

MINUTA CONSULTA PÚBLICA

**II RELATÓRIO BRASILEIRO
SOBRE O CUMPRIMENTO DO
PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS**

SETEMBRO DE 2006

A ratificação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais pelo Brasil no ano de 1992 qualifica a proteção conferida a esses direitos pela Constituição de 1988 e estabelece o monitoramento de sua implementação por meio de relatórios periódicos a serem enviados ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas.

O Brasil apresentou seu I Relatório no ano de 2001, o qual foi objeto de recomendações por parte do Comitê. Resultado de um processo de consulta intersetorial coordenado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, pelo Ministério das Relações Exteriores e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o Estado brasileiro apresenta agora o II Relatório, que sintetiza as principais medidas adotadas para efetivação de tais direitos, no período de janeiro de 2001 a maio de 2006, avaliando os avanços obtidos e registrando os desafios persistentes.

A disponibilização da versão preliminar para consulta pública entre 6 de setembro e 5 de outubro não afasta a concomitância de alterações, sejam estas derivadas de aperfeiçoamentos de redação ou de complementos de conteúdo. Será ainda realizada audiência pública sobre o Relatório, na primeira quinzena de outubro, no Congresso Nacional, promovida pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal. As observações enumeradas na oportunidade ou enviadas ao endereço eletrônico pidesc@sedh.gov.br no período de consulta pública, serão objeto de análise pela coordenação com vistas à incorporação no texto.

INFORMAÇÕES DE CARÁTER GERAL SOBRE O BRASIL

Informações Demográficas

1. O Brasil vive um processo de transição demográfica nas últimas décadas. O ritmo de crescimento, cujo auge se deu na década de 1950, com taxas anuais da ordem de 3%, vem declinando continuamente desde a década de 1960, tendo atingido 1,64% entre 1991 e 2000, menor taxa desde o censo de 1940. Naquele decênio, o crescimento absoluto foi de quase 23 milhões de pessoas. No ano 2000, apresentava população em torno dos 170 milhões de habitantes e crescimento populacional de cerca de 1,64% na década (Anexos, Tabela 1). Projeções estimam que a população tenha atingido a cifra de 186 milhões ao final de 2005.
2. O crescimento da população variou entre as regiões. Entre 1991 e 2000, as regiões Norte e Centro-Oeste apresentaram taxa de crescimento superior à média nacional, com taxas de, respectivamente, 2,9% e 2,4%. As demais regiões apresentaram taxas inferiores à média nacional, tendo sido a região Nordeste a de menor crescimento (1,31%). A distribuição da população por regiões, no entanto, permaneceu inalterada nos últimos 25 anos. Assim, em 2000, a região Sudeste concentrava cerca de 42% da população do país (ou 77,5 milhões de pessoas), seguida do Nordeste (28%), Sul (15%), Norte (8%) e Centro-Oeste (7%).
3. Essa desaceleração no ritmo de crescimento deve-se, sobretudo, à grande queda na taxa de fecundidade, que, entre 1970 e 2002, foi reduzida de 5,8 para 2,15 filhos por mulher em idade reprodutiva. A taxa aproxima-se do número médio de filhos por mulher que garante a reposição das gerações (Anexos, Tabela 2).

4. A queda nas taxas de fecundidade, determinada principalmente pela difusão dos métodos contraceptivos e por mudanças sócio-culturais associadas à urbanização, bem como a redução nas taxas de mortalidade – em função do avanço tecnológico e do maior acesso aos serviços de saúde e saneamento – caracterizam o processo de transição demográfica supramencionado. A principal consequência desse processo expressa-se nas pirâmides etárias brasileiras estreitadas em suas bases, entre 1980 e 2000, e alargadas no corpo e no topo (Anexos, Figuras 1 e 2). Essas modificações refletem comportamento demográfico marcado pela tendência de menor proporção de crianças e jovens, maior população em idade ativa e proporção crescente de idosos na população. Assim, se em 1980 a população com idade inferior a 15 anos representava 38% da população total do país e pessoas com mais de 60 anos correspondiam a apenas 6% em 2000, esses valores alteram-se para 29,6% e 8,6%, respectivamente, caracterizando processo de envelhecimento populacional (Anexos, Tabela 3).
5. Os dados do último Censo reiteram a tendência de urbanização da sociedade brasileira. Com efeito, em 1980, 67% da população concentrava-se em áreas urbanas. Em 2000, esse percentual salta para 81%, correspondendo a uma população de quase 138 milhões de pessoas vivendo em áreas consideradas urbanas (Anexos, Tabela 4).
6. No ano de 2004, a população total compunha-se de 51% de mulheres e 49% de homens, proporções que praticamente não se alteraram entre 1993 e 2004 (Anexos, Tabela 5). Pouco mais de metade da população brasileira declarou-se de raça ou cor branca (51,4%), enquanto os pretos e pardos somavam 48%, e os amarelos e indígenas não alcançavam, juntos, 1% da população (Anexos, Tabela 6).¹
7. Segundo os dados do Censo de 2000, cerca de 14,5% da população brasileira apresentava algum tipo de deficiência física (motora, visual e auditiva) ou mental permanente. A maior incidência caracteriza-se por pessoas que responderam apresentar algum tipo de incapacidade para enxergar – cerca de 16,6 milhões – ou ouvir – mais de 5,7 milhões de brasileiros (Anexos, Tabela 7). Não existem dados comparativos sobre a população com deficiência no país, uma vez que a metodologia de coleta desse tipo de informação sofreu alterações profundas no Censo de 2000.
8. Quanto à religião, em 2000, cerca de três quartos da população brasileira declararam-se católicos e 15% identificaram-se como evangélicos. Entre 1980 e 2000, percebe-se a redução da proporção de católicos de 89% para 73% e o crescimento da população evangélica de 6,6% para 15,4% (Anexos, Tabela 8).
9. Por fim, destaque-se o aumento no número de domicílios chefiados por mulheres no país. A definição de chefia aqui adotada baseia-se na forma de coleta de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), que pergunta aos moradores do domicílio quem é a pessoa de referência naquele lar. Entende-se que o morador considerado pessoa de referência corresponderia ao chefe do domicílio. Na última década (1993-2004), houve aumento de 36% na proporção de domicílios que contavam com uma mulher como pessoa de referência (Anexos, Tabela 9). Em 1993, cerca de 20% dos domicílios

¹ A coleta dos dados de raça ou cor no Brasil é feita por meio de autodeclaração, ou seja, é a pessoa que responde às pesquisas domiciliares que indica ao entrevistador, entre os cinco grupos raciais apresentados, aquele em que ela deve ser enquadrada. Em geral, os dados são trabalhados, no entanto, em quatro categorias: *brancos*, *negros*, *amarelos* e *indígenas*. A categoria *negro* é construída a partir da soma da população *preta* e *parda*, uma vez que seus indicadores comportam-se de forma bastante semelhante e porque, dessa forma, obtém-se maior possibilidade de desagregação de dados para a população negra, isto é, maior consistência estatística. Assim, os dados a serem apresentados neste relatório referem-se sempre a negros, em comparação com a população branca.

eram chefiados por mulheres e, em 2004, essa proporção cresce para quase 27%. Grande parte desses domicílios é formada por mulheres que não possuem cônjuges (separadas, viúvas ou que moram sozinhas, por exemplo), ao passo que os domicílios chefiados por homens são, em geral, formados por um casal. O crescimento do número de divórcios e separações, a maior expectativa de vida das mulheres, o aumento no número de jovens mães solteiras e a presença mais acentuada de mulheres no mercado de trabalho, o que lhes conferiu maior autonomia, são alguns dos fatores que podem explicar essa nova tendência no Brasil.

Informações Socioeconômicas

a) Economia

10. A situação econômica brasileira, no início de 2006, é mais estável que aquela enfrentada no início de 2003, momento de apresentação do último relatório. Atualmente, o Brasil não necessita recorrer a empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional, nem enfrenta crescimento da dívida líquida do setor público em relação ao Produto Interno Bruto ou estagnação econômica. O país alcançou as maiores taxas de crescimento econômico desde o biênio 1995-1996, tendo crescido 4,9% do PIB em 2004 e 2,3%, em 2005 (Anexos, Quadro 1).
11. A inflação está sob controle, tendo sido a taxa de 5,69% do Índice de Preços ao Consumidor Amplo, do ano de 2005, a menor desde 1999 (Anexos, Quadro 2). Como as previsões de inflação para 2006² estão, no segundo trimestre de 2006, inferiores ao centro da meta de 4,5%, estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional, o Banco Central reduziu as metas da taxa de juros Selic até 14,75%. A redução dos juros incentiva investimentos e a demanda interna, permitindo aumento do crescimento econômico. As previsões para o crescimento anual do PIB em 2006 têm oscilado entre 3% e 4%.
12. Em 2004 e 2005, a desvalorização do dólar frente ao real e a compra de dólares pelo Banco Central permitiram a liquidação das dívidas com o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, bem como o resgate antecipado de títulos da dívida externa. Ao final de 2005, a dívida externa líquida brasileira atingiu o menor valor em dólar desde 1996: US\$ 115 bilhões (Anexos, Quadro 3). A dívida líquida do setor público em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), após anos de forte crescimento, também começou a ser reduzida nestes últimos dois anos (Anexos, Quadro 4). Ao final de 2003, a proporção era de 57,2% do PIB e ao término de 2005 atingiu 51,6% do PIB. Esta redução deu-se por meio de forte contenção de despesas pelo Estado e da produção anual de superávits primários a partir de 1999, que atingiu 4,84% do PIB em 2005 (Anexos, Quadro 5). Apesar disso, o gasto social federal *per capita* tem-se mantido crescente (Anexos, Quadro 6).

b) Indicadores Sociais

13. Os indicadores sociais apresentaram melhora ao longo da última década, implicando queda nos índices de pobreza e de desigualdade entre 2001 e 2004. Tais resultados mostram que as políticas sociais brasileiras têm apresentado resultados relevantes e contribuído decisivamente para a melhoria das condições de vida e do bem-estar da população. Apesar de ter avançado, o país ainda está longe de alcançar indicadores sociais que o coloquem no mesmo patamar dos países desenvolvidos. O Brasil possui 52 milhões de pobres (30% da população), com elevado nível de desigualdade de renda e com desigualdades regionais, de sexo e de raça que permeiam todas as áreas sociais aqui analisadas e dificultam a realização plena e igualitária da cidadania por todos (Anexos, Tabela 10).

² Banco Central do Brasil, Relatório de Mercado, 26 de maio de 2006.

14. Um primeiro indicador importante a ser mencionado é o que se refere à taxa de analfabetismo da população brasileira e à sua evolução na última década. Em 1993, pouco mais de 16% da população brasileira com idade igual ou superior a 15 anos podia ser considerada analfabeta, ou seja, incapaz de ler um bilhete simples (Anexos, Tabela 11). Esse percentual caiu para 11,4% em 2004, não havendo diferenças significativas entre homens e mulheres em relação a esse indicador. Os dados de educação apontam sempre para a melhor situação de mulheres em relação a homens (*vide* comentários ao artigo 13º PIDESEC), seja nos indicadores de participação no sistema educacional, seja naqueles que apontam para o desempenho ao longo da formação escolar.
15. Os dados com recorte racial (Anexos, Tabela 12) permitem aproximar as taxas de analfabetismo das populações branca e negra ao longo dos anos, ou seja, a proporção de pessoas analfabetas cai para os dois grupos, mas cai mais intensamente para os negros. As desigualdades, contudo, ainda são bastante substantivas. Em 2004, 7,2% dos brancos e 16,2% negros eram analfabetos.
16. A universalidade do acesso ao ensino básico conduziu à redução bastante significativa na taxa de analfabetismo. Com efeito, a análise da proporção de analfabetos por faixa etária demonstra que a concentração de pessoas que não são capazes de ler um bilhete simples é bastante inferior nas faixas etárias mais baixas, em 2004: 3,8% entre 10 e 14 anos; 2,1% entre 15 e 17 anos; 31,9% entre a população de 60 anos ou mais (Anexos, Tabela 12). O que esses dados evidenciam é que a taxa ainda alta de analfabetismo do país se deve, em grande parte, a um acúmulo de pessoas (adultos e idosos) que não tiveram acesso ao ensino fundamental durante sua infância ou juventude e que não têm sido abrangidos pelos programas de alfabetização de adultos.
17. No que tange à situação do mercado de trabalho brasileiro (*vide* comentários aos artigos 6º a 8º), apenas em caráter ilustrativo, ressaltou-se o comportamento das taxas de desemprego para diferentes grupos populacionais e sua evolução no período 1993-2004. De modo geral, é possível observar aumento, de cerca de 3 pontos percentuais, das taxas de desemprego entre o início do período analisado e o último ano para o qual se dispõe de informações (Anexos, Quadro 7 e Tabela 13). Esse aumento de 6,2% para 9,3% na década deve-se, sobretudo às dificuldades econômicas internas e externas que o país enfrentou especialmente na segunda metade da década de 1990, como, por exemplo, as crises internacionais do México, dos países asiáticos e da Rússia e o baixo crescimento econômico resultante das estratégias de estabilização econômica. O processo resultou em aumento do desemprego, da informalidade nas relações de trabalho e redução nos rendimentos médios da população.
18. Mais recentemente, houve recuperação do mercado de trabalho brasileiro que se traduz em pequena redução dos níveis de desemprego entre 1999 (9,9%) e 2004 (9,3%). Essa redução, porém, não se dá de forma igualitária entre os grupos sociais, nem possibilita diminuição nas desigualdades de gênero, raça ou de idade. De fato, a queda na taxa de desemprego dos homens foi mais intensa do que na das mulheres, o que faz com que, em 2004, a proporção de mulheres desempregadas seja 5 pontos percentuais superior à masculina (12,1% contra 7,1%).
19. As desigualdades raciais no acesso ao emprego ampliam-se ao longo da década. Em 1993 a distância nas taxas de desemprego entre brancos e negros era de apenas 1,3 pontos percentuais (6,9% dos negros desempregados contra 5,6% dos brancos), em 2004 amplia-se para 2,3 pontos, alcançando a taxa de desemprego de brancos 8,2%, contra 10,5% da população negra. Por fim, na análise por faixa

etária, o problema do desemprego mostra-se com maior gravidade para a população mais jovem (de 16 a 24 anos). Para tentar sanar esse quadro, o Governo federal adotou uma série de medidas específicas para a qualificação desse grupo, como o Programa *Pró-Jovem* e os programas *Escola de Fábrica*, *Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos* (Proeja) e os *Consórcios da Juventude*, no âmbito do Programa *Primeiro Emprego* (vide artigo 6º).

20. No que se refere aos indicadores de saúde, o contínuo aumento da expectativa de vida ao nascer da população brasileira merece destaque. Entre 1990 e 2004, a esperança de vida do brasileiro aumentou aproximadamente cinco anos: no começo da década de 1990 era de 65,6 anos, alcançando 71,6 anos em 2004 (Anexos, Tabela 14). A expectativa de vida varia conforme se analisa o sexo ou a cor das pessoas. Para as mulheres esse indicador sempre foi superior ao dos homens e essa distância não se tem alterado ao longo dos anos, o que expressa aumento na esperança de vida igual para ambos os sexos. Em 2004, as mulheres tinham expectativa de vida 7,6 anos maior do que a masculina ao nascer: 75,5 anos no primeiro caso, contra 67,9 no segundo (Anexos, Tabela 15). Entre brancos e negros, a distância em 2000 era de aproximadamente 7,7 anos, ou seja, um branco tem a expectativa de viver 74,4 anos ao nascer, e um negro, 66,7 anos (Anexos, Tabela 16).
21. A boa notícia que a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) trouxe, em 2004, foi a queda nos níveis de indigência e pobreza da população brasileira que alcançaram os valores mais baixos desde o início da década de 1990. Considerando-se indigentes aqueles que possuem renda domiciliar mensal *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ de salário mínimo e pobres aqueles cuja renda situe-se abaixo de $\frac{1}{2}$ salário mínimo, tem-se que, entre 2001 e 2004, a proporção de indigentes caiu 17,2% (indo de 14,3% da população, em 2001, para 11,3%, em 2004), e a de pobres reduziu-se em 5,6% (de 33,3%, em 2001, para 30,1%, em 2004). Em números absolutos, isso significa que, em 2004, os indigentes eram 19,8 milhões e os pobres, 52,5 milhões de pessoas, números ainda bastante elevados que mantêm o combate à pobreza e à indigência como um dos principais desafios das políticas públicas brasileiras (Anexos, Tabelas 10 e 17).
22. A pobreza não se reduziu de maneira igualitária em todo o país, tendo permanecido como característica marcante das populações das regiões Nordeste e Norte. Mesmo com alguma redução entre 2001 e 2004, as taxas dessas regiões continuaram as maiores do Brasil: 53,7% no Nordeste, e 36,9% no Norte. Os índices de pobreza das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, que já eram os menores do país, diminuíram ainda mais no período em estudo. Em 2004, a população pobre correspondia a 16,9% na região Sul, a 19,3% na Sudeste e a 23,3% na Centro-Oeste.
23. No que se refere à análise por cor ou raça, cabe destacar que, no período de 2001 a 2004, houve redução da pobreza tanto entre os brancos quanto entre os negros. No entanto, a proporção de negros em situação de pobreza ainda permanece sendo mais de duas vezes superior à dos brancos na mesma condição. Com efeito, em 2004, 19,6% da população branca recebia menos de $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita*, e entre os negros essa taxa sobe para 41,7%.
24. Cabe ressaltar que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio estabelecem como meta para os países signatários a redução pela metade, entre 1990 e 2015, da população extremamente pobre (ou indigente), definida como aquela que vive com renda inferior a 1 dólar Paridade de Poder de Compra (PPC) por dia. Seguindo essa definição, o Brasil já reduziu quase à metade a população em condição

de extrema pobreza, tendo passado de uma proporção de 9,9% da população, em 1990, para 5,7%, em 2003 (uma redução de 42,4%). Considerando-se os resultados alcançados em relação à meta original e o ainda alto número de pessoas vivendo em situação de pobreza extrema (cerca de 10 milhões segundo a definição em pauta), o Brasil assumiu nova meta: reduzir a um quarto, entre 1990 e 2015, a proporção de pessoas vivendo com renda inferior a um dólar PPC por dia.

25. No que diz respeito à segunda meta do primeiro objetivo de desenvolvimento do milênio³, que propõe a redução pela metade, entre 1990 e 2015, da proporção da população que sofre de fome, assinala-se o lançamento do Programa *Fome Zero*, em 2003, que compreende o conjunto de ações desenvolvidas nos eixos de ampliação do acesso à alimentação, fortalecimento da agricultura familiar, promoção de processos de geração de renda e articulação, mobilização e controle social (*vide* comentários aos artigos 10º e 11º PIDESC).
26. A Pnad de 2004 registrou ainda queda contínua da desigualdade na distribuição de renda desde 2001 e queda marcada da desigualdade entre 2003 e 2004. Entre 1999 e 2004, o índice de Gini caiu de 0,592 para 0,570, indicando um processo de desconcentração de renda, que se dá pelo aumento da renda *per capita* média dos mais pobres e pela queda da renda para os mais ricos (Anexos, Tabela 18).
27. Assim, a parcela de renda apropriada pelos 50% mais pobres cresceu de 12,7% para 14,0% da renda total, entre 2001 e 2004; caiu a parcela de renda apropriada pelos 10% mais ricos, de 47,2% para 45,0%; e, caiu, igualmente, a parcela de renda apropriada pelo 1% mais rico, de 13,8% para 12,8%. Nota-se tendência semelhante na análise do rendimento *per capita* médio dos domicílios dos diversos extratos socioeconômicos. Entre 2001 e 2004 houve queda de 2,9% na renda média total dos brasileiros. No entanto, o grupo dos 50% mais pobres teve ganho de 7,3% em termos reais, entre 2001 e 2004, tendo seu rendimento *per capita* médio passado de R\$ 103,19 para R\$ 110,74⁴. O grupo dos 10% mais ricos exibiram perda de 7,4% (de R\$ 1.916,54 para R\$ 1.774,27) e o grupo do 1% mais rico apresentou perda de 9,8% (de R\$ 5.593,04 para R\$ 5.047,16).
28. As mudanças observadas podem ser atribuídas aos seguintes fatores: (I) a melhora da economia brasileira, que apresentou um crescimento do Produto Interno Bruto da ordem de 4,9%, em 2004, com impactos positivos sobre o mercado de trabalho, o nível de ocupação e a massa de rendimentos do trabalho; (II) o aumento real do valor do salário mínimo – crescimento de 75% nos últimos três anos, importante para o bom funcionamento do mercado de trabalho e para o aumento da massa de rendimentos vinculada às transferências estatais (Previdência e Assistência Social); e, (III) as transferências associadas ao Programa *Bolsa-Família*.

c) Estrutura Política e Quadro Normativo

29. O Estado brasileiro tem como forma de estado o Federalismo, resultante da articulação entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal, e como forma de governo a República, com representantes eleitos para o exercício de mandatos temporários, por meio de eleições diretas e periódicas. Tem ainda como sistema de governo o Presidencialista, cabendo a chefia de Governo e de Estado ao Presidente da República. O regime político que vigora na República Federativa do Brasil é o democrático.

³ Ver o Relatório de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2005, apresentado pelo Brasil à ONU (em anexo).

⁴ Valores constantes de setembro de 2004, deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Geral.

30. A Constituição Federal de 1988, fruto do processo de redemocratização do país na década de 80, retrata as normas fundamentais que regem a federação, a repartição de poderes e os direitos garantidos aos cidadãos e estrangeiros. Dentre os princípios fundamentais que orientam a Carta Constitucional, podemos apontar que a República Federativa do Brasil: (1) tem como fundamentos: (a) a soberania; (b) a cidadania; (c) a dignidade da pessoa humana; (d) os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (artigo 1º da Constituição Federal - CF); (2) tem como objetivos: (a) construir uma sociedade livre, justa e solidária; (b) garantir o desenvolvimento nacional; (c) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (d) promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (artigo 3º CF); e (3) rege-se nas suas relações internacionais pelos princípios, dentre outros, da prevalência dos direitos humanos (artigo 4º inciso II, CF).
31. O pacto federativo brasileiro é composto pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, os quais possuem autonomia para a auto-organização e legislação, condicionadas estas à supremacia constitucional. Como regra geral, registra-se a vedação de intervenção da União nas esferas estaduais, salvo nas hipóteses expressamente autorizadas pela Constituição Federal. A investigação e punição de grande parte das violações de direitos humanos são matérias de alçada estadual, ainda que uma das hipóteses admitidas pela Constituição para intervenção nos Estados seja precisamente a necessidade de assegurar a observância dos direitos da pessoa humana (artigo 34, VII, b CF).
32. Para um retrato fiel da implementação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no Brasil, seria necessário levantar as medidas tomadas por todos os entes federativos. Isso, entretanto, agregaria uma dificuldade intransponível para um relatório que não pode ser exaustivo. Por isso, as experiências estaduais e municipais aparecerão aqui apenas a título de ilustração, seja quanto às possibilidades que vem sendo inauguradas na luta pelos direitos humanos, seja quanto às limitações a serem enfrentadas.
33. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si (artigo 2º CF).
34. No âmbito federal, o Poder Executivo é exercido pela Presidência da República, auxiliada pelos Ministérios. Em efeito reflexo, o Poder Executivo dos Estados e dos Municípios são de atribuição, respectivamente, dos Governos e Prefeituras, também auxiliados pelas Secretarias.
35. Como relatado no I Informe do Estado brasileiro ao Comitê, a participação na Conferência de Viena, em 1993, influenciou na criação da Secretaria Nacional dos Direitos Humanos no Ministério da Justiça e, dentro da estrutura do Ministério das Relações Exteriores, do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais. Em 1999, a Secretaria Nacional foi transformada em Secretaria de Estado de Direitos Humanos, do Ministério da Justiça. Em 2003, o Governo Federal elevou a Secretaria de Estado à condição de Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, com *status* ministerial. Na mesma ocasião foram ainda criadas a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), ambas também vinculadas à Presidência e com *status* ministerial. As Secretarias Especiais possuem função precípua de articulação e coordenação com outros órgãos, seja em âmbito federal, estadual ou municipal, incluídos o Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, seja com organizações da sociedade civil, com vistas ao fomento e promoção de políticas públicas voltadas às temáticas dos direitos humanos, gênero e raça.

36. A construção institucional introduzida pelo Poder Executivo federal demonstra que o compromisso do Estado brasileiro em prol da efetivação dos direitos humanos vem transcendendo as barreiras políticas partidárias e os limites de um mandato presidencial, comprovando que a política de direitos humanos constitui uma política de Estado e não uma ação de governo.
37. De caráter bicameral, o Poder Legislativo federal é composto pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, que unidos formam o Congresso Nacional. Os Poderes Legislativos estaduais e municipais são unicamerais. Os senadores, deputados federais, estaduais, distritais e vereadores são eleitos direta e periodicamente com possibilidade de reeleição ilimitada. Todas as Assembléias Legislativas estaduais contam hoje com Comissões de Direitos Humanos, sendo possível apontar acelerado incremento das mesmas no ambiente das Câmaras Municipais. Tais instâncias apresentam-se como importantes foros para formulação normativa e como meio efetivo para a exigibilidade de direitos humanos.
38. A Câmara dos Deputados é representativa do povo, com o sistema eletivo proporcional à base populacional, tendo um mínimo de oito e o máximo de setenta deputados por Estado da Federação, contabilizando hoje quinhentos e treze deputados, com mandato de quatro anos. Desde 1995, a Câmara dos Deputados possui a Comissão de Direitos Humanos e Minorias, uma de suas 20 comissões permanentes, composta de 16 deputados e igual número de suplentes. Dentre suas atribuições, destacam-se: receber denúncias de violações de direitos humanos; discutir e votar propostas legislativas relativas à área; fiscalizar e acompanhar a execução de programas governamentais do setor; colaborar com entidades não-governamentais; realizar pesquisas e estudos relativos à situação dos direitos humanos no Brasil e no mundo, inclusive para efeito de divulgação pública e fornecimento de subsídios para as demais comissões; além de cuidar dos assuntos referentes às minorias étnicas e sociais, especialmente a preservação e proteção das culturas populares e étnicas do País.⁵
39. O Senado Federal é representativo dos 26 Estados e do Distrito Federal, cabendo a cada uma destas unidades federadas a eleição de três senadores. A cada quatro anos, os Estados e o Distrito Federal elegem, alternadamente, um e dois senadores para um mandato de oito anos, totalizando 81 representantes na Casa. Os senadores têm mandato de oito anos com reeleição ilimitada. No ano de 2005, essa Casa Legislativa criou a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, de caráter permanente, a qual conta com 19 senadores titulares e igual número de suplentes. Assim como a comissão da Câmara dos Deputados, compete à comissão temática a discussão de propostas legislativas, a fiscalização de políticas públicas e a articulação com a sociedade civil com vistas à promoção dos direitos humanos.
40. Compete ao Poder Judiciário apreciar lesão ou ameaça de lesão a direitos (art. 5º, inc. XXXV, CF), sendo-lhe assegurada autonomia administrativa e financeira. No exercício da atividade jurisdicional, ministros dos tribunais superiores e juízes⁶ gozam de garantias como vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios (art. 95 CF).

⁵ Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/comissoes/cdhm/oquee.html>.

⁶ A esse respeito ver Anexos, Figura 3.

41. Entre os órgãos do Poder Judiciário, apresentam-se o Supremo Tribunal Federal (STF)⁷, o Superior Tribunal de Justiça, os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, os Tribunais e Juízes do Trabalho, os Tribunais e Juízes Eleitorais; os Tribunais e Juízes Militares e os Tribunais e Juízes do Estados e Distrito Federal e Territórios (artigo 92 CF). Em resumo, há uma justiça comum (federal e estaduais) e uma justiça especializada (militar, eleitoral e trabalhista), cabendo ao Supremo Tribunal Federal o controle da constitucionalidade das leis.
42. O aprimoramento das instituições jurídicas brasileiras vem sendo debatido entre os três Poderes de forma democrática. No ano de 2003, o Ministério da Justiça criou a Secretaria de Reforma do Judiciário com a finalidade de sistematizar as discussões e conduzi-las à votação no Congresso Nacional. A primeira etapa concretizou-se com a edição da Emenda Constitucional nº 45, datada de 08 de dezembro de 2004, cujas principais inovações são:
- I. a instituição de um novo direito fundamental, o direito de todos à celeridade processual, seja no âmbito administrativo ou judicial, alargando o rol de direitos consagrados na Constituição Federal (artigo 5º inciso LXXVIII CF);
 - II. o estabelecimento do Conselho Nacional de Justiça, órgão que possibilita o controle social do Poder Judiciário e que conta com a participação de magistrados, membros do Ministério Público e cidadãos apontados pela Câmara dos Deputados e Senado Federal. Dentre suas principais atribuições, cabe ênfase ao controle disciplinar do Poder Judiciário, sem intervenção na independência necessária para a formação da convicção para os julgamentos das causas sob sua apreciação, bem como a sistematização de informações sobre o referido poder; e
 - III. a criação de novos instrumentos processuais como a federalização das graves violações de direitos humanos. A nova redação conferida ao artigo 109 possibilita ao Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos, suscitar perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase da investigação ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal (artigo 109, § 5º, CF) do processo em questão. A inovação institucional deve ser entendida sob dois principais argumentos: (1) passo relevante de enfrentamento à impunidade e garantia de direitos, uma vez que a omissão ou mau funcionamento das instituições não pode acarretar violação ao direito a um julgamento justo e imparcial e em um prazo razoável; e (2) tendo em conta que o Estado brasileiro não pode alegar razões de ordem organizacional interna como fator excludente de responsabilidade, o instituto da federalização possibilita ao Poder Judiciário da União a apuração de tais violações.
43. É preciso destacar que a Reforma do Judiciário não se limitou à modificação constitucional; em verdade, ela se estrutura em três pilares: (1) reforma legal (Anexos, Quadro 8); (2) Diagnóstico de Poder Judiciário e das Funções Essenciais à Justiça (Anexos, Figuras 3 e 4); e (3) Políticas Públicas tendentes a democratizar o acesso à justiça. Dentre as inovações aportadas pela reforma legal, cabe destaque à implementação de medidas destinadas a “descongestionar” os tribunais de ações judiciais repetitivas e de resultados pacificados pelos tribunais superiores, bem como a implantação de métodos modernos de gestão. Vale ainda destacar alguns Projetos Pilotos que estão sendo testados como forma de ampliar o acesso dos cidadãos aos seus direitos: I) Implantação de Postos avançados

⁷ As informações referentes à evolução do número de julgamentos do Supremo Tribunal Federal no período de 1989 a 2004 constam da Figura 04 dos Anexos.

da Justiça Federal em Centros de Integração e Cidadania (CICs), inaugurados em bairros da periferia do município de São Paulo, que permitem o acesso direto dos habitantes aos serviços do Juizado Especial Cível, a cursos de educação em direitos humanos e defesa da cidadania, assistência e desenvolvimento social; empregabilidade e geração de renda, segurança pública, habitação, saúde, cultura e desenvolvimento econômico; e II) as experiências-piloto de Justiça Restaurativa⁸ que permitem à vítima, ao autor do ilícito e à sociedade a possibilidade de compor o conflito sem a necessidade de intervenção judicial. Em qualquer fase do processo judicial, as partes podem acordar a instauração de um procedimento de Justiça Restaurativa. Nele, um mediador irá auxiliar as partes a chegar a uma solução (penalmente admitida e razoável ante a situação) na qual o infrator tome consciência do mal causado pelo seu ato e seja envolvido na reparação do mesmo. Também a qualquer momento, por deliberação das partes, o caso pode voltar à esfera judicial.

44. O exercício da função jurisdicional é acompanhado das denominadas funções essenciais à Justiça, exercidas pela Advocacia Pública (Advocacia-Geral da União⁹ e Procuradorias dos Estados), pela Advocacia Privada (advogados inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil), pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública.
45. Compete ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses coletivos e individuais indisponíveis. Em semelhança às garantias institucionais conferidas ao Poder Judiciário, cabem aos membros do Ministério Público a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios. A unidade do Ministério Público não impede uma repartição de atribuições – Ministério Público da União (Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios) e os Ministérios Públicos dos Estados. Mais além do papel tradicional de fiscal da lei e acusador público, compete ao Ministério Público o recebimento de denúncias, o ajuizamento de ações como substituto processual dos interessados em razão de violação a direitos econômicos, sociais e culturais. Em dezembro de 2005, o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais dos Ministérios Públicos dos Estados e da União (CNPGE) instituiu o Grupo Nacional Promotor dos Direitos Humanos Rossini Alves Couto, em homenagem ao promotor assassinado no mesmo ano, cuja atribuição precípua é o estabelecimento de uma política institucional na temática dos direitos humanos.
46. No âmbito do Ministério Público Federal, é precisamente essa a tarefa da Procuradoria Federal, das Procuradorias Regionais e dos Procuradores dos Direitos do Cidadão, no marco da Lei Complementar n. 75/93. Dentre suas principais atribuições, estão as seguintes: (1) requisitar informações; (2) instaurar inquéritos civis públicos e penais; (3) investigar; (4) notificar violações a direitos individuais, coletivos ou sociais; (5) expedir recomendações aos poderes públicos a fim de que façam cessar violações de direitos humanos; todas em atuação extrajudicial com vistas a ilegalidades praticadas por

⁸ Tais experiências estão sendo consolidadas em: 1) Núcleo Bandeirante (DF): voltada para o atendimento de adultos no Juizado Especial Cível (adultos); 2. São Caetano do Sul (SP) – Juizado da Infância e Juventude e rede pública de ensino; 3. Porto Alegre (RS) – Juizado Especial da Infância e Juventude, mais especificamente no processo de execução das medidas sócio-educativas. Modelagem dos projetos: investimento voltado basicamente para a capacitação de agentes para-processuais – oficinas sobre justiça restaurativa e treinamento específico em mediação e comunicação não violenta; preocupação com a documentação do processo de capacitação e de sua aplicação prática.

⁹ Em agosto de 2003, por meio da Portaria nº 393, a Advocacia-Geral da União criou a Comissão de Direitos Humanos com vistas a sistematizar e orientar a atuação da instituição quanto aos direitos da cidadania, da criança, do adolescente, do idoso e das pessoas portadoras de deficiência, bem como em relação à promoção da igualdade e aos direitos dos indivíduos e grupos e raciais e étnicos.

quaisquer das esferas da administração pública; (6) ajuizar ações civis requerendo indenização por dano moral coletivo em razão de violação a direitos humanos.

47. Pelo seu papel primordial na efetivação dos direitos sociais, cabe destacar ainda a atuação do Ministério Público do Trabalho, que tem como atribuições todas aquelas já descritas em relação ao MP Federal, mas com a nota particular de ser a instituição voltada por velar pela ordem jurídica trabalhista e, ainda, pelo combate ao trabalho infantil e à exploração do trabalho de crianças e adolescentes, pelo combate a todas as formas de discriminação no trabalho, pela promoção de ações visando à inserção de pessoas com deficiências no mercado de trabalho, conteúdo coerente ao prescrito no Pacto em questão.
48. A Defensoria Pública possui atuação judicial e extrajudicial na composição de conflitos, ambas no cumprimento do preceito constitucional do direito à assistência judiciária gratuita às pessoas de baixa renda (artigo 134 CF). A Defensoria Pública da União¹⁰ exerce esse papel em nível federal, ao passo que as defensorias públicas estaduais atuam nos Estados da Federação. A Emenda Constitucional nº 45/2004 conferiu às Defensorias autonomia financeira e orçamentária, contribuindo para a maior independência dos defensores e melhorias estruturais na instituição. Atualmente, 22 Estados da federação e o Distrito Federal possuem defensorias instaladas e os demais estão em processo de implantação (Anexos, Quadros 9 e 10).
49. Todas as instituições mencionadas até o presente momento têm garantido justiciabilidade aos direitos econômicos sociais e culturais. Entretanto, é possível apontar ainda instituições nacionais que têm garantido, na composição de esforços entre Poder Público e sociedade civil, significativo grau de exigibilidade a tais direitos.
50. Na esfera federal, por exemplo, há órgãos específicos, vinculados à Secretaria Especial dos Direitos Humanos, voltados para a defesa dos Direitos Humanos, como o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (Conade), o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), o Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI), a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae) e o Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. Vinculados ao Ministério da Justiça, tem-se o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) e o Conselho Nacional para Refugiados (Conare). Também cabe menção ao Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPPIR), ao Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM) e ao Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), os quais serão objeto de reflexão no decorrer deste relatório.
51. Para ilustrar a importância desses órgãos, cabe registrar a atuação do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, que comemora neste ano seu 42º aniversário na promoção dos direitos humanos, mediante ações preventivas, corretivas, reparadoras e sancionadoras das condutas e das situações de violação. O Conselho tem desempenhado papel ativo em relação a alguns casos especialmente graves de violação, deslocando-se ao local em que foi cometida a violação e, sistematicamente, propondo investigações pelo Departamento de Polícia Federal e por outros organismos. Nas reuniões do Conselho tem sido comum a presença de Governadores, de Secretários

¹⁰ Não obstante o déficit de profissionais diante da extensa demanda reservada à Defensoria Pública da União, é possível observar um contínuo aumento do aporte financeiro que lhe é destinado, o qual passou de R\$ 10.505.447,20 em 2001 para R\$ 20.519.448,00 em 2002 e para R\$ 25.074.341,03 em 2003: um crescimento nominal de 239% no espaço de 3 anos.

da Justiça e da Segurança, de Procuradores-Gerais de Justiça e autoridades policiais. O Conselho tem enviado aos Estados, regularmente, comissões para a investigação de denúncias, o que tem resultado em relatórios circunstanciados nos quais são propostas medidas concretas para o tratamento dos casos e sua prevenção. Ressalte-se que tramita atualmente no Congresso Nacional projeto de lei para a criação do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, o qual substituirá o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, com vistas a conferir-lhe maior autonomia e poderes, assim como ampliar a participação da sociedade civil organizada. Cabe ainda ressaltar que 15 Estados já formularam Conselhos Estaduais de Defesa dos Direitos Humanos, sendo crescente o implemento de Conselhos Municipais de Direitos Humanos, todos compostos por representantes do governo e da sociedade civil, em interlocução permanente, empenhados em discutir, implementar e avaliar em conjunto as políticas públicas. Seus objetivos também são encaminhar denúncias, sugerir projetos e fiscalizar a atuação do Poder Público.

52. Descrita a engenharia institucional asseguradora de direitos, o Estado brasileiro passa a expor a forma como o ordenamento jurídico nacional busca garantir a promoção e proteção de direitos humanos.
53. Em primeiro lugar, em consonância com a prevalência dos direitos humanos como regedores das relações internacionais da República Federativa do Brasil, a Constituição Federal prevê mecanismos para a incorporação de tratados, dentre eles os de direitos humanos, e especificamente o status normativo a eles conferido.
54. A Constituição Federal dispõe sobre competência e procedimentos para a incorporação de tratados no ordenamento jurídico nacional. Em síntese, a assinatura de compromissos internacionais pelo Poder Executivo Federal deve ser chancelada pelo processo de ratificação capitaneado pelo Congresso Nacional, por suas duas Casas. Aprovado o decreto legislativo, cabe ao Presidente a elaboração de decreto que confere executividade interna ao tratado. A partir da publicação desta norma, as disposições dos tratados de direitos humanos podem ser invocadas ante os tribunais e instâncias administrativas.
55. No que se refere ao status normativo dos tratados de direitos humanos, a citada Emenda Constitucional nº 45 veio amenizar divergência doutrinária e jurisprudencial, conferindo grau constitucional a tais normas quando aprovadas em procedimento (duas votações em cada Casa Legislativa) e quorum (3/5 dos congressistas) reservados à emenda constitucional.
56. No que se refere aos direitos econômicos, sociais e culturais, a Constituição brasileira garante, em seu artigo 6º, os direitos humanos à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Por sua vez, os artigos 7º a 11 elencam direitos dos trabalhadores. Reserva ainda Títulos específicos para tratar da Ordem Econômica e da Ordem Social, erigindo tais direitos como suas balizas. Ainda, são garantidos dispositivos específicos sobre o exercício de direitos culturais. A proteção constitucional e legal de cada um dos direitos será apontada na análise por artigo ao longo do presente relatório.
57. A retomada do debate constitucional sobre direitos humanos, advinda da participação do Estado e da Sociedade Civil brasileiros na Conferência de Viena, conduziu à elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos, lançado em maio de 1996. Nesse documento, foram estipuladas prioridades e metas ligadas à efetivação de direitos civis e políticos. A edição do primeiro Programa propiciou não apenas o diálogo e articulação entre as diversas instâncias de Governo, mas também a confecção de

programas estaduais, como os dos Estados de São Paulo (1997), Pernambuco (1999), Minas Gerais (2001) e Rio Grande do Norte (2002).

58. Atendendo aos princípios da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, uma nova articulação entre sociedade civil e Poder Público conduziu à confecção do Programa Nacional de Direitos Humanos II no ano de 2002. A inclusão dos direitos econômicos, sociais e culturais orientou-se pelos parâmetros definidos na Constituição Federal de 1988, inspirando-se também no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e no Protocolo de São Salvador em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificados, respectivamente, em 1992 e 1996. O PNDH II significou a incorporação de ações específicas no campo do direito à educação, à saúde, à previdência e assistência social, ao trabalho, à moradia, a um meio ambiente saudável, à alimentação, à cultura e ao lazer, assim como de propostas voltadas para a educação e sensibilização de toda a sociedade brasileira com vistas à construção e consolidação de uma cultura de respeito aos direitos humanos.
59. Mais além de visualizar diversas normas jurídicas capazes de efetivar os direitos previstos no Pacto, o Comitê expressou preocupação por não ter conhecimento de medidas judiciais capazes de os assegurar. A Constituição brasileira possui diversos instrumentos processuais que asseguram a exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais.
60. O mandado de segurança objetiva proteger todo e qualquer direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, na hipótese de ilegalidade ou abuso de poder. A Carta de 1988 inova ao prever o mandado de segurança coletivo, que pode ser impetrado por partido político, organização sindical, entidade de classe ou associação. Outra inovação importante foi a criação do mandado de injunção, instrumento pelo qual se pretende assegurar, via Poder Judiciário, o exercício de direitos e liberdades constitucionais, ainda que diante da inexistência de norma regulamentadora. Com a ação popular, por seu turno, é possível anular ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Ainda, a ação civil pública, movida pelo Ministério Público e por associações civis, objetiva a defesa do meio ambiente, do patrimônio histórico, artístico e cultural e de outros direitos difusos e coletivos. O legislador constituinte previu ainda medidas de controle da constitucionalidade hábeis à proteção de direitos: a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, movida por determinados atores sociais (art.103 CF) visa à constatação de que o legislador não efetuou sua tarefa regulamentadora quando a Constituição assim o determinou, bem como a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, proposta perante o Supremo Tribunal Federal, que tem por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público. Além deles, existem outros inúmeros recursos judiciais. No Direito brasileiro, é permitido a qualquer particular entrar com ações ordinárias inominadas se não houver um instrumento específico para assegurar seu direito.
61. Deste modo, o Estado Brasileiro garante a toda pessoa, cujos direitos reconhecidos no Pacto hajam sido violados, o direito a um recurso efetivo. Cabe às autoridades o cumprimento das decisões judiciais, sob pena de responsabilidade.
62. A consolidação normativa de direitos e remédios a violações deve estar enraizada em uma cultura de direitos humanos, o que encontra respaldo na preocupação expressa pelo Comitê em relação à

execução do Pacto e à falta de conhecimento das matérias relativas aos direitos humanos pelos agentes da ordem e pelo Poder Judiciário.

63. Ciente disso, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, em atenção à recomendação da ONU para a Década da Educação em Direitos Humanos (1995-2004), criou em julho de 2003 o Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos, composto por especialistas da área e representantes de órgãos públicos e da sociedade civil para, em parceria com o Ministério da Educação, elaborar o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos e apresentar propostas de políticas, de modo a incentivar programas e ações ao nível estadual e municipal. Em dezembro de 2003, foi lançado o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), tendo como fundamento a difusão de conhecimentos, valores, habilidades e atitudes voltados para a construção de uma sociedade democrática e cidadã, pautada na tolerância e no diálogo com o outro, no respeito à igualdade, à diferença e à diversidade cultural. Cinco áreas temáticas foram priorizadas pelo Plano: educação básica, ensino superior, educação não formal, mídia e sistemas de justiça e segurança, destacando em todas essas instâncias as ações, o público-alvo e os responsáveis por sua implementação.
64. Em 2004, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos criou a Coordenação-Geral de Educação em Direitos Humanos para executar as ações de implementação do Plano. Por meio da Cooperação Internacional, a Secretaria, em parceria com o Comitê Nacional, elaborou o “Projeto de Educação em Direitos Humanos: Construindo uma Cultura de Respeito à Democracia e à Justiça”, para implementação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. Em 2006, o Projeto apoiará, em parceria com a UNESCO, dez projetos selecionados de capacitação de multiplicadores em educação em direitos humanos e 14 projetos de fortalecimento e capacitação para os comitês estaduais de educação em direitos humanos, este último em parceria com a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, do Ministério da Educação. Em articulação com o Comitê Nacional, já foram criados 15 comitês estaduais de educação em direitos humanos como órgãos de monitoramento da implementação do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH).
65. Com vistas a uma ampla divulgação do PNEDH e à promoção de mobilização nacional, foi realizada Consulta Nacional em 2005, por meio de 26 Encontros Estaduais e um Municipal, que mobilizaram mais de 5.000 participantes em todo o Brasil. As contribuições foram sistematizadas e inseridas em versão atualizada do Plano, lançada em agosto de 2006, durante Congresso Interamericano de Educação em Direitos Humanos, que reuniram em Brasília, durante quatro dias, mais de 700 participantes, incluindo convidados de 15 países.
66. Dentre diversas ações implementadas pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos, cabe ainda destaque à criação dos Balcões de Direitos, com vistas a garantir o acesso à justiça. Os Balcões, implementados em parceria com diversas organizações não-governamentais, principalmente associações de moradores, são serviços de orientação jurídica gratuita e de mediação de conflitos, instalados, principalmente, em comunidades de baixa renda e locais em que há dificuldade de acesso a serviços públicos. Com ênfase na capacitação para o exercício da cidadania, a distribuição de material didático incentiva a discussão dos principais tratados de direitos humanos e do Programa Nacional de Direitos Humanos.
67. Dentre tais serviços, cabe destacar a confecção de documentação civil básica. Por mais complexa que seja a constatação dos efeitos do serviço, deve-se ressaltar que a documentação constitui a porta de

entrada para o exercício de uma série de outros direitos como o acesso à educação, mercado de trabalho formal e benefício de programas sociais.

68. Nos últimos dois anos, mais de 400 mil pessoas foram beneficiadas pela atuação dos Balcões, dentre elas pessoas de baixa renda, quilombolas, comunidades indígenas e trabalhadores em condições análogas à de escravidão. A Secretaria Especial dos Direitos Humanos tem firmado acordos com entidades do Poder Público e da sociedade civil para o funcionamento, ao longo da existência do projeto, de 368 Balcões de Direitos. Há hoje 20 convênios em andamento e 10 em processo de seleção. Em incremento a tal iniciativa, apresenta-se ainda um crescente número de balcões estabelecidos por outros entes da Federação.

d) Metodologia

69. As fontes de dados utilizadas neste relatório estão referenciadas em censos nacionais, pesquisas, documentos de órgãos públicos e demais publicações técnicas elaboradas por institutos e centros de pesquisa, assim como por organismos governamentais responsáveis pelo acompanhamento das políticas públicas do país.
70. O eixo das informações apresentadas está pautado nas “Observaciones Finales del Comitê de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Brazil 23/05”, elaborado pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, cujo procedimento adotado na resposta dada a cada artigo, em geral, procurou seguir os seguintes passos: (1) normas e instrumentos legais existentes no período; (2) políticas públicas adotadas; e (3) desafios existentes. Conforme recomendações recebidas do referido Comitê, os dados foram, quando possível, desagregados por sexo, raça e outros grupos vulneráveis.
71. As principais fontes dos dados utilizados neste relatório são procedentes dos ministérios setoriais e de dois importantes institutos de pesquisa do país: o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), responsável pela elaboração dos censos e pesquisas nacionais, especialmente a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), e o Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), que elabora boletins semestrais de acompanhamento das políticas sociais, além de manter publicação específica sobre a situação social do país (Radar Social 2005 e 2006), bem como livros e artigos contendo análises temáticas referentes à questão social brasileira. Outras fontes importantes foram os relatórios de acompanhamento dos Objetivos do Milênio de 2004 e 2005, coordenados pelo Ipea.
72. Além dessas fontes, o relatório incorpora avaliações de políticas públicas realizadas pelos especialistas das áreas ministeriais, assim como uma bibliografia referente aos diferentes temas abordados, contendo estudos e pesquisas de teor acadêmico e técnico.
73. Nesse sentido, o relatório incorpora análise qualitativa e quantitativa das diferentes políticas sociais implementadas pelo Estado brasileiro nos últimos anos que estão diretamente referidas à implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais garantidos nos instrumentos legais nacionais e internacionais.
74. Importante salientar ainda que, em todo o corpo do relatório, os valores de gastos públicos serão deflacionados pelo índice médio do IPCA, de forma a se ter valores correntes do primeiro trimestre de 2006. Devido a forte variação do câmbio nos últimos anos, a conversão será sempre feita pelo valor médio do dólar em 2005 e será precedida pela aplicação do deflator.

e) Processo de Elaboração do Relatório Brasileiro

75. O processo de elaboração do II Relatório brasileiro sobre a implementação do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais resultou da articulação de Grupo de Trabalho Intersetorial, coordenado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, pelo Ministério das Relações Exteriores e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, e integrado pelos Ministérios da Educação, da Justiça, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Previdência, da Saúde, da Cultura, das Cidades, de Ciência e Tecnologia, do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Meio Ambiente, do Trabalho e Emprego, e pelas Secretarias Especiais de Políticas de Promoção de Igualdade Racial e de Políticas para as Mulheres. A concertação contou ainda com o aporte da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal.
76. Contribuiu para este processo o diálogo com a sociedade civil organizada, por meio de consulta pública pela rede mundial de computadores e Audiência Pública no Congresso Nacional.

ARTIGO 1

§ 1. Todos os povos têm o direito à autodeterminação. Em virtude desse direito, determinam livremente seu estatuto político e asseguram livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.

§2. Para a consecução de seus objetivos, todos os povos podem dispor livremente de suas riquezas e de seus recursos naturais, sem prejuízo das obrigações decorrentes da cooperação econômica internacional, baseada no princípio do proveito mútuo e do Direito Internacional. Em caso algum poderá um povo ser privado de seus próprios meios de subsistência.

§3. Os Estados Membros no presente Pacto, inclusive aqueles que tenham a responsabilidade de administrar territórios não autônomos e territórios sob tutela, deverão promover o exercício do direito à autodeterminação e respeitar esse direito, em conformidade com as disposições da Carta das Nações Unidas.

77. O Brasil tem reafirmado seu compromisso com o princípio da autodeterminação dos povos como a condição política mais favorável a seu desenvolvimento econômico, social e cultural. O compromisso do Estado brasileiro com tal princípio fundamental das relações internacionais, voltado à paz e à cooperação entre as nações, foi renovado, em várias ocasiões, por meio da posição assumida na Organização das Nações Unidas (ONU), cuja Carta proclama o princípio de autodeterminação dos povos como fundamento do equilíbrio político mundial. O Brasil apoiou a resolução 3016 (XXVII) de 1972, relativa à soberania dos Estados sobre os recursos, terras e águas nacionais e a resolução 1815 (XVII) de 18 de dezembro de 1962, que enumera os princípios que fundamentam as relações de paz e amizade entre os Estados.
78. A posição brasileira, em âmbito internacional, explicita-se, ainda, nas negociações dos Projetos de Declaração Universal e Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Nesse sentido, cabe

ressaltar que, no âmbito da sessão de abertura do Conselho de Direitos Humanos da ONU, em junho de 2006, o Brasil teve posição favorável à aprovação da Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas (resolução 2006/2, de 29 de junho de 2006). Nessas negociações, o Brasil vem-se pautando pelo reconhecimento aos indígenas dos seus direitos coletivos e espaços de autonomia no interior do Estado, no que se refere à gestão das terras indígenas e à exploração dos recursos naturais, bem como à possibilidade de participação efetiva na elaboração e execução de políticas públicas que dizem respeito a assuntos de seu interesse. A coordenação da política indigenista e a autodeterminação dos povos aprimoraram-se por meio da ratificação pelo Estado brasileiro, em abril de 2004, da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes.

79. Esses direitos estão, ademais, previstos na legislação brasileira: o compromisso com a autodeterminação dos povos foi incorporado ao texto constitucional brasileiro de 1988, no artigo 4º (Princípios Fundamentais). Da mesma forma a política indigenista implementada pelo Estado brasileiro encontra abrigo constitucional, entre outros, no Capítulo VIII (artigos 231 e 232) do Título conferido à Ordem Social. Tanto para a autonomia quanto para a autodeterminação, o direito às terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas constitui questão central, das quais depende a coleta de recursos para subsistência e a celebração dos rituais indígenas. São reconhecidos aos povos autóctones sua organização social, costumes, língua, crenças e tradições, e os direitos originários às terras que tradicionalmente têm ocupado e das quais não podem ser removidos. Além disso, o aproveitamento hídrico, incluindo potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra de riquezas minerais por não-índios só podem ser autorizados pelo Congresso Nacional, após ouvida a comunidade afetada pela medida. Caso a exploração seja autorizada, os indígenas detêm o direito de serem beneficiados com parcela dos lucros dela derivada.
80. A evolução do número de terras indígenas (TI) sob consideração do Estado, nos últimos dez anos, expressa o vigor do compromisso brasileiro. Apenas no período 2003 a 2006, houve: (1) delimitação¹¹ física de 40 áreas; (2) declaração de 18 terras por parte do Ministério da Justiça; e, (3) homologação de 60 atos declaratórios por parte do Presidente da República (Anexos, Quadro 11). alcançando algo como 103 milhões de hectares.
81. A demarcação da Terra Indígena Raposa Serra do Sol constitui exemplo paradigmático da atuação do Poder Público em prol da autodeterminação dos povos. A área, habitação ancestral dos povos Macuxi, Wapichana, Ingarikó, Taurepang e Patamona, localiza-se a nordeste do Estado de Roraima, entre os rios Tacutu, Maú, Miang, Surumu, fronteira com a Venezuela, e tem uma população estimada em 15.000 habitantes. Em 15 de abril de 2005, o Presidente da República assinou decreto que homologou a declaração da terra indígena em área contínua (posse definitiva de mais de um milhão e setecentos

¹¹ O processo administrativo de demarcação de terras indígenas no Brasil – regulamentado pelo Decreto 1775/96 – é constituído por diversas fases. A primeira fase – **identificação ou delimitação** – corresponde à etapa que se inicia com a formação de Grupo Técnico (GT) de identificação e delimitação, que irá, juntamente com a comunidade indígena envolvida, realizar estudos, levantamentos de campo e relatórios que visam identificar os limites da terra indígena a ser demarcada. Após a publicação do resumo do relatório do GT, a FUNAI deverá receber e analisar possíveis contestações de terceiros à área identificada e delimitada. A segunda fase do processo de demarcação de terras indígenas – **declaração** – corresponde à etapa em que o Ministro da Justiça, com fundamento no parágrafo 1º do artigo 231 da Constituição Federal, analisa o relatório de identificação e delimitação elaborado pelo GT e aprovado pela FUNAI, bem como eventuais contestações impetradas, e poderá expedir Portaria declaratória de terra indígena. A terceira fase – **demarcação** – corresponde ao momento em que, com base em Portaria declaratória do Ministro da Justiça, é realizada em campo a materialização dos limites da terra indígena, mediante abertura de picadas, colocação de marcos – geodésicos e azimutais – e placas indicativas. A quarta fase – **homologação** – é concluída por meio da edição de Decreto de homologação, no qual a Administração Pública confirma a legalidade do conjunto de atos jurídicos que informam o procedimento administrativo de demarcação. O direito brasileiro confere ao Presidente da República a competência privativa de homologar, por meio de Decreto, a demarcação administrativa realizada pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI), de acordo com os limites declarados na Portaria do Ministro de Estado da Justiça. Após a homologação, a terra indígena deve ser registrada no Cartório de Registro de Imóveis e na Secretaria de Patrimônio da União.

mil hectares) e instituiu um Comitê Gestor para coordenar a implementação das ações federais em Roraima.

82. A política indigenista não se restringe à demarcação e à legalização de terras: existem diversos programas direcionados à melhoria das condições de vida da população autóctone. Reflexo disso é que a população indígena brasileira tem tido um crescimento significativo nos últimos anos (de 3 a 5%), superior à média nacional dentre os não-indígenas. Tal majoração indica que as políticas direcionadas a esse grupo têm surtido efeito positivo, que acarretou aumento de mais de 350% da população, registrada uma média anual de 3 a 5%, superior a média de 1,7% dentre os não-indígenas (Anexos, Tabela 19 e Figura 5). Assim, em 1955, a população de indígenas era de 120 mil; em 2004, contavam-se 410 mil indígenas, implicando aumento de quase 350% daquela população. A proporção de pobres da população indígena é elevada (38,4%), especialmente na área rural (64,3%). Quanto à escolaridade, na faixa de 0 a 3 anos de estudo, a situação da comunidade indígena (64,9%) é pior que a média do país (45,1%), permanecendo nesta condição nas demais faixas de anos de estudo. Em relação à questão etária, trata-se de uma população com número expressivo de crianças e jovens (Anexos, Tabelas 20 e 21, Figuras 6 e 7). Esse contingente distribui-se em aproximadamente 600 terras indígenas nas quais podem ser encontrados indivíduos pertencentes a 220 etnias e registrados cerca de 180 idiomas além do idioma oficial, o português. Essas terras compreendem cerca de 12,5 % do território brasileiro, alcançando algo como 103 milhões de hectares. Neste marco, segundo a Fundação Nacional do Índio (Funai), órgão responsável pela política indigenista do país, 75% já foram demarcadas e as demais encontram-se em processo de demarcação (Anexos, Figura 8).
83. No final do ano de 2005, o Estado brasileiro firmou o Acordo de Cumprimento de Recomendações em referência à decisão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos que imputou ao Estado responsabilidade internacional por violação a direitos em virtude da morte do jovem índio Ovelário Tames por policiais civis no Território de Roraima, em 1988. Restaram acordados: (1) a indenização para a família da vítima no valor de R\$ 90.000,00; (2) a designação de defensores públicos federais para atuarem em Roraima; (3) a instalação do espaço verde "Ovelário Tames" no Centro Cívico da capital Boa Vista a título de reparação simbólica; e, (4) o apoio financeiro ao Projeto *Balcão de Direitos*, executado pelo Conselho Indigenista de Roraima em coordenação com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos.
84. No plano nacional, a realização de conferências regionais e da I Conferência Nacional dos Povos Indígenas, em Brasília, no período de 12 a 19 de abril de 2006, têm subsidiado a construção de uma política indigenista mais afinada com as especificidades étnicas, sócio-culturais, econômicas e políticas desses povos. Constituem mecanismo inédito de organização para participação na tomada de decisão sobre leis e políticas públicas que lhes dizem respeito. Da I Conferência Nacional dos Povos Indígenas participaram cerca de 800 representantes indígenas eleitos por suas comunidades, durante as conferências regionais promovidas pela FUNAI. As conferências regionais serviram como preparação para as discussões da I Conferência Nacional sobre diversos assuntos de interesse das comunidades indígenas, como autonomia política, educação, saúde, gestão territorial e criação do Conselho Nacional de Políticas Indígenas. Os representantes distribuíam-se em 230 etnias provenientes das cinco regiões do país e reuniram-se em nove cidades para as conferências regionais: Maceió (Alagoas); Florianópolis (Santa Catarina); Dourados (Mato-Grosso do Sul); Pirenópolis (Goiás); Cuiabá (Mato-Grosso); Manaus (Amazonas); Porto Velho (Rondônia); São

Vicente (São Paulo) e Belém (Pará). No período 1995-2005, os recursos destinados à FUNAI tiveram crescimento gradativo, com exceção dos anos 2000 e 2002, alcançando pouco acima do dobro em 2005 (Anexos, Quadro 12).

85. Não obstante os vários progressos referidos, inúmeros grupos indígenas seguem vivendo em condições de alta vulnerabilidade, repetindo-se situações de disputa acirrada de suas terras por empresas privadas e fazendeiros, com intoleráveis episódios de assassinatos de lideranças e violência policial em ações de reintegração de posse determinadas pelo Poder Judiciário. Registraram-se também problemas na área da saúde indígena e preocupantes estatísticas relacionadas à mortalidade infantil em grupos como os Guaranis de Mato Grosso do Sul, entre outros. Tal situação exigiu a formação de Grupos de Trabalho Emergencial, reunindo gestores da SEDH/PR, MDS, Funai, Funasa e outras instâncias de Governo.
86. Outra comunidade tradicional brasileira é a quilombola ou remanescentes de quilombos. Historicamente, constituíram coletividades que viviam em locais isolados em resultado da fuga da condição de escravidão, bem como em terras recebidas como contrapartida a serviços prestados. Os remanescentes de quilombos estão presentes em praticamente todos os Estados brasileiros e integram-se no binômio identidade e território. De acordo com levantamento da Fundação Cultural Palmares do Ministério da Cultura, foram reconhecidas como quilombolas 743 dessas comunidades espalhadas pelo território nacional.¹²
87. A Constituição estabelece (artigo 216, §5º) o tombamento de todos os documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, bem como a posse permanente das terras aos quilombolas que as ocupam (art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). Com efeito, o vínculo com a terra é aspecto central, ao garantir a manutenção da cultura, das ligações com os ancestrais, das tradições e do desenvolvimento material.
88. A edição de decreto de 2003 (nº 4887) regulamentou o referido tombamento. Centrado no auto-reconhecimento, o ato normativo prevê a possibilidade das próprias comunidades se autodefinirem como remanescentes de quilombos e apresentarem a área que lhes pertence, o que será certificado pela Fundação Cultural Palmares. Compete ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, a delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos, cuja posse é exercida de forma coletiva. Desde a edição do decreto, já foram instaurados 270 processos de regularização fundiária em benefício de 400 comunidades.
89. O referido decreto foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade que teve seu pedido de liminar negado pelo Supremo Tribunal Federal. Como o processo de controle de constitucionalidade no Brasil admite a participação social como *Amicus Curiae*, várias organizações da sociedade civil têm defendido a conformidade do ato com a Constituição Federal. A propositura da Ação Direta, no entanto, revigorou a reivindicação social pela regularização imediata das terras, o que vem sendo atendido.
90. A criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (março/2003) foi decisiva para o incremento das regularizações de terras quilombolas, uma vez que o tema passou a contar com dotação específica dentro do Plano Plurianual de 2004-2007 e tornou-se objeto de amplo debate com a sociedade civil. O Programa *Brasil Quilombola* reúne medidas de caráter inovador

¹² Acesso em 11 de junho de 2006. Disponível em: www.planalto.gov.br/seppir

organizadas segundo três eixos: (1) a promoção da intersetorialidade da intervenção pública, na medida em que busca envolver, de forma integrada, convergente e articulada, os recursos dos diversos órgãos governamentais; (2) o respeito à identidade étnica das comunidades, pois o desenho do Programa parte do entendimento de que os quilombos se constituem em dimensões sócio-políticas, econômicas e culturais, todas significativas para a construção e a atualização de sua identidade; e, (3) a agilização dos procedimentos de titulação das terras ocupadas por comunidades remanescentes dos quilombos.

91. No que concerne ao povo cigano, a Constituição brasileira (artigos 250 e 255) contempla-os por meio da proibição a qualquer tipo de discriminação arbitrária. Por sua vez, o *Programa Nacional de Direitos Humanos I* (1996-2000) previu rol de direitos específicos, entre os quais o respeito à história e à cultura cigana, o apoio a Municípios nos quais sejam identificadas comunidades ciganas, o estímulo à revisão de documentos, dicionários e livros escolares que contenham estereótipos depreciativos com respeito aos ciganos e a necessidade de se promover ações educativas nesta área.
92. Os ciganos também participaram da mobilização da sociedade para a I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, realizada em julho de 2005, tendo suas necessidades sistematizadas no *Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial*, que se encontra em fase final de elaboração. As diretrizes gerais do Plano são comuns aos três grupos referidos no presente artigo: (1) a instituição de programas de capacitação em empresas privadas sobre a cultura negra, cigana e indígena, por meio de parcerias com Delegacias Regionais do Trabalho e dos movimentos de direitos; (2) o estímulo para que o processo de formação educacional se pautar pela pluralidade cultural, pautado pela educação com respeito à diversidade; (3) a inclusão, no currículo escolar, das disciplinas história e literatura dos povos indígenas, negros, ciganos e outras minorias, conforme as peculiaridades de cada povo; (4) a capacitação de professores do ensino fundamental e médio para prevenir discriminações; (5) o estímulo, por intermédio de instituições de fomento, ao desenvolvimento de linhas e grupos de pesquisa sobre a temática da diversidade cultural; e, (6) a promoção do acesso a bolsas de estudos de iniciação científica, sem limite de idade, para afrodescendentes, indígenas, ciganos e quilombolas.
93. A cultura nômade do povo cigano gera necessidade de algumas diretrizes educacionais específicas como a criação de escola móvel, itinerante, para alfabetização dos ciganos (crianças, adolescentes e adultos nômades) e a promoção de cursos de alfabetização específica para crianças ciganas, por meio de unidades móveis, com programas e profissionais capacitados para alfabetização rápida, eficaz e bilíngüe, também contempladas na Conferência.
94. Recentemente, outra reivindicação cigana expressa na I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial foi atendida com a instituição do dia 24 de maio como Dia Nacional do Cigano. A data representa ciganos de diversos clãs de todo o mundo, que comemoram o dia de Santa Sara Kali, reconhecida como sua padroeira. Ao instituir a data, o Governo Federal estabeleceu a implementação de um marco oficial que permite incluir a questão cigana na agenda política brasileira.

ARTIGO 2

§1. Cada Estado Membro no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios

apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.

§2. Os Estados Membros no presente Pacto comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados se exercerão sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação.

§3. Os países em desenvolvimento, levando devidamente em consideração os direitos humanos e a situação econômica nacional, poderão determinar em que medida garantirão os direitos econômicos reconhecidos no presente Pacto àqueles que não sejam seus nacionais.

95. A preservação da igualdade exige proibir a discriminação devida a raça, etnia, orientação sexual, bem como a dirigida a pessoas com deficiência, aos idosos, aos penalmente condenados e aos estrangeiros. Ademais, o Estado brasileiro tem assegurado medidas positivas de incentivo à especificação dos sujeitos de direitos, ainda que persistam violações de direitos ligadas à discriminação.

MEDIDAS ADOTADAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO PROGRESSIVA DO DIREITO À IGUALDADE

96. Diversas medidas legislativas e políticas públicas que visam à defesa de grupos em situação de vulnerabilidade foram adotadas pelo Estado brasileiro desde o Relatório Inicial sobre a implementação do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

97. Três Secretarias Especiais, diretamente vinculadas à Presidência da República e dotadas de *status* de Ministério foram instituídas em 2003, a saber: Direitos Humanos (SEDH); Políticas para Mulheres (SPM); e Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR).

98. A SEPPIR tem por atribuição concretizar os dispositivos de igualdade étnica e racial expostos no Direito Internacional dos Direitos Humanos e na Constituição brasileira. A transversalidade de atuação da SEPPIR, que garante a promoção do enfrentamento das iniquidades raciais no âmbito das políticas públicas, requer articulação com os demais Poderes e níveis de governo. Suas ações serão descritas ao longo deste Relatório, segundo a perspectiva racial de cada um dos direitos.

99. Ainda no ano de 2003, foi criado o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, integrado por 17 representantes de Ministérios, 20 da sociedade civil e três personalidades de notório reconhecimento no campo das relações raciais. Presidido pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, o Conselho tem por objetivo a proposição de políticas de promoção da igualdade racial em âmbito nacional, com ênfase na população negra e demais segmentos étnicos da população brasileira, de combate à discriminação racial e de redução das desigualdades raciais nos aspectos econômico e financeiro, social, político e cultural.

100. O Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir) foi instituído em maio de 2004 e é integrado por diversos órgãos da administração pública estadual e municipal, empresas e organizações não-governamentais. Tem por objetivo a articulação de esforços com vistas ao combate de desigualdades raciais existentes. Em 2006, 23 estados e 427 municípios integravam o Fipir, sendo que destes, 184 contavam com algum tipo de estrutura oficial, realizando trabalhos voltados para a geração de emprego e renda, para a promoção da saúde, da educação e do desenvolvimento socioeconômico da população negra. A articulação entre a SEPPIR e o Fórum Intergovernamental garante a implementação de conjunto de atividades como a capacitação de gestores, a assessoria

técnica para elaboração de planos locais de promoção da igualdade racial, e o intercâmbio de boas práticas.

101. A I Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial, mencionada no artigo 1º, deste Relatório, resultou de 27 conferências locais (Estaduais e do Distrito Federal), responsáveis pela mobilização de cerca de 90 mil pessoas em todo o país. Mais de 2 mil delegados e convidados participaram e debateram questões atinentes à efetivação da igualdade racial, sistematizadas no Plano Nacional de Igualdade Racial, ora em fase de final de escrutínio pela Casa Civil da Presidência da República, a qual lhe conferirá *status* normativo adequado.
102. Os esforços brasileiros em prol da progressiva implementação dos direitos específicos aos grupos raciais podem ser referendados internacionalmente pelo apoio e financiamento à Relatoria Especial para os Direitos das Pessoas Afrodescendentes e contra a Discriminação Racial, no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, bem como pela presidência do Grupo de Trabalho encarregado de elaborar Projeto de Convenção Interamericana contra o Racismo e Toda Forma de Discriminação e Intolerância, sob os auspícios daquela Comissão. Por fim, o Brasil sediou, em julho de 2006, a Conferência Regional das Américas sobre os Avanços e Desafios no Plano de Ação contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, que contou com cerca de 350 participantes, de 21 países, bem como a II Conferência de Intelectuais Africanos e da Diáspora (II CIAD), contando com a participação de cerca de 300 pessoas, de 53 países.
103. No que se refere à proteção dos homossexuais (gays, lésbicas, bissexuais, transsexuais e transgêneros), cabe menção ao lançamento do Programa *Brasil sem Homofobia - Programa de Combate à Violência e à Discriminação contra GLBTT e de Promoção da Cidadania Homossexual*, que prevê diversas ações de proteção e promoção desses direitos, dentre os quais o direito à segurança, educação, saúde, trabalho, cultura, políticas para a juventude, políticas para as mulheres e políticas contra o racismo e a homofobia. No ano de 2004, o Governo federal foi responsável pela execução de R\$ 200.000,00 na implementação do referido Programa, tendo este valor aumentado para R\$ 2.900.000,00, em 2005, e para R\$7.019.087, em 2006, com o significativo aporte de emendas parlamentares para essa finalidade.
104. Dentre as ações já em curso para enfrentar a rotina de violência, discriminação e assassinatos de que é vítima esse segmento vulnerável da população brasileira, destaca-se a criação de Centros de Referência em Direitos Humanos. Resultado da parceria entre poder público federal, estadual, municipal e organizações da sociedade civil, somam-se hoje 17 centros em funcionamento e dois em processo de implementação. Teve início também em 2006 a confecção de uma rede formada pelos centros e escritórios de assistência jurídica que possam resolver de forma judicial e extrajudicial conflitos em que figure tal público. Está em fase final de implantação, no âmbito da SEDH/PR, mediante convênio com a Caixa Econômica Federal, para funcionar ainda em 2006, uma estrutura inicial de gerenciamento permanente do Programa Brasil sem Homofobia.
105. O Congresso Nacional tem sido ator fundamental na discussão sobre os direitos dos homossexuais. Com vistas à sistematização de propostas de alteração legislativa, criou em 2004 a *Frente Parlamentar pela Livre Expressão Sexual*. Encontra-se sob sua apreciação projeto de lei que estabelece o tipo penal da discriminação por orientação sexual.
106. Decisões protetivas dos direitos GLBTT tem sido exarada pelo Poder Judiciário, como em recente decisão judicial que cancelou o sinal de uma concessionária de televisão aberta por haver descumprido ordem de retirar do ar programa com sugestão homofóbica e permitiu tempo de

transmissão nos mesmos veículo e horário para direito de resposta durante 60 dias.

107. Os esforços em prol da consolidação de direitos específicos aos homossexuais estão, ainda contemplados em iniciativas brasileiras no plano internacional. Nos anos de 2003 e 2004, o Estado brasileiro apresentou projetos de resolução à Comissão de Direitos Humanos da ONU que caracteriza a discriminação por orientação sexual como violação de direitos humanos. Circunstâncias parlamentares determinaram que a iniciativa não prosperasse, mas não a afastaram do horizonte da política externa brasileira, haja vista ter o tema da não-discriminação contra homossexuais passado a constar das pautas das IV e V Reuniões de Altas Autoridades em Direitos Humanos do Mercosul (RAADH), respectivamente em junho e agosto de 2006, conforme proposta apresentada pelo Brasil. Vale ainda ressaltar a instituição no âmbito da RAADH, também seguindo proposta brasileira, de Grupo de Trabalho sobre Discriminação por Orientação Sexual.
108. Em relação a pessoas com deficiência, as políticas criadas buscam assegurar a inclusão dos mais de 24 milhões de brasileiros com necessidades especiais, de modo que se garanta sua participação efetiva na vida do país.
109. Entre os direitos específicos das pessoas com deficiência, inclui-se a questão da acessibilidade, que envolve não apenas o direito de deslocamento pelo meio físico com maior autonomia, mas a possibilidade de usufruir das redes de serviços (educação, transporte, cultura, lazer etc.) e de informações (televisão, imprensa, bibliotecas, Internet etc.). Tal possibilidade requer a adequação do ambiente coletivo às exigências de todo o conjunto da população, dependente do princípio do desenho universal, o único que respeita as diferenças de caráter antropométrico e sensorial observáveis entre as pessoas.
110. O compromisso do Estado brasileiro com o tema da acessibilidade foi corroborado em dezembro de 2004, quando foi sancionado Decreto (nº 5.296) que regulamenta duas leis federais relacionadas ao tema (nº 10.048/00 e nº 10.098/00). O texto contém disposições detalhadas sobre as condições de acessibilidade arquitetônica e urbanística aos serviços de transporte, à informação e comunicação, e às assistências técnicas (instrumentos, equipamentos ou tecnologias adaptados ou especialmente desenvolvidos para melhorar a funcionalidade das pessoas com deficiências). Estão sujeitas às normas do decreto as seguintes atividades: (1) a aprovação dos projetos e das obras que tenham destinação pública ou coletiva; (2) a outorga de concessão, permissão, autorização ou habilitação de qualquer natureza; (3) a aprovação de financiamento de projetos com a utilização de recursos públicos, por meio de instrumentos como convênios, acordos, ajustes e contratos; e, (4) a concessão de aval da União na obtenção de empréstimos e financiamentos internacionais por entes públicos ou privados.
111. Visando garantir observância a essas disposições, o referido decreto estipula competências e medidas a serem adotadas, segundo prazos específicos, pelos órgãos e esferas da Administração Pública e pelas empresas concessionárias de serviços públicos, prevendo a aplicação das sanções administrativas, civis e penais cabíveis em caso de descumprimento de tais normas. Saliente-se o estabelecimento de prazo de dois anos para que a frota de veículos e equipamentos de transporte público, atualmente em operação no país, seja adaptada para atender às normas de acessibilidade. No que diz respeito aos serviços de telefonia, o Decreto estipula que as empresas deverão garantir a disponibilidade de aparelhos de uso público adaptados para pessoas com deficiência auditiva e para usuários de cadeiras de rodas, bem como a existência de centrais de intermediação de comunicação telefônica funcionando em tempo integral e atendendo a todo o território nacional.

112. Relatório elaborado pela rede não-governamental “Center for International Rehabilitation” e divulgado em agosto de 2004, portanto, meses antes da sanção do Decreto, aponta o Brasil entre os cinco países mais inclusivos do continente americano. A avaliação positiva da política brasileira para pessoas com deficiências deve-se a aspectos variados, tais como a legislação protetiva, a existência de políticas setoriais estruturadas (nas áreas de assistência social, de educação, de capacitação para o trabalho e de assistência à saúde e prevenção da deficiência, entre outras) e a mobilização social em torno do tema.
113. A inserção do *Programa Nacional de Acessibilidade* no Plano Plurianual de 2004-2007, sob responsabilidade da Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Corde) da Secretaria Especial de Direitos Humanos, incrementou a visibilidade do tema no cenário nacional. O Programa está voltado para o desenvolvimento de ações de articulação e fomento, principalmente por meio de capacitação e de especialização de técnicos e agentes sociais em acessibilidade e de divulgação do tema.
114. A I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, realizada em maio de 2006, teve como eixo central *Acessibilidade: você também tem compromisso*. Dela participaram 1.500 pessoas entre delegados, convidados e observadores internacionais. Durante a Conferência, foi lançada campanha de acessibilidade articulada entre Governo federal, entidades privadas e sociedade civil. Na oportunidade, foram votadas propostas que estão em fase de sistematização para a elaboração do Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência.
115. A proteção conferida às pessoas com deficiência tem repercussão no âmbito internacional. Desde 2002, está em debate, no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da ONU, a elaboração de texto da Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. A Missão Permanente do Brasil junto à ONU, tem participado ativamente nesse processo, por meio das contribuições de órgãos do Governo, como a Coordenadoria Nacional para Proteção da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE) e o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (CONADE), vinculados à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Em 2005 e 2006, a CORDE enviou especialistas na matéria, comentários e documentos para subsidiar a tomada de posição oficial nas discussões das sessões do Comitê de Redação *Ad Hoc*, no âmbito do ECOSOC. Ainda em dezembro de 2005, a CORDE, em convênio com a organização não-governamental Instituto Paradigma, realizou seminário para consolidar proposta básica tanto para o Governo como para a sociedade civil. A reunião do Comitê de agosto de 2006 consolidou o texto para a apresentação na primeira reunião da Assembléia Geral das Nações Unidas, no início de 2007.
116. O destaque conferido à legislação brasileira garantidora de direitos das pessoas com deficiência não afasta remanescentes inadequações de espaços e de serviços públicos no país. Nesse sentido, a efetividade das disposições de Decreto (nº 5.296) de 2004 depende do compromisso dos vários setores do Estado e da sociedade civil brasileira com a difusão da noção de acessibilidade.
117. Os direitos das crianças e adolescentes estão salvaguardados por disposições normativas que os tratam como pessoas em situação de desenvolvimento. Conforme o diploma constitucional (artigo 227) é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. A centralidade do tema está expressa nos seguintes instrumentos internacionais das Nações Unidas dos quais o Brasil é signatário: (1) a

Convenção sobre os Direitos da Criança; (2) as Regras Mínimas para a Administração de Justiça aos Menores (Regras de Beijing); (3) as Diretrizes para a Prevenção da Delinquência Juvenil; e, (4) as Regras Mínimas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade.

118. No plano interno, o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, é mundialmente reconhecido por sua observância dos parâmetros de proteção instituídos pela Convenção dos Direitos da Criança. Estão incluídas regras civis, penais, trabalhistas, administrativas e processuais, específicas para a atenção a sua condição de vulnerabilidade, espelhada na doutrina da proteção integral.
119. A legislação é acompanhada por várias instituições responsáveis pela promoção e garantia de tais direitos. Em primeiro lugar, há o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), do qual participam segmentos governamentais e da sociedade civil, e que administra o Fundo Nacional da Criança e do Adolescente. Por sua vez, o Poder Executivo federal possui, no âmbito da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, a Subsecretaria para os Direitos da Criança e do Adolescente.
120. Os direitos da criança e do adolescente evidenciam a necessidade de descentralização institucional. Nesse sentido, a maior parte dos Estados da Federação conta com Conselhos Estaduais de Direitos da Criança e do Adolescente. O Estatuto da Criança e do Adolescente prevê importante mecanismo de controle social expresso na determinação de que cada Município terá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto por cinco membros eleitos pela comunidade local por três anos. Trata-se de órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, responsável por zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.
121. Em consonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que o direito ao nome insere-se no conceito de dignidade da pessoa humana¹³ foi lançada a *Mobilização Nacional para o Registro Civil de Nascimento* que permite, por meio da articulação entre instâncias governamentais e sociedade civil, o acesso de milhares de brasileiros ao registro civil. Na convicção de que o registro constitui instrumento para o usufruto de direitos e políticas públicas, o fortalecimento do sistema brasileiro de registro civil conduzirá à erradicação do subregistro.
122. Por sua vez, o Plano Presidente Amigo da Criança tem como lastro o documento Um Mundo para as Crianças que sintetiza as considerações realizadas durante a Seção Especial pela Criança, realizada pela Assembléia Geral da ONU no ano de 2002. Com orçamento de 55,9 bilhões de reais, tem como compromisso a promoção de vidas saudáveis, educação de qualidade, a proteção contra o abuso, a proteção contra a violência e o combate ao HIV/AIDS. Para garantir o cumprimento desses compromissos, foram identificados 16 desafios que o Governo federal se propõe a enfrentar por meio de mais de 200 ações desenvolvidas por diversos ministérios (Anexos, Quadro 13).
123. Por fim, cabe destaque ao *Disque Denúncia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes*, número telefônico de utilidade pública de abrangência nacional. O Serviço *Disque Denúncia* recebe denúncias de violência sexual, física e psicológica praticadas contra crianças e adolescentes e encaminha-as às autoridades competentes, preservando o anonimato do autor da ligação. Por meio desse número, o cidadão pode obter informações sobre o que são e como funcionam os Conselhos Tutelares, além de obter o telefone do órgão mais próximo de sua casa; prestar informações sobre o paradeiro de crianças e adolescentes desaparecidos; e denunciar casos de tráfico de pessoas. Desde maio de 2003, o Disque Denúncia recebeu mais de 120 mil ligações,

¹³ Recurso Extraordinário nº 248.869, Relator Ministro Maurício Corrêa, Diário de Justiça 12/03/04

provenientes de 2.500 Municípios, e encaminhou 17 mil denúncias aos órgãos de responsabilização e defesa. Por meio do *Disque Denúncia* toda a sociedade brasileira pode contribuir para a proteção das crianças e adolescentes do país. O número é fácil (100), o anonimato é garantido e grande campanha de divulgação foi realizada em 18 de maio de 2006.

124. No mesmo vértice de vulnerabilidade da infância e adolescência está a juventude. No dia 1º de fevereiro de 2005, foi anunciada uma ampla política nacional dirigida a esse segmento: (1) a criação do Conselho Nacional da Juventude; (2) o estabelecimento da Secretaria Nacional de Juventude, vinculada à Secretaria-Geral da Presidência da República; e, (3) a instituição da Política Nacional para a Juventude e do *Programa Nacional de Inclusão de Jovens* (Pró-Jovem).
125. A atenção prioritária à juventude responde a reivindicações de movimentos sociais juvenis de diferentes matizes, de organizações da sociedade civil e de iniciativas do Poder Legislativo. Compete ao Conselho Nacional a proposição e a formulação de diretrizes para a ação governamental no que diz respeito à promoção de políticas públicas para a juventude. A Secretaria Nacional de Juventude tem articulado e integrado os diversos programas e ações do Governo federal voltados para o público jovem. O Pró-Jovem, principal programa do Governo Federal voltado para aquele público, será objeto de análise no artigo 6º.
126. No que tange ao segmento especialmente vulnerável representado pelos adolescentes em conflito com a lei, registrou-se em 2006 um marco importante com a aprovação do Sinase - Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. O Sinase é fruto de uma construção coletiva que envolveu diversas áreas de governo, representantes de entidades e especialistas. O Sistema cria um plano de diretrizes para as unidades de internação, definindo as atribuições e responsabilidades dos governos Federal, Estaduais e Municipais no atendimento aos adolescentes infratores, e orienta a ação socioeducativa, definindo critérios pedagógicos e condições básicas para o funcionamento das instituições.

Dentre as medidas aprovadas no plano está a vinculação das escolas das unidades de internação ao sistema formal de ensino de cada Estado; a adoção de uma arquitetura padrão para os centros que permita contar com espaços de esporte, e locais para oficinas culturais e de capacitação. O SINASE determina também que se privilegie a liberdade assistida à reclusão dos adolescentes. O Sistema reafirma a diretriz do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) sobre a natureza pedagógica da medida socioeducativa.

127. Os idosos são, igualmente, titulares de direitos e políticas públicas específicas. A Constituição Federal (artigo 230) assevera como dever da família, da sociedade e do Estado amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade. A Política Nacional do Idoso (Lei nº 8842/94) e o recente Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003) constituem marco significativo para a garantia de uma melhor qualidade de vida aos idosos. A proteção conferida pelo Estatuto traduz-se na definição de direitos a pessoas com idade igual ou superior a 60 anos, entre os quais: prioridade no atendimento do serviço público; acesso gratuito a medicamentos; proibição de reajuste em planos de saúde por idade; transporte urbano gratuito; e, meia-entrada em espetáculos culturais. Certas condutas contra o idoso foram criminalizadas (discriminação, abandono, maus-tratos), sendo tais crimes punidos com penas que variam de 2 meses a 12 anos de prisão.
128. Ainda no ano de 2002, foi instituído o Conselho Nacional de Direitos do Idoso, composto paritariamente por representantes governamentais e da sociedade civil. O colegiado estimula a coordenação entre diversas esferas de poder e do controle social para a proposição e implementação

de políticas públicas voltadas os idosos.

129. Encontra-se em fase de implementação o *Plano de Ação de Enfrentamento à Violência Contra a Pessoa Idosa*, coordenado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos. No ano de 2006, serão consolidados, em articulação com Estados e Municípios, bem como com organizações da sociedade civil, cinco Centros de Referências de Prevenção à Violência e Maus-Tratos contra a pessoa idosa.
130. A I Conferência de Direito do Idoso, realizada em maio de 2006, teve como tema *Construindo a Rede de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa*. Resultado de conferências regionais ocorridas em todos os Estados da Federação e no Distrito Federal, o evento contou com a participação de cerca de 700 delegados governamentais e da sociedade civil. Seu caráter deliberativo possibilitou sério debate sobre temas como violência, saúde, assistência social, educação, lazer, cultura e financiamento das ações de governo.
131. Tendo em conta a estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de que em 20 anos o Brasil terá a sexta maior população idosa do mundo, o país engaja-se em uma frente mundial de luta pelos direitos da pessoa idosa. Em seguimento à II Assembléia Mundial do Envelhecimento promovida pelas Nações Unidas em Madri, no ano de 2002, o Brasil sediará, em novembro de 2007, a Conferência Regional América Latina e Caribe ("Madri + 5") com o objetivo de avaliar o *Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento*.
132. Por fim, cabe referência aos direitos conferidos aos estrangeiros. É certo que a imigração constitui elemento importante para a compreensão do quadro social brasileiro. Fluxos migratórios africanos e europeus são constitutivos do multiculturalismo característico do país. Nos últimos anos, no entanto, o Brasil passa a ser importante origem de emigrantes. Dados do Ministério da Justiça estimam que existam hoje no Brasil cerca de 1,5 milhão de estrangeiros e aproximadamente 3,5 milhões de brasileiros no exterior, principalmente nos Estados Unidos, países da Europa, Japão, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Paraguai.¹⁴
133. A Constituição brasileira prevê tratamento igualitário para todos os cidadãos brasileiros, bem como para os estrangeiros residentes no país.¹⁵ A incidência dos direitos fundamentais para estrangeiros presentes em território brasileiro instrui a política penal em relação a essas pessoas, uma vez que é defesa a extradição de estrangeiros¹⁶ perseguidos por crimes políticos ou para países onde haja risco de condenação à pena capital.
134. Quanto ao cumprimento de pena de estrangeiro condenado no Brasil, o Ministério da Justiça vem-se manifestando favoravelmente à formalização de tratados de transferência de presos, possibilitando ao estrangeiro o cumprimento da pena privativa de liberdade, no Brasil, imposta em seu país de origem. Do mesmo modo, o brasileiro condenado no exterior poderá cumprir a pena em território brasileiro. Tais tratados encerram questão de relevância ao permitir ao preso cumprir pena em seu país de origem, junto a seus familiares e compatriotas. Por outro lado, é fundamental que o sistema penitenciário responsável pela reabilitação do preso seja o mesmo do local onde deverá reintegrar-se após o cumprimento da pena. (VERIFICAR).
135. Entre os estrangeiros presentes em território brasileiro, há 2.978 refugiados provenientes de 50

¹⁴ Acesso em: 17 de agosto de 2006. Disponível em: www.mj.gov.br (Estrangeiros).

¹⁵ A expressão "estrangeiros residentes no país" é entendida pelo Supremo Tribunal Federal e pela doutrina de modo abrangente e refere-se a qualquer estrangeiro que esteja em território brasileiro. Segundo o Supremo Tribunal Federal "o teor do disposto no *caput* do Artigo 5º da Constituição Federal, os estrangeiros residentes no País têm jus aos direitos e garantias fundamentais." (HC 74.051, Relator Ministro Marco Aurélio, Diário Judicial 20/09/96)

¹⁶ É proibida a extradição de brasileiro, salvo o naturalizado, por crime comum antes da naturalização, ou por comprovado envolvimento com tráfico ilícito de entorpecentes.

países. O maior contingente vem de Angola com 1.692 pessoas, seguido pelo da Libéria, 258; República Democrática do Congo, 186; Serra Leoa, 161; Cuba, 90; Colômbia, 83; Iraque, 72; Sérvia, 48; Peru, 40. Entre 1996 e 2004, o Brasil realizou 555 repatriações, 472 deportações, 1.242 expulsões e 106 extradições.

136. As referências realizadas à igualdade racial, bem como a grupos considerados vulneráveis como homossexuais, portadores de deficiência, crianças e adolescentes, jovens, idosos e estrangeiros serão complementadas pela apresentação de dados desagregados no exame de cada artigo. Da mesma forma, outros grupos não mencionados no presente artigo, serão objeto de análise no decorrer deste Relatório. Nesse sentido, o artigo 3º trará dados específicos sobre a igualdade de gênero.

ARTIGO 3º

Os Estados Membros no presente Pacto comprometem-se a assegurar a homens e mulheres igualdade no gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais enumerados no presente Pacto.

137. A igualdade entre os sexos na titularidade de direitos e obrigações, apesar de prevista no arcabouço legal brasileiro [tratados ratificados, Constituição Federal (artigo 5º, inciso I) e legislações ordinárias], ainda é objeto de conquista pela sociedade brasileira.
138. No que respeita aos direitos econômicos, sociais e culturais, apesar de apresentarem nível educacional, em média, superior ao dos homens, as mulheres ainda concentram-se nos piores postos de trabalho, com menor remuneração e proteção social. Assim, se as mulheres ocupadas têm cerca de oito anos de estudo, contra sete dos homens (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2004), aproximadamente 17% delas concentram-se no emprego doméstico, ocupação caracterizada pela precariedade, exploração, rendimentos baixos (em média inferiores a um salário mínimo) e, raramente, em caráter formal. De modo geral, o rendimento-hora das mulheres alcança apenas 80% daquele recebido pelos homens, aumentando essa defasagem à medida que aumenta o nível educacional: entre a população com 12 anos ou mais de estudo, as mulheres recebem apenas 60% do auferido pelos homens (*vide* artigo 7º).
139. Por fim, é importante destacar o fenômeno da violência doméstica, pela magnitude e repercussão que tem na vida das mulheres. Pesquisa realizada pela Fundação Perseu Abramo, em 2001, em todo o território brasileiro, revelou que 19% das mulheres entrevistadas declararam, espontaneamente, terem sido vítimas de violência. Quando estimuladas pela citação de diferentes formas de agressão, esse percentual saltou para 43%. Acredita-se, segundo os dados do estudo, que no mínimo 2,1 milhões de mulheres são espancadas por ano no Brasil, ou seja, uma a cada 15 segundos. Essa violência, que se manifesta das mais diferentes formas (física, psíquica, moral, sexual, patrimonial) fundamenta-se em relações desiguais de poder e autoridade que se estabelecem entre homens e mulheres em todas as esferas da vida e, em particular, na esfera privada, constituindo expressão das desigualdades de gênero ainda persistentes na sociedade.

MEDIDAS ADOTADAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO PROGRESSIVA DO DIREITO À IGUALDADE DE GÊNERO.

- 140.** No intuito de promover a igualdade real entre homens e mulheres, diversas políticas públicas e alterações normativas têm sido levadas a cabo. O Brasil é parte da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher desde 1984, tendo ratificado, em 2002, o Protocolo Facultativo à referida Convenção, o que possibilitará o envio de petições individuais ao Comitê para Eliminação da Discriminação contra a Mulher das Nações Unidas. O país é, ainda, parte da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), desde 1995. A Convenção Interamericana foi o primeiro instrumento internacional de proteção dos direitos humanos a reconhecer a violência contra a mulher como um fenômeno generalizado, que alcança, sem distinção de raça, classe, religião, idade ou qualquer outra condição, elevado número de mulheres. O Brasil apoiou a Declaração de Viena sobre Direitos Humanos, de 1993 (que condenou a violência contra a mulher e que afirmou que os direitos humanos da mulher e da menina são parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais); a Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher, de 1993; a Declaração do Cairo sobre População e Desenvolvimento, de 1994; e, a Declaração e Programa de Ação de Pequim, aprovados pela Quarta Conferência Mundial sobre os Direitos da Mulher, de 1995. Ressalte-se, ainda, que em março de 2006, o Estado brasileiro ratificou o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em especial Mulheres e Crianças.
- 141.** Entre as alterações legislativas, foi retirada da expressão “mulher honesta” dos artigos 215 e 216 do Código Penal, que tratam dos crimes de posse sexual e de atentado ao pudor, ambos mediante fraude. Anteriormente, para a configuração de ato criminoso a mulher precisava comprovar sua condição de “honestidade”. Seguindo recomendação do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Lei nº 11.106/05 retirou tal expressão e estendeu a pena em 50%, se o autor dos crimes for parente, cônjuge, companheiro, empregador da vítima ou, se por qualquer outro título, possuir autoridade sobre ela. Tal lei ensejou outras importantes alterações: (1) o artigo 231 do Código Penal, que tipificava como crime apenas o “tráfico de mulheres” para o exercício de prostituição, passou a referir-se ao tráfico de pessoas do qual podem ser vítimas mulheres e homens; (2) no artigo 227, que disciplina o crime de indução de alguém a satisfazer lascívia de outro, o companheiro passou a poder ser tipificado como agente do crime; e, (3) no artigo 148, sobre crime de seqüestro e cárcere privado, a pena passou a valer também nos casos em que o agente é companheiro da vítima ou se o crime for praticado com fins libidinosos. Por fim, foram revogados: os casos de extinção da punibilidade quando a vítima casar com o agente ou com terceiro; e, os crimes de seduzir mulher virgem, de raptar mulher honesta, de raptar mulher menor de idade com consentimento e de adultério.
- 142.** Ainda no que diz respeito às alterações no Código Penal, a Lei nº 10.886/2004 ampliou o artigo 129 do Código, relativo à lesão corporal, criando o tipo especial “violência doméstica”. A lei define o crime de violência doméstica, estabelece a pena de detenção de seis meses a um ano para o agressor e define um adicional de um terço da pena em situações de lesão corporal de natureza grave ou seguida de morte quando praticada por parente, companheiro ou por quem conviva ou tenha convivido com a vítima da violência.
- 143.** Na esfera civil também houve modificações. O novo Código Civil (Lei nº 10.406/02), que entrou em vigor no início de 2003, suprimiu de seu ordenamento disposições anacrônicas que tratavam a mulher com demérito. Seu artigo inicial passa a estabelecer que todas as pessoas são titulares de direitos e

obrigações, e não mais todos os homens, como expunha o Código de 1916. O novo Código põe fim ao direito dado aos homens de solicitarem a anulação do casamento caso suas esposas não fossem virgens à época do matrimônio e à possibilidade de os pais deserdarem suas filhas “desonestas”. O poder dos pais sobre os filhos deixa de chamar-se pátrio poder e passa a ser denominado poder familiar; a guarda dos filhos em caso de separação não mais deve ser obrigatoriamente da mãe, devendo prevalecer o princípio do melhor interesse da criança ou do adolescente; e, tanto o homem quanto a mulher passam a poder adotar o sobrenome do cônjuge quando se casam, enquanto o Código anterior facultava apenas à mulher a mudança de nome.

- 144.** Ainda no que se refere às inovações legislativas, em consideração às recomendações da 29ª Sessão do Comitê para Eliminação da Discriminação contra a Mulher e ao Relatório de Mérito no. 51/01 (Caso Maria da Penha) elaborado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que dizem respeito à necessidade de criação de lei sobre violência doméstica e à adoção de medidas para prevenir e combater a violência contra a mulher, o Poder Executivo elaborou, em 2004, proposta de medida legislativa para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil, o qual foi sancionado em agosto de 2006 com a nomenclatura de “Lei Maria da Penha”. A norma dispõe sobre os mecanismos de enfrentamento à violência doméstica e familiar praticada contra as mulheres e estabelece medidas para sua prevenção, bem como para a assistência às vítimas e punição dos responsáveis. Sua elaboração foi discutida com os órgãos e os representantes da sociedade civil, revelando a preocupação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres em garantir a construção de um projeto em bases democráticas e com ampla participação da sociedade.
- 145.** Já na esfera do Poder Executivo, destaque-se, além da já mencionada criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, a realização, em julho de 2004, da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em Brasília, que contou com a presença de mais de 2.000 mulheres, entre delegadas e observadoras, vindas de todo o país. O processo de realização da Conferência envolveu mais de 120.000 mulheres, que participaram das plenárias municipais e regionais e das 27 Conferências Estaduais e do Distrito Federal. Ao final desse processo, foram aprovadas as diretrizes, que orientaram a elaboração do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.
- 146.** Elaborado por um grupo de trabalho interministerial, que envolveu a participação da sociedade civil, por meio de representantes do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o Plano foi lançado em dezembro de 2004, e é constituído por uma série de ações que se distribuem em cinco áreas estratégicas de atuação: (1) autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; (2) educação inclusiva e não-sexista; (3) saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; (4) enfrentamento da violência contra a mulher; e, (5) gestão e monitoramento do Plano. Essas ações vêm sendo executadas por 22 diferentes órgãos federais, que se comprometeram a empenhar esforços e recursos para cumprir os objetivos e metas do plano. O Plano deve ser executado até 2007, quando será realizada a II Conferência Nacional, conforme diretriz aprovada na Conferência de 2004.
- 147.** A atuação do Governo federal no que se refere à promoção da igualdade de gênero nas áreas de trabalho, educação e saúde, que se constituem nos três primeiros eixos do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, será apresentada, respectivamente, nos artigos 7º, 13º e 12º deste

Relatório. Neste artigo, serão destacadas as principais iniciativas que respondem ao quarto e quinto eixos do Plano, com maior destaque para o tema do enfrentamento à violência contra a mulher.

- 148.** Dentre as medidas de política adotadas pelo Poder Público, destaca-se o estabelecimento da notificação compulsória de violência contra a mulher no atendimento prestado em serviços de saúde públicos ou privados (Lei nº 10.778/03). Assim, sempre que uma mulher se dirigir a um serviço de saúde para ser atendida em função de lesões provocadas em decorrência de violência doméstica ou sexual, será obrigatória a emissão de uma notificação que deverá chegar ao Ministério da Saúde, após passar pelas instâncias municipais e estaduais de saúde. Esse procedimento permite construir uma base de dados integrada de informações sobre a violência contra a mulher, contribuindo para avaliação mais precisa do fenômeno, bem como para traçar o perfil das vítimas e dos agressores.
- 149.** Ainda no que se refere ao combate à violência doméstica, foi lançada, em novembro de 2005, a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 (cuja criação havia sido determinada pela Lei nº 10.714/03) destinada a receber denúncias, orientar e encaminhar os casos de violência contra a mulher. O serviço constitui, igualmente, importante instrumento para melhorar o conhecimento sobre a matéria.
- 150.** A política de combate à violência contra a mulher é organizada para a prevenção, a atenção e a proteção às mulheres em situação de violência, bem como a punição dos agressores. É estruturada por meio da implementação das redes de serviços, da capacitação de profissionais, da criação de normas e padrões para o atendimento, do aperfeiçoamento da legislação e de iniciativas que interfiram em padrões culturais incompatíveis com o respeito aos direitos humanos que perdurem na sociedade brasileira. Os recursos destinados às diferentes ações do programa do Combate à Violência contra as Mulheres no período de 2003 a 2005 estão apresentados na Figura 9 dos Anexos. As redes de proteção têm como objetivo assegurar atendimento integral à mulher vítima de violência, em articulação com assistência jurídica, social e serviços de saúde, segurança, educação e trabalho. Os serviços e organizações que compõem a rede são: Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs), Distritos Policiais, Centros de Referência, Defensorias Públicas e Defensorias Públicas da Mulher, Ouvidoria Pública da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Institutos Médicos Legais, Serviços de Saúde, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros e Casas Abrigo. A integração das equipes, o intercâmbio de informações e a articulação para a ação complementar são requisitos fundamentais para o funcionamento em rede, cuja construção permanece um desafio, sobretudo porque os serviços que a constituem pertencem ou dependem de distintas esferas da administração pública estadual e municipal (Anexos, Figuras 10, 11, 12, 13 e 14).
- 151.** Entre 2003 e 2004, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) apoiou o reaparelhamento ou a criação de 27 centros de referência e 34 casas abrigo. Em 2005, 46 centros foram criados e 3 serviços reequipados. O apoio financeiro da SPM permitiu, ainda, a instalação de 12 defensorias públicas da mulher e quatro núcleos especializados de atendimento à mulher em defensorias comuns, entre os anos de 2003 e 2005. Quatorze campanhas publicitárias, realizadas entre 2003 e 2005 alertaram a sociedade quanto à perpetuação da violência doméstica e suas conseqüências.
- 152.** O governo brasileiro tem investido no aumento do número de serviços de referência na área de saúde para atender os casos de aborto permitidos em lei (artigo 128 do Código Penal, incisos I e II). Até 1997, existiam 17 Serviços de Referência em Assistência Integral à Mulher em Situação de Violência. Em 2004, existiam

250 serviços de referência de atenção a mulheres e adolescentes vítimas de violência sexual, com anticoncepcional de emergência, sendo: 77 hospitais, 173 centros de saúde e 44 serviços de aborto legal, com previsão de aumento da rede em 30% até 2007.

153. Foram criadas quinze Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e quatro núcleos de atendimento à mulher em Distritos Policiais, entre 2003 e 2005. Foram reequipadas 50 delegacias em 2004 e estão sendo reequipadas mais 150 entre 2005 e 2006 (Anexos, Figuras 11 e 12).
154. No campo da capacitação especializada e interdisciplinar, incluiu-se a disciplina de gênero e violência contra a mulher na matriz curricular a ser aplicada nas Academias de Polícia do país. A partir de 2003, incorporou-se metodologia de capacitação de caráter interdisciplinar a todos os processos de capacitação para profissionais das áreas de segurança pública (Departamento de Polícia Rodoviária Federal, Departamento de Polícia Federal, Polícias Cíveis e Militares etc.), saúde e dos centros de referência, casas abrigo, defensorias públicas e dos órgãos vinculados aos executivos estaduais e municipais. Entre 2003 e 2005, foram capacitados cerca de 5 mil profissionais em todo o país.
155. O Programa *Gênero e Diversidade na Escola*, iniciado em maio de 2005 e ainda em fase experimental, tem como finalidade capacitar professores das escolas públicas para lidar com a diversidade nas salas de aula, com vistas a reduzir atitudes e comportamentos preconceituosos em relação a gênero, relações étnico-raciais e orientação sexual. Trata-se de curso para 1.200 educadores da rede pública de ensino, uma parceria da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres com o Ministério da Educação, a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, o Conselho Britânico e o Centro Latino-Americano em Sexualidade e Direitos Humanos.
156. Como medida de combate ao crime de tráfico de mulheres, a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, em parceria com a Secretaria Especial dos Direitos Humanos e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, desenvolve o projeto *Medidas contra o Tráfico de Seres Humanos no Brasil*. O empreendimento piloto é coordenado pelo Governo brasileiro e pelo Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e o Crime (UNODC), em consonância com o Programa Global contra o Tráfico de Seres Humanos das Nações Unidas. O projeto elaborou diagnóstico e realizou quatro cursos para operadores de direito e segurança pública, tendo capacitado mais de 300 pessoas. A publicação do *Manual sobre o Tráfico de Pessoas para Fins de Exploração Sexual*, destinado a profissionais que atuam diretamente no atendimento e na responsabilização em casos de tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, concorre para debelar o crime de tráfico de pessoas. A *Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas* foi submetida à consulta pública em junho de 2006.
157. O Governo brasileiro tem envidado esforços para a construção de um amplo banco de dados integrado para gerir a política de enfrentamento à violência sexual, no qual sejam sistematizadas as informações sobre violência contra as mulheres dos serviços de atendimento que pertencem à supramencionada rede de proteção. A existência de um banco de dados dessa natureza, contribuiria para melhor avaliar o quadro, bem como orientar o desenho, o monitoramento e as alterações na política de enfrentamento à violência contra as mulheres.
158. Entre as ações voltadas para a geração de conhecimento sobre a questão de gênero, destaca-se o lançamento, em 2005, do Programa *Mulher e Ciência*, que tem como objetivo estimular a produção científica e a reflexão acerca das relações de gênero no país, bem como promover a participação das

mulheres no campo das ciências e carreiras acadêmicas. A iniciativa recebeu apoio financeiro de R\$ 1,2 milhão do Conselho Nacional para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico e selecionou 130 das 338 propostas apresentadas. O desenvolvimento do programa envolveu a promoção do *Encontro Nacional de Núcleos e Grupos de Pesquisa* e o lançamento do *I Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero*, voltado para estudantes do ensino médio, ensino superior e pós-graduação.

- 159.** Na mesma direção, foi lançado, em maio de 2006, o Sistema Nacional de Informações de Gênero, com o objetivo de fornecer aos formuladores de políticas públicas, especialistas na área de gênero, pesquisadores, professores, estudantes e demais interessados da sociedade civil um conjunto de informações relativas às questões de gênero, selecionadas entre os principais temas sociais, incluindo as mudanças ocorridas na sociedade brasileira nas duas últimas décadas. Retrata a situação da mulher brasileira por meio dos dados censitários de 1991 e 2000.
- 160.** Por fim, o Governo brasileiro vem adotando medidas específicas para alterar o quadro de desigualdades que afeta as mulheres que residem em áreas rurais. Dentre elas, vale destacar: (1) a instituição da obrigatoriedade da titulação conjunta da terra (em nome do homem e da mulher); (2) a garantia de microcrédito para mulheres mediante destinação de ao menos 30% dos recursos do *Programa Nacional de Agricultura Familiar* (PRONAF) preferencialmente às mulheres agricultoras e a criação do PRONAF-Mulher, linha especial de crédito para as mulheres no Plano Safra 2005/2006; e, (3) o lançamento, em 2004, do *Programa Nacional de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural* que tem como objetivo fornecer, gratuitamente, documentação civil básica para mulheres assentadas na reforma agrária e agricultoras familiares, tornando-as elegíveis para um conjunto de políticas públicas do Governo federal, como o *Bolsa-Família*, programas de crédito, benefícios previdenciários e titularidade conjunta da terra. Mais de 211 mil documentos civis foram distribuídos, beneficiando mais de 122 mil mulheres trabalhadoras rurais. Essas ações do Governo estão apresentadas, com maior nível de detalhamento, no *VI Relatório Nacional Brasileiro ao Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher*.

ARTIGO 4º

Os Estados Membros no presente Pacto reconhecem que, no exercício dos direitos assegurados em conformidade com o presente Pacto pelo Estado, este poderá submeter tais direitos unicamente às limitações estabelecidas em lei, somente na medida compatível com a natureza desses direitos e exclusivamente com o objetivo de favorecer o bem-estar geral em uma sociedade democrática.

- 161.** O ordenamento jurídico vigente no país pauta-se pelo princípio da dignidade da pessoa humana, que constitui lastro fundamental da Constituição Federal (art. 1º, III) e vetor interpretativo para os órgãos, funções e atividades estatais, que têm por obrigação respeitá-lo e protegê-lo.
- 162.** Inspira importantes corolários, como a excepcionalidade das restrições a direitos, as quais são taxativamente previstas na Constituição Federal: em caso de decretação do estado de defesa e do estado de sítio. É facultado ao Presidente da República declarar estado de defesa, pelo prazo máximo

de 60 dias, quando for necessário preservar ou prontamente restabelecer a ordem pública ou a paz social ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades naturais de grandes proporções. Tal acontecimento permite a restrição aos direitos de reunião, sigilo de correspondência e de comunicações telegráficas e telefônicas. Na ineficácia das medidas tomadas no estado de defesa ou na hipótese de declaração de estado de guerra ou de resposta à agressão estrangeira, é cabível a decretação do estado de sítio. A hipótese é possível se o Presidente da República obtiver a autorização prévia do Congresso Nacional. Tal vinculação ocorre justamente porque em estado de sítio impõe-se restrição excepcional e por tempo limitado a determinados direitos: (1) obrigação de permanência em local determinado; (2) detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns; (3) restrições à inviolabilidade de correspondência, ao sigilo de comunicações, à prestação de informações e a liberdade de imprensa; radiodifusão e televisão; (4) suspensão da liberdade de reunião; (5) busca e apreensão em domicílio; (6) intervenção nas empresas de serviços públicos; e, (7) requisição de bens.

163. A progressividade característica dos direitos econômicos, sociais e culturais não pode ser utilizada pelo Poder Público como argumento para a postergação *sine die* de sua implementação. Conforme prevê o Pacto, somente as limitações legais são cabíveis. O Supremo Tribunal Federal, a quem compete a guarda precípua da Constituição, em referência à efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais proferiu, a esse respeito, a decisão em sede da Arguição de Descumprimento de Direitos Fundamentais nº 45, em 29 de abril de 2004. Ainda que não tenha examinado o objeto da ação, veto do Presidente da República a artigo da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2003 que garantia recursos ao serviço de saúde, estabeleceu marco para atuação do Poder Judiciário em face dos direitos econômicos, sociais e culturais: *“Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo. (...) É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irreduzível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado, e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado”*.¹⁷
164. Diante do exposto, em caso de injustificável inércia estatal que atinja o conjunto irreduzível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, será possível a intervenção do Poder Judiciário para a concretização dos direitos econômicos, sociais e culturais.
165. Há de se compreender a distinção entre restrições a direitos e ponderações entre direitos, cabendo a estas últimas limitações de ordem jurídica, não havendo direitos absolutos. Em consonância com o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais, o Supremo Tribunal Federal tem entendido que *“o estatuto constitucional dos direitos humanos, ao delinear o regime jurídico a que estes estão sujeitos – e*

¹⁷ Trecho de Acórdão relativo a ADPF no. 45, Rel. Min. Celso de Mello, Julgamento em 04 de julho 2005. Disponível em: www.stf.gov.br. Acesso em: 22.05.06.

considerado o substrato ético que os informa - permite que sobre eles incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros.”¹⁸ Enfatiza o tribunal que somente o bem-estar geral e direitos de terceiros podem limitar a implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais.

166. As referidas decisões do Supremo Tribunal Federal apresentam o grau de relevância que a exigibilidade e a justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais têm alcançado no Brasil.

ARTIGO 5º

§1. Nenhuma das disposições do presente Pacto poderá ser interpretada no sentido de reconhecer a um Estado, grupo ou indivíduo qualquer direito de dedicar-se a quaisquer atividades ou de praticar quaisquer atos que tenham por objetivo destruir os direitos ou liberdades reconhecidos no presente Pacto ou impor-lhes limitações mais amplas do que aquelas nele previstas.

§2. Não se admitirá qualquer restrição ou suspensão dos direitos humanos fundamentais reconhecidos ou vigentes em qualquer país em virtude de leis, convenções, regulamentos ou costumes, sob o pretexto de que o presente Pacto não os reconheça ou os reconheça em menor grau.

167. Ao ratificar o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Estado brasileiro conferiu a seus dispositivos força de norma interna. Por sua vez, a Constituição é pródiga na concessão de direitos econômicos, sociais e culturais. Portanto, somente em períodos de exceção, as restrições taxativamente previstas podem ser aplicadas. A imposição de restrições ilegais é, pois, incompatível com o comprometimento do Poder Público e da sociedade na implementação de tais direitos.

ARTIGO 6º

§1. Os Estados Membros no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de ter a possibilidade de ganhar a vida mediante um trabalho livremente escolhido ou aceito e tomarão medidas apropriadas para salvaguardar esse direito.

§2. As medidas que cada Estado Membro no presente Pacto tomará, a fim de assegurar o pleno exercício desse direito, deverão incluir a orientação e a formação técnica e profissional, a elaboração de programas, normas técnicas apropriadas para assegurar um desenvolvimento econômico, social e cultural constante e o pleno emprego produtivo em condições que salvaguardem aos indivíduos o gozo das liberdades políticas e econômicas fundamentais.

¹⁸ Trecho de Acórdão relativo ao MS 23.452, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 12/05/00 In: A Constituição e o Supremo. Disponível em www.stf.gov.br. Acesso em: 12.05.06.

- 168.** Quanto à implementação do direito ao trabalho, os próximos parágrafos versarão sobre as ações do Estado brasileiro voltadas à concretização daquele direito a partir de três princípios para o exercício do trabalho digno: (1) disponibilidade, pela política geral de emprego; (2) acessibilidade, relativa à distribuição por características pessoais dos trabalhadores (gênero, raça, juventude e deficiência) no ambiente de trabalho; e, (3) aceitabilidade e qualidade, proteção à saúde e à segurança do trabalhador (*vide* comentários ao artigo 7º sobre os dados concernentes à repressão ao subemprego, ao trabalho escravo e ao trabalho infantil).
- 169.** A economia brasileira tem adquirido maior estabilidade desde 1994. A partir do último trimestre de 2003 a economia tem crescido ano a ano. Em 2004, a taxa de crescimento foi de 4,9% e, em 2005, de 2,3%. O crescimento econômico trouxe consigo a queda da taxa de desocupação (Anexos, Figura 15). As exportações, por exemplo, passaram de US\$ 60 bilhões, em 2003 para US\$ 118 bilhões em 2005. Os níveis de desemprego em 2004 (9,0%) apresentaram-se como os menores desde 1999. O aspecto mais importante desse período é que o decréscimo do desemprego ocorreu motivado pelo aumento da ocupação, que passou de 76,1 milhões para 82,8 milhões de pessoas, em especial pela geração mais intensa de empregos formais do que de empregos sem vínculo formal ou do subemprego. Os trabalhadores com vínculo formal passaram de 28,8 milhões em 2001, para 32,8 milhões em 2004. A maior estabilidade da economia brasileira verifica-se, igualmente, pelo pagamento da dívida com o Fundo Monetário Internacional, no início de 2006, e pela política de diminuição dos juros, ambos fatores considerados de influência decisiva sobre o crescimento do país.
- 170.** A realização do direito ao trabalho se dá de modo diverso entre os diferentes grupos sociais do país. No Brasil, mulheres e negros formam amplas maiorias da população economicamente ativa (PEA). Segundo dados de 2004 (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Pnad), as mulheres correspondem a 43% da população economicamente ativa e os negros a 48% (Anexos, Tabelas 26, 27 e 28). Apesar de contarem com maior qualificação (as mulheres ocupadas possuíam 7,8 anos de estudo contra 6,8 anos dos homens ocupados, em 2003), seus rendimentos ainda são sistematicamente inferiores aos dos homens. Pesquisas recentes demonstram que os rendimentos mensais médios dos trabalhadores brancos (R\$ 864,70) equivaliam a aproximadamente o dobro da renda mensal dos trabalhadores negros (R\$439), em 2004. Quando esses dados são analisados, levando-se em consideração a variável sexo, observa-se que o rendimento mensal das mulheres negras (R\$347,90) é quase 70% menor do que dos homens brancos (R\$ 1.027,50) e representa cerca de 50% do rendimento das mulheres brancas (R\$ 652,20). O conjunto das trabalhadoras negras recebem, inclusive, uma renda mensal menor que a média mensal dos homens negros (R\$ 500,40).
- 171.** A empregabilidade das pessoas com deficiência é assegurada mediante reserva de 5 a 20% das vagas nos concursos para preenchimento de cargos no setor público. Já para as empresas privadas é compulsório admitir pessoas com deficiência na seguinte proporção: 2% das vagas nas empresas com 100 a 200 empregados; 3% das vagas nas empresas com 201 a 500 empregados; 4% das vagas nas empresas com 501 a 1000 empregados; e, 5% das vagas nas empresas com mais de 1000 empregados.
- 172.** Em relação aos jovens, a Constituição brasileira dispõe sobre a proibição ao trabalho até os 14 anos de idade. Jovens na faixa etária entre 14 e 16 anos podem trabalhar na condição de aprendizes e jovens com idade entre 16 e 24 anos como aprendizes ou em empregos regulares. O Governo tem desenvolvido políticas de incentivo ao primeiro emprego.

MEDIDAS ADOTADAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO PROGRESSIVA DO DIREITO AO TRABALHO

173. A liberdade de trabalho integra os direitos e deveres individuais e coletivos garantidos pela Constituição (art. 5º, XIII CF), a qual estabelece que nenhuma condição, inclusive o emprego, viole liberdades políticas e econômicas fundamentais e que a ordem econômica deve estar fundada na valorização do trabalho. Os direitos trabalhistas no Brasil constituem cláusulas da Constituição brasileira. Portanto, mesmo o Brasil não tendo fugido da tendência internacional, a qual prosperou nos últimos anos discussões acerca da flexibilização dessas normas, essa possibilidade é limitada, como expressa o Supremo Tribunal Federal: "*O texto constitucional em vigor autoriza os interlocutores sociais, mediante convenção coletiva, a flexibilizar a rigidez de alguns dos direitos sociais dos trabalhadores urbanos e rurais, quando, por exemplo, permitem a redução do trabalho; a compensação de horários na semana e a jornada de trabalho prestado em turnos ininterruptos de revezamento. [...] Mas é preciso que esse direito, que não é irrestrito, seja exercido dentro de princípios e regras que não comprometam a higidez físico-psíquica e financeira do empregado*" (Recurso de Revista nº 635122/2000).
174. O princípio da autonomia da vontade, no âmbito do direito ao trabalho, sofre severas limitações, mediante a fixação, por lei, de condições mínimas de trabalho, cuja derrogação, em prejuízo do empregado, não é possível, ante o caráter de ordem pública de que se revestem. A autorização constitucional para flexibilização nas relações do trabalho não é ampla e irrestrita, de modo a permitir a redução de direitos expressamente assegurados pela lei (Embargos em Recurso de Revista nº 764185).
175. O Estado tem investido em políticas públicas de emprego, trabalho e renda e na conseqüente consolidação e reestruturação do Sistema Público de Emprego que articule: (1) as ações de seguro-desemprego; (2) a intermediação da mão-de-obra; (3) a qualificação social e profissional; (4) a concessão de microcrédito orientado; (5) as formas de economia solidária; (6) as políticas públicas de primeiro emprego para jovens; (7) informações sobre o mercado de trabalho; (8) o combate à discriminação por gênero, raça ou deficiência; e, (9) a aplicação das normas de saúde e segurança do trabalhador.
176. Para tanto, a administração pública federal conta com um volume de recursos significativo formado, fundamentalmente, pela arrecadação do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), com valores provenientes das multas cobradas pelo Ministério Público do Trabalho às empresas por descumprimento da legislação trabalhista e as indenizações por danos morais coletivos, sejam em Termos de Ajustamento de Conduta (título extrajudicial que contém obrigações de fazer e não fazer aos empregadores), seja em Ações Civis ajuizadas perante a Justiça do Trabalho, que, somados, compõem o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). No triênio 2003-2005, o valor dos programas do FAT de geração de emprego e renda mais que dobrou em relação ao triênio anterior, ultrapassando R\$ 41 bilhões (Anexos, Quadro 14)
177. A gestão tripartite e paritária desse Fundo resulta em permanente diálogo com os mais importantes segmentos da sociedade, por intermédio do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), dos quais participam representantes do Governo, trabalhadores e empresários.
178. Os programas geridos com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador são direcionados ao

fortalecimento das políticas de emprego, com especial atenção aos grupos vulneráveis: aumento do número de trabalhadores atendidos pelo Sistema Público de Emprego; a redução do tempo de (re)inserção do trabalhador na esfera produtiva; e, o abrandamento dos custos sociais do desemprego.

- 179.** O primeiro ponto a ser destacado é o amparo financeiro destinado às pessoas recém-excluídas do mercado de trabalho, o seguro-desemprego. Em média, 5 milhões de pessoas são atendidas anualmente pelo seguro desemprego, recebendo cerca de 4,2 parcelas (Anexos, Tabela 30) do benefício. Ao longo dos últimos anos tem ocorrido incremento de cobertura, justamente para atender estratos da classe trabalhadora que reconhecidamente merecem atenção especial, como o empregado doméstico, o pescador artesanal, o trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo e os trabalhadores que têm seus contratos de trabalho suspensos.
- 180.** Todas as modalidades do Seguro-Desemprego vêm registrando crescimento tanto na execução física (número de beneficiários), quanto na execução financeira, desde 2002.
- 181.** A intermediação da mão-de-obra tem por objetivo dirimir a assimetria de informações naturalmente existente no mercado de trabalho, combatendo assim a parcela friccional do desemprego. Nesse sentido, a rede de atendimento que compõe o Sistema Nacional de Emprego (SINE) mantém banco de dados com os registros da vida profissional e pessoal do trabalhador e cadastro das vagas captadas junto ao mercado. O Sistema Nacional de Emprego computa tais informações para tornar compatíveis os interesses do trabalhador usuário do Sistema em obter (nova) colocação no mercado de trabalho e as exigências de mão-de-obra das empresas. Ressalte-se ainda que um quarto dessas colocações atribui prioridade aos trabalhadores jovens (16 a 24 anos) àqueles com idade superior a quarenta anos e às mulheres.
- 182.** Entre as medidas para continuar a dar proteção aos menos favorecidos pode-se destacar a busca continuada pelo aumento da eficiência do sistema de intermediação da mão-de-obra. Em 2005, houve crescimento em todas as variáveis (inscritos, vagas captadas, encaminhados, colocados) em comparação ao exercício de 2004. Do total de 5,25 milhões de trabalhadores que se inscreveram na rede de atendimento do SINE, 4.046.060 foram encaminhados a oportunidades de emprego, e 934 mil foram (re)colocados no mercado de trabalho, indicando aumento de 5% no número de colocações de 2004, e 10% de aumento em relação a 2003. Dos 934 mil colocados, 53% das vagas captadas foram aproveitadas, em 2005, mantendo-se os percentuais dos anos anteriores.
- 183.** O Estado instituiu ainda o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), criado em 2003, dentro do propósito de integração e articulação das políticas públicas de emprego e propôs-se a promover, de modo gradativo, a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação social e profissional. O grande diferencial do Plano é ter suas ações focadas nas necessidades dos mercados regionais. O Programa atende preferencialmente jovens desempregados, afrodescendentes, descendentes de índios, mulheres chefes de família, pessoas com mais de 40 anos, portadores de deficiências, trabalhadores rurais, agricultores familiares e assentados, trabalhadores por conta própria, domésticos, pessoas egressas do sistema prisional e trabalhadores de empresas afetadas por processos de modernização.
- 184.** A operacionalização do Plano Nacional de Qualificação dá-se de forma nacionalmente articulada, sob diretrizes e procedimentos institucionais comuns e sua condução ocorre de forma descentralizada, por meio de três mecanismos distintos e complementares: os Planos Territoriais de Qualificação, os

Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs) e os Planos Setoriais de Qualificação.

185. Os Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs) propõem-se a articular a oferta de qualificação com demandas derivadas de políticas de desenvolvimento regional/local. Os PlanTeQs podem ser executados por estados, municípios com mais de 1 milhão de habitantes e consórcios de municípios de uma mesma micro ou mesorregião. Sua gestão é compartilhada entre as secretarias estaduais ou municipais de trabalho, de um lado, e as respectivas comissões de emprego (que incluem representantes de trabalhadores e empresários). É por meio dos PlanTeQs que é executada a maior parte do PNQ.
186. Os Planos Setoriais de Qualificação apresentam as seguintes características: podem ter duração de até dois anos; sua execução é realizada mediante parceria público-privada; estão presente em 51 municípios de sete estados brasileiros; e, desenvolvem-se por financiamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador. As primeiras ações direcionaram-se para a aeronáutica, a metalurgia, o turismo e o trabalho doméstico e as próximas serão direcionadas para a construção civil, a agricultura, a exploração do petróleo e do gás natural.
187. Já os *Projetos Especiais de Qualificação* (ProEsQs) são implementados por meio de convênios firmados entre o Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas Públicas e Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego e entidades sem fins lucrativos, de caráter nacional ou regional, com comprovada especialidade, competência técnica e capacidade de execução no campo da Qualificação Social e Profissional que se disponham a desenvolver projetos cujos resultados favoreçam o aperfeiçoamento e a universalização das Políticas Públicas de Qualificação.
188. O *Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado* (PNMPO) tem como objetivos principais incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares, disponibilizar recursos financeiros e oferecer apoio técnico às instituições ligadas ao programa, com vistas ao fortalecimento institucional destas para a prestação de serviços aos empreendedores populares. Em 2005, foram habilitadas 55 Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado (IMPO) e foram aplicados R\$ 214 milhões por meio do Microcrédito por bancos públicos e de desenvolvimento. Deste total, cerca de 25% foram recursos novos já como resultado do Programa Nacional. Ao longo do mesmo período, aproximadamente 145 mil empreendedores populares contrataram o Microcrédito Produtivo.
189. O Fundo de Amparo ao Trabalhador também financia o *Programa de Modernização do Parque Industrial Nacional* (Modermaq), instituído com objetivo de promover a modernização da indústria e a dinamização do setor de bens de capital. O Programa consiste em linhas de financiamento com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento e do Fundo de Amparo ao Trabalhador, sendo permitidas as operações de crédito com taxas de juros fixas e o risco das variações da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) cobertos pela União por dotações orçamentárias específicas.
190. As linhas de crédito relacionadas com a construção civil apresentaram bom desempenho registrando no período, 2003-2005, crescimento bem superior ao registrado no triênio anterior, com volume de recursos na ordem de R\$ 2 bilhões. Merecem destaque também as linhas voltadas para exportação com recursos aplicados na ordem de R\$ 6,6 bilhões, cinco vezes a mais que no triênio anterior, e para inovação e difusão tecnológica com recursos aplicados na ordem de R\$ 321 milhões, doze vezes a mais que o período anterior.

191. Outra ação importante prevê a capacitação de agentes de crédito na temática de gênero. Essa iniciativa tem o objetivo de sensibilizar os agentes para o desempenho de suas funções, visando à melhoria da qualidade no atendimento e, conseqüentemente, à expansão da demanda por crédito entre as mulheres, em especial aquelas de menor poder aquisitivo. Com o intuito de ampliar o acesso das mulheres ao crédito e ao microcrédito produtivo urbano, o projeto “Acesso ao Microcrédito – Necessidade de Gênero: Projeto Estratégico para a Ampliação da Clientela Feminina” sensibilizou e capacitou 260 profissionais operadores de microcrédito em 2005, em dez estados brasileiros distribuídos por todas as macrorregiões do país.
192. As linhas de crédito do *Programa de Geração de Emprego e Renda* (PROGER) configuram-se também como pilar importante na inserção do trabalhador no mercado de trabalho. A ênfase está voltada para o apoio a setores intensivos em mão-de-obra, prioritários das políticas governamentais de desenvolvimento, como micro e pequenas empresas, cooperativas e associações de trabalhadores, entre os profissionais liberais e os microempreendedores de baixa renda, de áreas urbanas e rurais.
193. Além disso, existem programas que enfocam o atendimento das necessidades de investimento em setores e regiões específicos, buscando o desenvolvimento da infra-estrutura, o aumento da competitividade e das exportações brasileiras e a (re)inserção produtiva dos trabalhadores de baixa renda.
194. Um dos eixos inovadores da política de emprego é o incentivo ao protagonismo dos trabalhadores que exercem atividades autônomas, sem vinculação a empresários e patrões mediante programas de fomento à economia solidária. Pelo mapeamento realizado em 2005, sabe-se que ao menos 1,25 milhões de trabalhadores exercem o direito ao trabalho por meio da autogestão. A autogestão envolve ampla gama de atividades que vão da agricultura familiar-camponesa à coletivização de grandes parques industriais metalúrgicos ou empresas no setor de serviços. A posse de seu capital feita por todos¹⁹ que nela trabalham e a gestão do uso desse capital por mecanismos democráticos onde a participação dos trabalhadores esteja garantida caracterizam tais atividades.
195. O contingente considerável de trabalhadores envolvidos em atividades de Economia Solidária fez com que o Governo federal, em 2003, criasse a Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego, a qual vem tomando medidas para assegurar o sucesso das alternativas encontradas pelos trabalhadores: (1) o apoio à Rede de Universidades públicas e privadas destinadas a amparar as Cooperativas Populares; (2) o auxílio à comercialização e ao escoamento da produção; (3) a formação de parcerias com municípios e unidades da federação para a realização conjunta de políticas de economia solidária em seus territórios como a criação, em curso, de 21 Centros Públicos de Economia Solidária (espaço de referência dessas políticas em seus respectivos locais); (4) a criação de linhas de financiamento específicas para o setor em conjunto com as instituições financeiras oficiais; e, (5) o *Programa de Recuperação de Empresas pelos Trabalhadores Organizados em Autogestão* que apóia a recuperação, neste primeiro ano, de 139 empresas falidas.
196. Os programas de Economia Solidária incluem ações especiais em prol das comunidades remanescentes de quilombos, por meio das quais auxiliaram mais de 76.000 famílias pela formação

¹⁹ Nem sempre são todos os trabalhadores e trabalhadoras os donos integrais do capital. Mas o importante é que prevaleça a relação onde a empresa possa de fato ser dita como uma empresa dos trabalhadores, ou seja, que não exista a categoria patrão ou dono estabelecida entre eles.

de Agentes de Desenvolvimento Solidário. O sucesso dessa iniciativa fez com que, em 2006, ela passasse a contemplar outros setores como aqueles oriundos do Movimento dos Trabalhadores Desempregados e amplo conjunto de Cadeias Produtivas específicas. Também estão sendo acolhidos por iniciativas no campo da Economia Solidária, usuários do serviço de saúde, por meio de parceria entre o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério da Saúde para o apoio à formação de cooperativas sociais.

197. Quanto ao trabalho dos jovens, a inexperiência e a baixa qualificação deste contingente de novos profissionais são apontadas como motivo para desinteresse por parte de algumas empresas para efeito de contratação. Na tentativa de equacionar o problema, o Governo federal dispõe de programas de capacitação profissional: o Pró-Jovem, o Escola de Fábrica, o Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos e os Consórcios da Juventude.
198. O Pró-Jovem constitui o principal programa federal voltado para aquele público. Visa responder à demanda de atendimento emergencial a uma parcela extremamente vulnerável da população juvenil, a qual apresenta baixo nível de escolaridade e dificuldade de inserção no mercado de trabalho estruturado. O Programa tem como objetivos a elevação de escolaridade, a qualificação profissional e o envolvimento em trabalhos comunitários de jovens entre 18 a 24 anos de idade. Para tal é preciso ter concluído a 4ª série e não ter concluído a 8ª série do Ensino Fundamental. Durante um período de doze meses, são oferecidos para os jovens integrantes do Programa: (1) curso de elevação de aprendizagem para a conclusão do Ensino Fundamental; (2) qualificação profissional; e, (3) módulos de capacitação com vistas a sua inclusão digital. Durante esse período, os jovens ainda recebem auxílio mensal no valor de R\$ 100 e devem prestar serviços comunitários.
199. No ano de 2005, com o orçamento de R\$ 311 milhões, o *Pró-Jovem* foi implementado em todas as capitais e no Distrito Federal. Por sua vez, a previsão orçamentária de R\$ 342 milhões, para 2006, possibilitará a expansão do programa para cidades de regiões metropolitanas das capitais com mais de 200 mil habitantes. Trata-se de expansão para 34 cidades com cerca de 57.600 vagas conveniadas. Em apenas um ano e meio de existência do programa, há hoje cerca de 95 mil jovens matriculados e 111 mil inscritos em processo de matrícula (exame de elegibilidade), nas capitais e demais cidades.
200. O Escola de Fábrica, desenvolvido em parceria com organizações não-governamentais, gestores públicos e empresas, capacita jovens de baixa renda para ingressar no mercado de trabalho, oferecendo cursos de iniciação profissional para 12 mil alunos em 250 municípios. Para participar do programa o aluno deve ter entre 16 e 24 anos, renda familiar *per capita* de até 1,5 salário mínimo e estar matriculado na rede pública de ensino fundamental ou médio ou nos programas educacionais do Governo federal. O Ministério da Educação investiu R\$ 25 milhões no programa em 2005, incluindo uma bolsa auxílio para cada estudante. A previsão de investimento em 2006 é de R\$ 54 milhões, com a meta de formar 40 mil jovens até o final do ano.
201. O *Programa de Integração da Educação Profissional ao Ensino Médio na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos* (Proeja) fortalece os projetos de inclusão social do Governo brasileiro por meio da oferta de qualificação profissional e elevação de escolaridade a trabalhadores acima de 18 anos com trajetórias escolares interrompidas ou descontinuadas. Criado em junho de 2005, capacitou 8 mil

trabalhadores naquele ano por meio de cursos de formação inicial e continuada com carga horária de 1,6 mil horas, e por meio de cursos técnicos com duração de 2,4 mil horas. O orçamento do programa para 2006 é de R\$ 21 milhões: R\$ 15 milhões para as 144 instituições da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica e R\$ 6 milhões para os Estados.

- 202.** Aos jovens com dificuldade de acesso a esses programas governamentais, como quilombolas, indígenas, adolescentes em cumprimento de medidas sócio-educativas, portadores de deficiências e moradores de áreas isoladas, o Estado oferece a participação nos Consórcios Sociais da Juventude. Jovens que tenham sido recusados três vezes por parte de empregadores por falta de qualificação também devem ser atendidos pelo programa. Cada Consórcio – formado por organizações da juventude legalmente constituídas há mais de cinco anos e por, no mínimo, dez entidades e/ou movimentos sociais – deve buscar apoios de instituições do Poder Público, do setor empresarial e/ou de organismos de financiamento e cooperação, com vistas à qualificação e à inserção do jovem no mercado de trabalho (Anexos, Tabela 32). Cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego firmar convênio com uma instituição, denominada “entidade âncora”, a qual deve ser sugerida pelo Conselho Gestor, pela Delegacia Regional do Trabalho (DRT) e pela Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE).
- 203.** O Consórcio oferece ao jovem qualificação básica, orientada por: inclusão digital; valores humanos de ética e cidadania; educação ambiental, saúde e qualidade de vida; ações de estímulo e apoio à elevação da escolaridade; e, inserção em alguma oficina-escola empreendedora. É obrigatório que esses jovens estejam matriculados em estabelecimento de ensino, sem ter concluído o ensino médio e que sejam membros de famílias com renda *per capita* de até meio salário mínimo. Os Consórcios possuem como meta a inserção de pelo menos 40% dos jovens atendidos em empregos formais e/ou ocupações alternativas geradoras de renda.
- 204.** Em consonância com o que prevêm as Convenções 100 e 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e na Constituição Federal, no que concerne à promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres e o enfrentamento de todas as formas de discriminação no emprego e na ocupação, as ações mencionadas têm como princípio a transversalização da temática gênero e raça, em especial a qualificação profissional para inclusão no mercado de trabalho.
- 205.** Em agosto de 2004, o Estado brasileiro uniu-se aos demais países do Cone Sul para instituir a *Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades e de Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho*, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego. A Comissão reúne representantes do governo, dos empregadores e dos trabalhadores e representa o esforço que vem sendo empreendido pelo Governo federal para superar o atraso histórico em relação à igualdade de oportunidade e de combate à discriminação; sua principal finalidade é a recomendação e apresentação de propostas para as políticas públicas de igualdade de oportunidades e de combate à discriminação no trabalho com recorte nas temáticas de gênero e raça.
- 206.** As seguintes ações implementadas destacam-se na eliminação à discriminação no mercado de trabalho: (1) o desenvolvimento de uma Política Nacional para Eliminação da Discriminação Racial no Emprego e na Ocupação e Promoção da Igualdade Racial no Brasil por meio da realização de seminários regionais e nacionais; e, (2) o *Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero, Raça, a Erradicação da Pobreza e a Geração de Emprego*. O objetivo deste programa

consiste em facilitar a integração do enfoque de gênero e raça nas estratégias de combate à pobreza e nas políticas e programas de geração de emprego e renda por meio do fortalecimento das capacidades institucionais dos governos, organizações sociais e organizações de trabalhadores e empregadores, com ênfase na capacitação de gestores que formulam e executam tais políticas.

- 207.** A legislação prevê a proteção à mulher trabalhadora. Em âmbito constitucional, são asseguradas a licença à maternidade de cento e vinte dias, sem prejuízo do emprego e salário (artigo 7º, inciso XVIII), e impossibilidade de dispensa arbitrária ou sem justa causa da empregada gestante, no período entre confirmação da gestação até cinco meses após o parto (artigo 10, inciso I, alínea b do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). Por sua vez, a Consolidação das Leis Trabalhistas garante à mulher mudança de função por necessidade de saúde e retorno à mesma, dispensa de horários de trabalho para consultas médicas (art. 392, § 4º), ruptura de contrato de trabalho prejudicial à saúde (art. 395) e o direito da trabalhadora a dois descansos de meia hora cada, durante a jornada de trabalho, para amamentar a criança de até seis meses idade (art. 396).
- 208.** As garantias expressas na CLT, no entanto, são garantidas apenas às mulheres empregadas no mercado formal de trabalho, que possuam carteira de trabalho assinada e façam contribuições ao sistema previdenciário brasileiro. Da mesma forma, esses direitos não se estendem, em sua totalidade, às trabalhadoras domésticas, que representam cerca de 17% da população feminina economicamente ativa e não estão regidas pela CLT. Para esse grupo não está garantida a estabilidade-gestante, tampouco alguns direitos trabalhistas como o acesso ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, o seguro-desemprego e o pagamento de horas extras.
- 209.** Ainda no que se refere às trabalhadoras domésticas, em novembro de 2005, foi lançado o Plano de Qualificação – Trabalho Doméstico Cidadão, iniciativa voltada para a qualificação profissional e social das trabalhadoras domésticas. Nas sete cidades contempladas na ação piloto (Recife, Salvador, Aracaju, São Luiz, Campinas, São Paulo e Rio de Janeiro), as trabalhadoras tiveram acesso a programas de qualificação articulados à elevação de escolaridade (nível fundamental). Com vistas à formalização de diversas mulheres que desempenham trabalho doméstico, cabe destacar a recente Medida Provisória nº 284/2006, a qual permite a dedução no imposto de renda da contribuição patronal paga à Previdência Social sobre o valor da remuneração (12% do total). A medida visa estimular a formalização do vínculo de trabalho dessas empregadas e assegurar-lhes o acesso aos benefícios da seguridade social. A expectativa do Governo federal é formalizar, inicialmente, pouco mais de 1,2 milhão de empregadas domésticas. Cabe ainda destaque à distribuição de 50 mil cartilhas que divulgam os direitos desse grupo de trabalhadoras e o lançamento da Campanha Nacional de Rádio para o incentivo do Governo federal à formalização e valorização das trabalhadoras domésticas do Brasil.
- 210.** Segue como desafio ampliar o universo de mulheres com acesso real a esses direitos sociais, não só no que se refere às trabalhadoras informais e domésticas, mas também em relação àquelas que se encontram protegidas pela legislação, às quais, por conta da mera inobservância, pelos empregadores, das normas específicas que regem o assunto, vêm prejudicadas no acesso a tais direitos. A inspeção do trabalho atua, em relação aos direitos da trabalhadora, nos mesmos moldes que em relação aos demais direitos, reprimindo atos delituosos, aplicando sanções e fomentando práticas laborais justas. Qualquer descumprimento dessas normas por parte dos empregadores está

sujeito à busca da reparação judicial.

211. O *Programa Pró-Equidade de Gênero*, lançado em setembro de 2005, pretende: (1) contribuir para a eliminação de todas as formas de discriminação no acesso, remuneração, ascensão e permanência no emprego; (2) estimular empregadores ao uso de práticas de gestão que promovam a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres dentro da empresa; e, (3) construir um banco de dados sobre práticas de gestão que respeitem a igualdade de gênero no mundo do trabalho. Em sua primeira fase, o *Programa Pró-Equidade de Gênero* está direcionado para empresas públicas que desejam assumir o compromisso de implementar, no período de um ano, ações destinadas à promoção da equidade de gênero e ao combate a todas as formas de discriminação em duas áreas centrais: a gestão de pessoas e a cultura organizacional. O programa já conta com a adesão de 17 empresas públicas que estarão aptas a receber o Selo Pró-Equidade de Gênero caso, ao final do primeiro ano, tenham cumprido o plano de ação proposto. A sobrerrepresentação de mulheres e negros nos programas de incentivo tem sido uma das formas adotadas para eliminar a discriminação no trabalho.
212. Para defender o direito ao trabalho livre de discriminação das 537 mil pessoas portadoras de algum tipo de deficiência que estão empregadas no país e promover o acesso ao emprego do demais, o Governo tem-se empenhado em fiscalizar o cumprimento da Lei de Cotas. Em 2005, a ação fiscal logrou empregar 12.786 pessoas mediante o sistema de cotas (Anexos, Quadro 18). A Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE) executa ações transversais em diversos ministérios com vistas à integração das pessoas com deficiência. Entre as ações direcionadas ao direito ao trabalho, estão seminários, reuniões em empresas, especialmente, aquelas que executam serviços terceirizados para o Estado a fim de garantir o cumprimento da Lei de Cotas.
213. O projeto *Jovem Rumo ao Futuro*, negociado com o Banco Interamericano de Desenvolvimento e apoiado pela *Japanese Society for Rehabilitation of Persons with Disabilities* desenvolve experiência piloto no Brasil e no Japão para incremento das oportunidades de escolaridade e acesso ao emprego de jovens com deficiência, capacitando esses jovens para o trabalho e para cidadania.
214. O direito à proteção da saúde e da integridade física dos trabalhadores está previsto na Constituição Federal (art. 7º, XXII), na Consolidação das Leis do Trabalho (art. 154 e seguintes) e nas Normas Regulamentadoras. Cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego normatizar e fiscalizar os ambientes e condições de trabalho.
215. A função normativa concerne à criação e revisão de Normas Regulamentadoras (Anexos, Quadro 19) , editadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego após processo de consulta pública e negociação tripartite, segundo o modelo preconizado pela Organização Internacional do Trabalho. Desde os anos 90, o Comitê Permanente Nacional sobre Condições e Meio Ambiente do Trabalho na Indústria da Construção e a Comissão Tripartite Paritária e Permanente, instituídos com fins de consulta, diagnóstico, proposta técnica, validação e revisão de normas estimulam o diálogo do Poder Público com a sociedade, gerando maior eficácia na implementação dos instrumentos acordados. Atualmente, há cerca de 20 comissões tripartites em funcionamento, tratando de temas específicos da área.
216. O cumprimento das disposições legais e regulamentares sobre segurança e saúde no trabalho é verificado pelos auditores fiscais do trabalho, investidos também de competência legal para iniciar processos de punição aos infratores. A redução do número de acidentes e doenças relacionados ao trabalho pela ação fiscal, a normatização e o *Programa de Alimentação do Trabalhador* elevam o

nível de bem-estar dos trabalhadores, incrementam a produtividade das empresas e reduzem os dispêndios previdenciários. No período de 1996-2004, registrou-se relativa estabilidade dos indicadores de acidentes de trabalho e declínio do número de mortes e dos casos de incapacidade permanente (Anexos, Tabela 32).

217.

ARTIGO 7º

Os Estados Membros no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de gozar de condições de trabalho justas e favoráveis, que assegurem especialmente: uma remuneração que proporcione, no mínimo, a todos os trabalhadores: Um salário eqüitativo e uma remuneração igual por um trabalho de igual valor, sem qualquer distinção; em particular, as mulheres deverão ter a garantia de condições de trabalho não inferiores às dos homens e perceber a mesma remuneração que eles, por trabalho igual; uma existência decente para eles e suas famílias, em conformidade com as disposições do presente Pacto; Condições de trabalho seguras e higiênicas; Igual oportunidade para todos de serem promovidos, em seu trabalho, à categoria superior que lhes corresponda, sem outras considerações que as de tempo, de trabalho e de capacidade; O descanso, o lazer, a limitação razoável das horas de trabalho e férias periódicas remuneradas, assim como a remuneração dos feriados.

218. O Brasil faz parte dos Estados que compõem as deliberações na Organização Internacional do Trabalho em busca da sistematização de uma *Agenda Hemisférica de Trabalho Decente*, pela qual sejam asseguradas condições justas e favoráveis de emprego aos trabalhadores.

219. A discussão do subemprego, no caso brasileiro, centra-se, sobretudo, no recebimento de rendimentos inferiores ao salário mínimo, uma vez que a tendência verificada é o cumprimento de jornadas de trabalho mais longas. A análise do subemprego, a seguir apresentada, restringir-se-á à diminuição do número de trabalhadores que recebem patamar a ele inferior.

220. Em 2006, o salário mínimo atingiu o maior teto em 21 anos. Nos últimos três anos, o valor nominal (sem descontar a inflação) do salário mínimo cresceu 75%, passando de R\$ 200,00, em vigor até março de 2003, para R\$ 350,00, em abril de 2006 (Anexos, Figuras 16 e 17). Ainda não cumpre, no entanto, o dispositivo constitucional que estabelece que o salário mínimo deveria ser capaz de arcar com a manutenção do trabalhador e sua família em relação à saúde, educação, moradia, vestuário, lazer (o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos/DIEESE calculou valor aproximado de R\$ 1.550,00 para cumprir esses objetivos, relativos aos vencimentos de um chefe de família de quatro pessoas, dois adultos e duas crianças)²⁰ .

221. As ações do Estado brasileiro contra o trabalho infantil e o trabalho escravo tem-se intensificado nos últimos anos. A atuação na erradicação do trabalho infantil mereceu elogios no Relatório Global da Organização Internacional do Trabalho sobre o Trabalho Infantil de 2006²¹. Em reconhecimento pelo avanço brasileiro, o Escritório da OIT redigiu um Suplemento Nacional ao Relatório Global, “*de forma*

²⁰ DIEESE. Salário mínimo nominal e necessário. Disponível em <<http://www.dieese.org.br/rel/rac/salminout05.xml>> Acesso em: 22.10.05

²¹ “Os exemplos da Ásia e do Brasil reforçam a mensagem de que a redução da pobreza e a educação universal constituem requisitos importantes para que os países possam chegar ao ponto de transição na eliminação do trabalho infantil. Se o Brasil e a China podem fazer esta transição histórica, outros países também podem fazê-lo”. A Eliminação do trabalho infantil: um objetivo ao nosso alcance. Relatório Global 2006. Parágrafo 59, pg 17.

a particularizar os avanços realizados e os fatos que fundamentam o destaque conferido ao Brasil no Relatório Global, assim como os desafios que o País pode enfrentar para poder reduzir ainda mais o contingente de meninas, meninos e adolescentes que trabalham em condições comprometedoras de seus futuros, bem como, do futuro da economia e da sociedade brasileira” (Fonte: Suplemento Brasil OIT 2006)²².

- 222.** O relatório Aliança Global contra o Trabalho Forçado (2005) da OIT estimou a existência de até 25 mil trabalhadores em condição análoga à de escravos no Brasil. A forma mais comum da escravidão atualmente encontrada é a “servidão por dívida”: os trabalhadores, em geral residentes nas áreas rurais e fronteiriças, são coagidos física e moralmente a permanecer em fazendas e outros estabelecimentos até saldarem os débitos a que foram submetidos por meios fraudulentos.
- 223.** A legislação trabalhista brasileira prevê garantias assecuratórias de formas decentes de trabalho e o Código Penal, modificado em 2003 (lei 10.803), define o crime do trabalho escravo e estabelece a pena de reclusão de dois a oito anos, além de multa, a quem nele incorrer sem prejuízo da penalidade arbitrada pelas violências porventura praticadas.

MEDIDAS ADOTADAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO PROGRESSIVA DO DIREITO AO TRABALHO LIVRE E JUSTO.

- 224.** O Governo brasileiro tem determinado aumento anual do salário mínimo bastante superior aos cálculos da inflação vigente no país, no intuito de concretizar de modo progressivo e responsável o dispositivo normativo presente na Constituição e no Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Entre 1995 e 2004, a reposição das perdas inflacionárias guiava o reajuste do salário mínimo. Tal situação altera-se com a instituição, em 2005, da Comissão Quadripartite para a Recomposição do Salário Mínimo, por ato do Presidente da República. A Comissão Quadripartite, formada por representantes governamentais (União, Estados e Municípios), lideranças representativas dos empregadores, dos trabalhadores e dos aposentados, tem por objetivo gerar propostas que levem ao estabelecimento de uma política permanente de valorização do salário mínimo. Considera, em sua articulação, os valores pagos pelos programas de previdência e assistência social que atingem diretamente cerca de 15 milhões de pessoas e indiretamente pelo menos 40 milhões de pessoas. O valor real, ou seja, o poder de compra do salário mínimo nacional sofreu decréscimo acentuado na década de 80 e mais especialmente no início dos anos 90. Desde 1995 vem crescendo paulatinamente e, ao atingir a cifra de R\$ 350,00, em abril de 2006, conseguiu ultrapassar o poder de compra que tinha em 1975, o que corresponde ao maior teto dos últimos 21 anos.
- 225.** A Comissão Mista do Senado e da Câmara dos Deputados foi instituída com objetivos similares também em 2005, em atenção à necessidade de definição de uma política de médio e longo prazo que redefina o papel desse poderoso instrumento para melhorar a distribuição de renda e diminuir a desigualdade social no Brasil. A consideração da política de valorização do salário mínimo, como preocupação de Estado e não apenas de Governo, redundou em sua inserção nas peças orçamentárias da União. Tomou-se em consideração, a princípio, a reposição da inflação acumulada no período e o crescimento de produtividade da economia, medido pela variação do Produto Interno Bruto *per capita*, mas o percentual de reajuste pode ser ampliado a partir da negociação da

²² Suplemento – Brasil, Relatório Global – 2006, pg. 04.

representação dos trabalhadores com a dos empregadores e o Governo, sempre consideradas as limitações impostas pela necessidade de manter as contas públicas sob controle.

- 226.** Essa prática permitiu a valorização real do salário mínimo da ordem de 25%, entre abril de 2002 e abril de 2006, cinco pontos percentuais maior que o aumento observado no quadriênio anterior, sem que tenha havido alteração substantiva do número de trabalhadores que recebiam menos que o salário mínimo. A parcela de trabalhadores recebendo até um salário mínimo permaneceu praticamente estável, variando de 27,7% para 27,6% da população economicamente ativa (PNAD 2003-2004). Em números absolutos, os trabalhadores que recebem menos que o mínimo formam um contingente em torno de 17 milhões de pessoas (Anexos, Tabela 34). Por fim, a desoneração de tributação dos produtos associados à cesta básica promoveu, igualmente, o poder de compra do salário mínimo de 1,3 cestas básicas, para 2,2 cestas básicas em março de 2006 (Anexos, Figura 18).
- 227.** Por sua vez, no que respeita à agenda de trabalho decente, mais especificamente à coibição do trabalho escravo, o Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (2003) contém 76 ações que expressam e articulam os papéis dos entes públicos e da sociedade civil no enfrentamento da questão, introduzindo o horizonte da prevenção ao trabalho escravo e da reinserção social dos libertados na agenda governamental. A Execução desse Plano, que envolve parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego, a SEDH/PR e vários outros ministérios, é monitorada pela Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo (Conatrae), composta por 18 integrantes, representando instâncias oficiais e da sociedade civil.
- 228.** Entre 1995 e 2000, foram realizadas 119 operações do Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM) do Ministério do Trabalho e Emprego, as quais fiscalizaram um total de 582 fazendas e libertaram 2.303 trabalhadores. Nos cinco anos seguintes (2001-2006), o Grupo de Fiscalização realizou 301 operações, fiscalizando um total de 928 fazendas e libertando 16.799 trabalhadores. Desde o ano 2000, os trabalhadores resgatados são registrados, medida que rendeu um cadastro de mais de 19 mil nomes de trabalhadores. Esse cadastro permite que os trabalhadores sejam representados pelo Ministério Público do Trabalho para ações de reparação na qual a Justiça do Trabalho determina indenizações a serem pagas aos mesmos. O total de indenizações em 2006, já atingiu o patamar de 22 milhões de reais (Anexos, Quadro 20).
- 229.** O Grupo de Fiscalização empreende fiscalizações rotineiras nas regiões de maior incidência de exploração de trabalhadores em condições semelhantes a de escravos, quais sejam: os estados do Mato Grosso, Maranhão e Pará. Este Grupo é composto por auditores-fiscais do trabalho e agentes da Polícia Federal. Em suas ações são rotineiramente acompanhados pelo Ministério Público do Trabalho, que criou a Coordenadoria Nacional de Combate ao Trabalho Escravo (Conaete) para desenvolver tal atividade buscando efetivar os direitos trabalhistas dos trabalhadores resgatados, tais como, o pagamento das verbas rescisórias devidas e a indenização por dano moral. O Ministério Público Federal, parceiro na execução da política de estado, recebe os relatórios frutos das fiscalizações e promove a persecução penal, quando for o caso.
- 230.** As indenizações por danos morais coletivos, pleiteadas pelo Ministério Público do Trabalho e impostas pela Justiça do Trabalho, têm-se revelado instrumento de grande eficácia e de forte papel inibitório, pelos altos valores das condenações impostas, tornando economicamente desvantajosa a exploração de trabalho escravo. Em maio de 2005, o Tribunal Regional do Trabalho do Estado do Pará impôs a

uma empresa a maior indenização de que se tem notícia, R\$ 5 milhões, por reduzir cerca de 180 pessoas (entre as quais nove adolescentes e uma criança) à servidão.

231. O registro dos empresários e empresas no Cadastro de Empregadores, criado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, por meio de Portaria de 2004 (nº 540), pelo qual os nele enumerados ficam sem direito ao recebimento de créditos e incentivos fiscais concedidos por bancos oficiais e agências de desenvolvimento (encontra-se em negociação com as instituições financeiras estender esta medida a todas as instituições financeiras em operação no país) é outra faceta das ações repressivas. O cadastro reúne, em sua edição mais recente (28.07.2006), 178 empregadores, 30 dos quais excluídos temporariamente dele por força de liminares da Justiça. Além disso, 12 nomes deixaram a lista após dois anos sem reincidência na prática de trabalho escravo.
232. As campanhas realizadas pelo Estado e pela OIT têm surtido também efeito em alertar a sociedade. Resultaram na criação de mais de 100 Pactos empresariais antiescravistas pelos quais se prevêem restrições comerciais e financeiras aos empregadores violadores de direitos, formalização das relações trabalhistas, informação a trabalhadores vulneráveis ao aliciamento, qualificação de libertados e outras medidas correlatas. Entre os signatários encontram-se as maiores redes supermercadistas do país, grupos industriais e financeiros, entidades representativas de empregadores e organizações não-governamentais.
233. Ademais, estão em discussão no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional (nº 438/01), que prevê a expropriação de terras onde for verificada a exploração de trabalho escravo, e os seguintes Projetos de Lei que: vedam a contratação pela administração pública de pessoas físicas e jurídicas implicadas na exploração de trabalho escravo e a tomada de crédito público por elas (nº 487/03 e nº 108/05); transformam a escravização de trabalhadores em crime hediondo, portanto, inafiançável e sujeito a penas mais rigorosas; e, imprimem chancela legal ao *Cadastro de Empregadores* por expor ao público o nome dos empregadores que submetem seus trabalhadores a condições análogas à de escravos.
234. No que refere à coibição do trabalho infantil, em conformidade com os diversos instrumentos internacionais de proteção à criança, a preocupação do Estado brasileiro com a erradicação do trabalho infantil tem-se traduzido em várias iniciativas, como o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, o *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)*, realizado com apoio da OIT e o Mapa de Indicativos do Trabalho da Criança e do Adolescente. Em 2003 criou-se a Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI), integrada por representantes da administração federal, da sociedade civil, de trabalhadores e de empregadores e de organismos internacionais. A Comissão redigiu o Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Trabalhador Adolescente, cuja principal inovação consiste em integrar os programas federais existentes e incorporar novas ações centradas nos aspectos de gênero, raça, condição econômica e tipo de ocupação.
235. A repressão ao trabalho infantil é realizada pelos Grupos de Fiscalização Móvel das Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs), apoiados, em certas ocasiões, por membros do Ministério Público do Trabalho e agentes da Polícia Federal. A ação fiscal prioriza os focos de trabalho infantil, municípios e atividades econômicas de ocorrência mais intensa do problema, identificados no Mapa de Indicativos

do Trabalho da Criança e do Adolescente, mas o trabalho infantil é alvo das inspeções rotineiras e daquelas levadas a cabo em resposta a denúncias.

236. A inspeção do trabalho tem contribuído decisivamente para a redução dos índices de trabalho infantil no país, em acentuado declínio desde o início dos anos 90. Entre 2002 e 2004, o trabalho executado por crianças de 5 a 9 anos registrou queda de 60,9%, o que representa meio milhão a menos de crianças no trabalho infantil em um período de dois anos; o número de crianças de 5 a 15 anos no trabalho passou de 13,74% (5,1 milhão de crianças), em 1995, para 6,9% em 2004 (Fonte: Suplemento Brasil OIT 2006). Houve, portanto, uma redução de 47,5% do uso de mão-de-obra infantil²³ neste período, o que significa que 2,4 milhões de crianças e adolescentes, de 5 a 15 anos, deixaram de trabalhar.
237. O Ministério Público do Trabalho, responsável por atuar nos feitos judiciais de competência da Justiça do Trabalho nos quais haja interesse público a proteger, aciona judicialmente os empregadores de crianças e adolescentes, pleiteando reparação por danos morais coletivos e intervindo como fiscal da lei, possui uma Coordenadoria Nacional de Combate ao Trabalho Infantil e Regularização do Trabalho dos Adolescentes (COORDINFÂNCIA), com representantes em todos os Estados do Brasil, onde políticas de prevenção e repressão ao trabalho infantil são tomadas coletivamente.
238. Além dessas ações repressivas, o Estado vem criando incentivos às mães a fim de que cuidem para que seus filhos menores de 16 anos não sigam para o trabalho precocemente. Em 1996, o Estado criou o *Vale Cidadania* para coibir o aproveitamento de mão-de-obra infantil e adolescente em atividades consideradas como as piores formas de trabalho (escavidão, cata de materiais em lixão, etc.) com a concessão de um valor mensal às mães, de modo que garantissem que seus filhos não tomariam parte em tais atividades. Em 1999, o programa passou a chamar-se Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e foi ampliado para coibir quaisquer formas de trabalho de pessoas até os 16 anos de idade (salvo aqueles adequados à condição de aprendiz). Os valores são repassados pela União aos estados para que instalem programas de manutenção de crianças nas escolas em jornada ampliada, bem como efetuem o pagamento às famílias cadastradas, mensalmente e por criança de R\$ 25,00, na área rural, e R\$ 40,00 na urbana por criança.²⁴ Houve ampliação da área de cobertura do programas, anteriormente direcionado a certas unidades federadas onde havia concentração de crianças submetidas às piores formas de trabalho, e hoje atingindo todo o país.
239. Em 1996, o orçamento para essas ações era de R\$ 931.500,00. No ano de 2005, o Estado investiu R\$ 533,3 milhões (Anexos, Quadro 21) em bolsas e jornada ampliada, tendo atendido cerca de 1 milhão de crianças neste ano. A jornada ampliada constitui incentivo financeiro pago às unidades federadas para o financiamento de atividades sócio-educativas desenvolvidas em horário complementar ao da escola, de forma a manter a criança por mais tempo na escola. O Programa atende, atualmente, cerca de 1,1 milhão de crianças e adolescentes na faixa-etária de até 16 anos, que se encontram em situação de trabalho, e a meta é atender 3 milhões e 200 mil crianças e adolescentes, em 2006.

²³ Os dados sobre trabalho infantil são os da PNAD/IBGE de 2001 a 2004. Incluiu-se o número de adolescentes que não estão trabalhando na semana de referência, mas estão à procura de trabalho, em separado. Cabe atentar para o fato de que a área de abrangência da PNAD foi expandida em 2004, passando a incorporar a área rural de todos os estados da região Norte (anteriormente só cobria a área rural do Tocantins). Esse fato gera um aumento significativo do número absoluto de crianças e adolescentes que trabalham. Para manter a comparabilidade com os anos anteriores, foi gerado um número para 2004 que exclui as áreas não cobertas anteriormente pela pesquisa.

²⁴ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas/programas04.asp>> Acesso em: 13.11.05

240. Em 2005, teve início o processo de integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) ao Programa Bolsa Família (PBF), a ser especificado nos comentários ao artigo 10º, com o intuito de aprimorar ambos os programas, ampliar a cobertura de atendimento das crianças ou adolescentes em situação de trabalho infantil, estender as ações sócio-educativas e de convivência do Peti para as crianças ou adolescentes do PBF em situação de trabalho infantil, e universalizar o PBF para as famílias que atendem aos seus critérios de elegibilidade.

ARTIGO 8º

§1. Os Estados Membros no presente Pacto comprometem-se a garantir:

O direito de toda pessoa de fundar com outras sindicatos e de filiar-se ao sindicato de sua escolha, sujeitando-se unicamente aos estatutos da organização interessada, com o objetivo de promover e de proteger seus interesses econômicos e sociais. O exercício desse direito só poderá ser objeto das restrições previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades alheias;

O direito dos sindicatos de formar federações ou confederações nacionais e o direito destas de formar organizações sindicais internacionais ou de filiar-se às mesmas;

O direito dos sindicatos de exercer livremente suas atividades, sem quaisquer limitações além daquelas previstas em lei e que sejam necessárias, em uma sociedade democrática, ao interesse da segurança nacional ou da ordem pública, ou para proteger os direitos e as liberdades das demais pessoas;

O direito de greve, exercido em conformidade com as leis de cada país.

§2. O presente artigo não impedirá que se submeta a restrições legais o exercício desses direitos pelos membros das forças armadas, da polícia ou da administração pública.

§3. Nenhuma das disposições do presente artigo permitirá que os Estados Membros na Convenção de 1948 da Organização Internacional do Trabalho, relativa à liberdade sindical e à proteção do direito sindical, venham a adotar medidas legislativas que restrinjam – ou a aplicar a lei de maneira a restringir – as garantias previstas na referida Convenção.

241. A legislação trabalhista construída no período do Estado Novo (1937-1945) proibiu a greve e o *lock-out* (interrupção da produção por iniciativa dos empresários) e determinou que os sindicatos, tanto de trabalhadores quanto de empregadores, somente poderiam funcionar com autorização prévia do Ministério do Trabalho, que lavraria respectiva Carta Sindical. Também criou a regra da unicidade: para cada categoria econômica, somente um sindicato por área geográfica (distrito, cidade ou estado), que arrecadava compulsoriamente a contribuição sindical de todos os trabalhadores da base de

representação do sindicato, independentemente da filiação. O Governo podia, ainda, intervir nos sindicatos e substituir suas direções.

- 242.** A Constituição de 1988, elaborada após o fim do regime militar no país, alterou alguns elementos da estrutura herdada do período varguista, tendo suspenso a exigência de autorização prévia do Ministério do Trabalho para o funcionamento dos sindicatos e permitido a formação de centrais sindicais. No entanto, manteve o princípio da unicidade sindical e a contribuição sindical compulsória.
- 243.** É entendimento do Supremo Tribunal Federal a propósito da unicidade sindical que “a norma constitucional estabelece que é livre a associação profissional ou sindical, vedando à lei a exigência de autorização estatal para a instituição de sindicato, ressalvado o seu registro no órgão competente, o Ministério do Trabalho e Emprego, a quem cumpre zelar pela observância do princípio da unicidade sindical em atuação conjunta com os terceiros interessados (sindicatos), de conformidade com as disposições contidas nas Instruções Normativas nºs 5/90 e 9/90, que lhes facultam, no prazo nelas fixado, a impugnação do registro de fundação da entidade, competindo à Administração Pública anular o ato se julgada procedente a alegação” (Recurso Extraordinário nº 207910).
- 244.** O regime da unicidade sindical contribuiu para a pulverização de sindicatos, às vezes pouco representativos, criados e perpetuados para se beneficiar das contribuições sindicais compulsórias. De acordo com dados do Ministério do Trabalho e Emprego, o número de sindicatos existentes no país em 1988 era de cerca de 8 mil, tendo alcançado o patamar de 23 mil sindicatos em 2006.

MEDIDAS ADOTADAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO SINDICAL.

- 245.** Em busca de uma superação negociada ao atual sistema, o Governo federal instituiu o Fórum Nacional do Trabalho, de composição tripartite, com a participação de representantes do Governo, dos empregadores e dos trabalhadores. De acordo com Decreto Presidencial de 2003 (nº 4.976) e Portaria do mesmo ano (GM/MTE nº 1.029/ 2003), o Fórum tem por atribuições promover o entendimento sobre o sistema brasileiro de relações de trabalho, em especial sobre a legislação sindical e trabalhista e subsidiar a elaboração de projetos legislativos de reforma sindical e trabalhista nas esferas constitucional e infraconstitucional.
- 246.** O Fórum reuniu-se ao longo de quase dois anos para a obtenção de consensos que resultaram na elaboração de Proposta de Emenda à Constituição (nº 369), em 2005, e do anteprojeto de Lei de Relações Sindicais, os quais modificam por completo a estrutura sindical brasileira ao estabelecer proposta de sistema que contemple a liberdade sindical, em sintonia com a Convenção de nº 87 da OIT. Significativos avanços também foram conseguidos no que se refere à implementação de melhores garantias de organização sindical, negociação coletiva e direito de greve no setor público, expressos em projeto de lei. Em consonância com tais alterações, passa a ser discutida a ratificação da Convenção nº 151 da OIT, bem como as de nº 150 e 185.
- 247.** A finalização dos trabalhos do Fórum foi sucedida pela criação do Conselho Nacional de Relações do Trabalho (CNRT), parte integrante do denominado “Pacote de Maio 2006”, em comemoração ao dia do trabalhador. Composto por cinco representantes de cada segmento participante, Governo, trabalhadores e empregadores, compete ao Conselho intentar a concertação sobre temas como mediação de conflitos entre organizações sindicais e formulação de políticas públicas. O CNRT também terá duas câmaras bipartites - uma de representantes dos empregadores e Governo e outra de empregados e Governo.

- 248.** Na mesma oportunidade, foi promovida a legalização das centrais sindicais, antiga reivindicação do movimento sindical e objeto de recomendações por parte da OIT. O reconhecimento legal dessas entidades permite que seus representantes tenham respaldo jurídico para negociar com o Governo e para participar de colegiados públicos como o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) e o Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). A participação em conselhos públicos encontra-se condicionada a requisitos: (1) filiação de, no mínimo, cem sindicatos distribuídos nas cinco regiões do país; (2) em três destas, representação de 20 sindicatos em cada; (3) filiação de sindicatos em, ao menos, cinco setores de atividade econômica; e, (4) filiação de trabalhadores aos sindicatos integrantes de sua estrutura com um mínimo de 10% de empregados com sindicalização de âmbito nacional. Em síntese, a participação das centrais sindicais em conselhos e colegiados passa a dar-se de forma objetiva e vinculada à representatividade sindical, garantia de maior democracia nos processos decisórios do país.
- 249.** O direito de greve encontra-se amplamente assegurado pela Constituição Federal. A Lei nº 7783/89 estabeleceu limites legais a seu exercício, como a aprovação em assembléia geral e a comunicação prévia aos empregadores. Dispõe ainda sobre a manutenção dos serviços indispensáveis ao atendimento de necessidades inadiáveis da comunidade, entendidas como as que implicam perigo iminente para a sobrevivência, a saúde e a segurança da população, caso não atendidas. Acordos entre trabalhadores e empregadores resultaram na manutenção de equipes com o fim de evitar que a paralisação implique prejuízo irreparável a bens, máquinas e equipamentos e que seja possível a retomada imediata das atividades quando da cessação da greve. Compete ao Ministério Público do Trabalho a prerrogativa de suscitar o Dissídio de Greve na Justiça do Trabalho para assegurar o atendimento às atividades essenciais.
- 250.** A Constituição Federal também reconhece esse direito aos servidores públicos civis (art. 37, inc. VII), nos termos e nos limites definidos em lei complementar a ser editada. Na ausência de regulamentação, surge divergência nos tribunais nacionais. O Supremo Tribunal Federal tem-se posicionado de forma contrária ao exercício do direito sob o argumento de que “o exercício do direito de greve no serviço público necessita de integralização da norma prevista no art. 37, VII, da Constituição Federal, mediante edição de lei complementar, para definir os termos e os limites do exercício de greve no serviço público. Impossibilidade de aplicação analógica da Lei n. 7.783/89”.²⁵
- 251.** Cabe ainda registrar como preocupação e exigência de pronta intervenção das autoridades públicas dos três poderes, o crescente número de denúncias relativas ao assassinato de lideranças sindicais, bem como da formação de inquéritos policiais e processos judiciais que envolveriam, sob a óptica de entidades representativas dos trabalhadores, a criminalização de atividades sindicais em várias unidades da Federação.

²⁵ Mandado de Injunção nº 485. No mesmo sentido, o Tribunal decidiu, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (nº 3235) que “não é inconstitucional a lei estadual que determina a exoneração imediata de servidor público em estágio probatório, caso fique comprovada sua participação na paralisação do serviço, a título de greve. O direito de greve do servidor público não está ainda regulamentado, não tendo aplicabilidade imediata o art. 37, VII, da Constituição Federal”. De igual maneira, pronunciou-se o Superior Tribunal de Justiça (RMS nº 8811): “A greve do servidor público continuará ilegal enquanto não for editada lei complementar determinada pela Constituição Federal, art. 37, VII.” Por outro lado, o posicionamento do Ministro Marco Aurélio Mello, do Supremo Tribunal Federal, sintetiza o pensamento de parte da magistratura que reconhece o exercício do direito de greve por servidores públicos civis: “Descabe potencializar o fato de o direito de greve, assegurado constitucionalmente aos servidores, não se encontrar regulado, mesmo que passado mais de dez anos da promulgação da CF/88. Enquanto isso não acontece, tem-se não o afastamento do direito, mas a ausência de balizas que possam moldá-lo. O não-pagamento de salários aos grevistas constitui ato de força descomunal, estranho ao princípio da razoabilidade, que ignora a preservação da dignidade do trabalhador e inviabiliza o direito garantido constitucionalmente” (SS 2061).

ARTIGO 9º

Os Estados Membros no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à previdência social, inclusive ao seguro social.

252. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil instituiu seu sistema de seguridade social nos moldes recomendados pela Convenção nº 102/1952 da OIT, qual seja, nos termos convencionais, *proteção social que a sociedade proporciona a seus membros, mediante uma série de medidas públicas contra as privações econômicas e sociais que, de outra maneira provocariam desaparecimento ou forte redução dos seus rendimentos em consequência de enfermidade, maternidade, acidente de trabalho, enfermidade profissional, desemprego, invalidez, velhice e morte, bem como de assistência médica e de apoio à família com filhos.*
253. Nessa perspectiva, o sistema brasileiro adotou implicitamente o conceito acima avançado e explicitamente ainda alguns princípios-chave que devem orientar toda a política de Seguridade Social, na Previdência, na Assistência Social e na Saúde, a saber: (1) universalidade da cobertura e atendimento; (2) uniformidade e equivalência dos benefícios rurais e urbanos; (3) irredutibilidade no valor dos benefícios; (4) diversidade da base de financiamento estruturada em Orçamento da Seguridade Social (autônomo); e, (5) caráter democrático dos subsistemas da seguridade social (Previdência, Saúde e Assistência).
254. A política social que se executa sob a égide desse conceito propugna a proteção social aos indivíduos e aos respectivos grupos familiares em risco social. Essas pessoas são socorridas, de forma específica, por um sistema de Previdência Social de caráter contributivo; por um sistema de Assistência Social gratuito e dirigido a populações pobres, sem capacidade contributiva; e, finalmente, por um Sistema Único de Saúde de caráter gratuito.
255. O sistema contributivo previdenciário brasileiro esta articulado segundo três eixos. Um primeiro eixo é formado pelos regimes próprios de previdência para servidores públicos civis e militares em níveis federal, estadual e municipal²⁶. Um segundo eixo é composto pela Previdência Complementar, não compulsória e que tem por objetivo conceder benefícios opcionais complementares aos segurados da previdência do setor privado. A partir das Emendas Constitucionais no. 41/2003 e no. 47/2005, passou a ser permitido também sua instituição para o setor público. Por fim, um terceiro eixo é formado pela previdência compulsória, coberta pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e administrada pelo Instituto Nacional do Seguridade Social (INSS).
256. Dentro do Regime Geral de Previdência Social há a previsão de regras diferenciadas para trabalhadores rurais em regime de economia familiar (os segurados rurais). Esse tratamento diferenciado contempla forma de contribuição sobre a produção comercializada (recolhimento de responsabilidade do comprador), comprovação de tempo de trabalho na agricultura familiar ao invés de tempo de contribuição individualizado e idades e critérios de acesso a benefícios diferentes dos segurados urbanos. Estão incluídos nessa categoria os cônjuges, companheiros e filhos maiores de 16 anos que trabalham com a família em atividade rural. Também são considerados segurados

²⁶ A instituição de regime próprio de previdência é facultativo para o ente federativo. Os servidores daqueles entes que não o possuem estão amparados pelas mesmas regras do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

especiais pescadores artesanais, indígenas e quilombolas que exercem atividade rural e seus familiares.

257. As diferenças justificam-se pelo fato de que o agricultor em regime de economia familiar não tem renda da mesma forma que o trabalhador urbano, o qual pode contribuir sobre seu salário mensal regularmente. Assim como não há vínculo contributivo clássico, a determinação do valor do benefício de aposentadoria, pensão por morte, auxílio-doença ou salário-maternidade segue o princípio do modelo lógico universal, com benefício de valor constante a um salário mínimo.
258. Já o sistema de Assistência Social não-contributiva é baseado em um princípio de gestão descentralizada é direcionado à população mais vulnerável da sociedade brasileira. O sistema oferece um conjunto de serviços direcionados às crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiências, tais como: cuidados domiciliares, atendimentos diários, serviços sociais, creches, abrigos, e outros. Há também, no âmbito da Assistência Social, programas de transferência de renda. Dentre eles destacam-se o *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)*, abordado no artigo 6º e o *Benefício de Prestação Continuada (BPC)*, direcionado a idosos e pessoas com deficiência com renda abaixo do nível de indigência.
259. A Previdência e a Assistência Social, juntamente com as outras políticas que compõem o sistema de seguridade social, possuem benefícios nas várias áreas mencionadas neste Relatório, quais sejam: assistência efetiva em caso de doença; assistência à maternidade; assistência a idosos; assistência por invalidez; assistência a sobreviventes; assistência a acidentados de trabalho; e, assistência familiar. A seguir, serão apresentados os benefícios destas áreas pagos pelo Instituto Nacional de Seguridade Social.
260. O sistema previdenciário do Brasil é organizado como regime contributivo. Isso significa que cada pessoa, para ter direito aos benefícios prestados pelo sistema, deve contribuir com uma parcela de sua renda ao longo da vida. Dessa forma, o atendimento é universal desde que o segurado atenda aos requisitos previstos em lei para o gozo dos benefícios (Anexos, Figuras 19 e 20). De 1992 a 2002 houve um aumento daqueles considerados socialmente desprotegidos e, a partir de então, uma trajetória decrescente no percentual de desprotegidos e aumento daqueles que gozam de proteção previdenciária.
261. Em 2005 a despesa com benefícios previdenciários representou 7,50% do Produto Interno Bruto (Anexos, Tabela 36), em face de uma arrecadação líquida de 5,57% do Produto Interno Bruto (PIB), o que implicou a necessidade de financiamento da ordem de 1,93% do PIB. As principais razões para o crescimento da necessidade de financiamento concentram-se em dois aspectos. O primeiro está relacionado com o crescimento vegetativo dos benefícios. Esse crescimento guarda relação direta com os aspectos demográficos do país na última década que, por sua vez, é influenciado por dois fenômenos: (1) redução da taxa de natalidade; (2) aumento da expectativa de vida e conseqüente aumento do contingente de idosos na população brasileira. A expectativa de vida no Brasil era de 66,7 anos para os homens e 74,4 anos para as mulheres em 2000, tendo passado para 67,9 e 71,7 anos, respectivamente, em 2004 (Anexos, Tabela 15). Por outro lado, a taxa de natalidade caiu de 3,2% na década de 80 para 2,0% na década atual (Anexos, Figura 21). O segundo aspecto relaciona-se com a política de reajuste do valor dos benefícios, em especial daqueles de valor igual a um salário mínimo, que representaram, em dezembro de 2005, 65,7% da quantidade total dos benefícios pagos naquele

mês. Esses reajustes têm sido concedidos em valores superiores à inflação, aumentando o poder de compra e melhorando a qualidade de vida dos beneficiários. De 1998 a 2005 o valor médio dos benefícios previdenciários registrou crescimento real de 16,2% (Anexos, Figura 22). O Sistema pagou em 2005, em média, 23,5 milhões de benefícios previdenciários e assistenciais ao mês, que representam a principal forma de intervenção da política social no combate a pobreza e a desigualdade de renda na economia brasileira (Anexos, Quadro 22).

MEDIDAS ADOTADAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À SEGURIDADE SOCIAL

- 262.** A mudança mais significativa na legislação realizada no período deste relatório foi a reforma da Previdência Social dos servidores públicos civis. Esta reforma foi realizada em 2003 (Emenda Constitucional nº 41/2003), tendo sido complementada em 2005 (Emenda Constitucional nº 47/2005). Foi uma reforma que aproximou as regras previdenciárias do funcionalismo público das regras dos trabalhadores da iniciativa privada. As principais alterações promovidas foram (Emenda Constitucional nº 41/2003): estabelecimento de limite superior de remuneração dos servidores públicos a dos Ministros do Supremo Tribunal Federal; limitação do valor da aposentadoria dos servidores que entraram no serviço público após a promulgação da reforma (a partir de janeiro de 2004) ao benefício máximo pago pela previdência dos trabalhadores do setor privado, podendo optar por um fundo de previdência complementar a ser regulamentado; instituição da contribuição previdenciária solidária de aposentados e pensionistas ao financiamento dos Regimes Próprios; criação de incentivos à permanência em atividade dos servidores que completam as regras de acesso à aposentadoria. Já a Emenda Constitucional nº 47 trouxe como inovações a possibilidade de criar um sistema especial de inclusão previdenciária para os trabalhadores de baixa renda e também para quem não tem renda própria e trabalhe no âmbito de sua residência; e permitiu a adoção de requisitos e critérios diferenciados para portadores de deficiência.
- 263.** No que tange a aspectos específicos da seguridade social, vários são os programas destinados a implementar os direitos correspondentes. A assistência efetiva em caso de doença é realizada por meio do auxílio-doença previdenciário e acidentário. O auxílio acidentário é concedido em caso de incapacidade temporária para o trabalho por motivos relacionados com a atividade e o ambiente de trabalho do segurado. O auxílio previdenciário é concedido para outros tipos de incapacidade. No auxílio-doença previdenciário são necessárias 12 contribuições para ter direito ao benefício, enquanto no caso do auxílio acidentário não se exige carência. Para requerer o benefício, o segurado precisa comprovar as contribuições e passar por exame de perícia médica, que determina a incapacidade temporária e a duração da mesma.
- 264.** Nos últimos anos, houve um forte incremento na concessão do auxílio-doença. Entre os anos de 2000 e 2005 houve um aumento de 143% na quantidade de novos auxílios-doença concedidos no período (Anexos, Quadro 23). No ano 2000, foram concedidos 766,9 mil auxílios doença; no ano de 2005, foram concedidos 1,860 milhão. Enquanto no ano de 2000 foram pagos 492 mil benefícios, em 2005, foram pagos 1,492 milhão, uma evolução de cerca de 203% (Anexos, Quadro 22).
- 265.** A assistência à maternidade no Brasil é conferida por meio do salário-maternidade. As mulheres têm direito ao salário-maternidade por um período de até 120 dias. Entre os anos 2000 e 2005 houve um aumento na abrangência da cobertura oferecida pelo salário-maternidade. Até o ano de 2000, apenas as mulheres que estavam no setor formal da economia tinham acesso. As domésticas e as

trabalhadoras rurais tinham direito ao benefício, mas não o exerciam de fato, situação que vem mudando no último quinquênio. A partir do ano de 2000, também as mulheres que se enquadravam como contribuintes individuais passaram a ter direito ao benefício. Neste mesmo ano, começou a ser realizada uma campanha de conscientização de direitos no meio rural, o que exerceu impacto sobre a quantidade de auxílios maternidade concedidos para as seguradas especiais. Ainda com relação à ampliação de cobertura, destaca-se o fato de que a partir de 2002, as mães adotivas passaram a ter direito à licença-maternidade, desde que a criança adotada tenha até 8 anos de idade com período de licença variando de 30 a 120 dias, a depender da idade da criança.

266. A assistência a idosos engloba benefícios da Previdência e da Assistência Social. Os da Previdência são as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição e o da Assistência é o Benefício de Prestação Continuada, na modalidade idoso. A aposentadoria por idade previdenciária possui regras diferentes no meio urbano e no meio rural. Para os trabalhadores urbanos é concedida àqueles que completam 65 anos, se homem, e 60 anos, se mulher. Neste caso, é exigido um período mínimo de 15 anos de contribuição. No caso do limite mínimo de contribuição, o valor da aposentadoria corresponde a 70% do salário de benefício, podendo aumentar se a pessoa adiar a aposentadoria, sem ultrapassar o limite da aposentadoria compulsória. No meio rural, os homens aposentam-se aos 60 anos e as mulheres aos 55. A diferença de idade é justificada pelos diferenciais de expectativa de vida no meio urbano e rural, mais reduzidas no segundo. Para obter a aposentadoria rural, os segurados precisam apenas comprovar atividade no meio rural para ter acesso ao benefício, cujo valor corresponde ao piso previdenciário (o salário mínimo brasileiro). Considerando os benefícios urbanos e rurais e tendo como referência o mês de dezembro de cada ano, houve um crescimento de 19% na quantidade de aposentadorias por idade pagas entre os anos de 2000 e 2005.
267. Ao longo dos anos 90, a trajetória de concessão de aposentadorias por idade é crescente, pois este foi o período de regulamentação e maturação das alterações introduzidas pela Constituição Federal de 1988 na previdência social rural, principal responsável pelo aumento da cobertura deste benefício. Por exemplo, no ano de 1992, quando começaram a ser pagos benefícios rurais a partir dessa nova regulamentação, foram pagos, em dezembro, 4,0 milhões de benefícios e em dezembro de 2005, foram pagos 7,3 milhões²⁷. As aposentadorias por idade no meio rural são maioria: do total de 6,7 milhões de aposentadorias por idade pagas em dezembro de 2005, 4,6 milhões eram rurais. Com a consolidação do processo de inclusão previdenciária rural, a taxa de crescimento da quantidade de aposentadorias por idade concedidas passou a respeitar essencialmente a dinâmica demográfica. Entre os anos de 2000 e 2005, a quantidade de benefícios concedidos nos dois períodos limites variou 10,5%.
268. A Assistência Social protege os idosos por meio do Benefício de Prestação Continuada idoso (BPC idoso). Este benefício foi criado no ano de 1996 e substituiu a Renda Mensal Vitalícia (RMV). A Renda Mensal Vitalícia foi criada na década de 70 e concedida até a regulamentação do Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social. A Renda Mensal Vitalícia era um benefício pago a pessoas com 70 anos ou mais, ou com deficiência e era relativamente excludente, já que os candidatos ao benefício tinham que realizar ao menos 12 contribuições previdenciárias ao

²⁷ Incluindo os benefícios assistenciais. Considerando-se apenas os benefícios previdenciários, foram pagos, em dezembro de 2005, 7,1 milhões de benefícios.

longo de sua vida. Excluía, assim, os grupos mais frágeis da população, que não participaram do mercado formal da economia em nenhum momento. Além disso, equivalia a meio salário mínimo.

269. O Benefício de Prestação Continuada corresponde a um salário mínimo e não exige contribuição financeira, mas é direcionado a pessoas que tenham renda inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. O Benefício de Prestação Continuada é coordenado pela Secretaria Nacional de Assistência Social e executado pelo Instituto Nacional de Assistência Social. É financiado com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social. Quando foi criado, a idade mínima para ter direito ao Benefício de Prestação Continuada idoso era 70 anos. Em 1998, esta idade reduziu-se para 67 anos. Em 2004, com o advento do Estatuto do Idoso, a idade para ter acesso a esse benefício passou a ser de 65 anos. Essas reduções na idade de acesso explicam a trajetória crescente de concessão do Benefício de Prestação Continuada idade. Em 2000 eram concedidos 107,5 mil benefícios. Em 2004, ano em que passou a vigorar o Estatuto do Idoso, foram concedidos 317 mil Benefício de Prestação Continuada idoso. Já em 2005, foram concedidos 185 mil. As alterações na idade mínima para ter direito ao Benefício de Prestação Continuada idoso representaram grande avanço em termos de cobertura da população muito pobre no Brasil. Vale destacar que em dezembro de 2005, foram pagos 2,27 milhões de Benefícios de Prestação Continuada, o que representa um gasto de R\$ 686,3 milhões por mês. Desse total, 1.065.604 de Benefícios de Prestação Continuada foram pagos a idosos, com um custo de R\$ 365,4 milhões mensal. Há ainda um bom potencial para expansão do Benefício de Prestação Continuada, já que, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio de 2003, havia cerca de 150 mil pessoas com mais de 65 anos e renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo que não recebiam nenhum benefício.
270. Tanto o Benefício de Prestação Continuada idoso (que não exige contribuição financeira) quanto a aposentadoria por idade rural (na qual o trabalhador precisa comprovar tempo de trabalho na agricultura familiar ao invés de tempo de contribuição, e que possui forma de contribuição diferente que incide sobre a comercialização da produção rural, quando existente), equivalentes a um salário mínimo, são responsáveis por retirar da pobreza parcela significativa da população brasileira. Em 2004, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, 30,6% dos brasileiros com rendimento domiciliar declarado viviam abaixo da linha de pobreza. Se não fossem os benefícios pagos pela Previdência Social e os Benefícios de Prestação Continuada da Assistência, esse percentual seria de 42,1%, ou seja, a Previdência e Assistência sob a forma de Benefícios de Prestação Continuada foram responsáveis por uma redução de 11,5 pontos percentuais no nível de pobreza, o que significa que 20,4 milhões de pessoas superaram a linha de pobreza (Anexos, Figura 23). Nesse sentido, observa-se também que o nível de pobreza entre os idosos é substancialmente inferior ao da população mais jovem e, caso não houvesse as transferências previdenciárias, a pobreza entre os idosos aumentaria substancialmente. A vinculação com o salário mínimo contribui para retirar indivíduos da pobreza porque anualmente são concedidos reajustes acima da inflação para o salário mínimo.
271. Há ainda as aposentadorias por tempo de contribuição (ATC). Estas não cobrem exatamente um risco previdenciário, uma vez que o critério de concessão está relacionado com o tempo de contribuição e não com a idade ou outro risco previdenciário. Pode ser integral ou proporcional, no caso de segurados inscritos antes de 16 de dezembro de 1998. Para ter direito à aposentadoria integral, o trabalhador homem deve comprovar pelo menos 35 anos de contribuição e a mulher, 30 anos. Para

requerer a aposentadoria proporcional, o trabalhador tem que combinar dois requisitos: tempo de contribuição e idade mínima. A quantidade de aposentadorias por tempo de contribuição em estoque cresceu 10% entre os anos de 2000 e 2005²⁸ (Anexos, Quadro 22). As aposentadorias por tempo de contribuição (ATC) substituíram as aposentadorias por tempo de serviço com a reforma previdenciária realizada em 1998, e estão sujeitas à incidência do Fator Previdenciário.

- 272.** O Fator Previdenciário foi instituído em 1999 e consiste em uma fórmula que compõe o cálculo do valor inicial das aposentadorias por tempo de contribuição e por idade, facultativamente. Leva em consideração o tempo de contribuição e a expectativa de sobrevivência do solicitante, tendo como prêmio a permanência em atividade. Sua implementação foi gradual, e só passou a ser aplicado na totalidade em 2004. Teve por objetivo elevar a idade média de aposentadoria, tendo sido bem sucedido neste ponto. Desde sua aplicação, a idade média de aposentadoria das mulheres passou de 49,7 para 52,2 e dos homens de 54,3 para 56,9 anos. Já o tempo de contribuição elevou-se de 27,5 para 28,7 anos entre as mulheres e de 32,7 para 33,8 anos para os homens.
- 273.** A assistência por invalidez ocorre em caso de doença ou invalidez e deve ser constatado pela perícia médica do Instituto Nacional de Seguridade Social que poderá considerar o segurado total e definitivamente incapacitado para exercer suas ocupações. O procedimento natural ocorre quando o trabalhador que adoece recebe, inicialmente, o auxílio doença e, caso não tenha condições de retornar ao trabalho será aposentado por invalidez.
- 274.** Existe, igualmente, no âmbito da Assistência Social, o benefício assistencial para pessoas com deficiência (BPC – PPD), também concedido a partir de 1996, que teve um aumento de 22,8% entre os anos de 2000 e 2005. Para receber este benefício é preciso que a pessoa tenha rendimento inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo e ateste sua deficiência. A cada dois anos são realizadas revisões entre os beneficiários para atestar se as condições que deram origem ao benefício ainda se encontram presentes. O processo de revisão divide-se entre a elaboração de Avaliações Sociais – realizadas por assistentes sociais por meio de visitas domiciliares – e Avaliação Médico Pericial.
- 275.** Entre os anos de 2000 e 2005, o ritmo de concessão já se havia estabilizado. O pico de crescimento de novos beneficiários deu-se entre os anos de 1996 e 1997, quando o Benefício de Prestação Continuada começou a ser concedido adotando novo conceito de deficiência – reconhecendo o direito ao benefício em caso de deficiências congênitas - e também sem exigir contribuição financeira prévia.
- 276.** A assistência para sobreviventes é realizada por meio da Pensão por Morte. A família do trabalhador tem direito ao benefício desde que o mesmo ainda tenha qualidade de segurado no momento de sua morte, independente do tempo de contribuição. Caso o óbito ocorra após a perda da qualidade de segurado, os dependentes terão direito à pensão desde que o trabalhador tenha cumprido, até o dia de sua morte, os requisitos para obtenção de aposentadoria. Em 2000, foram concedidas 291,8 mil pensões por morte, em 2005, 319,9 mil: o que corresponde a um aumento de 9,6% (Anexos, Quadro 23).
- 277.** A assistência a acidentados no trabalho consiste na concessão aos segurados de: aposentadoria por invalidez, pensão por morte, auxílio-doença, auxílio-acidente e auxílio suplementar. O auxílio acidente e o suplementar são benefícios indenizatórios e podem ser acumulados com outros tipos de benefícios previdenciários (aposentadoria por invalidez, auxílio doença, pensão por morte). O que

²⁸ Referência dezembro de cada ano.

determina se houve acidente de trabalho é a comunicação da empresa, por meio da Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT). A concessão dos benefícios acidentários cresceu 4,5% entre os anos de 2000 e 2005.

278. A assistência à família é realizada, entre outras formas, por meio do salário família que é um benefício pago aos trabalhadores de até determinada faixa de renda para auxiliar no sustento dos filhos de até 14 anos ou inválidos de qualquer idade. Têm direito ao benefício os trabalhadores empregados e os avulsos. Em 2005, o valor do salário família correspondia a R\$ 21,27 para quem recebe até R\$ 414,78 e de R\$ 14,99 para quem recebe até R\$ 623,44. Esse valor é reajustado anualmente. A responsabilidade pelo pagamento deste benefício é das empresas e, assim como ocorre com o salário-maternidade, o valor gasto é descontado nas contribuições previdenciárias da empresa.
279. Tendo em conta a tarefa de eliminar qualquer espécie de discriminação que possa ser criada pelo mercado de trabalho em relação a determinadas categorias e ampliar o grau de cobertura previdenciária para eventuais classes alijadas pelo mercado de trabalho, o *Programa de Educação Previdenciária*²⁹ (PEP) é desenvolvido para inserir na previdência social parcela da população que, embora tendo condições financeiras para aderir à previdência social e, conseqüentemente, gozar dos benefícios previdenciários, não o fazem, seja por desconhecimento seja por desinteresse.
280. O Programa de Educação Previdenciária promove ações para inscrição na Previdência Social e atividades direcionadas para a agilidade na prestação de serviços e comodidade dos usuários. Também produz informações institucionais sobre a importância do seguro social para os trabalhadores e realiza, regularmente, programas de orientação sobre os benefícios e serviços da Previdência, além de celebrar parcerias com segmentos da sociedade civil organizada.
281. Com o objetivo de vencer o desafio da inclusão previdenciária de forma mais ampla possível o Governo brasileiro editou, em 06 de março de 2006, a Medida Provisória 284 que criou o incentivo para formalização do empregado doméstico mediante desconto do imposto de renda pessoa física devido pelo empregador. O empregador poderá deduzir do imposto de renda devido os encargos previdenciários referentes à contratação da empregada doméstica.
282. Com vistas a fortalecer a Previdência Social e garantir o amplo acesso aos benefícios previdenciários de forma sustentável, o Governo brasileiro tem pautado suas ações em várias frentes, buscando a melhoria da gestão e qualidade dos serviços prestados pelo sistema previdenciário. O Programa de Gestão do Atendimento propõe reduzir filas, diminuir o tempo de espera do segurado por atendimento e melhorar a qualidade do atendimento. Ao mesmo tempo, o horário de atendimento ao público foi ampliado em duas horas por dia. Também são oferecidos pela Internet diversos serviços para o segurado como, por exemplo, o pedido de auxílio doença e o agendamento de atendimento.
283. Paralelamente, o Governo brasileiro tem intensificado o combate a fraudes por meio de medidas como a criação de forças-tarefa, que atuam de forma integrada com o Ministério Público e com a Polícia Federal, e a realização do censo previdenciário que, por meio de uma medida de recadastramento de segurados busca eliminar benefícios que tenham sido concedidos indevidamente ou que já deveriam ter cessado.
284. No que se refere à assistência internacional, o Governo brasileiro assinou o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul, em vigor desde 1 de junho de 2005, do qual fazem parte Brasil, Argentina,

²⁹ Esse programa foi mencionado no Relatório anterior, de 2001, com o nome de PES – Programa de Estabilidade Social

Paraguai e Uruguai. O referido acordo estabelece normas que regulam as relações de seguridade social entre esses países, garantindo a cobertura previdenciária aos migrantes internacionais dos mesmos. A partir de agora, um trabalhador brasileiro que tenha contribuído com o sistema previdenciário paraguaio, por exemplo, ao aposentar-se, poderá requerer os benefícios, naquele país, relativos ao tempo em que colaborou com o seu sistema previdenciário. Pela primeira vez, pelo acordo internacional, discute-se a possibilidade de incluir os servidores públicos em regimes próprios de previdência social. A expectativa é que cerca de 2,1 milhões de trabalhadores, que estão em atividade fora de seus países de origem, sejam beneficiados. O Brasil possui cerca de 733 mil trabalhadores estrangeiros, sendo que 370 mil são oriundos do Mercosul. Os beneficiários que utilizam os acordos internacionais têm aposentadoria paga pelos dois países, proporcionalmente ao tempo contribuído: um período pelo país de origem e o outro pelo país em que a pessoa exerceu alguma atividade profissional. Caso o trabalhador se desloque para outro país a trabalho, por tempo determinado, é concedido o Certificado de Deslocamento Temporário, que permite ao cidadão continuar contribuindo para a previdência do país de origem.

ARTIGO 10º

Os Estados Membros no presente Pacto reconhecem que:

1. Deve-se conceder à família, que é o núcleo natural e fundamental da sociedade, a mais ampla proteção e assistência possíveis, especialmente para a sua constituição e enquanto ela for responsável pela criação e educação dos filhos. O matrimônio deve ser contraído com o livre consentimento dos futuros cônjuges.

2. Deve-se conceder proteção especial às mães por um período de tempo razoável antes e depois do parto. Durante esse período, deve-se conceder às mães que trabalham licença remunerada ou licença acompanhada de benefícios previdenciários adequados.

3. Deve-se adotar medidas especiais de proteção e assistência em prol de todas as crianças e adolescentes, sem distinção alguma por motivo de filiação ou qualquer outra condição. Deve-se proteger as crianças e adolescentes contra a exploração econômica e social. O emprego de crianças e adolescentes, em trabalho que lhes seja nocivo à moral e à saúde, ou que lhes faça correr perigo de vida, ou ainda que lhes venha prejudicar o desenvolvimento normal, será punido por lei. Os Estados devem também estabelecer limites de idade, sob os quais fique proibido e punido por lei o emprego assalariado da mão-de-obra infantil.

285. O artigo 226 da Constituição Federal institui a família como base da sociedade brasileira, e, como tal, merecedora de especial proteção do Estado, incorporando, assim, o artigo 16 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Para o Estado brasileiro configuram família a união de pessoas pelo casamento, a união estável de homem e mulher, e o grupo formado por adulto e seus filhos, não havendo distinção de filhos originados do matrimônio, de relações extraconjugais ou de processo de adoção. Todos são filhos legítimos contemplados legalmente em iguais termos.

286. A centralidade da família reafirma-se nas legislações específicas da Assistência Social, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS-Lei 8.742/93), no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA-Lei 8.063/90), no Estatuto do Idoso e, mais recentemente, na Política Nacional de Assistência Social, que

destaca a centralidade da família no âmbito da proteção social, “independentemente dos formatos ou modelos que assume [a família] é mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida” (Resolução nº 145/04).

- 287.** A Constituição Federal de 1988, em seu Capítulo VII, artigo 229, dispõe especificamente sobre a família, a criança, o adolescente e o idoso, e prevê a reciprocidade da obrigação de prestação de cuidados entre pais e filhos: “Os pais têm o dever de assistir, criar e amparar os filhos menores, e os filhos maiores têm o dever de amparar os pais na velhice, carência ou enfermidade.”
- 288.** A proteção³⁰ à família no Brasil articula-se em três campos de proteção a seus direitos: atenção a famílias em situação de pobreza; atenção a famílias em situação de pobreza, nas quais há ocorrência de violência doméstica; e, reconhecimento das transformações no formato e dinâmica familiar. A proteção efetiva-se por meio de: (1) programa de transferência de renda, em especial, o *Programa Bolsa Família*, que contempla todas as famílias, com renda inferior a R\$ 120,00 por pessoa ao mês; (2) programas de apoio social a famílias em situação de vulnerabilidade e de violações de direitos;. (3) no âmbito do Poder Judiciário, visando responder aos novos arranjos familiares, interpretando a Constituição de forma abrangente como se requer atualmente.
- 289.** O *Programa Bolsa Família* é caracterizado pela transferência condicional de renda com vistas à proteção das famílias em situação de pobreza. Inicialmente, o objetivo era beneficiar 11,2 milhões de famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 100,00. Em maio de 2006, mais de 9 milhões de famílias recebiam o benefício do Bolsa Família e a previsão é de se chegar à meta até o final de 2006 (Anexos, Tabela 37).
- 290.** As contraprestações sociais do *Bolsa Família* incentivam as famílias a usufruírem dos direitos sociais previstos na Constituição Federal. Assim, aliam-se à concessão do valor monetário, o acompanhamento da frequência da família e seus membros aos serviços educacionais, de saúde materno-infantil e de segurança alimentar. As famílias beneficiárias devem assim cumprir com as seguintes condições: (1) matricular em escolas seus filhos com idade entre 6 e 15 anos; (2) garantir sua frequência a, no mínimo, 85% das aulas a cada mês; (3) manter em dia a vacinação e o acompanhamento do desenvolvimento de seus filhos menores de sete anos, de acordo com os calendários estabelecidos pelo Ministério da Saúde; (4) as gestantes devem comparecer ao pré-natal e a exames posteriores ao parto; e, (5) as mães que amamentam devem participar de atividades sobre aleitamento materno e alimentação saudável promovidas por equipes locais de atenção à saúde. O cumprimento das condições é acompanhado pelos Ministérios da Educação e da Saúde, em suas respectivas áreas de atuação, a partir de dados informados pela esfera administrativa local.
- 291.** O Bolsa Família é o mais abrangente programa de transferência de renda do Estado brasileiro, mas não o primeiro. No ano de sua instituição, existiam seis outros programas federais deste tipo, a saber: *Bolsa Escola* (Ministério da Educação), *Bolsa Alimentação* (Ministério da Saúde), *Auxílio Gás* (Ministério das Minas e Energia), *Cartão Alimentação*, *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* (PETI) e *Agente Jovem*. O público-alvo concorrente, a execução dos referidos programas por diferentes ministérios, e a dificuldade de compartilhamento de dados sobre os beneficiários geravam

³⁰ Os benefícios sociais de proteção à família embasados na Lei Orgânica de Assistência Social foram tratados no Artigo 9 deste Relatório.

distorções. O *Bolsa Família* foi concebido como alternativa para racionalizar os programas federais existentes e torná-los mais eficientes.³¹ A reunião dos programas permitiu o estabelecimento de um Cadastro Único de beneficiários, considerados segundo os mesmos requisitos e sujeitos às mesmas condições. A junção foi realizada em duas etapas: na primeira, em processo de finalização, foram reunidos os programas *Bolsa Escola*, *Bolsa Alimentação*, *Auxílio Gás* e *Cartão Alimentação*; na segunda, iniciada em 2006, a carteira de programas da primeira etapa foi reunida ao programa de *Erradicação do Trabalho Infantil* (Anexos, Tabelas 38 e 39).

292. Os benefícios financeiros transferidos diretamente às famílias pelo Programa Bolsa Família variam de R\$ 15,00 a R\$ 95,00. Os valores são arbitrados de acordo com a composição familiar e a situação financeira, sendo divididos em benefício básico e variável: as famílias em situação de miséria (R\$ 60,00 *per capita*), independentemente de possuírem filhos, gestantes ou nutrizes, recebem valor básico fixo de R\$ 60,00. Acrescenta-se valor variável nos mesmos parâmetros dos pagos às famílias pobres (R\$ 120,00 *per capita*) àquelas famílias que possuem ao menos uma criança (0 até 15 anos), uma nutriz ou uma gestante, de acordo com o seguinte parâmetro: um membro, R\$ 15,00; dois membros, R\$ 30,00; três ou mais membros R\$ 45,00. Como as famílias pobres não recebem o benefício básico, o máximo que chegam a receber é R\$ 50,00. As famílias em situação de miséria recebem até R\$ 95,00. Em alguns estados (como São Paulo) e municípios (como Recife) o benefício é maior, porque os respectivos governos somam ao repasse do Governo federal uma contrapartida para incrementar o valor pago (Anexos, Quadro 24).
293. A norma do *Bolsa Família* estabeleceu que os municípios são responsáveis pelo cadastramento dos beneficiários e a concessão do benefício é realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O financiamento do *Bolsa Família* é realizado com recursos do orçamento da seguridade social, que integra o Orçamento Geral da União. Em 2005, a despesa com benefícios financeiros destinados às famílias alcançou R\$ 6,78 bilhões, recursos equivalentes a quase 0,35% do Produto Interno Bruto brasileiro no período (produto total estimado em R\$ 1,947 trilhão). Os recursos abrangem o *Bolsa Família* e os Programas Remanescentes, que estão em processo final de integração ao primeiro.
294. Cabe destacar o tratamento dispensado às mulheres no âmbito do *Bolsa Família*. A norma que criou este programa (Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004), determina que se atribua às mulheres, preferencialmente, o papel de responsável legal por sua família junto ao programa. Em outras palavras, nas famílias beneficiárias, é a mulher a figura responsável pela guarda do cartão bancário e da senha que dão acesso ao saque dos recursos do *Bolsa Família*. Foi estimado em janeiro de 2006 que 90% das famílias beneficiárias tinham uma mulher desempenhando este papel.
295. Análises realizadas por institutos independentes sob encomenda do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome demonstram que o *Programa Bolsa Família* revelou-se capaz de melhorar a vida das famílias beneficiárias e dinamizar a economia local. Pesquisa na qual foram ouvidas 2.317 famílias beneficiárias em 86 municípios de todas as regiões do país identificou que: (1) a renda média mensal dos beneficiários do Bolsa Família aumentou em 21%; (2) 87,8% consideram que a condição de vida melhorou ou ficou muito melhor depois da inclusão no programa Bolsa Família; (3) na opinião

³¹ Nos anexos, tabela 37, é possível visualizar o quanto cada programa investia e o número de pessoas que se beneficiam. Mesmo ignorando o número de falhas com benefícios duplicados, que não são visíveis nestes dados, pode-se identificar um aumento significativo do número de contemplados e do valor recebido.

de 82,4% dos entrevistados, a alimentação adquiriu melhor qualidade depois que ingressaram no programa; e, (4) em relação ao consumo de alimentos, 44,7% declaram que o recurso do programa é suficiente para todos comerem bem (Fonte: Instituto Pólis/MDS).

296. Outro estudo verificou que o *Bolsa Família* tem impacto positivo também na renda dos municípios brasileiros: o incremento da renda familiar origina uma maior circulação de moeda na localidade. Como o *Bolsa Família* é direcionado a famílias em situação de miséria e pobreza, e a maioria delas concentra-se na região Nordeste do país, o incremento de renda gerado pelo Programa, naquela região, foi maior, se comparado aos resultados do resto do país. Por outro lado, o *Bolsa Família* tem contribuído para a redução das desigualdades regionais, pois ao contemplar as famílias mais pobres, produz efeitos mais positivos nos lugares onde há maior presença delas. A incidência de seus efeitos é, pois, marcadamente regional: 50% dos beneficiados são nordestinos (Fonte: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo /MDS).
297. Quanto mais pobre o município maior a importância do *Bolsa Família* para sua economia. Em alguns casos, pode-se afirmar que o Programa é responsável por boa parte das atividades econômicas realizadas. Em Medina, em Minas Gerais, por exemplo, o Bolsa Família é 35% superior à arrecadação do município com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços, representa 30% do que é recebido pelo Fundo de Participação dos Municípios, 25% de sua Receita Disponível (receitas próprias mais as transferências constitucionais), e supera em 165% os recursos federais para o Sistema Único de Saúde. Em Pedra Branca, no Ceará, os recursos transferidos pelo *Bolsa Família* somam valor correspondente a 43% da receita disponível do município; e, em Vitória de Santo Antão, em Pernambuco, esse valor equivale também a 40% da receita disponível do município.
298. De acordo com o último levantamento realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, acerca da frequência escolar das crianças pertencentes às famílias contempladas, em 24.965 famílias (0,31% do total), há, ao menos, uma criança com frequência abaixo do esperado e é no estado de São Paulo onde se encontra o maior contingente 8.823 famílias (1,08% do total).³² Em termos percentuais o número de famílias detectadas como não-cumpridoras da contraprestação relativa à educação é baixo. Ainda assim, não deixa de ser um problema a ser enfrentado.
299. Por força de denúncias apresentadas pela mídia, apontando situações de não-cumprimento das condições, assim como de recebimentos indevidos, o Governo federal recrudescer a fiscalização, impondo prazos trimestrais fixos aos municípios para apresentação do controle da frequência escolar das crianças.³³ O método de sanção consiste em etapas sucessivas a serem aplicadas cada vez que uma criança de determinada família passa a figurar na lista de descumpridores: advertência por escrito; suspensão do benefício por um mês com pagamento em dobro no mês seguinte; interrupção do benefício por 60 dias, com o retorno do pagamento após esse prazo; nova interrupção do benefício; e, aos renitentes, cancelamento do benefício.
300. As quatro etapas anteriores à imposição da penalidade mais gravosa dão a aparência de brandura ao sistema, o que poderia torná-lo alvo de crítica pelos mais circunspectos, tendentes a considerar qualquer deslize dos beneficiários como prova de desídia. Entretanto, uma visão multidimensional da

³² ANGÉLICO, Fabiano. Projeto Reforça Requisitos do Bolsa Família. www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=1721&lay=pde Acesso em: 13.01.06

³³ ASCOM/MDS. Patrus Ananias faz palestra para Procuradores de Justiça sobre controle do Bolsa Família. Disponível em: www.mds.gov.br Acesso em: 05.02.06

pobreza considera, inclusive, as limitações sociais e psicológicas derivadas dessa condição. Por isso, as punições iniciais são flexíveis, justamente porque o objetivo não é excluir as famílias do benefício, pelo contrário, o intuito é convencê-las, pelos meios disponíveis, a cumprir com as condições definidas, usufruindo do direito de atenção à saúde e escolarização básica.

301. A intenção do programa de facilitar o acesso dos beneficiários aos diversos direitos³⁴ inclui o acompanhamento psicossocial para promover a emancipação e a autonomia. O Gestor de Condicionalidades do Bolsa Família anunciou o lançamento, nos primeiros meses de 2006, de projeto-piloto de realização do acompanhamento das famílias por profissionais especializados.³⁵
302. Quanto ao segundo eixo de proteção à família, representado pela proteção às crianças e mulheres em situação de vulnerabilidade, as *Ações Educativas Complementares*, a *Escola que Protege* e o *Centro de Referência Especializado de Assistência Social* destacam-se como as principais medidas adotadas.
303. As *Ações Educativas Complementares*, desenvolvidas pelo Ministério da Educação, destinam-se a manter as crianças, adolescentes e jovens ocupados com atividades educacionais, desportivas e de lazer desenvolvidas fora do horário escolar. Estas ações apóiam, ainda, projetos emancipatórios para a inclusão e a promoção social das famílias por meio de qualificação profissional, bem como projetos que trabalham o desenvolvimento de: consciência ecológica; respeito à diversidade racial e de gênero; respeito à pluralidade cultural; conhecimentos sobre orientação sexual e prevenção a doenças; além de noções de ética e cidadania.
304. Em 2004 foram celebrados convênios com 34 organizações não-governamentais, distribuídas por 15 estados brasileiros, alcançando um investimento total de R\$ 3.627.905,38 para cobrir despesas com: capacitação e treinamento e bolsa-auxílio para monitores; material de apoio (aquisição de material escolar, esportivo, artístico, pedagógico e de lazer); e, transporte do público-alvo. Com os convênios, estima-se o atendimento a 21.700 beneficiários da ação e a capacitação de aproximadamente 1.540 professores e demais profissionais de educação de 403 escolas.
305. Como parte das *Ações de Apoio Educacional*, merece destaque o programa *Escola que Protege*, que tem por objetivos: capacitar os profissionais de educação para identificar as crianças e adolescentes em situação de violência física, psicológica, negligência e abandono, violência sexual e exploração sexual comercial; esclarecer pais e responsáveis sobre o prejuízo das diversas formas de violência ao desenvolvimento biofísico-psicossocial das crianças, adolescentes e à família como um todo; romper o ciclo da violência em seu cotidiano, por meio dos Grupos Pedagógicos de familiares que orientam e estimulam a reflexão acerca de seus hábitos e comportamentos e resgatam a função cuidadora e provedora da família.
306. Lançado em outubro de 2004, o projeto piloto do programa *Escola que Protege* prestou assistência a 217 crianças e 187 adolescentes de três capitais brasileiras: Belém, Fortaleza e Recife. A partir de 2006, o *Escola que Protege* passa a integrar o *Programa de Ações Integradas Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (PAIR)* do Governo Federal. O

³⁴ ROMANO, Jorge O. e ANTUNES, Marta. Introdução ao debate sobre empoderamento e direitos no combate à pobreza. In ROMANO, Jorge O. e ANTUNES, Marta (orgs.) Empoderamento e direitos no combate à pobreza, p. 6. Disponível em: www.actionaid.org.br Acesso em: 20.12.05.

³⁵ ANGÉLICO, Fabiano. Projeto Reforça Requisitos do Bolsa Família. www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=1721&lay=pde Acesso em: 13.01.06

Programa tem fortalecido a rede de enfrentamento à violência sexual nos municípios por meio do incentivo à concertação entre os serviços de educação, saúde, assistência social, segurança pública, com vistas a: (1) evitar a fragmentação no atendimento às vítimas; (2) reforçar a prevenção a essa grave violação dos direitos; e, (3) fortalecer a capacidade do Poder Público na sanção dos responsáveis. Implementado em nove Estados da federação, o programa resulta da cooperação permanente entre as esferas federal, estadual e municipal de administração e a sociedade civil.

- 307.** O enfrentamento ao abuso e a exploração sexual de criança e adolescentes também ensejaram a criação de órgão específico, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social por meio do qual são prestadas ações sócio-assistenciais, atendimento psicossocial e jurídico às crianças, adolescentes e famílias vitimadas pela violência. A cobertura do Serviço ampliou-se de 314 para 1.104 municípios, uma expansão para mais 790 municípios, em 2006. Sua capacidade de atendimento expandiu-se para 51,8 mil crianças e adolescentes e sua execução ocorre de forma descentralizada, em co-responsabilidade com os municípios e estados, mediante aporte técnico e financeiro. Cerca de R\$ 35,2 milhões (99,56% do orçamento) foram empenhados e 98,40% foram executados financeiramente.
- 308.** O atendimento psicossocial e jurídico tem significado para as crianças, adolescentes e famílias atendidas visando sua proteção, tem alcançado a elevação da auto-estima e a inclusão em outras políticas públicas, tais como, saúde, educação, trabalho, moradia e programas de complementação de renda, entre outros. Um dos desafios do enfrentamento e atendimento aos casos de exploração sexual de crianças e adolescentes, fenômeno complexo e de difícil solução, é a responsabilização dos abusadores e exploradores.
- 309.** Em relação às crianças e adolescentes em situação de abandono e em risco social e pessoal, vivendo em abrigos, a principal meta do Governo é garantir-lhes o direito à convivência familiar e comunitária, estimulando o desenvolvimento de ações, por parte das instituições e dos governos locais, que fortaleçam os vínculos familiares, a criação de novas modalidades de abrigamento não-institucionais e o incentivo à adoção legal e à implementação de ações, juntamente com os conselhos de direitos, que visam ao reordenamento das instituições de abrigo conforme o disposto no artigo 92 do Estatuto da Criança e do Adolescente. Atuando no campo da prevenção, com vistas a evitar que crianças e adolescentes sejam abandonados em instituições por falta ou carências materiais, o Governo federal vem implementando o Plano Nacional de Atendimento Integral à Família (PNAIF). A centralidade deste plano é a família, o que possibilita integrar e promover os efeitos das ações voltadas para problemas específicos, evitando a instalação de situações de violação de direitos, como seria o caso do trabalho infantil e violência sexual. Um componente fundamental do Plano Nacional de Atendimento Integral à Família é o atendimento integral às necessidades das famílias por meio da ampliação das redes locais de ações sócio-assistenciais e a implementação de centros referenciais de assistência social nos municípios.
- 310.** No âmbito internacional, em agosto de 2006, o Brasil sediou a Reunião Intergovernamental de Especialistas para a Revisão do Esboço das Diretrizes Internacionais sobre Proteção e Cuidados Alternativos de Crianças Privadas de Cuidados Parentais, tema discutido por especialistas desde 2001. Conflitos armados, grandes catástrofes naturais (*tsunamis* e furacões), a epidemia mundial de HIV/AIDS, a pobreza extrema e as desigualdades sociais em algumas regiões do mundo têm

provocado a ruptura dos vínculos de crianças com suas famílias, requerendo ações preventivas e cuidados alternativos. Ao desenhar diretrizes internacionais para nortear a atuação dos Estados e tentar unificar as diferentes abordagens relativas ao tema, especialistas e representantes dos Governos deram um importante passo para ampliação do marco legal internacional referente a esta área. O Brasil foi o país escolhido para sediar a reunião por estar em adiantada fase de discussão do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária. A expectativa é de que a sistematização das contribuições dos representantes de 50 países seja concluída em outubro e a versão final do documento encaminhado pelo Brasil à Assembléia Geral da ONU de 2007, para apreciação e deliberação.

311. Modificações na sociedade têm remetido à discussão do que seja a família, uma vez que as três dimensões clássicas de sua definição (sexualidade, procriação e convivência) já não têm o mesmo grau de imbricamento que se acreditava outrora. Nessa perspectiva, passa-se a compreender família como um grupo de pessoas que se vinculam por laços consangüíneos, de aliança ou afinidade, onde os vínculos circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e gênero.
312. Como resultado das modificações acima mencionadas, superaram-se as referências de unidade econômica, de tempo e de lugar para a compreensão do conceito de família, tornando-se um desafio para o Estado conseguir proteger normativamente e com políticas públicas os agrupamentos familiares contemporâneos. O próprio *Programa Bolsa Família* tem de lidar dia-a-dia com os grupos sociais que compõem as unidades familiares mais pobres (avó com netos, mãe solteira com filhos, mulher que cuida dos filhos dela e do irmão etc.)
313. O Poder Judiciário tem desempenhado importante papel na adaptação das normas a essa nova realidade. O direito de ser assistido por sua família atinge filhos e pais, a depender da situação. A prestação alimentícia tanto pode ser paga pelo pai aos filhos menores ou maiores quando demonstrarem real necessidade, quanto pelo filhos aos pais idosos que demonstrem precisar. Para melhor entender a abrangência da proteção, cabe citar a decisão do Superior Tribunal de Justiça de que "(n)ão se acolhe a pretensão de ex-marido de obter da ex-mulher a devolução do que ele pagou a título de alimentos em favor da filha por ele assistida (mas resultante de relacionamento adúltero da ex-esposa), enquanto se manteve a convivência familiar, e a quem pagou pensão alimentícia depois da separação, por força de acordo homologado. A obrigação alimentar persiste ainda em caso de erro sobre a situação de fato e tem por fundamento a convivência e guarda, enquanto casados e desfrutando do mesmo teto, e o acordo celebrado quando da separação do casal. O que se paga a título de alimentos não se repete ou se compensa. Ao filho nascido fora do casamento, é permitida a exclusão da herança e a deserdação, mas nada se diz sobre o dever de restituir o recebido para sua criação" (Superior Tribunal de Justiça: REsp 412684).
314. No que se refere às relações homoafetivas, em recente decisão, ao tratar da configuração familiar, o Supremo Tribunal Federal manifestou entendimento de que: "A Constituição outorgou especial proteção à família, independentemente da celebração do casamento, bem como às famílias monoparentais. Mas a família não se define exclusivamente em razão do vínculo entre um homem e uma mulher ou da convivência dos ascendentes com seus descendentes. Também o convívio de pessoas do mesmo sexo ou de sexo diferentes, ligadas por laços afetivos, sem conotação sexual,

cabe ser reconhecido como entidade familiar. A prole não é essencial para que a convivência de duas pessoas mereça a proteção legal, tornando-se indevido deixar fora do conceito de família as relações homoafetivas. (...) Essa responsabilidade de ver o novo foi assumida pela Justiça ao emprestar juridicidade às uniões extraconjugais. Deve, agora, mostrar igual independência e coragem quanto às uniões de pessoas do mesmo sexo”³⁶

315. Os tribunais têm reconhecido a união homoafetiva para fins de herança, partilha, guarda de filhos, a exemplo da seguinte decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul: “Ementa: Ação Declaratória. Reconhecimento. União estável. Casal homossexual. Preenchimento dos requisitos. Cabimento. A ação declaratória é o instrumento jurídico adequado para reconhecimento da existência de união estável entre parceria homoerótica, desde que afirmados e provados os pressupostos próprios daquela entidade familiar. A sociedade moderna, mercê da evolução dos costumes e apanágio das decisões judiciais, sintoniza com a intenção dos casais homoafetivos em abandonar os nichos da segregação e repúdio, em busca da normalização de seu estado e igualdade às parcerias matrimoniadas.”³⁷
316. Mais recentemente, algumas decisões tem garantido outra vitória para os homossexuais por meio do reconhecimento do direito à adoção: “Apelação Cível. Casal formado por duas pessoas de mesmo sexo. Possibilidade. Como se vê, nada há de novo sob o sol, quando se cogita de reconhecer a duas pessoas de mesmo sexo (no caso, duas mulheres), que mantêm uma relação tipicamente familiar, o direito de adotar conjuntamente. Resta verificar se semelhante modalidade de adoção constitui efetivo benefício aos adotandos, critério norteador insculpido no art. 1.625 do Código Civil. (...) Os estudos especializados não indicam qualquer inconveniente em que crianças sejam adotadas por casais homossexuais, mais importando a qualidade do vínculo e do afeto que permeia o meio familiar em que serão inseridas e que as liga a seus cuidadores. É, portanto, hora de abandonar de vez os preconceitos e atitudes hipócritas desprovidas de base científica, adotando-se uma postura de firme defesa da absoluta prioridade que constitucionalmente é assegurada aos direitos das crianças e dos adolescentes (art. 227 da Constituição Federal).”³⁸

ARTIGO 11

§1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

³⁶ Supremo Tribunal Federal: Ação Direta de Inconstitucionalidade 3300 – não obstante o posicionamento, não houve julgamento de mérito pois não foram satisfeitos os requisitos formais. Acesso em: 25 de agosto de 2006. Disponível em: www.stf.gov.br

³⁷ Embargos Infringentes acolhidos por maioria (Embargos Infringentes Nº 70011120573), Quarto Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Carlos Teixeira Giorgis, Julgado em 10/06/2005.

³⁸ Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Processo 70013801592.

§2. Os Estados-partes no presente Pacto, reconhecendo o direito fundamental de toda pessoa de estar protegida contra a fome, adotarão, individualmente e mediante cooperação internacional, as medidas, inclusive programas concretos, que se façam necessários para:

Melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios pela plena utilização dos conhecimentos técnicos e científicos, pela difusão de princípios de educação nutricional e pelo aperfeiçoamento ou reforma dos regimes agrários, de maneira que se assegurem a exploração e a utilização mais eficazes dos recursos naturais.

Assegurar uma repartição eqüitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades, levando-se em conta os problemas tanto dos países importadores quanto dos exportadores de gêneros alimentícios.

DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

317. O Estado brasileiro não possuía recorte específico para identificar o grau de insegurança alimentar de sua população, nem nos Censos, nem nas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD), que realiza anualmente. Por isso, quando da instituição do programa *Fome Zero*, em fevereiro de 2003, os dados utilizados provieram de estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, em 1993, denominado *Mapa da Fome*, que identificou 32 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar, ou seja, sem alimentação em quantidade e qualidade adequadas, no Brasil.
318. Foram utilizados os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 1990, para calcular o número de famílias que não teriam como dispor de alimentação adequada em razão do nível de rendimentos auferidos. Tendo em vista que o rendimento domiciliar ou outros indicadores indiretos são insuficientes para identificar populações sob risco de insegurança alimentar, desenvolveu-se uma escala de medida direta de insegurança alimentar e fome inspirada pela prática do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos da América (*United States Department of Agriculture – USDA*)³⁹. Esse instrumento de avaliação da segurança alimentar e nutricional por unidade de habitação é adequado para elaborar diagnóstico da condição de segurança alimentar e indicar populações sob maior risco de insegurança, servindo, também, para observar o impacto de políticas públicas sobre a condição de acesso da população à alimentação adequada. O procedimento foi adotado pela primeira vez na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2004. Os números resultantes indicaram crescimento do contingente de pessoas em situação de insegurança alimentar, em função da nova metodologia.
319. As quase 400 mil pessoas entrevistadas pela pesquisa responderam questões acerca do nível de segurança alimentar em que se encontravam suas famílias. Os dados, recentemente divulgados, indicam que 34,8% dos entrevistados, aproximadamente 72 milhões de pessoas, residiam em domicílios em situação de insegurança alimentar, entre os níveis leve, moderada ou grave. Ou seja, seus moradores não tiveram acesso, nos 90 dias prévios à data da entrevista, a alimentos em quantidade e qualidade adequadas, ou sentiam-se na iminência de sofrer alguma restrição no futuro próximo.
320. Em 12,3% dos domicílios pesquisados residiam pessoas em situação de insegurança alimentar moderada e, em 6,5%, em situação de insegurança alimentar grave. Foi classificada como insegurança grave a restrição alimentar em que as pessoas relataram conviver com a experiência de

³⁹ (BICKEL et al., 2000).

passar fome, com frequência que pode ter sido “quase todos os dias”, “em alguns dias” ou “em um ou dois dias”, nos 90 dias que antecederam à data da entrevista. A insegurança moderada significa limitação de acesso quantitativo a alimentos sem o convívio com situação de fome. O total de pessoas em uma dessas situações foi estimado em 39,5 milhões de pessoas.

MEDIDAS ADOTADAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO PROGRESSIVA DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA.

- 321.** O ano de 2003 assinala forte modificação no panorama da implementação do direito à alimentação no Brasil. Naquele ano instituiu-se o Programa *Fome Zero* que representou o início de novo projeto governamental de combate à insegurança alimentar. A partir de então, o direito à alimentação passou a ser tratado nos moldes propostos pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, como responsabilidade do Estado. O cumprimento do direito humano à alimentação por meio da facilitação de acesso e da provisão direta de alimentos em quantidade e qualidade nutricional e sanitária adequadas, de acordo com os parâmetros culturais da localidade e o respeito ao meio ambiente, investiu-se de prioridade para o Governo brasileiro.
- 322.** O Fome Zero estrutura-se como política transversal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, mas que congrega ações em diversos outros ministérios e tem a intensa participação da sociedade civil, que se une ao Poder Executivo na composição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar, reinstituído em 2003, depois de sido criado, em 1993, e extinto, em 1995 (Anexos, Quadro 25).
- 323.** Os princípios do *Fome Zero* são a intersectorialidade e transversalidade das ações estatais em todas as esferas de governo; o desenvolvimento de ações conjuntas entre o Estado e a sociedade; a superação das desigualdades econômicas, sociais, de gênero e raça; a articulação entre orçamento e gestão, e entre ações estruturantes e medidas emergenciais. Sua implementação dá-se por intermédio dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Desenvolvimento Agrário, da Saúde, da Educação, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Trabalho e Emprego, da Ciência e Tecnologia, da Integração Nacional, do Meio Ambiente e da Fazenda. A atuação integrada dos ministérios que implementam políticas vinculadas às diretrizes do Fome Zero possibilita ação planejada e articulada com melhores possibilidades de assegurar acesso à alimentação, expansão da produção e consumo de alimentos saudáveis, geração de ocupação e renda, melhoria na escolarização, nas condições de saúde, no acesso ao saneamento e abastecimento de água, na infra-estrutura municipal, sob a perspectiva dos direitos de cidadania.
- 324.** De 2003 a 2005, o Governo federal destinou ao Fome Zero mais de R\$ 27,5 bilhões, que são aplicados segundo três eixos articuladores: (1) ampliação do acesso aos alimentos; (2) fortalecimento da agricultura familiar; (3) promoção de processos de inclusão produtiva, articulação e mobilização. O pilar do programa refere-se à ampliação do acesso aos alimentos e envolve: (1) programas e ações de transferência de renda, (2) programas de alimentação e nutrição; (3) acesso à informação e educação.
- 325.** A transferência de renda foi, inicialmente, a ação central do *Fome Zero*, tendo sido executada por meio do Cartão Alimentação, pelo qual se concediam R\$ 50,00 mensais a cada família com renda *per capita* abaixo desse patamar, com a condição de que o valor fosse gasto apenas em alimentação. Seis meses depois, o Cartão e os demais programas de transferência de renda foram incorporados ao

Programa *Bolsa Família*. Este último tem ampliado progressivamente sua cobertura, atendendo hoje 9 milhões de famílias, o correspondente a 78% das famílias pobres brasileiras, que recebem, mensalmente, em média, R\$ 70,00 (US\$ 32,00). A concessão de benefícios é condicionada à participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social. Pesquisas revelam que os recursos são efetivamente aplicados na compra de alimentos.

326. O *Programa Nacional de Alimentação Escolar* oferece pelo menos uma refeição de qualidade, por dia, para 37 milhões de crianças e adolescentes nas escolas públicas. Desde o início da atual gestão, o valor financeiro *per capita*/dia repassado aos governos estaduais e municipais foi reajustado em 40%. O repasse unitário/dia passou de R\$ 0,13 (US\$ 0.06) para R\$ 0,22 (US\$ 0.091) (Anexos, Quadro 26).
327. A difusão de princípios educativos sobre alimentos é objeto de programas de *Educação Alimentar e Nutricional* que, entre suas ações, inclui a distribuição de 54 milhões de cartilhas nas escolas públicas e privadas de ensino fundamental. O desperdício de alimentos é combatido tanto por meio da *Educação Alimentar e Nutricional* como pela construção de Bancos de Alimentos, que gerenciam estoques de doações.
328. Os trabalhadores empregados, por sua vez, são beneficiados com o *Programa de Alimentação do Trabalhador*, que atende 8,5 milhões de pessoas no mercado formal, as quais recebem auxílio financeiro específico para refeições ou aquisição de alimentos. Esse total representa taxa de cobertura de 34%. Também os restaurantes populares instalados nos grandes centros urbanos permitem aos trabalhadores de baixa renda o acesso a uma refeição diária ao preço de R\$ 1,00 (cerca de US\$ 0.45). Seguem nessa mesma direção os Bancos de Alimentos, operação eficaz de combate ao desperdício e de doação de alimentos a grupos em situação de vulnerabilidade. Já existem 66 Bancos de Alimentos financiados. Além disso, mais de 112.949 famílias estão sendo beneficiadas com programas de agricultura urbana.
329. Tem-se procurado, ainda, estimular a colaboração entre a sociedade e o Governo federal para a realização de campanhas de combate à fome e de segurança alimentar e nutricional. Há mais de 106 parcerias firmadas. A distribuição de 54 milhões de cartilhas, já mencionadas, e de 700.000 cadernos para professores da rede pública de ensino no Brasil tem contribuído para a informação e a integração de famílias em situação de vulnerabilidade social.
330. A proposta de segurança alimentar do país pressupõe garantir a alimentação presente e futura. O fortalecimento da produção de alimentos apóia-se em três eixos: o *Programa Nacional de Agricultura Familiar* (Pronaf), o *Programa de Construção de Cisternas* e o *Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar* (PAA).
331. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) constitui-se numa das principais ações estruturantes do Programa Fome Zero. No ano de 2003, o então Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), em articulação com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério da Agricultura (MAPA), por intermédio da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) criou, o Programa de Aquisições de Alimentos, instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho daquele ano. Os principais objetivos do PAA são: garantir a possibilidade de comercialização da produção agropecuária dos agricultores familiares e dos

assentados da Reforma Agrária, estimular a produção de alimentos; e, ainda, facilitar o acesso a esses alimentos pelas famílias em situação de insegurança alimentar.

332. Os grupos vulneráveis e as comunidades tradicionais (quilombolas, indígenas e afrodescendentes) também são atendidos. Além de se garantir distribuição gratuita de alimentos, foram implementados programas em que são financiados projetos na área de segurança alimentar e nutricional. É o caso da *Carteira Indígena*, que investiu R\$ 7.362.528,00 em projetos de comunidades indígenas, de 2004⁴⁰ a 2005, e os *Equipamentos para Comunidades Quilombolas* (atendimento às comunidades remanescentes de quilombos com aquisição e doação de equipamentos de segurança alimentar e nutricional, como casa de farinha e instrumentos para pesca).
333. O Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf) firmou entre janeiro de 2003 e dezembro de 2005, cerca de 4,3 milhões de contratos de crédito para atividades de custeio e investimento. O volume de recursos que anualmente vem sendo disponibilizado para o programa vem aumentando significativamente em termos reais. Em 2002 foram aplicados R\$ 3,7 milhões; em 2003, R\$ 4,7 milhões; em 2004 foram R\$ 6,5 milhões, significando um crescimento de mais de 38% relativamente ao ano anterior; em 2005, o montante aplicado foi de R\$ 5,8 milhões, inferior ao do ano anterior. Este decréscimo foi decorrência, em grande medida, das variações climáticas, especialmente do longo período de seca que atingiu a região sul do país. Outro fato positivo foi promulgação da Lei da Agricultura Familiar (julho de 2006), que reconhece o agricultor e a agricultura familiar como um segmento produtivo, conforme os parâmetros de enquadramento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), garantindo, assim, a institucionalização das políticas públicas voltadas para esse setor.
334. A construção de cisternas no Semi-Árido brasileiro, região onde as chuvas se concentram em apenas quatro meses do ano e com os indicadores sociais mais baixos do país, tem garantido aos agricultores acesso a água para consumo doméstico. Desde 2003, foram construídas mais de 118.000 unidades, utilizadas para a captação de água de chuva, mediante parcerias com importantes organizações da sociedade civil. Os próprios moradores são ensinados a instalar as cisternas com material do Governo federal e de associações da sociedade civil. Desde o início do projeto, mais de 594 mil pessoas já foram beneficiadas com o acesso à água de qualidade em seus lares.
335. A promoção de processos de inclusão produtiva incentiva a economia solidária e desenvolve ações de qualificação da população de baixa renda, no sentido de contribuir para sua inserção no mercado de trabalho. Já foram qualificados 390.800 trabalhadores, em projetos que foram articulados com os 27 fóruns estaduais de economia solidária em funcionamento. Articulados nacionalmente no Fórum Brasileiro de Economia Solidária, e fora dele, foram mapeados 15 mil empreendimentos que auxiliam nesses processos de inclusão social.
336. As sucessivas denúncias de morte por desnutrição de crianças guaranis no Mato Grosso do Sul fizeram com que o Governo federal propusesse um Comitê Gestor de Política Indigenista de Dourados, para desenvolver políticas específicas de segurança alimentar e nutricional voltadas àquela comunidade. Entre as ações, destacam-se: (1) articulação e integração dos órgãos que atuam em terras indígenas e os poderes municipais; (2) instituição da *Aty* – assembléia indígena formada por 44 lideranças locais, como instância de protagonismo e controle social.; (3) aumento do número de

⁴⁰ Ano de início do programa.

cestas básicas distribuídas, com prioridade para gestantes, nutrizes, pessoas com deficiência e idosos, chegando a 2.500 cestas mensais de 46 quilos; (4) constituição de estrutura de armazenamento, montagem e distribuição das cestas de alimentos em Dourados e em Amambai, em parceria com a FUNAI e a FUNASA, sob a coordenação do Comitê Gestor; (5) fomento ao *Jakarupã*⁴¹ (sopão), atingindo diretamente as crianças com idade entre 6 meses e 2 anos, com maior risco nutricional (as mulheres indígenas participam da confecção do sopão, cortando e cozinhando os alimentos, enquanto as crianças são pesadas e vacinadas; palestras de nutricionistas sobre a importância da alimentação e como preparar os alimentos têm sido ministradas); (6) conclusão das obras de perfuração de poços artesianos e encanamento, para condução de água potável a 100% das casas das aldeias Jaguapirú e Bororo; (7) conclusão das obras da Casai (Casa de Saúde Indígena) em Dourados.

337. Além dessas ações em execução, o interesse do Estado brasileiro em sedimentar um ambiente de segurança alimentar no país reflete-se no esforço para congrega a comunidade internacional em prol da implementação de programas de segurança alimentar e nutricional em outros países em desenvolvimento; na construção de norma legal edificadora de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) que não fique sujeito a oscilações políticas; e, no mapeamento da situação de insegurança alimentar no país. Ressalte-se que a mensuração do nível de segurança alimentar passou a ser realizada anualmente, por meio de perguntas incluídas na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.
338. O combate à fome tem representado prioridade na agenda brasileira no âmbito interno, bem como no externo. No contexto internacional, o *Programa Fome Zero* destaca-se por contribuir para o alcance de cinco dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, fixados pelas Nações Unidas: erradicar a extrema pobreza e a fome, universalizar o ensino básico, promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres, reduzir a mortalidade infantil e melhorar a saúde materna. Em relação à meta do primeiro objetivo, reduzir à metade a proporção da população que vive com renda inferior a US\$ 1,00 por dia, o Brasil já avançou bastante e assumiu nova meta para 2015: reduzir a um quarto a proporção da população que vive com renda inferior a US\$1,00 por dia.
339. A *Ação Contra Fome e a Pobreza* foi lançada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em parceria com os chefes de Estado e de Governo da França, Chile, Espanha, e com apoio do Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, em setembro de 2004, em Nova York. Essa iniciativa tem como objetivo estimular o debate internacional sobre mecanismos inovadores de financiamento do desenvolvimento e do combate à fome e à pobreza.
340. Ainda em 2004, no Conselho da *Food and Agriculture Organization (FAO)*, o Brasil aderiu juntamente com 187 países, às Diretrizes Voluntárias para a Implementação Progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada. Essas diretrizes foram criadas com o objetivo de proporcionar orientação prática às nações, no que se refere a seus esforços para conseguir a realização progressiva do direito humano à alimentação adequada. O Brasil prestou ajuda humanitária para países como Haiti, Tailândia, Guiana e Sri Lanka, totalizando a distribuição de 142 toneladas de alimentos.

⁴¹ Significa em guarani "nós estamos comendo, nós estamos saboreando".

341. Além dessas ações capitaneadas pelo *Programa Fome Zero*, o Brasil possui acordos de cooperação e memorandos de entendimento firmados com países como Angola, Moçambique, Camarões, Guatemala, Venezuela, Haiti, Egito, Argentina, Bolívia, Uruguai e Peru.
342. A II Conferência Nacional de Segurança Alimentar, realizada na cidade de Olinda (Pernambuco) em março de 2004, adotou como principal resolução a criação de um Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), no qual o direito humano à alimentação seria regulamentado de acordo com os anseios e necessidades dos brasileiros. Da época da Conferência até outubro de 2005, quando o tema foi apresentado em seminário no Congresso Nacional, passou a ser discutida amplamente a criação de Projeto de Lei que contemplasse as diretrizes necessárias ao Sisan. As deliberações deram-se no âmbito do Conselho Nacional de Segurança Alimentar Federal (CONSEA), mas tiveram intensa participação de Conseas municipais e estaduais, que tiveram oportunidade de se manifestar por meio de equipamento de videoconferência nacional.
343. As diretrizes do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, proposto pelo Projeto de Lei Orgânica de Segurança Alimentar apresentado ao Congresso Nacional em outubro de 2005, estão adequadas ao disposto no Pacto e ao entendimento do Comitê, pois entre os documentos de referência que serviram de inspiração à sua criação, teve destaque o Comentário Geral nº 12, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O Projeto de Lei foi aprovado na Câmara e agora está sob deliberação no Senado Federal.
344. O direito humano à alimentação adequada tem merecido atenção de diversas instâncias. No ano de 2004, em seguimento às deliberações da II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional, o Consea criou um Grupo de Trabalho específico sobre a matéria. Na reunião de julho de 2004, o Grupo de Trabalho deliberou pela proposição ao pleno do colegiado a sua transformação em Comissão Permanente, o que foi prontamente acatado. Compete à Comissão Permanente do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) o monitoramento das políticas públicas do Governo federal no que se refere à implementação daquele direito. A análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar resultou na formulação de recomendações do colegiado, já incorporadas pelo Ministério da Educação.
345. Ainda no âmbito da Comissão Permanente do DHAA, foi proposta na reunião de janeiro de 2005 a instituição de um colegiado, formado por representantes da sociedade civil e do Poder Público, responsável pelo recebimento de denúncias sobre violação do direito à alimentação. Como síntese de um processo de negociação entre a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, o Consea, representantes da sociedade civil e o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), foi criada a Comissão Especial para o Direito Humano à Alimentação Adequada, em 2005. Essa instância articula respostas interinstitucionais para gravíssimas situações de fome, desnutrição e insegurança alimentar, caracterizando um esforço do Poder Público em garantir a possibilidade de que tais situações sejam progressivamente revertidas por meio do acesso a instrumentos ágeis e eficientes que permitam a investigação, a prevenção e a reparação da violação ao direito⁴² e ampliem a exigibilidade daquele direito.

⁴² A Comissão tem a seguinte composição: I. Um representante do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA; II. Um representante do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana - CDDPH; III. Um representante da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados; IV. Um representante da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB; V. Um representante da Defensoria Pública da União DPU; VI. Um representante da Fundação Nacional de Saúde - Funasa; VII. Um representante do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS; VIII. Um representante do Ministério Público Federal MPF; IX. Um representante da Secretaria Especial dos Direitos Humanos - SEDH; X. Um representante do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE; XI. Relatoria Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação Adequada, Água e Terra Rural.

346. Cabe ainda ressaltar que, não obstante os avanços apresentados pelo Programa *Fome Zero*, em termos de transferência de renda, proteção social e promoção do direito humano à alimentação propriamente, permanece o desafio de se garantir, progressivamente, a “inclusão produtiva” das famílias beneficiadas pelo Programa.

DO DIREITO HUMANO À MORADIA

347. O direito à moradia adequada deve ser examinado no contexto urbano e rural. O quadro da política nacional de desenvolvimento urbano adotada pelo Governo brasileiro inscreve-se na perspectiva mais ampla do direito à cidade. Garantido pelos artigos 182 e 183 da Constituição Brasileira e posteriormente regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o direito à cidade consiste em direito à moradia digna, ao saneamento integral do meio ambiente, à mobilidade urbana para todos, à terra urbanizada e regularizada, a um ordenamento do território conforme às necessidades dos cidadãos, entre outros. A criação do Ministério das Cidades em 2003 procurou instaurar o direito à cidade, no plano institucional, integrando as áreas de habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana e planejamento territorial, formulando e pondo em prática uma política integrada de desenvolvimento urbano. O reconhecimento da função social da cidade e da propriedade, expresso no direito à cidade, é de particular relevância para as cidades brasileiras, devido ao peso e à extensão dos assentamentos precários.
348. Em termos de desenvolvimento urbano, a materialização do direito à cidade significa incorporar efetivamente os assentamentos precários às cidades, nas quais se realiza efetivamente o direito à moradia adequada, possibilitando mudanças estruturais nos padrões de produção e consumo da cidade e nas formas de apropriação do território e dos recursos naturais.
349. O Brasil tornou-se, nas últimas décadas, um país amplamente urbanizado, com mais de 80% de sua população vivendo nas cidades e suas periferias. O rápido processo de urbanização representou maciço deslocamento espacial das camadas mais pobres da população, fazendo da pobreza um fenômeno progressivamente urbano. Alguns dados permitem ilustrar a urbanização da pobreza no Brasil. Em 2002, mais de 85% da pobreza concentrava-se em áreas urbanas, ao passo que há 30 anos ainda era majoritariamente rural. Mais de 1/3 destes pobres urbanos, por sua vez, vive em dez regiões metropolitanas, o que confere a várias cidades brasileiras dificuldades sociais prementes. Diferentemente da percepção corrente do fenômeno da pobreza no Brasil, o número de pobres no Sudeste, região mais rica do país, é da mesma ordem de grandeza que no Nordeste (37% contra 39%). A pobreza urbana no Sudeste é metropolitana; no Nordeste, está concentrada em cidades pequenas e médias. Estima-se o déficit habitacional brasileiro⁴³ em mais de 7 milhões de unidades habitacionais, das quais 80% estão em áreas urbanas, em um total de 5,5 milhões de domicílios. A falta de moradia digna afeta sobretudo a população urbana na faixa de renda até cinco salários mínimos. Por outro lado, estima-se que haveria no Brasil em 2005, mais de 25 mil moradores de rua em 35 cidades brasileiras, incluindo 21 capitais e outras 14 cidades com mais de 300 mil habitantes. Ademais do déficit habitacional, existe grande número de famílias de baixa renda que vive em assentamentos precários. De acordo com o Censo Demográfico de 2000, havia 1,6 milhão de unidades habitacionais em favelas e assentamentos semelhantes, onde moram cerca de 6,6 milhões de pessoas (3,9% da população brasileira), distribuídas por 187 municípios. A Pesquisa Básica de

⁴³ O déficit habitacional quantitativo mede a necessidade de novas construções devido à coabitação familiar (famílias coabitantes e cômodos), domicílios rústicos, domicílios improvisados, ônus excessivo com aluguel e déficit por reposição. A fonte é a Fundação João Pinheiro em estudo realizado para o Ministério das Cidades, 2005.

Informações Municipais (MUNIC 2002) identificou 16,4 mil favelas, 33,4 mil cortiços, 22,8 mil loteamentos irregulares e 16,8 mil loteamentos clandestinos. A probabilidade de ocorrência de favelas e outros tipos de assentamentos informais aumenta à medida que cresce o porte do município.

- 350.** Ainda segundo o Censo de 2000, havia 168 milhões de moradores em domicílios permanentes, dos quais 128 milhões moram em domicílios próprios, 21 milhões em domicílios alugados e 4,5 milhões em domicílios cedidos.
- 351.** De acordo com a Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF/IBGE (2002/2003)⁴⁴, a despesa média mensal familiar em habitação é de 30%. Este percentual representa o comprometimento máximo de renda familiar, tendo em vista um parâmetro tradicional do antigo Banco Nacional de Habitação e, atualmente, da própria Caixa Econômica Federal, que considera essa percentagem o máximo tolerável de gasto direto com a habitação. Parte significativa das famílias com até dez salários mínimos ultrapassa este gasto. Segundo a publicação do Ipea intitulada Radar Social (2005), com base em microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2003, o pagamento de aluguel onera o orçamento doméstico de cerca de 5,7 milhões de pessoas, tendo havido crescimento de 180% no número de pessoas que pagam aluguel entre 1992 e 2003. Problema tipicamente urbano, aparece de forma mais aguda nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo e Distrito Federal.
- 352.** A escassez de moradias também se expressa no grau de adensamento do domicílio, representado por mais de 3 pessoas por dormitório. No Brasil, embora tenha ocorrido redução no tamanho médio das famílias e aumento da proporção de pessoas que moram sozinhas, ainda há cerca de 17 milhões de brasileiros (9,9% da população total) que moram em residências com densidade superior a três pessoas por dormitório. Desse total de pessoas, 62,6% são encontradas em domicílios pobres (renda domiciliar de até ½ salário mínimo *per capita*) e 66,7% em domicílios chefiados por negros (pessoas que se autodeclararam pretas e pardas), segundo dados do Radar Social (2005). No entanto, houve redução superior a 21% no número de pessoas afetadas pelo adensamento excessivo entre 1992 e 2003.
- 353.** No que se refere à falta de segurança na posse, existem no Brasil 9,8 milhões de pessoas residentes em moradias em situação fundiária irregular, das quais 7,3 milhões moram em áreas urbanas (Radar Social, 2005).
- 354.** No que concerne ao saneamento, a melhoria dos indicadores do setor conviveu com a lentidão do avanço na cobertura dos serviços de água e esgoto durante a década de 1990, refletindo a contração de investimentos no período. Entre 1993 e 2002, o incremento no número de domicílios que tinham acesso aos serviços de abastecimento de água situou-se em 28,68 %, representando 10.600.696 novos domicílios que dispunham desse serviço. Ao acrescentar-se o ano de 2004, o incremento passa a ser de 53,1%, representando 14.703.347 novos domicílios servidos por rede geral de abastecimento de água. Assim, os domicílios que não são abastecidos pela rede geral⁴⁵ declinaram de 25% do total dos domicílios, em 1993, para 16,8% em 2004 (Anexos, Quadro 27).

⁴⁴ Deve-se levar em conta, ainda, que no dado da POF não consta o número de famílias que gastam mais de 30% da renda com habitação, e sim a média de despesa mensal familiar com habitação.

⁴⁵ A proveniência da água utilizada nos domicílios foi classificada em outra forma quando o domicílio é servido por água proveniente de poço ou nascente, reservatório abastecido por carro-pipa, coleta de chuva ou outra procedência que não se enquadrasse nas anteriormente descritas.

- 355.** Em relação ao esgotamento sanitário, houve um incremento de aproximadamente 30% nos domicílios servidos por rede coletora⁴⁶ de esgoto, entre 1993 e 1999, o que representa 4.300.000 domicílios incorporados. A comparação dos anos de 1993 e 2004 revela incremento da ordem de 73% ou 10.467.322 de novos domicílios servidos por esgotamento sanitário. Comparando-se o período 2002 a 2004, fase de transição na política de saneamento, o incremento nos serviços de esgotamento sanitário foi da ordem de 12,51%, significando uma incorporação de 2.762.476 novos domicílios à rede geral de esgotamento em apenas dois anos (Anexos, Quadro 28).
- 356.** Quanto ao serviço de coleta domiciliar de lixo, 3.407.593 unidades domiciliares passaram a ter acesso a tal serviço em 2004, representando incremento de 8,45% em relação a 2002. A cobertura da coleta em 2004 abrangia 85,8% dos domicílios, ao passo que em 1993 esse universo era de apenas 69,9%. Houve incremento de 15,9% entre 1993 e 1999 e de 18% entre 1999 e 2004 no número de domicílios que tinham acesso aos serviços de coleta de lixo (Anexos, Quadro 29).
- 357.** Apesar do incremento domiciliar, registrado entre os anos de 2002 e 2004, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2004 indica que os serviços de saneamento apresentaram evolução significativa nesse período, comprovando que o esforço de investimento produziu impacto relevante. Excluindo-se o interior da Região Norte do país, com base em metodologia utilizada até o ano de 2003 pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, é possível estabelecer uma comparação mais homogênea em relação ao ano de 2002. Por esse critério, o incremento domiciliar do período 2002 e 2004 sobre um universo de 47.558.659 domicílios foi de 7,14%, o que representa um acréscimo de 3.397.698 novas unidades em relação ao ano de 2002, somando 50.956.357 domicílios em 2004 (Anexos, Tabela 41).
- 358.** Por outro lado, o incremento de domicílios com ligações à rede geral de abastecimento de água no período 2002 – 2004 foi de 8,81%, representando a incorporação de 3.434.578 novos domicílios a este serviço, o que supera o incremento domiciliar em todo o país. Nos serviços de esgotamento sanitário, infra-estrutura mais onerosa, o incremento foi de 12,51% em relação ao ano de 2002, significando uma incorporação de 2.762.476 novos domicílios à rede geral de esgotamento. Quanto ao serviço de coleta domiciliar de lixo, 3.407.593 unidades domiciliares passaram a ter acesso a esse serviço em 2004, representando incremento de 8,45% em relação a 2002 (Anexos, Figura 24).
- 359.** Nesse sentido, os dados absolutos referentes aos sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e serviços de coleta domiciliar de lixo entre 2002 e 2004 expressam com clareza as tendências recentes da política de saneamento. Enquanto o incremento do crescimento domiciliar no Brasil foi de 3.397.698 novas unidades, 3.434.578 domicílios foram incorporados à rede de abastecimento de água, 2.762.472 domicílios passaram a dispor de acesso à rede de esgotamento sanitário e 3.407.593 residências passaram a dispor de serviço de coleta de lixo. Ou seja, com exceção do item esgotamento sanitário, considerado um serviço mais caro e que tem como solução alternativa adequada a fossa séptica, os demais componentes do saneamento superaram o incremento domiciliar do país no período.
- 360.** No que se refere aos indicadores domiciliares dos serviços de saneamento básico por região, observa-se que, em praticamente todas as regiões, a evolução dos serviços superou os indicadores de incremento domiciliar. De fato, com exceção do componente rede geral de esgotamento sanitário na Região Sul, amplamente compensado na área pela utilização de fossas sépticas, todos os indicadores de incremento

⁴⁶ Rede coletora - Quando a canalização das águas servidas e dos dejetos estivesse ligada a um sistema de coleta que os conduzisse para um desaguardo geral da área, região ou município, mesmo que o sistema não dispusesse de estação de tratamento da matéria esgotada.

dos componentes do saneamento básico, em todas as regiões, superaram os respectivos indicadores de incrementos domiciliares entre 2002 e 2004. Nesse sentido, convém ressaltar que, considerando-se o déficit anteriormente existente e a lógica desordenada e fortemente expansiva do crescimento urbano no país, o indicador incremento dos serviços de saneamento básico expressa com nitidez o esforço governamental em prol da universalização desses serviços (Anexos, Figura 25).

- 361.** Quanto à inadequação das moradias, segundo informações especialmente elaboradas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada com base na metodologia proposta pelo UN-Habitat para o monitoramento da Meta 11 do VII Objetivo de Desenvolvimento do Milênio, embora o percentual de moradias adequadas tenha subido de 49,4% em 1992 para 59,7% em 2003, ainda existem no Brasil cerca de 17 milhões de domicílios urbanos (40,3% do total) que apresentam algum dos seguintes tipos de inadequação habitacional: ausência de água proveniente de rede geral de distribuição, ausência de esgoto por rede geral ou fossa séptica, ausência de banheiro de uso restrito aos moradores do domicílio, teto e paredes feitos de material improvisado, adensamento superior a três pessoas por dormitório, não conformidade com os padrões construtivos (setores subnormais) e irregularidade fundiária (moradias erguidas em terrenos de terceiros ou outras condições de moradia). Quando se recortam os dados por cor ou raça, verifica-se que o grau de adequação das moradias é maior entre os brancos (71,5%) do que entre os domicílios chefiados por afrodescendentes (46,9%)⁴⁷.
- 362.** Os domicílios de pobres e indigentes (renda domiciliar *per capita* até $\frac{1}{2}$ e $\frac{1}{4}$ de salário mínimo respectivamente), os localizados em áreas de assentamentos informais e nas áreas rurais e os chefiados por negros, apresentam geralmente menor nível de cobertura de serviços básicos, maiores densidades por domicílio e maior informalidade no que diz respeito à posse da moradia.
- 363.** No que diz respeito a questões de gênero, quando se comparam as condições de moradia prevalentes em domicílios chefiados por mulheres com as condições de moradia médias da população brasileira, não se verificam diferenças significativas. Contudo, as mulheres negras chefes de família apresentam piores condições de moradia e acesso a serviços urbanos, quando comparadas às mulheres de raça branca e amarela. As mulheres chefes de família residentes em áreas rurais e as residentes em setores especiais de aglomerados subnormais (favelas e assemelhados), também possuem condições de habitabilidade inferiores ao conjunto das mulheres residentes em áreas urbanas. Assim, no que diz respeito às condições de moradia e acesso a serviços, os grupos mais vulneráveis são as famílias chefiadas por mulheres negras, residentes nas áreas rurais ou nos assentamentos informais das áreas urbanas, que auferem baixos rendimentos e enfrentam piores condições no mercado de trabalho, em termos de níveis mais elevados de desemprego e emprego informal⁴⁸.

MEDIDAS ADOTADAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO PROGRESSIVA DO DIREITO À MORADIA

- 364.** O direito à moradia encontra-se consagrado no ordenamento jurídico brasileiro. O artigo 7º, inciso IV, da Constituição Federal estabelece como direito do trabalhador urbano e rural um *salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família como moradia (...)*. Constitui, ainda, competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais, nos termos do artigo 23, inciso IX. Mais recentemente, a Emenda Constitucional 26/2000 incluiu expressamente

⁴⁷ Brasil - Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Brasília, Ipea, 2005.

⁴⁸ Ver Relatório "A Mulher e o Direito à Moradia Adequada", Brasil, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/MRE, 2003.

o direito à moradia no elenco do artigo 6º ao estabelecer que *são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.*⁴⁹ É consagrado ainda o instituto do usufruto constitucional, estabelecido no artigo 183 (política urbana) e no artigo 191 (política agrária), com base no princípio da função social da propriedade, por meio do qual é garantida a aquisição da propriedade a quem detiver a posse da área para fins de moradia por cinco anos ininterruptos.

- 365.** Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal estabelecem os instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do direito à cidade, do cumprimento da função social da cidade e da propriedade, além de definir a obrigatoriedade do Plano Diretor para os municípios com mais de 20 mil habitantes. O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001) regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição e estabelece parâmetros e diretrizes da política urbana no Brasil.
- 366.** Nos termos do Estatuto da Cidade, é obrigatória a elaboração de um Plano Diretor para os seguintes Municípios: (1) com mais de 20 mil habitantes; (2) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; (3) em áreas de especial interesse turístico; e, (4) em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país. O Plano Diretor é considerado o instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município, competente para definir as condições a que a propriedade deve conformar-se para cumprir sua função social. O Plano Diretor deve ser discutido e aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionado pelo prefeito de cada município. O resultado, formalizado como Lei Municipal, é a expressão do pacto firmado entre a sociedade e os poderes Executivo e Legislativo. Em síntese, o Estatuto da Cidade oferece instrumentos para que o município possa intervir nos processos de planejamento e gestão urbana e territorial, garantindo a realização do direito à cidade.
- 367.** Medida legislativa relevante foi a adoção da Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, que institui o Ministério das Cidades, cuja competência abarca: (1) política de desenvolvimento urbano; (2) políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; (3) promoção, em articulação com as diversas esferas de governo, com o setor privado e organizações não-governamentais, de ações e programas de urbanização, de habitação, de saneamento básico e ambiental, de transporte urbano, de trânsito e de desenvolvimento urbano; (4) política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano; (5) planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito; e, (6) participação na formulação das diretrizes gerais para conservação dos sistemas urbanos de água, bem como para a adoção de bacias hidrográficas como unidades básicas do planejamento e gestão do Saneamento.
- 368.** O Conselho das Cidades (ConCidades), instituído pela Medida Provisória 2.220/2001 e pelo Decreto 5.031/2004, ostenta forte representação da sociedade. Fruto de amplo processo de participação, idealizado

⁴⁹ A emenda constitucional de 2000 conferiu importante grau de justiciabilidade ao direito à moradia. Alguns tribunais, como o Tribunal Regional Federal da 2ª Região (2003), tem expedido decisões para a garantia do direito em ponderação com outros direitos de igual hierarquia. Classe: AG – Agravo de Instrumento - 105708 Processo: 2002.02.01.046023-1 UF : RJ Orgão Julgador: Quinta Turma. Data Decisão: 09/12/2003 Documento: TRF200112858. DJU Data:18/12/2003 Página 149. Ementa: processo civil - agravo de instrumento - ação de reintegração de posse - indeferimento de liminar – direito de moradia que se sobrepõe ao direito de propriedade - ausência de dano de impossível ou difícil reparação. - Decidiu o Juízo a quo, em ação de reintegração de posse, indeferir o pedido de liminar, argumentando que, numa ponderação dos interesses a serem considerados no caso em exame, o direito constitucional a ser primeiramente protegido é o de moradia, já que não existe risco para a Autora de dano irreparável ou de difícil reparação. - Irretocável, portanto, a decisão agravada. - Agravo de instrumento desprovido. Relatora: Juíza Vera Lúcia Lima. A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo, nos termos do voto do(a) Relator(a).

e construído a partir da I Conferência Nacional das Cidades (outubro de 2003), o ConCidades é o órgão colegiado que integra, em caráter permanente, a estrutura do Ministério das Cidades. O Conselho das Cidades é composto por oito segmentos sociais e constitui-se como instância de negociação entre os diferentes atores e seus respectivos interesses em torno de políticas públicas. Sua principal missão é avaliar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano e regional, com participação social e integração das políticas fundiárias e de habitação, de saneamento ambiental e de trânsito, transporte e mobilidade urbana. A II Conferência Nacional das Cidades ocorreu em novembro e dezembro de 2005, ocasião em que se pôde avançar no amplo diálogo sobre os temas em tela.

- 369.** No âmbito da área habitacional, a elaboração da Política Nacional de Habitação (PNH) contou com a contribuição de amplos setores sociais e foi aprovada pelo Conselho das Cidades, em dezembro de 2004. Atualmente, encontra-se em processo de discussão o Projeto de Lei da Política Nacional de Habitação, que deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional para apreciação. A Política Nacional de Habitação propõe a adoção de medidas políticas, legais e administrativas capazes de tornar efetivo o exercício do direito social à moradia por todo cidadão, independentemente de seu nível de renda monetária. O compromisso é deixar formalmente instituídas as diretrizes para consolidação das duas linhas estruturantes de atuação da Política Nacional de Habitação, quais sejam: Habitação de Interesse Social e Habitação de Mercado.
- 370.** O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu Conselho Gestor foram criados por meio de Lei Federal (11.124, de 16 de junho de 2005). Como Projeto de Lei, de iniciativa popular, tramitou por mais de 13 anos no Congresso Nacional. O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, de natureza orçamentária, tem por objetivo centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Urbanizar favelas, construir casas e melhorar as condições de moradia da população de baixa renda são as principais finalidades do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Para o ano de 2006, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social dispõe de R\$ 1 bilhão, valor histórico e inédito direcionado pelo Governo federal ao setor habitacional de interesse social. Os recursos serão destinados aos governos municipais e estaduais para executar obras que beneficiem famílias com renda mensal de até três salários mínimos (Anexos, Figura 26).
- 371.** O Governo federal empreendeu esforços para reduzir o déficit habitacional, tendo liberado R\$ 1 bilhão para o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), cujo objetivo é promover a construção e recuperação de moradias, mediante arrendamento residencial, nas regiões metropolitanas e nos municípios com mais de 100 mil habitantes.
- 372.** Na área da habitação de mercado, aprovou-se Lei (nº 10.931/2004) que aprimora instrumentos regulatórios como a alienação fiduciária, o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias e o pagamento do incontroverso, dando mais garantias jurídicas ao empreendedor e ao comprador de imóvel. Em complementação, o Governo federal sancionou Lei (nº 11.196/2005) que cria mecanismos de segurança para financiamentos imobiliários e incentivos fiscais para os compradores de imóveis.
- 373.** Preocupado com a situação de baixo financiamento para aquisição do primeiro imóvel de menor valor, o Governo decidiu ajustar as regras do direcionamento dos recursos da poupança no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), a fim de incentivar o foco do financiamento imobiliário nesse segmento. Essa medida foi uma das responsáveis pelo incremento, em 2004, de mais de R\$ 2,5 bilhões de novos recursos no Sistema Financeiro da Habitação. Em 2005, as alterações no direcionamento dos recursos

captados em caderneta de poupança impulsionaram a oferta de crédito dos agentes financeiros para a classe média, possibilitando contratações na ordem de R\$ 4,2 bilhões (62% a mais de recursos em relação ao mesmo período do ano de 2004), com 49.820 atendimentos, estimulando o setor da construção civil, a geração de empregos e o aumento no número de atendimentos. Para 2006, o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) deverá aplicar R\$ 8,7 bilhões em habitação, o dobro do valor relativo ao ano de 2005, quatro vezes o valor aplicado em 2003.

- 374.** Essa importante reestruturação do marco normativo que assegura o direito à moradia tem orientado a atuação do Governo federal. Nesse sentido, destinou cerca de R\$ 55 milhões para os 1.700 municípios que devem elaborar, de acordo com o Estatuto da Cidade, seus respectivos planos diretores. Foi oferecido um conjunto de ações de apoio técnico para capacitação, elaboração de Planos Diretores e implementação do Estatuto da Cidade pelos municípios. Com o apoio do Conselho das Cidades, o Ministério das Cidades lançou, em maio de 2005, a *Campanha Nacional "Plano Diretor Participativo - Cidade de Todos"* para sensibilizar a sociedade civil. Foram criados núcleos em todos os Estados da federação, realizadas 256 oficinas e capacitadas cerca de 10 mil pessoas na quase totalidade das cidades abrangidas.
- 375.** Uma Rede do Plano Diretor foi articulada com 40 mil endereços eletrônicos (*e-mails*), tornando-se um dinâmico canal de discussão e troca de experiências. Ainda, foi criado um *Banco de Experiências* do Plano Diretor Participativo, que tem por objetivo registrar as soluções, ações e estratégias utilizadas em cada etapa de elaboração do plano. Essas soluções traduzem como os municípios, em situações tão diversas, estão implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Como consequência, em maio de 2006, constatou-se que em 88% dos municípios com obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor Participativo o processo estava em andamento ou já havia sido concluído.
- 376.** Em 2003, o Governo federal formulou, pela primeira vez no país, uma Política Nacional de Regularização Fundiária de áreas urbanas. Essa política concretizou-se com o Programa Papel Passado, que apóia o desenvolvimento de programas municipais, estaduais e ações da sociedade civil por meio de três principais linhas: apoio financeiro às ações de regularização; remoção de obstáculos jurídicos e legais; apoio à autonomia e capacitação das equipes municipais e comunidades locais. Essas ações somam-se à componente de regularização fundiária do programa de urbanização de assentamentos precários, *Habitar Brasil*, que investe no desenvolvimento institucional dos municípios e na urbanização integral de assentamentos precários. A articulação interinstitucional desenvolvida pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos busca contribuir para equacionar a resolução de conflitos fundiários urbanos e evitar processos de despejos violentos. Um plano conjunto de regularização fundiária para o período 2003/2006 foi estabelecido, abrangendo 2,6 milhões de famílias e contemplando ações diretas e indiretas, cujos resultados acumulados possibilitam antever o cumprimento das metas definidas ou resultado equivalente, sobretudo em áreas metropolitanas que dependem diretamente da intervenção do Governo federal.
- 377.** Buscando incrementar os recursos destinados à população de baixa renda, foi revisado o *Programa Subsídio à Habitação de Interesse Social* (PSH), conferindo maior prioridade ao programa de urbanização de favelas *Habitar Brasil* (Banco Interamericano de Desenvolvimento), e criado o *Programa Crédito Solidário*. Essas ações beneficiaram famílias com renda de até três salários mínimos e permitiram a ampliação da participação dos municípios nesses programas, seu desenvolvimento institucional e o atendimento nas áreas rurais e para as categorias específicas como indígenas e quilombolas. O Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) não investia em habitação desde 1996. Atualmente, é fonte de recursos para

o *Crédito Solidário*, programa que resgata a participação de associações e cooperativas populares na produção de habitação social.

- 378.** É importante ressaltar a prioridade em atribuir recursos para famílias com renda de até cinco salários mínimos, que vem sendo implementada pelo Governo federal. Além da alocação de R\$ 1 bilhão no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, a revisão das diretrizes de aplicação dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço resultou em histórica mudança no uso dos subsídios para pessoas com renda de até cinco salários mínimos. Esses subsídios privilegiam operações estruturadas com estados e municípios. Para o exercício de 2006, estão alocados R\$ 1 bilhão, dos quais 50% destinados a famílias com renda de até três salários mínimos. Dessa forma, o Governo federal busca melhorar o acesso a recursos destinados aos municípios para planejamento e execução da política voltada à habitação de interesse social.
- 379.** No âmbito das políticas de planejamento territorial, o *Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Centrais* tem como objetivo reverter o processo de esvaziamento e degradação das áreas centrais a partir do estímulo à utilização de imóveis ociosos. O programa atende prioritariamente famílias com renda de até seis salários mínimos. Criado em 2003, o programa visa aproveitar parte dos 4,5 milhões de imóveis urbanos subutilizados ou em desuso, localizados nas áreas centrais, para reverter o modelo de urbanização baseado na contínua expansão das fronteiras das cidades, propiciando moradia nas áreas consolidadas e com acesso à urbanidade garantido.
- 380.** A evolução recente dos indicadores de saneamento básico expressa o esforço do Governo brasileiro em reverter o grave quadro que caracteriza a situação do saneamento básico do país, após quase uma década de contenção nos investimentos públicos em sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário em todas as regiões, principalmente nas áreas mais carentes. Entre 2003 e 2005, o Governo autorizou a contratação de cerca de R\$ 9 bilhões com Estados e Municípios. Esses investimentos superaram em muito a dotação anual inicialmente prevista no Plano Plurianual 2004-2007, demonstrando que o Governo brasileiro está seriamente comprometido com a melhoria das condições de saneamento. Essa política representa significativa inflexão em relação ao período 1995-2002 e ruptura efetiva com o padrão de investimento da década de 90, quando foram investidos cerca de R\$ 13 bilhões, entre 1995 e 2002, em valores atualizados.
- 381.** Os avanços obtidos nos diversos componentes do setor saneamento poderiam ter apresentado indicadores ainda mais positivos, visto que vultosos recursos têm sido alocados. Porém, variáveis de caráter político-institucional incidem sobre a política de investimentos no setor, grande parte delas relacionadas à distribuição de competências do pacto federativo e à herança organizacional do modelo de saneamento vigente durante as últimas décadas, concebido durante o regime militar. Um dos principais problemas é a forte dependência da política nacional de saneamento em relação ao ritmo operacional e à capacidade de gestão das companhias estaduais, parte delas carentes de suporte técnico e operacional para assumir e executar empréstimos vultosos em curto espaço de tempo. Por outro lado, em grande parte dos municípios, principalmente nos de pequeno e médio porte, existem problemas relacionados a obras inconclusas, sistemas inoperantes, empréstimos pendentes, e questões administrativas e jurídicas não resolvidas, revelando a existência de sérios problemas de gestão.
- 382.** Na área da mobilidade urbana, o acesso universal dos cidadãos às oportunidades, serviços e equipamentos que a vida urbana oferece, tem merecido prioridade, superando o consenso sobre facilidades de

transportes públicos na cidade. Para tanto propôs-se reforma do quadro legal. A proposta, ainda em tramitação, fortalece as competências dos municípios e define as diretrizes e instrumentos de planejamento e gestão dos sistemas de mobilidade e de mudanças nos processos de contratação de operadores privados do transporte coletivo. Entre os princípios da política de mobilidade urbana, cabe destacar a acessibilidade universal, a igualdade no transporte público coletivo, a segurança nos deslocamentos das pessoas e no espaço público de circulação, o incentivo ao uso do transporte coletivo e a racionalização do uso dos veículos particulares motorizados.

- 383.** Os principais programas no âmbito da mobilidade urbana são o *ProMob* (Pró-Mobilidade), que atende os municípios com população superior a 100 mil habitantes, com intervenções que visam implantar projetos de infra-estrutura e primazia do transporte coletivo, e que estejam em conformidade com a possibilidade universal de acesso e a primazia da circulação não motorizada, cujo financiamento corresponde a duas vezes o arrecadado em cada município com a Contribuição de Intervenção no Domínio Público (CIDE)⁵⁰. Para esses municípios, 437 ao todo, é estimulada a elaboração de planos de mobilidade urbana, com base em metodologia própria e programas de capacitação. Outros programas são o *Bicicleta Brasil*, que incentiva governos municipais e estaduais a ampliarem o uso da bicicleta e a sua integração aos transportes coletivos, para reduzir o custo dos deslocamentos e favorecer a população de menor renda; e, o programa *Brasil Acessível*, que busca ajudar na implementação de normas brasileiras de acessibilidade e apoiar governos municipais e estaduais a desenvolver ações em favor das pessoas com restrição de mobilidade, com base no conceito de desenho universal para os transportes, equipamentos urbanos e a circulação em áreas públicas. O conjunto desses programas dispõe de dotação orçamentária de R\$ 1 bilhão, em 2006.
- 384.** Juntam-se aos esforços do Governo federal os programas e ações empreendidas pelos governos estaduais e locais. De acordo com dados da Pesquisa Básica de Informações Municipais (MUNIC - Gestão Pública do IBGE em 2001), 78,1% dos municípios com mais de 500 mil habitantes possuíam programas habitacionais ou ações de construção de moradias; 56,3%, ações de oferta de lotes; 53,1%, urbanização de assentamentos; 68,8%, programas de regularização fundiária; 34,4%, oferta de materiais de construção; 18,8%, melhoria de cortiços e 18,8%, outros programas habitacionais.
- 385.** Vários municípios instituíram as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) ou as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS), que permitiram a flexibilização dos parâmetros urbanísticos e das normas técnicas das prestadoras de serviços públicos de infra-estrutura em assentamentos populares. Assim, amparam-se, legalmente, as iniciativas locais de urbanização e regularização fundiária que melhoram as condições de moradia e que contribuem para a diminuição das ocupações em áreas de risco, reduzindo as deslocamentos das unidades habitacionais já existentes. Os programas municipais de regularização fundiária têm privilegiado, inclusive, a outorga do direito de propriedade às mulheres mães de família, por entenderem que elas asseguram a permanência do benefício no âmbito familiar. Em 2001, 11,6% do total de municípios e 84,4% dos municípios com mais de 500 mil habitantes possuíam Zonas de Especial Interesse Social.
- 386.** Quanto às medidas adotadas para garantir o acesso à moradia para comunidades remanescentes de quilombos, foi estabelecida meta de construção de 1.200 unidades habitacionais e 800 unidades sanitárias, em vários Estados. No tocante ao *Programa Luz Para Todos*, do Ministério de Minas e Energia, 155 comunidades quilombolas receberam instalação de energia, no ano de 2005. Foram beneficiadas 4.621

⁵⁰ Imposto sobre combustível.

famílias e 64 comunidades apresentaram seus projetos iniciados, ao fim dos quais 1.732 famílias contarão com energia elétrica em suas residências. No ano de 2006, estão sendo desenvolvidos projetos para outras 435 comunidades (sete com obras já iniciadas), em benefício de 12.199 famílias.

- 387.** No contexto das políticas de desenvolvimento apoiadas pelo Banco Mundial, destaca-se a solicitação orientada para o setor habitacional: Política de Desenvolvimento do Setor Habitacional (*Development Policy Loan Supporting Equitable Growth: Housing Sector Policy*). Este programa de empréstimo para a política habitacional envolve duas operações de créditos seqüenciais. A Diretoria Executiva do Banco Mundial aprovou a primeira operação de crédito, no valor de US\$ 502,5 milhões. Na seqüência, serão iniciadas as negociações da segunda operação de crédito, no valor de US\$ 400 milhões. O Estado brasileiro negociou o programa *Assistência Técnica para o Setor Habitacional (Technical Assistance Loan)* que visa financiar ações relacionadas à agenda acordada pela Política de Desenvolvimento do Setor Habitacional para fortalecimento da capacidade do Governo de formular e implantar políticas habitacionais. O valor definido para o Empréstimo do *Assistência Técnica para o Setor Habitacional (Habitação)* é de US\$ 4,04 milhões.
- 388.** Apesar do aumento significativo de recursos federais, comparando-se aos anos anteriores, o Ministério das Cidades considera urgente a expansão dos investimentos públicos, especialmente de recursos não onerosos, em habitação, saneamento e infra-estrutura urbana em geral nos três níveis de governo e sua adequada atenção às famílias com renda mensal inferior a três salários mínimos, imensa maioria dos brasileiros que compõe o déficit de moradias e infra-estrutura nas cidades brasileiras. Nesse sentido, o Governo brasileiro tem defendido o entendimento de que as necessidades das camadas mais pobres da população e aquelas destinadas a universalizar os serviços na perspectiva do alcance dos Objetivos do Milênio são de uma escala superior aos orçamentos públicos disponíveis e aos recursos que poderiam ser gerados em diversas formas de parceria com o setor privado. Mudanças nos métodos de contabilidade pública, acordados internacionalmente, seriam necessárias para conferir tratamento específico aos investimentos em infra-estrutura, permitindo que fossem excluídos total ou parcialmente das restrições orçamentárias correntes.
- 389.** A implantação integral do Sistema Nacional de Informação das Cidades (SNIC) é essencial para permitir melhor planejamento, monitoramento e avaliação da execução dos programas e ações habitacionais e de desenvolvimento urbano. O acompanhamento das políticas públicas é necessário para orientar a melhor alocação de recursos pelos agentes públicos e privados, bem como a mensuração dos impactos na esfera local, especialmente no atendimento às faixas de mais baixa renda. O Sistema Nacional de Informação das Cidades oferece informações a todos os interessados, facilitando o planejamento urbano e o controle da aplicação dos recursos via *internet*.
- 390.** No que se refere ao mercado de crédito privado, parte importante das dificuldades existentes no país decorre precisamente do marco institucional. O Brasil possui reduzido volume de crédito privado como fração da renda nacional, em comparação com os demais países emergentes, situando-se hoje em torno de 23% do Produto Interno Bruto. O reduzido volume de crédito, que tem como contrapartida um *spread* elevado, causa impactos negativos sobre o bem-estar das famílias, seja diretamente, por tornar mais custoso o acesso ao crédito pessoal para a compra de bens duráveis ou imóveis, ou indiretamente, pelo seu impacto sobre o custo do investimento privado, o crescimento econômico e a geração de empregos.
- 391.** O desafio da política nacional de habitação é, assim, o de superar intervenções pontuais, dispersas e isoladas, e passar a implementar instrumentos e estratégias que busquem a articulação e

complementaridade de programas e ações, destinando os investimentos para a população de mais baixa renda, em uma ação conjunta e participativa entre os três níveis de governo, a iniciativa privada e a sociedade civil. Resta também o desafio de garantir recursos perenes, especialmente do Orçamento-Geral da União (Ogu), que permitam os investimentos necessários para enfrentamento do déficit habitacional no ambiente macroeconômico atual.

- 392.** A universalização dos serviços de saneamento exige recursos estimados em R\$ 176 bilhões até 2020. O Governo vem implementando medidas de racionalização da gestão e a aprovação de um novo marco regulatório, por meio do Projeto de Lei de Saneamento, em tramitação no Congresso Nacional. Por outro lado, foram criados vários programas estratégicos como o *Saneamento Ambiental Urbano*, *Saneamento Rural*, *Conviver*, *Resíduos Sólidos Urbanos* e *Drenagem Urbana Sustentável*. Complementarmente, ações de capacitação em gestão de saneamento, em associação com Estados e Municípios, têm sido realizadas, tendo como agentes de capacitação as universidades, organizações não-governamentais e instituições de pesquisa em saneamento. Nesse campo, o *Programa de Modernização do Setor de Saneamento* vem implementado atividades de desenvolvimento institucional nas operadoras de saneamento e firmando Acordos de Melhoria de Desempenho como requisito para a liberação de recursos e suporte técnico às operadoras. No tocante à racionalização do gasto público, indicadores sócio-econômicos têm sido incluídos no processo de seleção dos beneficiários, bem como requisitos jurídicos e administrativos que assegurem a conclusão de obras inacabadas e a complementaridade técnica dos componentes financiados. Todavia, o núcleo estruturante da política nacional de saneamento consiste na aprovação do Projeto de Lei de Saneamento, que permitirá sanar uma deficiência que persiste desde a década de 1980, oferecendo aos atores envolvidos na execução dessa política, a possibilidade de atuarem com transparência e segurança jurídica.
- 393.** Os desafios da mobilidade urbana nas cidades devem ser enfrentados por todas as esferas de governo em prazo relativamente curto, para que se possa fazer frente à gravidade das formas de ocupação desigual dos espaços de circulação, aos congestionamentos e elevados custos econômicos e ambientais decorrentes, sobretudo nas metrópoles brasileiras. Ademais, os modos de transporte não podem continuar fragmentados como hoje ocorre, sem o que não será possível adaptar as cidades aos preceitos da mobilidade urbana universal e sustentável.
- 394.** A falta de planejamento regional e de políticas que tomem em conta as características típicas e os potenciais dos municípios tende a reduzir o papel que as cidades podem ter em um processo nacional de desenvolvimento e, portanto, na resolução de seus problemas de habitação e infra-estrutura urbana. Isto é particularmente necessário no caso das regiões metropolitanas que, ademais, enfrentam desafios particularmente graves para seu financiamento. Por outro lado, embora grandes passos tenham sido dados, ainda há um longo caminho a percorrer para a construção de políticas realmente integradas, que garantam o direito à cidade, conjugando o direito à moradia digna e outros direitos dos cidadãos que vivem nas áreas urbanas. As formas participativas precisam evoluir mais, no sentido de sua integração orgânica com os poderes da República, para que ganhem relevância e possam influir realmente nos processos de decisão e de interação entre o Executivo e o Legislativo.
- 395.** Outra questão de especial interesse do Estado brasileiro no que diz respeito à implementação do direito à moradia é a reforma agrária. Possuem lastro constitucional a função social da propriedade e a

desapropriação para fins de reforma agrária⁵¹, cuja realização é essencial para a paz no campo, uma vez que a disputa pela posse da terra gera constantes tensões nesse meio social.

- 396.** O Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), tem envidado esforços para minorar as ocorrências de conflitos, atuando, notadamente, em duas frentes: (1) efetivação da reforma agrária; e, (2) composição dos conflitos por intermediação da Ouvidoria-Agrária Nacional.
- 397.** O processo de reforma agrária é complexo e envolve uma série de etapas, nem todas sob a governança exclusiva da instituição que tem a função de implementá-la – o INCRA. A identificação e obtenção de terras em condições legais e agrológicas de serem destinadas a implantação de novos projetos de assentamento enfrenta dificuldades jurídicas, técnicas e administrativas. Entre 1996 e 2000 foram criados 3.525 projetos de assentamento, que atualmente abrigam 283.598 famílias. Nos anos seguintes, de 2001 a 2005, foram implantados 2.556 novos projetos de assentamento os quais já beneficiaram 183.216 famílias. De outra parte, tem-se que o número de famílias assentadas entre 2003 e 2005 aumentou significativamente, somando 243.284, seja pela ocupação de lotes em projetos pré-existentes, seja pela ocupação em projetos criados no período (Anexos, Tabela 42).
- 398.** Quanto ao processo de reforma agrária, está sendo implementado um programa integral, reconhecendo as especificidades de cada público e de cada região, de modo a viabilizar a implementação da infra-estrutura social, estradas, energia elétrica, acesso a direitos e apoio à produção e à comercialização. Porém, o desafio ainda é grande: os assentamentos criados até 2003 apresentavam uma grande carência, pois 90% das famílias não dispunham de abastecimento de água, 80% não tinham acesso a estradas ou à rede elétrica e 53% ainda não recebiam assistência técnica. Apesar das dificuldades tem havido avanços na implementação de infra-estrutura dos assentamentos, que, no entanto, ainda não foram mensurados.
- 399.** Desde 2003, houve mudança no padrão de criação dos assentamentos e os créditos de apoio para instalação inicial e recuperação de assentamentos foram ampliados, passando de R\$ 4,5 mil para até R\$ 11,3 mil por família. Esses recursos, que garantem materiais para a construção ou reforma da moradia, construção de cisternas no semi-árido e manutenção das famílias assentadas até iniciar a produção, chegaram a mais de 114 mil famílias no período de 2003 a 2005. Os investimentos em infra-estrutura para os assentamentos foram intensificados. Foram aplicados mais de R\$ 340 milhões desde 2003, permitindo, além de outras ações, mais 28 mil quilômetros de infra-estrutura viária e 5 mil cisternas para abastecimento de água.
- 400.** O *Plano Safra da Agricultura Familiar 2006-2007* estabeleceu uma nova linha de empréstimo para os assentados da reforma agrária que já esgotaram os financiamentos da linha “A” do Pronaf e ainda não completaram o processo de estruturação produtiva. Cada contratante poderá acessar até R\$ 6 mil, com prazo de carência de 3 anos e mais 10 anos para parcelamento da dívida, computados juros anuais de 1%, mas sem bônus de adimplência. O *Plano Safra da Agricultura Familiar 2006-2007*, estabeleceu no âmbito do “*Pronaf Mulher*” – destinado a mulheres agricultoras independente do estado civil – crédito para

⁵¹ O Estado-membro tem competência para proceder à desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, nos termos do Artigo 5º, XXIV, da Constituição Federal, e 2º, II, da Lei n. 4.132/62. A desapropriação privativa da União é a prevista no Artigo 184 da Constituição Federal, com requisitos próprios e denominada desapropriação-sanção, em virtude de o imóvel rural não estar cumprindo sua função social. A desapropriação por interesse social não cogita se a propriedade é produtiva, se é latifúndio ou não. Não se trata de sanção pelo mau uso da propriedade, mas de políticas públicas relacionadas com interesse social específico, que podem ser concretizadas pelo Estado-membro (Supremo Tribunal Federal: SS 2217; Superior Tribunal de Justiça: Recurso em Mandado de Segurança 16627/RS, Recurso em Mandado de Segurança 13959/RS. Contra: Superior Tribunal de Justiça, Recurso em Mandado de Segurança 15545/RS)

investimento e custeio de atividades agropecuárias, turismo rural, artesanato e outras atividades no meio rural, com valores máximos variáveis, conforme o Grupo a que pertença: R\$ 1,5 mil (grupos A, A/C, B); R\$ 6 mil (Grupo C); R\$ 18 mil (grupo D) e R\$ 36 mil (Grupo E).

- 401.** Os conflitos agrários ainda comprometem grande parcela das relações sociais no campo brasileiro. Controlar e dirimir estes tipos de conflitos é também função da Ouvidoria-Agrária Nacional, órgão do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Os assassinatos no campo, com motivação na disputa por terra ainda atingem a população rural, sobretudo, lideranças sindicais e de movimentos sociais.⁵² A Ouvidoria Agrária vem desenvolvendo uma série de ações com o propósito de eliminar os focos de violência já instaurados e os focos potenciais de violência. (Anexos, Quadro 30).
- 402.** A mediação de conflitos é realizada por diversos programas, dentre os quais se destacam: o *Disque Terra e Paz* e o *Paz no Campo*. Pelo *Disque Terra e Paz*, os cidadãos podem telefonar gratuitamente à Ouvidoria para obter informações sobre questões fundiárias em todo território brasileiro, assim como oferecer denúncias sobre a violência no campo, irregularidades no processo de reforma agrária, desrespeito aos direitos humanos das partes envolvidas nos conflitos agrários etc. O *Programa Paz no Campo* tem como diretrizes: a capacitação de mediadores de conflitos agrários, o atendimento às denúncias, a mediação de conflitos agrários e a criação de Ouvidorias Agrárias em todas unidades da federação, já tendo sido instaladas nos estados de Mato Grosso do Sul, Ceará e Pará. Por outro lado, encontram-se em processo de criação as Ouvidorias Agrárias nos estados de Minas Gerais e Maranhão.
- 403.** A Ouvidoria Agrária Nacional coordena a Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo, cujo trabalho resultou na elaboração, em 2003, do Plano Nacional de Combate à Violência. Criada como parte da estratégia do Poder Executivo para acompanhar e efetivar as medidas de combate à violência no campo, a Comissão tem como objetivos: (1) desenvolver estudos, projetos e ações coordenadas que possam ser implementadas em parceria com os Estados da Federação, com vistas a combater, prevenir e reduzir a violência no campo, sem prejuízo dos meios legais de prevenção e controle no exercício das competências específicas das unidades federadas; (2) sugerir medidas para desembaraçar o andamento de processos administrativos e judiciais referentes à aquisição de terras para a reforma agrária, bem como a demarcação de terras indígenas, criação de unidades de conservação, aquisição de terras para comunidades remanescentes de quilombos, ribeirinhos e atingidos por barragem, como também daqueles feitos relativos a fatos penalmente relevantes e referentes aos respectivos conflitos; (3) sugerir medidas alternativas para o cumprimento das decisões judiciais com respeito aos direitos humanos e sociais das partes envolvidas em conflitos fundiários e agrários, indígenas, ambientais, comunidades remanescentes de quilombos, ribeirinhos e atingidos por barragem; (4) estimular, junto aos órgãos governamentais e da sociedade civil organizada, o diálogo e a negociação como formas de alcançar soluções pacíficas para situações pontuais de conflitos agrários; (5) articular, nos âmbitos estadual e municipal, a criação de comissões similares a fim de obter a participação dos órgãos e entidades governamentais e da sociedade civil organizada, visando facilitar o recebimento de denúncias ou reclamações das comunidades rurais, indígenas, remanescentes de quilombos, ribeirinhos e atingidos por barragem; (6) coligir e manter atualizadas as informações sobre os conflitos agrários em todo o território nacional; e, (7) encaminhar aos Poderes da República, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive às respectivas entidades da administração indireta, solicitações atinentes às atividades fins da Comissão.

⁵² Mortes no campo.

404. Efetivam-se ainda gestões junto ao Poder Judiciário, por meio de reuniões com o Colégio de Presidentes de Tribunais de Justiça e o Colégio de Corregedores-Gerais de Justiça, para apresentação do Plano Nacional de Combate à Violência no Campo e de sugestão de adoção de procedimentos uniformes em todos os Tribunais de Justiça quanto à questão da violência agrária.
405. Já foram criadas pelo Poder Judiciário diversas varas agrárias federais, bem como varas agrárias no âmbito da justiça estadual. Por sua vez, coube aos Ministérios Públicos estaduais o estabelecimento de promotorias agrárias especializadas em conflitos agrários e fundiários. Ainda, o Poder Executivo estabeleceu delegacias de polícia federais e estaduais, especializadas em conflitos agrários. Também foi elaborado projeto de lei que altera os artigos 927 e 928 do Código de Processo Civil, tornando obrigatória a audiência prévia do Ministério Público, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e dos institutos de terra estaduais antes dos magistrados decidirem pedidos de liminares em ações possessórias, obrigando o proprietário a provar a função social da propriedade.
406. Em junho de 2006, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, o Ministério da Justiça, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério do Meio Ambiente editaram Portaria Interministerial que cria a Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo (CNVC) com o objetivo de prevenir, mediar e resolver diversas formas de violência praticadas contra trabalhadores e proprietários rurais, povos indígenas, remanescentes de quilombos, ribeirinhos e atingidos por barragem. A Comissão contará com a participação do Departamento de Polícia Federal, Departamento de Polícia Rodoviária Federal, do Ministério Público Federal e dos Estados, do Ministério Público do Trabalho, da Ordem dos Advogados do Brasil e do Conselho Nacional de Justiça. Ao estimular o diálogo e a negociação como formas para alcançar soluções pacíficas para as situações de conflito agrário, no marco do Plano Nacional de Combate à Violência no Campo, a comissão constituirá importante órgão de interlocução para a prevenção da violência no campo.

ARTIGO 12

1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível de saúde física e mental.

2. As medidas que os estados-partes no presente Pacto deverão adotar, com o fim de assegurar o pleno exercício desse direito, incluirão as medidas que se façam necessárias para assegurar:

- I. A diminuição da mortalidade e da mortalidade infantil, bem como o desenvolvimento são das crianças.*
- II. A melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente.*
- III. A prevenção e o tratamento das doenças epidêmicas, endêmicas, profissionais e outras, bem como a luta contra essas doenças.*
- IV. A criação de condições que assegurem a todos assistência médica e serviços médicos em caso de enfermidade.*

407. A melhoria dos níveis educacionais e nutricionais da população, a implantação do Sistema Único de Saúde e o aperfeiçoamento dos serviços de saúde, bem como as mudanças ocorridas nos estilos de

vida, o processo de urbanização e a melhoria das condições de saneamento básico, entre outros fatores, conduziram a uma profunda mudança no perfil dos problemas de saúde vivenciados pela população brasileira. Desde o final dos anos 1970, o perfil de mortalidade da população brasileira passou por alterações, com aumento das doenças não transmissíveis e da violência e, também, queda das doenças transmissíveis (Anexos, Quadro 31). Neste quadro, pode-se observar que as doenças infecciosas e parasitárias que eram a segunda principal causa de morte em 1979, passaram à quinta em 2002.

- 408.** O principal grupo de causas de morte no Brasil, desde o final dos anos setenta, são as doenças do aparelho circulatório, destacando-se a doença cerebrovascular – a doença que mais mata no Brasil. As neoplasias foram a segunda causa de morte em 2002, seguidas das chamadas causas externas. As neoplasias mais frequentes entre as mulheres são as de mama, seguidas pelo câncer da traquéia, brônquios e pulmões e colo do útero; entre os homens, a primeira causa foi o câncer de traquéia, brônquios e pulmões, seguido pelo câncer de próstata e o de estômago. Destaca-se também o crescimento das enfermidades do aparelho respiratório e das doenças endócrinas, nutricionais e metabólicas. Esse novo contexto epidemiológico, que veio a se consolidar no último quarto de século, afeta principalmente aqueles com menor nível sócio-econômico, que morrem mais por doenças e agravos não transmissíveis, como a doença cerebrovascular e o homicídio, além de terem maior incidência e risco de morte por doenças infecciosas como a tuberculose⁵³, evidenciando a desigualdade em saúde ainda existente no Brasil.
- 409.** A taxa de mortalidade entre menores de 5 anos declinou em ritmo acelerado. Entre 1990 e 2003, a média nacional de redução alcançou 38,3%. O Nordeste apresentou um desempenho mais expressivo, com redução de 46,1%. A queda da mortalidade por doenças infecciosas e parasitárias teve grande importância na redução da mortalidade na infância. Fatores de desenvolvimento social, como a melhoria das condições habitacionais, e demográfico, como a redução da fecundidade da população brasileira, tiveram efeitos favoráveis nesse resultado. Alguns programas e ações de saúde difundidos no período contribuíram também para a redução dessa taxa, como, por exemplo, o Programa de Saúde da Família, a Terapia de Reidratação Oral, o Programa Nacional de Imunização, o Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher e o Programa de Atenção à Saúde da Criança e Aleitamento Materno.
- 410.** Num período relativamente curto, entre 1996 e 2004, a taxa de mortalidade entre menores de um ano decresceu em 32,8%, tendo passado de 33,5 para 22,5 óbitos por mil nascidos vivos. A tendência declinante ocorreu em todas as regiões, sendo que no Nordeste verificou-se o maior índice de redução (35,6%). Apesar dos avanços importantes, a continuidade da redução da mortalidade infantil ainda representa um grande desafio para gestores, profissionais de saúde e para a sociedade em geral. Atualmente, com a queda da mortalidade infantil no período pós-natal, mais da metade dos óbitos de menores de 1 ano de idade são provocados por afecções perinatais, as quais dependem de fatores associados às condições de saúde e nutrição da criança no momento do nascimento, do nível de escolaridade e socioeconômico das mães, assim como da qualidade da atenção prestada durante o pré-natal e da assistência ao nascimento.

⁵³ Saúde Brasil 2005: uma análise da situação de saúde. Ministério da Saúde, Brasília, 2005.

411. Outra mudança no quadro de saúde foi introduzida nas últimas três décadas pela chamada transição nutricional. Nesse período, o Brasil experimentou redução significativa na prevalência da desnutrição de crianças e adultos. Por exemplo, a deficiência estatural diminuiu em mais de 70%, em todas as regiões do País, a partir dos anos 1980. Concomitantemente à diminuição da prevalência da desnutrição, ocorreu um aumento importante dos problemas de sobrepeso e obesidade, que passou a ter dimensão epidêmica comparável ao que acontece em alguns países desenvolvidos. Especialmente nas áreas urbanas, a alimentação inadequada, com altos teores calóricos, que tem por consequência o sobrepeso e a obesidade – o que, por sua vez, eleva a incidência de doenças como diabetes e problemas cardiovasculares – constitui hoje um problema de saúde pública tão sério quanto a desnutrição.
412. No entanto, há muitos indicadores preocupantes, como no caso da mortalidade materna. Em 2003, a razão de mortalidade materna situava-se num patamar de mais de 50 óbitos por 100 mil nascidos vivos. Deve-se ressaltar que, apesar de os indicadores continuarem altos, a razão de mortalidade materna no Brasil caiu de 57,1 em 1999 para 51,6 óbitos maternos por 100 mil nascidos vivos em 2003. Dentre as regiões, verificou-se aumento apenas na região Nordeste, havendo uma redução considerável nas regiões Sudeste (22,9%) e Sul (17,1%), no período analisado. Quando se analisam as causas de mortalidade materna por região, percebe-se certa heterogeneidade. Enquanto há maior participação proporcional de óbitos por causas diretas em todas as regiões, especialmente no Norte e no Nordeste, a proporção de causas indiretas é mais elevada no Sul e no Centro-Oeste. Nessas regiões, as doenças do aparelho circulatório são as principais causas de morte indireta.
413. Embora a mortalidade materna não conste entre as dez primeiras causas de óbito de mulheres em idade reprodutiva, trata-se de questão gravíssima porque, em cerca de 90% dos casos, estão envolvidas mortes evitáveis mediante adequada assistência médica.
414. Em 2003, mais de 240 mil internações do Sistema Único de Saúde foram motivadas por curetagens pós-aborto, decorrentes de complicações de abortamentos espontâneos ou clandestinos. As curetagens representam o segundo procedimento obstétrico mais praticado nas unidades de internação, sendo superadas somente pelo número de partos normais. Apesar da elevada subnotificação, em 2003 quase 10% dos óbitos maternos foram causados por aborto.
415. As causas externas de mortalidade, que afetam, sobretudo, a população jovem masculina, também devem ser consideradas nessa análise conjuntural. Nesse caso, o que vem ocorrendo é uma sobremortalidade devida ao número muito elevado de homicídios, atingindo cerca de 27 pessoas por 100 mil habitantes. Em termos gerais, a taxa de mortalidade por causas externas é em torno de 70 óbitos por 100 mil habitantes.
416. Diagnóstico panorâmico da morbi-mortalidade no Brasil exige também uma análise do que acontece com algumas enfermidades específicas pertencentes ao grupo das infecciosas e parasitárias. Nesse contexto, a malária, a tuberculose e a hanseníase são exemplos de doenças infecciosas e parasitárias que continuam a representar problema de saúde pública.
417. A malária, doença hoje praticamente restrita à região Amazônica, sofreu redução da incidência, mas houve aumento na proporção da modalidade mais grave da doença. No período entre 1990 e 2004, analisando o primeiro e o último ano, observa-se que a incidência parasitária anual da malária, a proporção de malária por *Plasmodium falciparum* (responsável por 80% dos casos letais da doença) e

a mortalidade por malária apresentaram redução acentuada na Amazônia Legal (formada por áreas dos setes Estados da região Norte, pelo Maranhão e por Mato Grosso). A incidência parasitária passou de 33,1 para 20,4 casos por mil habitantes, a proporção de malária por *Plasmodium falciparum* de 44,6% para 22,4% e a taxa de mortalidade, de 5,2 para 0,4.

- 418.** De 2002 a 2003, o país registrou uma estabilização no número de casos novos (em torno de 80 mil casos novos ao ano) e na taxa de incidência anual de tuberculose, em patamares elevados, com pequena variação anual (Anexos, Tabela 45). Do total de óbitos notificados no Subsistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde em 2003, 37,3% ocorreram em indivíduos da cor branca, 36,7% da parda, 14,5% da preta, 0,7% da amarela, 0,8% da indígena e os demais não tinham informação de cor/raça. O risco de morrer por tuberculose foi 1,4 vez maior para os pardos em comparação com os brancos e 3,3 vezes maior para a cor preta em relação à branca.
- 419.** Já a hanseníase teve queda na taxa de prevalência de 2004 para 2005. Utilizando a metodologia preconizada pela Organização Mundial da Saúde (OMS), o Brasil registrou 1,71 casos em curso de tratamento por 10 mil habitantes em dezembro de 2005. Ainda assim, a taxa está acima de 1 caso por 10 mil habitantes, que é a meta de eliminação da doença como problema de saúde pública.
- 420.** Nas últimas duas décadas, viu-se o aparecimento da epidemia de AIDS, que constituiu um problema sanitário de grande monta, tendo sido responsável por um quarto dos óbitos devidos a doenças infecciosas e parasitárias no Brasil em 2002. De 1980 até meados de 2004, foram notificados 360 mil casos de AIDS no Brasil. As taxas de incidência cresceram até 1998, alcançando cerca de 20 casos por 100 mil habitantes. Embora haja uma tendência à estabilização nacional, os casos de AIDS têm crescido mais intensamente entre a população de baixa condição sócio-econômica, na qual os negros constituem maioria, e entre as mulheres. Já a taxa de mortalidade, a partir de meados da década de 1990, apresentou um declínio expressivo, estabilizando-se recentemente em cerca de 6 óbitos por 100 mil habitantes, como consequência da introdução do acesso universal ao tratamento antiretroviral proporcionado pelo Sistema Único de Saúde. Além disso, de 1993 a 2003, observou-se um aumento de sobrevivência dos pacientes com AIDS.

MEDIDAS ADOTADAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO PROGRESSIVA DO DIREITO À SAÚDE

- 421.** A Constituição Federal dispõe que *a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação* (artigo 196). A Constituição permite que a iniciativa privada participe de forma suplementar ou complementar na prestação de assistência à saúde. Compreendido como direito fundamental que assiste a todas as pessoas, indissociável do direito à vida, o direito à saúde é garantido no Brasil pelo Sistema Único de Saúde, cujos princípios básicos são: a universalidade, a equidade e a integralidade.
- 422.** O princípio da universalidade garante a todos, independentemente de cor, raça, religião, situação de emprego ou renda, o direito ao atendimento. Todo cidadão é igual perante o Sistema Único de Saúde e será atendido conforme as suas necessidades. Para tanto, é essencial o reconhecimento de que as diferentes situações de vida dos vários grupos populacionais geram problemas de saúde específicos, bem como riscos e/ou exposição maior ou menor a determinadas doenças, acidentes e violências. Estas necessidades diferenciadas devem ser consideradas quando da formulação e implementação de políticas públicas, conforme o princípio da equidade. O atendimento integral é garantido por duas

ólicas complementares: (1) integralidade vertical, que analisa o indivíduo como um todo, e não apenas por suas partes, e garante acesso aos diferentes níveis de atenção (básica, média e alta complexidade), dos serviços mais simples aos mais complexos; e, (2) integralidade horizontal, que garante a promoção, prevenção e recuperação da saúde, integrando as ações de assistência à saúde com outras ações que afetam a saúde dos indivíduos.

423. A compreensão abrangente do direito à saúde vem se traduzindo, como visto, em reduções expressivas da mortalidade por causas evitáveis na população em geral, e na mortalidade de crianças em particular. A vigilância em saúde teve importantes avanços nos últimos anos, devido, principalmente, ao processo de descentralização das ações de epidemiologia e controle de doenças, regulamentado pela Portaria nº 1399/99 e atualizada em 2004, pela Portaria nº 1172, que garantiu racionalidade e eficácia das ações, possibilitando um financiamento estável, com repasses diretos do Fundo Nacional para os Fundos Estaduais e Municipais. O Teto Financeiro de Vigilância em Saúde teve um caráter bastante inovador, possibilitando a criação de um financiamento estável ao estabelecer valores *per capita* diferenciados para cada unidade federada, levando em conta a situação epidemiológica. No período de 1997 a 1999, os investimentos da área eram da ordem de R\$ 292 milhões anuais. Em 2005, chegaram a R\$ 737 milhões.
424. A partir da descentralização, ocorreu maior incorporação da epidemiologia nos serviços de saúde. Assim, no período de 2000 a 2005, o Sistema Nacional de Laboratórios de Saúde Pública foi fortalecido com a implantação de 12 laboratórios de Nível de Biossegurança 3, além da construção de 12 laboratórios em áreas de fronteiras como reforço para resposta rápida às emergências. Em 2005, foi aprovado novo financiamento para os Laboratórios Centrais de Saúde Pública, o que proporcionará aos mesmos cumprir com seu papel de gestores da Rede Estadual de Laboratórios. Destacam-se, ainda: (1) a crescente cobertura nas campanhas de vacinação dos idosos e manutenção dos níveis de imunização de crianças e adultos; (2) as mobilizações em torno do controle da dengue, cuja ocorrência foi reduzida em todo o país após a implantação do Programa Nacional de Controle da Dengue em 2002, principalmente, quanto aos casos graves da doença e à estabilização do número de novos casos anuais; (3) o aumento da cobertura dos serviços para a identificação dos casos de transmissão vertical do HIV e da sífilis congênita; (4) ações de reforço permanente para o combate à tuberculose e à hanseníase; e, (5) incentivos à descentralização dos serviços de diagnóstico e tratamento desses agravos para ampliação do acesso e implementação da estratégia de tratamento supervisionado.
425. Foi garantida a continuidade do Projeto Vigisus, acordo firmado entre o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e o Governo brasileiro, no valor de US\$ 600 milhões. O Projeto tem desenvolvimento previsto em três fases, com US\$ 200 milhões para cada uma. A primeira fase, denominada Vigisus I, foi desenvolvida de 1999 a 2004 e destinou recursos para a estruturação do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde. Atualmente, está em execução a segunda fase, o Vigisus II, na qual a Secretaria de Vigilância em Saúde trabalha em quatro áreas: I. vigilância epidemiológica e controle de doenças transmissíveis; II. vigilância ambiental em saúde; III. análise de situação de saúde e vigilância de doenças e agravos não transmissíveis; e IV. fortalecimento institucional da capacidade de gestão em vigilância em saúde nos Estados e Municípios.

- 426.** Dentre as ações de prevenção, é necessário destacar o êxito do Programa Nacional de Imunizações, que promove vacinação sistemática e tem como principal objetivo contribuir para o controle, eliminação e/ou erradicação das doenças imunopreveníveis da população suscetível. As coberturas vacinais em campanhas vêm superando a meta a cada ano, variando de 72,5% (2000) a 84% (2005) para a campanha contra gripe na população de 60 anos e mais e, acima da meta de 95% para a campanha contra poliomielite em crianças menores de 5 anos desde o ano de 1980. O orçamento destinado às ações de imunização aumentou de R\$ 263 milhões, em 1999, para R\$ 592 milhões, em 2005, permitindo a vacinação de aproximadamente 60 milhões de pessoas para todas as vacinas e faixas etárias alvo da vacinação. Informações do Programa de Imunizações, a partir de 1980, demonstram que mais de 90% das crianças brasileiras recebem a cada ano as vacinas contra sarampo, difteria, tétano, coqueluche, poliomielite, hepatite B e a vacina BCG contra formas graves da tuberculose (Anexos, Tabela 46). Ampliando a oferta de imunobiológicos, o Programa Nacional de Imunizações com base em critérios epidemiológicos, implantou em 2006 a vacina oral de rotavírus humano em todo o país para as crianças na faixa etária de 6 a 24 semanas de vida, que é um avanço no controle de doenças diarreicas graves por rotavírus. De se ressaltar que o Programa Nacional de Imunizações trabalha com especificidades para a população indígena e com maior vulnerabilidade (Anexos, Tabela 47).
- 427.** Ciente de que o direito à saúde exige aplicação de um enfoque abrangente, no sentido de assegurar condições sanitárias adequadas, o Estado brasileiro conta com 12 ações agrupadas em quatro grandes Programas Interministeriais de Saneamento do Governo federal: Saneamento Ambiental Urbano, Saneamento Rural, Resíduos Sólidos Urbanos e Drenagem Urbana Sustentável. Além disso, o Governo federal tem implementado ações de capacitação em gestão de saneamento, em parceria com as demais unidades federadas, tendo universidades, organizações não-governamentais e instituições de pesquisa em saneamento como agentes de capacitação. Pautado pelo princípio da equidade, o Estado brasileiro tem buscado racionalizar os gastos em saneamento, por meio da inclusão de indicadores sócio-econômicos objetivos no processo de seleção dos beneficiários e definição de exigências legais e administrativas que assegurem a conclusão de obras inacabadas e a complementaridade técnica dos componentes financiados.
- 428.** No que se refere ao acesso à água, o Estado brasileiro vem promovendo significativos investimentos em sistemas de abastecimento e de esgotamento sanitário em todas as regiões do país, principalmente nas áreas mais carentes (Anexos, Tabelas 44 e 45). Para tanto, foram investidos R\$ 14 milhões na implantação do Programa Nacional de Vigilância da Qualidade da Água para Consumo Humano (Vigiagua). Em 2005, foram intensificadas ações voltadas à identificação de populações expostas a solos contaminados, as quais foram incluídas na Programação Pactuada e Integrada de Vigilância em Saúde, no âmbito do Sistema Único de Saúde, em 2006. Foram investidos no período de 2003 a 2005, R\$ 7,5 milhões na identificação e mapeamento de 689 áreas com solos contaminados e população sob risco, em todo o país.
- 429.** Além disso, dentre as ações que integram o Plano Plurianual, destaca-se o projeto Educação em Saúde Voltada para o Saneamento, que visa a dar apoio técnico e financeiro aos gestores estaduais, municipais e representantes de organizações da sociedade civil de interesse público e organizações não-governamentais, na elaboração, execução, acompanhamento e supervisão de projetos,

programas e atividades educativas de caráter permanente, visando à promoção da saúde e à prevenção e controle de agravos, gerados pela falta ou inadequação do saneamento.

- 430.** Merece também destaque a atuação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa). A Agência tem como objetivo promover e proteger a saúde da população por intermédio do controle sanitário da produção e comercialização de produtos e serviços submetidos à vigilância sanitária, inclusive dos ambientes, dos processos, dos insumos e das tecnologias a eles relacionados, e buscar a construção do acesso destes elementos. A Agência tem aumentado sua área de atuação, sendo competente para lidar com temas como a regulação de preços e controle de mercado, assim como o monitoramento da publicidade e propaganda e a anuência prévia em pedidos de patentes de produtos e processos farmacêuticos. Além disso, ela exerce o controle de portos, aeroportos e fronteiras e a interlocução, em coordenação com o Ministério das Relações Exteriores, junto a instituições estrangeiras para tratar de assuntos internacionais na área de vigilância sanitária. Destacam-se como principais ações promovidas pela Anvisa para o aperfeiçoamento de todos os aspectos de higiene do meio ambiente e da higiene industrial: (1) Programa Nacional de Monitoramento da Qualidade Sanitária de Alimentos; (2) Regulamentação das Boas Práticas de Fabricação (BPF); (3) Capacitação dos Fiscais Sanitários e do Setor Regulado em BPF; e, (4) Implementação de Programas Nacionais de Inspeção Sanitária, nos estabelecimentos identificados como de maior risco.
- 431.** Os avanços da assistência e atenção primária em saúde no Brasil se devem à adoção da estratégia Saúde da Família e do Programa de Agentes Comunitários que, levando práticas e ações de saúde integrais e contínuas para mais perto das famílias, melhoram a qualidade de vida dos brasileiros tanto em comunidades rurais como em periferias urbanas. Em 2000, 1.753 municípios faziam parte da Estratégia Saúde da Família, passando para 4.986 em 2005. Esse crescimento representou ampliação da cobertura populacional de 17,4 % (28.581.244 habitantes) para 44,4% (78.617.562 habitantes). De 2000 a 2005, o número de municípios com Agentes Comunitários de Saúde (ACS) aumentou de 4.345 para 5.242 e o número de ACS evoluiu de 134.273 para 208.104, possibilitando a ampliação da cobertura populacional de 70.099.999 (42,8 %) para 103.520.586 (58,4%). São reduzidas, por meio dessa estratégia, as disparidades regionais no que diz respeito ao acesso à saúde (Anexos, Tabelas 50 e 51), bem como as disparidades associadas à dificuldade de acesso físico a estabelecimentos, bens e serviços de saúde.
- 432.** Um avanço significativo na implementação da Estratégia Saúde da Família foi a inclusão, em 2004, da atenção odontológica. A política de saúde bucal reúne uma série de ações voltadas para cidadãos de todas as idades. Até o lançamento do Programa Brasil Sorridente, em 17 de março de 2004, apenas 3,3% dos atendimentos odontológicos feitos no SUS correspondiam a tratamentos especializados. Nesse sentido, este programa propõe-se a garantir as ações de promoção, prevenção e recuperação da saúde bucal dos brasileiros, entendendo que esta é fundamental para a saúde geral e para a qualidade de vida da população.
- 433.** O Programa Brasil Sorridente receberá, até o final de 2006, investimentos de mais de R\$ 1,3 bilhão. Em 2003, foram investidos cerca de R\$ 90 milhões em incentivos para a saúde bucal nos Programa Saúde da Família (PSF), superando em R\$ 40 milhões os investimentos do ano anterior. Ainda em 2004, o relatório do Tribunal de Contas da União apontou um crescimento de 45% nos atendimentos realizados, fato jamais registrado anteriormente. Em 2005, os recursos chegaram a mais de R\$ 400 milhões. De dezembro de 2002 até dezembro de 2005 foram implantadas 8.341 novas Equipes de Saúde Bucal (ESB) na Estratégia de

Saúde da Família, chegando a um total de 12.602 ESB (aumento de mais de 195% no número de equipes) atuando em 3.896 municípios. Houve neste período um acréscimo na cobertura populacional das ESB de mais de 33 milhões de pessoas, totalizando mais de 59 milhões de pessoas atendidas por tais equipes. Para alcançar essa evolução no número de ESB, os valores dos incentivos federais foram reajustados em aproximadamente 65%.

434. Para enfrentar as doenças crônicas não transmissíveis e seus custos sociais e financeiros, em 2001, o Estado brasileiro formulou e implantou um Plano de Atenção Básica a Hipertensão Arterial e Diabetes. Tal iniciativa visou aumentar a prevenção, o diagnóstico, o tratamento e o controle da hipertensão arterial e do *diabetes mellitus*, por meio da vinculação do portador à rede Básica de Serviços de Saúde e da estratégia prioritária de Saúde da Família. Estão sendo reorganizados os atendimentos prestados na rede básica, de forma a evitar atendimento com base em demanda espontânea e sem continuidade.
435. No campo das doenças transmissíveis, há que destacar o Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis e AIDS (DST/AIDS). Reconhecido internacionalmente por seu caráter universal, gratuito, horizontal e livre de preconceito de raça, cor e religião, o programa atende atualmente 166.500 portadores do vírus HIV, que fazem uso de terapia antiretroviral. A terapia antiretroviral possibilitou melhora na qualidade e na expectativa de vida, reduzindo infecções oportunistas e reconstituindo as defesas imunológicas. Como resultado dessa política de saúde, observa-se no país uma redução significativa da mortalidade e do número de internações por doenças oportunistas. No ano de 2005, estima-se que tenham sido evitadas aproximadamente 190 mil internações, o que se constituiu em economia de aproximadamente US\$ 570 milhões.
436. Para melhorar a qualidade e expandir o acesso às intervenções buscou-se: a ampliação das ações de promoção e prevenção, a inserção dos grupos mais vulneráveis nas redes de atenção e o acesso a insumos para adoção de práticas mais seguras. O Estado brasileiro tem assegurado acesso universal e gratuito ao tratamento antiretroviral no Sistema Único de Saúde (SUS). Deve-se ressaltar que diversos órgãos do Poder Judiciário, dentre eles o Supremo Tribunal Federal,⁵⁴ já reconheceram ser dever constitucional do Poder Público o fornecimento de medicamentos à pessoa portadora do vírus HIV/AIDS.
437. Atualmente, o Ministério da Saúde disponibiliza 16 medicamentos ARVs em 35 apresentações farmacêuticas para o tratamento de 100% das pessoas vivendo com HIV/AIDS. Até junho de 2004, eram

⁵⁴ RECURSO EXTRAORDINÁRIO RE-AgR 271286 Segunda Turma. E M E N T A: PACIENTE COM HIV/AIDS - PESSOA DESTITUÍDA DE RECURSOS FINANCEIROS - DIREITO À VIDA E À SAÚDE - FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS - DEVER CONSTITUCIONAL DO PODER PÚBLICO (CF, ARTS. 5º, CAPUT, E 196) - PRECEDENTES (STF) - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. O DIREITO À SAÚDE REPRESENTA CONSEQÜÊNCIA CONSTITUCIONAL INDISSOCIÁVEL DO DIREITO À VIDA. - O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular - e implementar - políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir, aos cidadãos, inclusive àqueles portadores do vírus HIV, o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar. - O direito à saúde - além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas - representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. A interpretação da norma programática não pode transforma-la em promessa constitucional inconstitucional. O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política - que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro - não pode converter-se em promessa constitucional inconstitucional, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. Distribuição gratuita de medicamentos a pessoas carentes. O reconhecimento judicial da validade jurídica de programas de distribuição gratuita de medicamentos a pessoas carentes, inclusive àquelas portadoras do vírus HIV/AIDS, dá efetividade a preceitos fundamentais da Constituição da República (arts. 5º, caput, e 196) e representa, na concreção do seu alcance, um gesto reverente e solidário de apreço à vida e à saúde das pessoas, especialmente daquelas que nada têm e nada possuem, a não ser a consciência de sua própria humanidade e de sua essencial dignidade. Precedentes do STF.

158 mil pessoas. Outra ação é a ampliação do acesso ao diagnóstico do HIV e outras DSTs. Cabe registrar ainda a implementação de rede laboratorial, o incentivo à produção nacional de testes laboratoriais e a ampliação da rede de serviços onde o teste é ofertado.

- 438.** O Programa Nacional de DST/-AIDS criou, em 2005, em parceria com a Secretaria Especial de Políticas Públicas pela Igualdade Racial (SEPPIR), um plano estratégico que visa a incluir o recorte racial nas ações de pesquisa, prevenção e enfrentamento dessa epidemia. O programa focaliza suas ações nas áreas de informação (disseminação de informação e conhecimento, vigilância epidemiológica, pesquisa, comunicação e educação) e acesso (inclusão de práticas de promoção e educação em saúde da população negra nas rotinas assistenciais, bem como facilitação do acesso da população negra a todos os níveis do SUS). Muitas das ações adotadas pelas secretarias do Ministério da Saúde para atingir esses objetivos são recentes e seus resultados concretos só poderão ser analisados no final do ano 2006.
- 439.** Quanto às outras doenças infecciosas e parasitárias que continuam a representar problema de saúde pública, a política de descentralização e financiamento estável no controle de endemias, apresentada no relatório anterior, continua orientando a atuação do Estado brasileiro, permitindo melhor integração com outras ações de atenção básica, como os Agentes Comunitários de Saúde, as Equipes de Saúde da Família e a própria rede de serviços do Sistema Único de Saúde.
- 440.** Em relação à malária, o Ministério da Saúde, em parceria com as secretarias de saúde dos Estados e municípios, lançou, em julho de 2000, o Plano de Intensificação das Ações de Controle da Malária na Amazônia Legal. Esse plano teve como objetivo reduzir em 50%, até o final do ano de 2001, a morbimortalidade por malária, evitar o surgimento de epidemias localizadas, reduzir sua gravidade e, conseqüentemente, o número de internações e óbitos. A estratégia principal do plano baseou-se no diagnóstico precoce e no tratamento imediato dos casos de malária, nas intervenções seletivas para o controle vetorial, na detecção imediata da epidemia e no maior envolvimento dos municípios na execução das medidas de controle. Em 2003, o plano foi transformado no Programa Nacional de Controle da Malária, que manteve as mesmas linhas anteriores, mas com aumento no investimento de recursos. Para garantir o diagnóstico precoce dos casos de malária, no período de 1999 a 2004, houve expansão da rede de diagnóstico, passando de 1.180 laboratórios para 2.860, correspondendo a um aumento de 143%. O Sistema Único de Saúde fornece toda medicação necessária ao tratamento dos casos de malária.
- 441.** A tuberculose é considerada prioridade para o Estado brasileiro. A partir de 2004, o fortalecimento da estratégia do tratamento supervisionado tem sido considerado o principal instrumento para alcançar as metas internacionais de detecção de 70% dos casos bacilíferos e de cura de pelo menos 85% desses. Tanto o diagnóstico quanto o tratamento da tuberculose são gratuitos no Brasil. Deve-se observar que a partir de 2000, o número de unidades de saúde capacitadas para oferecer tratamento supervisionado vem aumentando gradualmente, tendo alcançado cerca de 21% do total de unidades, em 2003. As unidades de saúde capacitadas para oferecer tratamento supervisionado têm maior proporção de casos novos curados e menor proporção de casos que abandonaram o tratamento.
- 442.** Em março de 2004, o Programa Nacional de Eliminação da Hanseníase foi estruturado e alçado à condição de prioridade de gestão no Ministério da Saúde. A nova estratégia assenta-se sobre três premissas fundamentais: melhoria das informações, buscando dados atualizados, válidos e confiáveis

para todas as regiões do Brasil; ampliação da capacidade do SUS para diagnosticar os casos na fase inicial da doença e tratá-los; redução da carga social da doença, de forma a reduzir os casos detectados com incapacidades físicas e assegurar adequado tratamento das incapacidades já instaladas. Buscou-se aumentar a cobertura dos serviços com incremento, em 2005, de 41,06% do número de unidades que fazem diagnóstico e tratamento da hanseníase, em relação a 2004. Outras atividades e resultados relevantes foram: (1) o aumento da taxa de cura de 67,26% (2004) para 69,24% (2005); (2) a diminuição da taxa de detecção de casos novos entre menores de 15 anos de 0,79 casos/10.000 habitantes (2004) para 0,60 casos/10.000 habitantes (2006); (3) o repasse de recursos para a reestruturação de 15 antigos hospitais- colônias (de 33); e, (4) o credenciamento pelo Ministério da Saúde de mais um Centro Nacional de Referência.

- 443.** Tendo em vista a necessidade de assegurar que tratamentos necessários não sejam interrompidos pela ausência de recursos financeiros para arcar com medicamentos, no ano de 2004, garantiu-se a 330.000 usuários do Sistema Único de Saúde o acesso a medicamentos excepcionais, normalmente de alto custo e para uso prolongado. Em relação ao exercício de 2003, o número de pacientes atendidos com medicamentos excepcionais cresceu de 213.790 para 330.000. Quanto aos medicamentos estratégicos - aqueles utilizados para o tratamento de doenças de perfil endêmico, como a tuberculose, hanseníase, malária e AIDS, além de outros usados para tratamento de hipertensão e diabetes e de derivados do sangue para tratamento de hemofilia – foi alcançada a cobertura de 87 milhões de pacientes que demandaram a rede do Sistema Único de Saúde (SUS). Foi ampliado o programa Farmácia Popular do Brasil, para que medicamentos para hipertensão e diabetes estejam disponíveis em mais de 1,2 mil farmácias e drogarias privadas do país com preços até 90% menores. Estima-se que sejam beneficiados diretamente cerca de 11,5 milhões de pessoas.
- 444.** Cabe destacar o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu/192), programa que tem como finalidade prestar socorro à população em casos de emergência. Com o Samu/192, o Governo federal está reduzindo o número de óbitos, o tempo de internação em hospitais e as seqüelas decorrentes da falta de socorro precoce. O serviço funciona 24 horas por dia com equipes de profissionais de saúde, como médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem e socorristas que atendem às urgências de natureza traumática, clínica, pediátrica, cirúrgica, gineco-obstétrica e de saúde mental da população. Lançado em setembro de 2003 pelo Governo federal, o Samu, no âmbito do SUS, está atualmente implantado em 647 municípios brasileiros, beneficiando diariamente milhares de pessoas.
- 445.** Em 2004, o Ministério da Saúde lançou a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher. Alguns avanços no sentido de concretizar os compromissos assumidos com as estratégias para a redução da morte materna, foram os lançamentos das Políticas Nacionais de Atenção Obstétrica e de Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos, bem como do Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal. Este último é considerado modelo de mobilização e diálogo social para a promoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio pela Organização das Nações Unidas (ONU), uma vez que integra as três instâncias de governo – federal, estaduais e municipais, abrindo amplo leque de parcerias com as organizações representativas da sociedade civil.
- 446.** Recursos no valor de R\$ 31,7 milhões foram garantidos para a intensificação de ações de qualificação da atenção à mulher e ao recém-nascido. Foram promovidos dois seminários nacionais e 18 estaduais sobre Atenção Obstétrica e Neonatal Humanizadas e Baseadas em Evidências Científicas para

profissionais que trabalham em 257 maternidades. Com a finalidade de humanizar a atenção ao parto e ao nascimento, foram investidos recursos na formação de mulheres da comunidade que acompanham parturientes em dez unidades federadas; realizados 34 cursos de especialização de enfermagem obstétrica; elaborado o manual técnico de Atenção Humanizada ao Abortamento; lançada a Campanha Nacional pela Redução das Cesáreas Desnecessárias e estão sendo capacitados profissionais das maiores maternidades. Além disso, foi implantado o Projeto Nascer em 1142 maternidades, assegurando o teste rápido anti-HIV e VDRL em parturientes que não foram testadas no pré-natal e no tratamento profilático do recém-nato. Para melhorar a qualidade da assistência pré-natal e enfrentar o problema da descontinuidade entre o acompanhamento da gravidez e o parto, 1068 municípios aderiram ao Programa de Humanização do Pré-natal e Parto, totalizando 5068 municípios, resultando no cadastramento de 501.57 gestantes, das quais 117.682 concluíram todos os procedimentos previstos. Foi regulamentada a lei que garante a presença de um acompanhante, por escolha da mulher, no pré-parto, parto e puerpério. No campo legislativo, foi regulamentada a notificação compulsória dos casos de violência contra mulheres.

- 447.** O Estado brasileiro tem investido, ainda, na formação de mulheres da comunidade que acompanham parturientes em nove unidades federadas e na capacitação de 155 Parteiras Tradicionais dos Estados do Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Maranhão, Alagoas, Paraíba, Goiás, Minas Gerais e Paraíba. Para qualificar a atenção ao parto domiciliar, o Ministério da Saúde apoiou técnica e financeiramente a realização de sete capacitações de parteiras tradicionais e profissionais de saúde dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas de sete Estados da Federação. Também foram capacitadas 45 parteiras quilombolas, na Comunidade Kalunga, em Goiás, que se somam às 904 treinadas em anos anteriores.
- 448.** A subnotificação dos óbitos maternos, que prejudica o conhecimento da real dimensão do problema no país, vem sendo enfrentada por meio de Comitês de Mortalidade Materna. Sua função é estudar os óbitos maternos para definir medidas que qualifiquem a atenção obstétrica e evitem novos casos, bem como para melhorar o registro das ocorrências. Em 2005, o Ministério da Saúde realizou sete convênios com os estados da região Norte para a organização da vigilância epidemiológica do óbito materno e revisou o Manual dos Comitês de Morte Materna. No período de 2002 a 2005, foram criados 31 comitês regionais, 361 comitês municipais e 56 hospitalares.
- 449.** Relacionada à redução dos índices de mortalidade materna, foi constituída uma Comissão Tripartite, integrada pelo Governo federal, sociedade civil e Congresso Nacional, coordenada pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, para rever a legislação punitiva que trata da interrupção voluntária da gravidez. Tema considerado de extrema importância durante a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, a revisão da legislação punitiva foi alvo de ampla consulta durante as conferências municipais e estaduais, que reuniram mais de duas mil mulheres, resultando igualmente em deliberação do fórum nacional. Um dos produtos da Comissão Tripartite para a Revisão da Legislação Punitiva sobre a Interrupção Voluntária da Gravidez é o projeto de lei que foi encaminhado ao Congresso Nacional, com vistas a estabelecer o direito à interrupção voluntária da gravidez, assegurar a realização do procedimento no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e determinar a sua cobertura pelos planos privados de assistência à saúde.

- 450.** Tem sido de maior relevância a atuação das sociedades científicas, entidades de classe e feministas na elaboração e acompanhamento das políticas e demais linhas de ação desenvolvidas pelo Ministério da Saúde. Cabe mencionar o projeto executado com a Rede Nacional Feminista pelos Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos, com o apoio do Ministério da Saúde, para a formação de lideranças femininas de todos os Estados, com o objetivo de atuar nas instâncias de controle social do Sistema Único de Saúde.
- 451.** A Política Nacional de Direitos Sexuais e Reprodutivos contribuiu para ampliar a distribuição de métodos contraceptivos em mais 3.884 municípios. Agora já são, ao todo, 5.232 cidades abastecidas com anticoncepcionais na rede do Sistema Único de Saúde. A nova remessa custou R\$ 27 milhões. Com essa ampliação, o Brasil está próximo de atingir a meta estabelecida em sua Política Nacional de Direitos Sexuais e Reprodutivos: o compromisso de aumentar, progressivamente, o abastecimento de métodos contraceptivos reversíveis (não-cirúrgicos) de cerca de 30% para 100% na demanda na rede pública. Em 2004, de acordo com os critérios estabelecidos pela Lei do Planejamento Familiar e a regulamentação do Ministério da Saúde, foram realizadas 38.276 laqueaduras e 14.021 vasectomias na rede pública brasileira.
- 452.** De outra parte, houve avanços significativos no que tange à ampliação do número de leitos de UTI na rede do SUS. Em 2005 o Ministério da Saúde ampliou em 2.879 os leitos de UTI, ultrapassando a meta de redução em um terço do déficit que havia nessa área. Lançaram-se, ainda, 94 serviços de atendimento móvel de urgência, que estão sendo preparados inclusive para o atendimento da gestante e parturiente.
- 453.** Para atender às necessidades das mulheres indígenas, foi criado um grupo de trabalho intersetorial, com a participação de lideranças de mulheres índias, para a implantação da atenção integral à saúde das mulheres índias e a Política Nacional da População Indígena contempla ações de atenção integral à saúde da mulher índia.
- 454.** Foi criado, em 2004, o Comitê Técnico de Saúde da População Negra, que está elaborando a Política Nacional de Saúde da População Negra. Com o objetivo de reduzir os grandes diferenciais em matéria de saúde entre as populações branca e negra, esta política contempla ações específicas para a mulher. Entre as medidas já implementadas está um aumento de 50% no valor dos incentivos para a Estratégia Saúde da Família, na assistência a populações remanescentes de quilombos. Até novembro de 2005, podiam se contabilizar cerca de 70 iniciativas governamentais na área, que vão da conscientização e treinamento do pessoal da saúde à implementação de ações diretas para reduzir a incidência de doenças que afetam majoritariamente os negros, tal como é o caso da anemia falciforme.
- 455.** A elevada prevalência da anemia falciforme na população negra, bem como o alto grau de mortalidade e os cruéis sintomas que apresenta, levaram o Ministério da Saúde a instituir, no âmbito do SUS, o Programa Nacional de Atenção Integral às Pessoas com Doença Falciforme e outras Hemoglobinopatias. O Programa enfatiza a importância da atenção pré-natal e o cuidado com as crianças falcêmicas recém-nascidas. Inclui também a orientação aos portadores do traço falcêmico e a divulgação das características dessa doença. Entre as ações interdisciplinares estipuladas está a realização de testes na população de risco para detectar a existência da doença. A presença do

questo raça/cor em todas as instâncias de atendimento da saúde é de notável importância para o trabalho de detecção e tratamento dos falcêmicos.

- 456.** O Estado brasileiro investe também na qualificação dos profissionais de saúde para atuarem junto à população adolescente e jovem, que corresponde a 25% da população brasileira. Voltadas para este grupo, estão sendo adotadas ações para reduzir a morbi-mortalidade por causas externas, fomentar a participação juvenil na política de saúde e garantir a saúde sexual e reprodutiva de ambos os sexos, incluindo o acesso a métodos contraceptivos. Como a vida sexual dos jovens tem início cada vez mais cedo, o Estado brasileiro tem considerado o direito e a necessidade desses jovens de vivenciar a sexualidade de forma positiva, saudável e segura. Nesse sentido, em 2004, foi implementado o projeto Saúde e Prevenção nas Escolas, cuja meta é a educação preventiva e conseqüente melhoria na formação dos jovens, dos professores, dos pais e das comunidades, com o objetivo de reduzir a infecção dos jovens brasileiros na faixa etária de 13 a 24 anos pelo HIV e por outras doenças sexualmente transmissíveis. Além de difundir conceitos de saúde sexual e reprodutiva entre estudantes, o programa pretende ampliar o debate sobre questões relativas a direitos humanos, gênero, discriminação e preconceito, gravidez, violência e drogas, oferecendo formação continuada a professores e profissionais de saúde.
- 457.** No que diz respeito à prevenção de doenças em idosos, a ação que mais se destaca é a cobertura vacinal de idosos contra a influenza e pneumococos, que tem superado a meta de 70%. Em 2005 a cobertura total no Brasil foi de 85% e nenhuma unidade da federação ficou abaixo da meta mínima estabelecida. No nível da assistência, foram realizadas 11.872.442 consultas em domicílio para a população de 60 anos ou mais⁵⁵. Importante registrar também o acesso dos idosos a tratamentos de alta complexidade. Em 2003, 49% das cirurgias cardiológicas e 43% das oncológicas beneficiaram pacientes idosos, o que significa uma assistência proporcional à prevalência desses agravos.
- 458.** A política brasileira de saúde mental do SUS busca substituir o modelo centrado na internação hospitalar como eixo da atenção por um modelo de base territorial e comunitária de cuidados em saúde mental. A promulgação de lei (Lei nº 10.216/2001) que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas com transtornos mentais e a realização da III Conferência Nacional de Saúde Mental em 2001 foram importantes impulsionadores do processo de Reforma Psiquiátrica, já existente no país desde a década de 1980. Nesta esfera, cabe destacar as seguintes diretrizes e programas: (1) processo contínuo de desinstitucionalização com a redução gradual e progressiva de leitos psiquiátricos e incentivos à qualificação dos hospitais de menor porte; (2) expansão da rede extra-hospitalar, com financiamentos específicos: Centros de Atenção Psicossocial (Caps), Serviços Residenciais Terapêuticos, ambulatórios, ações de saúde mental na atenção básica, serviços hospitalares de referência para atenção às pessoas com transtornos decorrentes do uso de álcool e outras drogas, leitos de psiquiatria em hospitais gerais; e, (3) programas voltados a desinstitucionalização de pacientes longamente internados, como o Volta para Casa, com a instituição do auxílio-reabilitação psicossocial a seus beneficiários (Anexos, Tabela 52).
- 459.** Em síntese, há hoje no Brasil 848 Centros de Atenção Psicossocial, localizados em todos os Estados da Federação, 434 residências terapêuticas, 2240 beneficiários do Programa de Volta para Casa, uma

⁵⁵ Ministério da Saúde, Datasus, 2006.

média de reduções anuais de 2500 a 3000 leitos e 223 experiências de geração de renda com usuários de saúde mental.

- 460.** No campo da garantia dos direitos dos pacientes com transtornos mentais, há ações específicas como a publicação da Portaria (GM nº 2391/02) que prevê a notificação de internações involuntárias ao Ministério Público e ao gestor de saúde local, com a instituição de uma comissão multidisciplinar de revisão e acompanhamento das internações feitas à revelia dos pacientes. Além disto, em 2004, foi criado o Fórum Nacional de Saúde Mental de Crianças e Adolescentes, que tem a participação do governo, sociedade civil, agentes de justiça e promotoria da infância e adolescência. O Fórum busca incorporar as orientações do Estatuto da Criança e do Adolescente para assegurar a implantação da Política de Saúde Mental Infanto-juvenil. Estão em curso também, desde 2002, articulações do Ministério da Saúde junto ao Parlamento para rever a legislação vigente, centrada na criminalização dos usuários de drogas, visando a uma nova legislação que seja mais abrangente e capaz de promover os direitos das pessoas com transtornos associados ao consumo de substâncias consideradas ilícitas. Foi criado também um grupo de trabalho interministerial para a formulação de propostas para a revisão da legislação, no sentido da desinstitucionalização das pessoas com transtornos mentais que cometeram crimes, para que estas possam ser atendidas pelo SUS.
- 461.** Com relação ao uso de substâncias, grave problema de saúde pública no país, foi instituído em 2002 o Programa Nacional de Atenção Comunitária aos Usuários de Álcool e outras Drogas, que tem como estratégia a ampliação do acesso ao tratamento (Centros de Atenção Psicossocial - Caps-AD) e Serviços Hospitalares de Referência para Álcool e outras Drogas), a compreensão integral e dinâmica do problema, a promoção dos direitos e a adoção da abordagem de redução de danos. Nesta direção, foi promulgada a portaria (GM nº 1028/05), regulamentando as medidas de redução de danos no âmbito da saúde pública. No cenário internacional, o Governo brasileiro vem se posicionando, desde 2003, pela inclusão da estratégia de redução de danos nos documentos oficiais das instâncias da ONU que cuidam do tema.
- 462.** Tendo em conta a necessidade de aprofundamento da discussão sobre o direito humano à saúde mental das pessoas com transtornos psíquicos, a partir da articulação entre as políticas públicas de direitos humanos e saúde mental e da fundamental participação da sociedade civil organizada, o Ministério da Saúde e a Secretaria Especial de Direitos Humanos assinaram no presente ano, em comemoração ao dia internacional da luta antimanicomial (18 de maio), uma Portaria Interministerial que institui um grupo de trabalho para viabilizar a constituição do Núcleo Brasileiro de Direitos Humanos e Saúde Mental. Competirá a esse colegiado de representação paritária entre Estado e sociedade civil: (1) articular os campos de direitos humanos e saúde mental, por meio da constituição e do aperfeiçoamento de mecanismos eficazes, destinados à proteção e promoção dos direitos das pessoas com transtornos mentais, incluídos as crianças e adolescentes, pessoas com transtornos decorrentes do abuso de álcool e outras drogas, bem como das pessoas envolvidas em situações de violência; (2) produzir informações qualificadas, estudos e pesquisas sobre a interface entre direitos humanos e saúde mental, que possam contribuir para a efetiva proteção e promoção dos direitos; (3) desenvolver mecanismos de monitoramento das instituições que lidam com pessoas com transtornos mentais; e (4) criar mecanismos para acolher e encaminhar demandas oriundas de pessoas com transtornos mentais e organizações da sociedade civil.

463. Por fim, é importante indicar o reconhecimento internacional, seja pela Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS) ou pela Organização Mundial de Saúde (OMS), da reforma psiquiátrica brasileira, o que foi registrado no evento 15 anos da Declaração de Caracas, realizado pela OPAS, em Brasília, em novembro de 2005.

ARTIGO 13

1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e a fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

2. Os estados-partes no presente Pacto reconhecem que, com o objetivo de assegurar o pleno exercício desse direito:

- I. A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos.*
- II. A educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissional, deverá ser generalizada e tornar-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito.*
- III. A educação de nível superior deverá igualmente tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito.*
- IV. Dever-se-á fomentar e intensificar, na medida do possível, a educação de base para aquelas pessoas que não receberam educação primária ou não concluíram o ciclo completo de educação primária.*
- V. Será preciso prosseguir ativamente o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os níveis de ensino, implementar-se um sistema adequado de bolsas de estudo e melhorar continuamente as condições materiais do corpo docente.*

3. Os estados-partes no presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais - e, quando for o caso, dos tutores legais - de escolher para seus filhos escolas distintas daquelas criadas pelas autoridades públicas, sempre que atendam aos padrões mínimos de ensino prescritos ou aprovados pelo estado, e de fazer com que seus filhos venham a receber educação religiosa ou moral que esteja de acordo com suas próprias convicções.

4. Nenhuma das disposições do presente artigo poderá ser interpretada no sentido de restringir a liberdade de indivíduos e de entidades de criar e dirigir instituições de ensino, desde que respeitados os princípios enunciados no § 1 do presente artigo e que essas instituições observem os padrões mínimos prescritos pelo estado.

464. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2001-2004 demonstram que a escolaridade média da população brasileira vem crescendo timidamente (6,8 anos, em 2004, contra

6,4 anos, em 2001). O ritmo de avanço na média de anos de estudo da população brasileira é influenciado, em larga medida, pela persistência de taxas ainda elevadas tanto de reprovação como de evasão escolar. Em que pese a quase universalização do acesso à escola por parte de crianças de 7 a 14 anos, 43% não conseguem concluir a 8ª série do ensino fundamental na idade adequada, o que contribui para manter baixa a média de anos de estudo da população.

- 465.** Quando se analisa a escolaridade média dos diferentes grupos de idade (Anexos, Tabela 54), observa-se que apenas os jovens de 18 a 24 anos apresentam média um pouco acima do equivalente ao ensino fundamental completo, com 8,6 anos de estudo. O nível de escolaridade da população com mais de 40 anos, embora crescente no período 2001-2004, ainda está abaixo da média do país (são 5,5 contra 6,8 anos de estudo). Também entre as unidades da federação (Anexos, Figura 27), existem pronunciadas disparidades. No Distrito Federal, a população já alcançou a escolaridade média de 8,8 anos, enquanto na maioria dos estados do Nordeste esse índice não chega a 6 anos de estudos. Essa disparidade existe também em relação aos residentes da área urbana metropolitana, que já em 2004 apresentavam média de 8 anos de estudo, e residentes na área rural, que apresentavam média de 4 anos de estudo, correspondente apenas à primeira etapa do ensino fundamental (Anexos, Tabela 55).
- 466.** Outro indicador importante para o diagnóstico da implementação do direito à educação no Brasil diz respeito ao analfabetismo. Durante a década de 1990, especificamente no período 1992-98, a taxa de analfabetismo apresentou média anual de redução de cerca de 1 ponto percentual. A partir de 1999, diminuiu o ritmo de queda, mantendo praticamente inalterada a taxa registrada em 2003 e 2004 (pouco acima dos 11%).
- 467.** No Brasil, o analfabetismo é um problema que ainda atinge cerca de 14,6 milhões de pessoas, o que correspondia a 11,2% da população, em 2004. Tomando como referência o ano de 2004, evidencia-se que a incidência do analfabetismo na área rural atinge 26,2% da população de 15 anos ou mais, cuja proporção é cerca de cinco vezes a da área urbana metropolitana. Observando a situação do analfabetismo na área rural de diferentes unidades da federação, os estados da região Nordeste são os que apresentam as maiores proporções de analfabetos na área rural, comparativamente aos demais estados. Conseqüentemente, é também a região Nordeste a que apresenta a taxa mais elevada de analfabetismo, cuja proporção é mais de três vezes a do Sul (Anexos, Tabela 56). A desigualdade educacional entre brancos e negros continua elevada. O analfabetismo entre os negros (16,0%) é mais de duas vezes superior ao verificado entre os brancos (7,1%). Quando se consideram os diferentes grupos de população, confirma-se a tendência histórica de que o analfabetismo entre os mais jovens se situe num nível bem menor, registrando 3,0% na faixa etária de 15 a 24 anos e 19,3% para o grupo de idade de mais de 40 anos (Anexos, Tabela 57). Tais diferenças nas taxas por faixa etária podem ser associadas, por exemplo, à expansão do atendimento escolar nas últimas décadas, que possibilitou acentuada redução na taxa de analfabetismo entre os jovens.
- 468.** Essa expansão está relacionada à obrigatoriedade do ensino fundamental. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios realizada em 2004, 93,9% da população na faixa etária de 7 a 14 anos frequentavam o Ensino Fundamental. Em comparação com 1992, essa taxa subiu 12,4 pontos percentuais (Anexos, Tabela 58). Há que ressaltar a equalização ocorrida entre a área rural e a urbana, no tocante a esse indicador. Se em 1992 apenas 66,5% das crianças de 7 a 14 anos da área rural freqüentavam o ensino fundamental, em 2004 já correspondiam a 91,8% do total. Esse processo

de universalização do acesso ao ensino fundamental praticamente eliminou as disparidades, seja entre as diferentes regiões do país, ou por raça e sexo das crianças (Anexos, Tabela 59).

- 469.** Na faixa de 0 a 6 anos, a proporção dos que são atendidos pela educação infantil é crescente, mas o atendimento permanece relativamente baixo. Para as crianças de 0 a 3 anos é significativo observar que, em 2004, apenas 13,7% freqüentavam creches. No período 2001/2004, o crescimento do atendimento de crianças em creche foi de 3,1 pontos percentuais. Além disso, cabe salientar que apenas 8,5% das crianças de 0 a 3 anos, oriundas de famílias com até $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita*, freqüentavam creches em 2004, representando cerca de um quarto da taxa de freqüência observada entre as de famílias com renda *per capita* superior a 3 salários mínimos (Anexos, Tabela 60). Já para a faixa etária de 4 a 6 anos, a proporção de crianças de famílias pobres (até $\frac{1}{2}$ salário mínimo *per capita*) freqüentando escola no ano em análise chegou a 63,1%.
- 470.** Na faixa de idade de 15 a 17 anos, em 2004, foi registrada pequena redução na proporção de freqüência à escola (de 82,4%, em 2003 para 82,2% em 2004). Além disso, dos 82,2% que estavam na escola em 2004, apenas 45,1% se encontravam matriculados no ensino médio, nível adequado à faixa etária considerada (Anexos, Tabela 61). Contudo, é importante salientar um aumento de 2 pontos percentuais nesta taxa de escolarização (era 43,1%, em 2003), o que reflete a tendência de redução da distorção idade-série, ampliando a oportunidade de os mais jovens cursarem o ensino médio na idade adequada.
- 471.** São expressivas as desigualdades na proporção de jovens que freqüentam o ensino médio por região, raça ou sexo, revelando igualmente uma diferença de escolarização entre homens e mulheres do grupo de 15 a 17 anos, que não era significativa entre os estudantes com idade até 14 anos (Anexos, Tabela 56). Nesse caso, observa-se que metade das adolescentes de 15 a 17 anos já está no ensino médio, enquanto apenas 40,1% dos adolescentes alcançaram este nível de ensino. Mas a distância mais expressiva é a que separa os jovens das áreas rural e urbana, onde menos da metade dos residentes no campo tem acesso ao ensino médio, comparativamente aos demais. Os jovens negros também freqüentam menos o ensino médio (34,3%) do que os brancos (56,5%). A situação dos jovens de 15 a 17 anos da região Nordeste expõe um significativo atraso escolar, já que apenas 27,9% freqüentam o ensino médio, índice muito abaixo da média nacional. É alta, também, a defasagem escolar. Embora 82% desses jovens freqüentassem a escola em 2004, somente 45% cursavam o ensino médio. Tal tendência se verifica em todas as grandes regiões brasileiras, em especial no Nordeste, onde cerca de 28% dos estudantes dessa faixa etária estavam matriculados no ensino médio.
- 472.** Dados do Censo Escolar (Inep/MEC/2005) indicam que a oferta de educação indígena cresceu 17,5% nos últimos dois anos. Em 2003, foram matriculados, aproximadamente, 139 mil estudantes indígenas em cursos da educação básica, em 2005 esse número foi estimado em 165 mil. Atualmente, existem 2.324 escolas indígenas, sendo que 618 novas escolas foram declaradas no Censo Escolar a partir do início do ano letivo de 2003. O aumento no número de escolas significa 43.000 novos alunos, 2.400 novos professores e pelo menos 3 mil novos assalariados em terras indígenas.
- 473.** Analisando a situação dos jovens de 18 a 24 anos, com idade adequada para o ensino superior, o indicador de acesso demonstra que apenas 10,8% chegam a esse nível de ensino. Já a proporção desses jovens que freqüentam a escola, que estava estabilizada em 34% no período 1999-2003, caiu

para 32,4% em 2004 (Anexos, Tabela 61). Uma possível explicação para essa queda na frequência à escola é o abandono no ensino médio que, em 2004, alcançou 15% dos alunos (índice mais elevado desde 1996), uma vez que a proporção dos que freqüentam o ensino superior manteve-se inalterada entre 2003 e 2004.

- 474.** São marcantes as disparidades no acesso de jovens de 18 a 24 anos ao ensino superior, por região, localização do domicílio, raça/cor e sexo (Anexos, Tabela 63). A maior diferença é devida à localização do domicílio. A frequência ao ensino superior de jovens residentes em áreas rurais é oito vezes menor que a dos habitantes das regiões urbanas metropolitanas. Também são bastante desiguais as taxas de escolarização de brancos e negros, ainda que em proporção bem menor que em relação à situação do domicílio. No entanto, deve-se ressaltar que foi identificada tendência de queda da diferença entre esses dois grupos étnicos. Por sua vez, a questão regional guarda certa semelhança com a desigualdade verificada no campo racial, mas, ao contrário do que foi observado sob aquele enfoque, houve aumento da diferença entre as regiões que apresentam os índices extremos para esse indicador. Apesar de significativa, a desigualdade de gênero (favorável às mulheres) foi a menor entre as quatro dimensões selecionadas.
- 475.** Importante ressaltar que, excetuando-se o ensino superior, todos os demais níveis de ensino apresentam predomínio da oferta pública, tanto em termos da matrícula, quanto em relação ao número de estabelecimentos. No período 2001-2004, a participação da rede privada no total de estabelecimentos escolares variou de 32% a 30% (Educação Infantil); de 10% a 12% (Ensino Fundamental); de 31% a 30% (Ensino Médio); e de 69% a 72% (Ensino Superior).
- 476.** Sobre a situação dos docentes, o Censo Escolar de 2004, informou que o Brasil conta, atualmente, com cerca de 2,5 milhões de funções docentes na educação básica. Dentre esses profissionais, é possível encontrar professores em determinadas regiões, sobretudo nas zonas rurais, exercendo a função docente sem a habilitação requerida por lei. Os dados do Censo Escolar de 2004 revelam ainda que cerca de 3% dos professores em exercício na educação infantil não concluíram o nível médio e, dentre os que concluíram, cerca de 9% não possuem habilitação de magistério, assim como, entre os formados em nível superior, 17% não têm licenciatura.

MEDIDAS ADOTADAS PARA IMPLEMENTAÇÃO PROGRESSIVA DO DIREITO À EDUCAÇÃO

- 477.** O sistema educacional brasileiro está legalmente regulamentado pela Constituição Federal de 1988, com as alterações dadas pela Emenda Constitucional 14/1996, e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB. Regulamentando os princípios constitucionais, a LDB institui o conceito de educação básica, formada pela educação infantil (direcionada às crianças até 6 anos de idade), ensino fundamental (adequado à faixa etária de 6 a 14 anos de idade) e o ensino médio (adequado à faixa de 15 a 17 anos), bem como a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade a este nível de ensino. A Constituição define, ainda, as competências e responsabilidades de cada ente federado com relação à oferta da educação em seus diferentes níveis e modalidades, destacando que estes deverão organizar, em regime de colaboração, seus respectivos sistemas de ensino. Cabe aos municípios atuarem prioritariamente na educação infantil e ensino fundamental, enquanto compete aos estados assegurar o ensino fundamental e oferecer, prioritariamente, o ensino médio. A União se incumbem da organização do sistema de educação superior e do apoio técnico e financeiro aos demais

entes federados. O Poder Judiciário tem exercido importante tarefa de exigir do Poder Público – União, Estados, Municípios e Distrito Federal - a execução de seu dever jurídico de implementação do direito à educação.⁵⁶

- 478.** Historicamente, um dos principais obstáculos à universalização do acesso e à melhoria na qualidade da educação básica no país tem sido as acentuadas desigualdades socio-econômicas regionais, associadas às diferentes capacidades de estados e municípios de financiar a educação. Para enfrentar esse problema, o Estado brasileiro instituiu, em 1996, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). O Fundo tem como objetivos imediatos garantir um gasto mínimo por aluno e um piso salarial para o magistério, de forma a que se promovam a universalização, a manutenção e a melhoria qualitativa do ensino fundamental público. A criação do Fundef proporcionou avanços importantes para o ensino fundamental, particularmente no tocante à universalização do acesso. Todavia, esse mecanismo de financiamento não contemplou a educação infantil e o ensino médio.
- 479.** Para ampliar o acesso da população a esses níveis de ensino, de forma a cumprir o quesito acessibilidade econômica, decorrente do disposto no artigo 14 do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, há atualmente uma proposta de emenda constitucional para criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A educação de jovens e adultos, destinada aos que não tiveram oportunidade de acesso ao ensino fundamental e médio na idade adequada, e a educação especial serão abrangidas pelo novo sistema de financiamento.
- 480.** A fim de incrementar o desempenho dos sistemas de ensino fundamental público nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, em parceria com as Secretarias Municipais e Estaduais de Educação, visando a melhorar os indicadores educacionais das crianças localizadas nestas regiões, o Fundescola tem como estratégias promover a adequação das escolas participantes e financiar a construção de novas unidades; promover a capacitação das equipes das secretarias e escolas envolvidas na execução do projeto, com vistas a garantir a execução das ações de melhoria da escola

⁵⁶ Em julgado de 22 de novembro de 2005, o Supremo Tribunal Federal reiterou o entendimento impresso na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 45 de que compete ao Poder Judiciário evitar o descumprimento dos direitos sociais. RE-AgR 410715 / SP - SÃO PAULO. AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator(a): Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 22/11/2005 Órgão Julgador: Segunda Turma Publicação: DJ 03-02-2006 PP-00076 EMENT VOL-02219-08 PP-01529. Agravante: Município de Santo André. Advogado: João Guilherme Souza de Assis. Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - CRIANÇA DE ATÉ SEIS ANOS DE IDADE - ATENDIMENTO EM CRECHE E EM PRÉ-ESCOLA - EDUCAÇÃO INFANTIL - DIREITO ASSEGURADO PELO PRÓPRIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 208, IV) - COMPREENSÃO GLOBAL DO DIREITO CONSTITUCIONAL À EDUCAÇÃO - DEVER JURÍDICO CUJA EXECUÇÃO SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, NOTADAMENTE AO MUNICÍPIO (CF, ART. 211, § 2º) - RECURSO IMPROVIDO. - A educação infantil representa prerrogativa constitucional indisponível, que, deferida às crianças, a estas assegura, para efeito de seu desenvolvimento integral, e como primeira etapa do processo de educação básica, o atendimento em creche e o acesso à pré-escola (CF, art. 208, IV). - Essa prerrogativa jurídica, em consequência, impõe, ao Estado, por efeito da alta significação social de que se reveste a educação infantil, a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira concreta, em favor das "crianças de zero a seis anos de idade" (CF, art. 208, IV), o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola, sob pena de configurar-se inaceitável omissão governamental, apta a frustrar, injustamente, por inércia, o integral adimplemento, pelo Poder Público, de prestação estatal que lhe impôs o próprio texto da Constituição Federal. A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. Os Municípios - que atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil (CF, art. 211, § 2º) - não poderão demitir-se do mandato constitucional, juridicamente vinculante, de lhes foi outorgado pelo art. 208, IV, da Lei Fundamental da República, e que representa fator de limitação da discricionariedade político-administrativa dos entes municipais, cujas opções, tratando-se do atendimento das crianças em creche (CF, art. 208, IV), não podem ser exercidas de modo a comprometer, com apoio em juízo de simples conveniência ou de mera oportunidade, a eficácia desse direito básico de índole social. - Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão - por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à "reserva do possível". Doutrina.

e de formação continuada dos profissionais em função docente. O Fundescola é financiado com recursos do governo e empréstimos do Banco Mundial. Atualmente, atende a 384 municípios e 19 estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com um total de cerca de 8 mil escolas públicas estaduais e municipais. A iniciativa envolve recursos na ordem de US\$ 1,3 bilhão.

481. Para oferecer maiores oportunidades de permanência na escola, o Ministério da Educação vem executando ações supletivas de assistência ao educando das escolas públicas, dentre as quais se destacam a aquisição e distribuição do livro didático, bem como o apoio financeiro à alimentação escolar e à prática desportiva.
482. Com a finalidade de prover obras didáticas, para-didáticas e dicionários aos estudantes das oito séries da rede pública de ensino fundamental das redes federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, foi criado o Programa Nacional do Livro Didático – PNLD. O Programa respondeu pela oferta gratuita aos estudantes do ensino fundamental de mais de 110 milhões de livros para o ano letivo de 2005. Em 2004, foi criado o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio – PNLEM, iniciando-se pelas regiões Norte e Nordeste, com a distribuição de 2,7 milhões de livros em 2005. Importante ressaltar o esforço do governo em aprimorar as regras de seleção dos livros didáticos a serem distribuídos nacionalmente pelos Programas. Para que um livro seja aprovado e recomendado, não basta que ele evite estereótipos ou conteúdos negativos: é preciso que ele favoreça a compreensão entre os gêneros, os grupos étnicos, religiosos e raciais.
483. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) tem como objetivo atender às necessidades nutricionais dos alunos da rede pública de ensino, durante sua permanência na escola. Maior programa de alimentação escolar do mundo, o PNAE atende 36,4 milhões de crianças brasileiras, contribuindo para a melhoria do rendimento escolar e para a formação de hábitos alimentares saudáveis, bem como para a permanência das crianças na escola. O valor *per capita* aluno/dia, correspondente aos alunos matriculados na pré-escola e ensino fundamental da rede pública (inclui escolas filantrópicas), teve reajuste de 20% em maio de 2005, passando de R\$ 0,15 para R\$ 0,18 (dezoito centavos). Se somados os reajustes desde o ano de 2002, o percentual total de aumento seria de 38%. O valor da merenda para atendimento às populações indígenas e de áreas de remanescentes de quilombos é diferenciado. Atualmente, o valor *per capita* repassado pela União é de R\$ 0,22 por aluno de creches públicas e filantrópicas, do ensino fundamental e da pré-escola. Para os alunos das escolas indígenas e localizadas em comunidades quilombolas, o valor *per capita* é de R\$ 0,44.
484. O Programa Segundo Tempo, desenvolvido pelo Ministério do Esporte possibilita o acesso à prática desportiva aos alunos matriculados no ensino fundamental e médio, principalmente em áreas de vulnerabilidade social. Implantado em meados de 2003, o Programa destina-se a atender crianças e adolescentes, desenvolvendo atividades desportivas em um segundo turno escolar, com reforço alimentar e escolar gratuitos. Tem como finalidades: (1) propiciar contato com a prática desportiva; (2) desenvolver capacidades e habilidades motoras; (3) qualificar os recursos humanos profissionais envolvidos; (4) contribuir para a diminuição da exposição a situações de risco social, atuando em conjunto com outras áreas do Governo federal; e (5) implementar indicadores de acompanhamento e avaliação do desporto educacional no país. Estima-se que mais de um milhão de crianças foram beneficiadas em 800 municípios do país.

- 485.** Além das ações destacadas, o Estado brasileiro concede auxílio financeiro às famílias pobres por meio de transferência de renda. Desde outubro de 2003, o Governo federal unificou, no Programa Bolsa Família⁵⁷, todos os programas federais de transferência de renda direta aos beneficiários. O recebimento dos benefícios do programa foi condicionado ao cumprimento pela família de determinados compromissos com a educação, quais sejam: a matrícula das crianças de 6 a 15 anos na escola e a garantia a frequência de no mínimo 85% das aulas a cada mês. Esses condicionamentos têm como objetivo construir meios e condições para que as famílias possam sair da situação de vulnerabilidade em que se encontram.
- 486.** O Estado brasileiro tem buscado, em articulação com movimentos sociais, suprir as necessidades de determinados grupos sociais. Entre essas ações, destacam-se: a educação de jovens e adultos, a educação para a população no campo, políticas universais e específicas de promoção da diversidade na educação e o fomento da relação escola-comunidade.
- 487.** Os Programas Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos, lançados em 2003, desenvolvem ações que visam a incorporar jovens e adultos ao processo inicial de alfabetização e garantir o acesso e a continuidade dos estudos, em parceria com os sistemas estaduais e municipais de ensino, instituições de ensino superior e organizações não-governamentais. O programa está aberto a metodologias diversas numa perspectiva de respeito aos saberes e experiências das comunidades, privilegiando o apoio a ações de alfabetização desenvolvidas por Estados e Municípios que aderem ao Programa, com recursos alocados automaticamente pelo Ministério da Educação. Com essa estratégia, a cobertura do programa passou de 2.088 municípios em 2004 para 4.175 em 2005. Desde o seu lançamento, o Programa alcançou 5,5 milhões de jovens e adultos, sendo que cerca de 2,6 milhões alfabetizando foram atendidos por 54 organizações não-governamentais (ONGs).
- 488.** Ao recolocar a educação de jovens e adultos na pauta da política educacional, foi dado mais um passo em direção à redução das desigualdades sociais. Deve-se ressaltar que o êxito do Programa Brasil Alfabetizado não deve ser medido apenas em função do número de alfabetizados, mas, sobretudo, pela taxa de transição dos egressos para a educação formal e não formal (rodas de leitura, grupos de cultura etc) e pela elevação das taxas de escolarização, com reflexos na inclusão social em função da preparação para o mercado de trabalho e da promoção da cidadania.
- 489.** O Estado brasileiro tem envidado esforços em prol da consolidação de uma política educacional para a população do campo. Contemplando metodologias que valorizam saberes e se adaptam às necessidades específicas, o Programa Apoio à Educação do Campo destina-se a melhorar a qualidade da educação do campo em todos os níveis de escolaridade. Em 2005, foram firmados 122 convênios, beneficiando 2.377 escolas e capacitando 338 técnicos e 10.690 professores. Outra ação desenvolvida em 2005 em prol da educação no campo, foi o apoio à construção e ampliação de 81 escolas no meio rural, incluindo a aquisição de equipamentos para 49 municípios brasileiros. Por intermédio de escolas agrícolas municipais e dos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), situados próximos aos acampamentos de reforma agrária, o Ministério da Educação vem ampliando a oferta de novas escolas no campo.
- 490.** Desde 2004, o Governo federal vem redesenhando as ações destinadas a enfrentar a desigualdade educacional de negros, indígenas e alunos com necessidades educacionais especiais. Nesse sentido,

⁵⁷ Ver a este respeito, as informações apresentadas no Artigo 11.

foi criada, em 2004, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), no âmbito do Ministério da Educação. A Secretaria tem como atribuição lidar com o binômio “direitos humanos e educação”, inclusive no campo da diversidade, incluindo a discussão de gênero, raça, etnia e orientação sexual. O propósito desta Secretaria é elaborar e implementar políticas públicas de ações afirmativas, objetivando o acesso, sucesso e permanência de indígenas e negros em todo o sistema de ensino. Em junho de 2005, o Estado brasileiro destinou R\$ 2,5 milhões a instituições públicas de ensino superior que desenvolvem projetos que objetivam a implantação de lei que determina o ensino de história do continente africano nos níveis fundamental e médio.

491. Em relação aos indígenas, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) garantiu o estabelecimento de *programas integrados de ensino e pesquisa para a oferta de educação escolar bilíngüe e intercultural*, com a anuência das comunidades indígenas, além de currículo, material didático e programas específicos para atender às respectivas comunidades. Entre os avanços da legislação no que se refere à educação voltada para o atendimento das necessidades específicas dos povos indígenas, está o objetivo de formar e qualificar professores indígenas que possam cumprir um papel decisivo em suas comunidades. Essa política parte do reconhecimento da diferença como um valor e se contrapõe aos esforços homogenizadores realizados no passado.
492. Direcionado ao ensino fundamental, o Programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas tem financiado projetos educacionais de Secretarias Estaduais de Educação e organizações não-governamentais indigenistas de apoio ao ensino fundamental escolar indígena, à produção e à distribuição de material didático e capacitação de professores para escolas indígenas. Além disso, atualmente, há 16 cursos de formação de professores indígenas de nível médio no país e 3 cursos de nível superior que formarão este ano 200 professores indígenas de todo o país, com habilitação em 3 áreas do conhecimento: ciências sociais, ciências da natureza e da matemática, línguas, literatura e artes.
493. Atualmente, é no âmbito da educação superior que se encontra o maior avanço na implantação de ações que buscam democratizar o acesso dos grupos historicamente excluídos do sistema educacional, até porque é neste nível que a questão é mais evidente. Nesse sentido, o Governo federal adotou uma série de medidas com o objetivo de retomar o crescimento do ensino superior público, fazendo, desde 2003, investimentos sistemáticos para custeio das instituições federais de ensino superior, recomposição do quadro de professores e implantação de quadro de carreira para servidores técnico-administrativos. Dez universidades federais estão sendo criadas e 41 *campi* consolidados, para estimular a produção do conhecimento e a qualidade de vida em diversas regiões. Ao lado das necessidades econômicas da região, a interiorização tem sido uma das principais diretrizes norteadoras do mapa da expansão, privilegiando grupos sociais aliados das universidades, especialmente os afro-brasileiros, os povos indígenas e as pessoas com deficiência. Dessa forma, o Estado brasileiro busca valorizar as instituições de ensino superior em todo seu território, cumprindo com os quesitos de acessibilidade material e disponibilidade.
494. O Programa Universidade para Todos (Prouni), criado em 2004, possibilita o acesso de milhares de jovens de baixa renda à educação superior. Está dirigido aos estudantes egressos do ensino médio da rede pública ou àqueles que cursaram o ensino médio em escolas particulares na condição de bolsistas integrais, com renda *per capita* de até três salários-mínimos. Tem como finalidade a

concessão de bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes de cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior, oferecendo, em contrapartida, isenção de alguns tributos àquelas que aderirem ao programa. Embora dirigido a qualquer estudante carente, também há reserva de vagas para portadores de deficiência ou autodeclarados indígenas e negros, em proporção equivalente ao número de deficientes, negros e índios existente em cada estado conforme o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

495. Em seu primeiro processo seletivo, o Prouni recebeu a adesão de 1.142 instituições privadas de ensino superior e ofereceu 71.905 bolsas integrais e 40.370 parciais de 50%, totalizando 112.275 bolsas, distribuídas em todo o território nacional. No processo seletivo para o primeiro semestre de 2006, 90.538 alunos receberam bolsas de estudo. Em 2006, os dados dos alunos foram desagregados por raça: 43.385 brancos; 30.957 pardos; 14.080 negros; 1.942 amarelos; e 174 indígenas.
496. Voltado à democratização do acesso ao ensino superior, há um importante projeto de lei, em tramitação no Congresso Nacional, que institui Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior. A reserva de vagas deverá ser equivalente à população local de negros e indígenas, segundo os dados do IBGE. Independentemente do projeto de lei, várias universidades públicas estão implantando o sistema de cotas, e vêm sendo constituídas diretrizes na área de permanência, como bolsas vinculadas a pesquisas e cursos complementares para os beneficiários do sistema.
497. Cabe lembrar a existência de outras iniciativas como os programas de Ações Afirmativas para a População Negra nas Instituições Públicas de Educação Superior (Uniafro) e de Igualdade de Oportunidade e Direito à Universidade (Incluir). O primeiro tem como objetivo apoiar os Núcleos de Estudos Afro-Brasileiros das universidades públicas no desenvolvimento de programas e projetos educacionais de promoção da igualdade racial. O Programa Incluir permite a participação de pessoas portadoras de deficiência nas instituições federais, por meio da realização de vestibular acessível, da garantia de intérprete de Libras (língua brasileira de sinais), de reformas estruturais nos espaços acadêmicos e da aquisição de equipamentos de apoio que garantam a igualdade de oportunidades.
498. Ainda no âmbito das ações educacionais inclusivas, merece destaque a atuação do Estado brasileiro na esfera da educação especial, que permeia todas as etapas e níveis de ensino. O objetivo é buscar o atendimento dos alunos com necessidades educacionais especiais por meio da promoção do acesso no sistema regular de ensino, da formação de professores e gestores, da acessibilidade arquitetônica e pedagógica, bem como do atendimento educacional especializado. Foi criado, em 2003, o Programa Educação Inclusiva: Direito à Diversidade, o qual é desenvolvido em todos os Estados e Distrito Federal e abrange, atualmente, 86% dos municípios brasileiros.
499. Os sistemas de ensino devem garantir a matrícula dos alunos em classes comuns do ensino regular, organizando a oferta do atendimento educacional em salas de recursos ou centros especializados. Para tanto, o Estado brasileiro tem desenvolvido ações em diferentes áreas: (1) formação continuada de professores para a educação inclusiva; (2) distribuição de equipamentos para a oferta de atendimento especializado nas escolas; (3) distribuição de material didático e pedagógico específico;

(4) adequação dos prédios escolares para a acessibilidade física; (5) apoio à implementação do atendimento educacional especializado; (6) formação de gestores e de educadores; e, (7) fortalecimento da educação profissional para a qualificação dos alunos com necessidades educacionais especiais para a inserção no mercado de trabalho, entre outras. De 1996 a 2005, o número de alunos com necessidades educacionais especiais no sistema de ensino passou de 337.326 para 640.317. É crescente o atendimento aos alunos com necessidades educacionais especiais nas escolas e classes comuns da rede regular de ensino, representando, em 2005, 41% do total destes alunos. O número de escolas com matrículas de alunos com necessidades educacionais especiais também se expandiu de 6.557, em 1998, para em 42.765, em 2005. Foi observado também o crescimento na participação da esfera pública na oferta de vagas, concentrando 60% destas.

- 500.** Importante mencionar, igualmente, a formação de grupo de trabalho entre o Ministério da Educação e o Ministério da Justiça, para discutir as estratégias para a elevação da escolaridade da população carcerária, passando pelo levantamento de dados, projetos e legislação existente sobre o assunto. O estreitamento das relações entre os dois Ministérios culminou com a assinatura, em 2005, de um Protocolo de Intenções, ratificando o compromisso de atuar em conjunto e de maneira efetiva na construção de Diretrizes Nacionais para a Educação no Sistema Penitenciário.
- 501.** Com relação ao fomento da relação escola-comunidade, o Estado brasileiro vem desenvolvendo ações no sentido de implementar políticas amplas que contribuam para a melhoria dos processos de organização e gestão da educação básica, bem como para o fortalecimento de mecanismos de participação da comunidade local e escolar. O Programa Fortalecimento de Conselhos Escolares tem por objetivo promover a discussão sobre a importância da criação de espaços de participação de professores, funcionários, pais, alunos, diretores e comunidade na gestão administrativa e pedagógica das instituições de ensino, conferindo maior transparência às ações das unidades federadas.
- 502.** A qualidade do ensino exige, ainda, a qualificação do quadro docente. Nesse sentido, foram estabelecidas como diretrizes do Sistema Nacional de Formação Continuada de Professores em 2005 a garantia de acesso aos processos de formação continuada; o desenvolvimento da ciência e das tecnologias aplicadas à educação e promoção de critérios de carreira docente capazes de valorizar a função do professor (Anexos, Quadro 32).

ARTIGO 14

Todo Estado-parte no presente Pacto que, no momento em que se tornar parte, ainda não tenha garantido em seu próprio território ou território sob a sua jurisdição a obrigatoriedade ou a gratuidade da educação primária, compromete-se a elaborar e a adotar, dentro de um prazo de dois anos, um plano de ação detalhado, destinado à implementação progressiva, dentro de um mínimo razoável de anos estabelecido no próprio plano, do princípio da educação primária obrigatória e gratuita para todos.

- 503.** Como os dados apresentados no artigo anterior demonstram, o Brasil, além de garantir a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino fundamental, adota medidas para incentivar o ingresso e permanência de todos nesse nível de ensino.

art. 15 - 1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem a cada indivíduo o direito de:

- I. Participar da vida cultural;*
- II. Desfrutar o progresso científico e suas aplicações;*
- III. Beneficiar-se da proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de toda a produção científica, literária ou artística de que seja autor.*

2. As medidas que os Estados-partes no presente Pacto deverão adotar com a finalidade de assegurar o pleno exercício desse direito incluirão aquelas necessárias à conservação, ao desenvolvimento e à difusão da ciência e da cultura.

3. Os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade indispensável à pesquisa científica e à atividade criadora.

4. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem os benefícios que derivam do fomento e do desenvolvimento da cooperação e das relações internacionais no domínio da ciência e da cultura.

DO DIREITO À CULTURA

504. A cultura compreende, para o Estado brasileiro, uma dimensão antropológica e uma sociológica. Na primeira, a cultura refere-se aos modos de viver, saberes e fazeres cotidianos, na outra, refere-se a processos de institucionalização de práticas e tecnologias. A cultura não se resume, portanto, às artes tradicionais (as belas artes e as letras), mas, se refere, de acordo com a percepção do Estado brasileiro, às condições de vida de toda a sociedade e suas formas de vida, formas de participação, expressão e criatividade no contexto social. Essa premissa está associada a um projeto político no qual diversas experiências sociais podem ser valorizadas e desenvolvidas, assim como postas como alternativas disponíveis ao conhecimento e apreciação dos grupos e segmentos sociais. Nesse sentido, a análise conjuntural a seguir, fornece dados sobre o acesso a bens e práticas culturais.

505. De acordo com a Pesquisa de Informações Municipais de 2001, observa-se que as grandes cidades brasileiras possuem praticamente todos os equipamentos culturais, enquanto as cidades menores apresentam número reduzido, com exceção dos equipamentos objetos de políticas federais específicas nos últimos anos, relatadas no I Relatório brasileiro enviado ao Comitê – caso das bibliotecas e bandas de música. Ao déficit de equipamentos culturais nos municípios, segue a ausência das disposições práticas em freqüentá-los, o que pode ser associado tanto a uma educação formal despreocupada com as artes, quanto ao desconhecimento completo das possibilidades de uso dos equipamentos (desconhecimento agravado pela ausência do equipamento).

506. Os equipamentos culturais são, em parte, assumidos e mantidos pelas municipalidades, sendo que o Governo federal e os Estados capacitam recursos humanos, apóiam tecnicamente, fomentam e padronizam alguns serviços (a exemplo dos arquivos e bibliotecas), sem que tenham a mesma responsabilidade que têm as municipalidades. Outra parte dos equipamentos é privada e há aqueles de consumo doméstico.

507. O levantamento realizado pela pesquisa de informações municipais do IBGE em 2001, mostra que entre os equipamentos tradicionais – que permitem o consumo fora de casa – os que têm maior presença nos municípios brasileiros estão as bibliotecas (79%) e as bandas de música (44%). Teatros

e museus estão presentes em menos de 20% dos municípios, enquanto cinema e orquestra em menos de 10% dos municípios. Deve-se observar que as cidades pequenas são fracas ofertantes de equipamentos culturais e as cidades médias e grandes oferecem maiores possibilidades, embora, a proporção de equipamentos por habitante, demonstre que as dificuldades da oferta se apresentaram em toda a extensão do território brasileiro.

- 508.** Os equipamentos associados ao consumo cultural doméstico são mais comuns do que os públicos. 49% das cidades brasileiras tinham videolocadora em 2001, 49% tinham lojas de disco, 43% tinham livrarias e um número menor apresentava provedor de internet (23%). Contudo, 90% da população tinha televisão no domicílio, 60,4% tinham telefone fixo, 88,4% tinham rádio (Anexos, Tabela 65). Em relação aos sistemas restritos de informação o acesso ainda é pequeno: apenas 10% da população possuía acesso ao microcomputador e 10% à internet.
- 509.** A articulação dos níveis de governo proposta pelo Sistema Nacional de Cultura (SNC) levanta a questão do papel dos equipamentos tais quais as bibliotecas, livrarias, teatros, centros de cultura, livrarias, cinemas, arquivos dentre outros, como centros organizadores das atividades culturais. As funções culturais não são monopólios do Governo federal, mas são largamente partilhadas com as outras esferas de governo. Os equipamentos culturais são, em grande medida, assumidos e mantidos pelas municipalidades, sendo que Governo federal e Estados capacitam recursos humanos, facilitam, apóiam tecnicamente, fomentam e padronizam alguns serviços (a exemplo dos arquivos e bibliotecas), sem que tenham a mesma responsabilidade que têm as municipalidades.
- 510.** A Tabela 65 (Anexos) ilustra a presença desses equipamentos na vida urbana, isto é, das cidades pequenas, médias e grandes; esses tipos de instituições – os equipamentos culturais - colocam-se como expressão dos grupos sociais que ocupam e transformam os espaços da vida das cidades e aí negociam memórias, significados e práticas.
- 511.** Diversos estudos demonstram que a escolarização é condição importante para o acesso e formação das disposições adequadas no uso de certos bens e equipamentos culturais, mas que a inserção social atual coloca os indivíduos diante de diferentes desafios no que diz respeito às suas habilidades. Dessa forma, o segmento social mais disponível ao consumo de certos bens culturais (livro, DVD, CD) ou ao exercício de práticas culturais (ir ao teatro, museus, bibliotecas, ouvir orquestra) é aquele com mais de 11 anos de estudo, mesmo que existam “fruidores” culturais em outros níveis de letramento e escolarização. Mesmo a audição de rádio e o uso de internet relacionam-se com a construção de habilidades de leitura e as disposições de consumo, portanto, também se referem à escolarização.
- 512.** Dessa forma, o acesso à instituição de ensino superior é uma aproximação da condição ideal do consumidor de arte e cultura e, de fato, pode-se constatar que nas cidades que têm esse tipo de equipamento, se encontram outras instituições culturais que permitem o exercício das disposições de consumo e práticas culturais. Outros equipamentos, como as vídeo-locadoras, livrarias e lojas de discos, são pontos comerciais para produtos massificados e baratos, portanto a primeira vista, acessíveis à população de forma geral.
- 513.** Além das desigualdades entre os municípios quanto à presença de equipamentos culturais, há desigualdades sócio-econômicas no consumo de certos bens culturais (livro, DVD, CD) e diferenças no exercício de práticas culturais (ir ao teatro, museus, bibliotecas, ouvir orquestra, etc.).

514. De acordo com os dados de 2003 apresentados pelo Ipea, quanto maior o grau de alfabetização (nível 1 a 3), maior o número de praticantes e freqüentadores de equipamentos tradicionais de cultura tradicional (shows, filmes, cinema, museus, teatro, biblioteca). Constata-se, assim, que essa freqüência se relaciona com o nível de renda (classe social) (Anexos, Tabela 66). De qualquer maneira, é um grupo social pequeno que exerce as várias atividades culturais, com exceção da televisão e rádio, verdadeiras preferências nacionais, como recursos que propiciam o acesso à informação e ao lazer.
515. A Tabela 66 (Anexos) resume alguns dados que relacionam escolarização, letramento, condições sociais e práticas culturais. Basicamente, revela que quanto maior o alfabetismo maior o número de praticantes e freqüentadores de equipamentos de cultura de elite, e também que essa freqüência se relaciona com o nível de renda (classe social)⁵⁸. De qualquer maneira, é um grupo social pequeno que exerce as várias atividades culturais, com exceção da televisão e rádio, verdadeiras preferências nacionais, enquanto recursos que propiciam o acesso à informação e ao lazer. Observe-se que a prática de assistência à televisão é de 81% (considerando aqueles que vêem televisão às vezes seria de 97%). Mas as diferenças em relação à média são grandes entre os menos e os mais dotados de capital cultural e econômico. Para aqueles do nível de analfabetismo, 58% assistem televisão e nas classes D/E esse número vai a 75%, enquanto no nível 3 a proporção é de 86% e nas classes A/B de 85%. Mas, considerando os que vêem televisão e ouvem rádio às vezes as diferenças desaparecem, o que significa uma universalização dessas práticas culturais, mas também diferentes formas de uso do tempo livre.
516. No que se refere às outras práticas, constata-se que elas são parte do universo cultural daqueles que tem maior nível de escolaridade e maior renda. 45% e 50% do total nunca vão a feiras, exposições e shows, mas apenas 28% e 30% do nível 3 de alfabetismo afirma nunca exercitar essas saídas. Das classes A/B, 25% e 31% afirmam não freqüentar exposições, feiras e shows. Os itens que se seguem referem-se a equipamentos relacionados às práticas culturais de elite. Do total, 59% nunca alugam filmes em locadoras, sendo que 95% daqueles situados no nível “analfabetismo” não o fazem. Quando aumenta o alfabetismo, aumenta também a percentagem dos que alugam filmes (apenas 34% do nível 3 e 22% da classe A/B nunca alugam filmes). Já a freqüência a cinemas, museus, teatros e bibliotecas é feita por uma minoria. Nunca vão ao cinema 68% do total, a museus 78%, ao teatro 83% e nunca retiram livro em biblioteca 69%. A freqüência é um pouco maior na medida em que aumenta o nível de letramento e aumenta a classe de renda. Portanto, além do hábito intencionado para certas atividades culturais, outras variáveis convergem para criar as condições de exercício desses hábitos, todas elas relacionadas ao nível sócio-econômico, ao entorno social e à presença de instituições e espaços organizados para a fruição e exercício das práticas.
517. Atualmente, o Governo federal representa 37% do financiamento à cultura, considerando recursos orçamentários e incentivados. Os Municípios representam 36% e os Estados 25%, enquanto as empresas significam aproximadamente 2% - sem considerar as indústrias culturais. Em 2001, as ocupações do mercado de trabalho cultural correspondiam a 5,8% do total das ocupações.

MEDIDAS ADOTADAS PARA IMPLEMENTAÇÃO PROGRESSIVA DO DIREITO À CULTURA

⁵⁸ Ao analfabetismo se segue o nível 1 de alfabetismo – capacidade de localizar informações explícitas em textos curtos, cuja configuração auxilia o reconhecimento do conteúdo solicitado. Nível 2: capacidade de localização de informações em textos de extensão média, mesmo que a informação não apareça na mesma forma literal mencionada na pergunta; Nível 3 capacidade de ler textos longos, localizar mais de uma informação, relacionar partes de texto, comparar textos, realizar inferências e sínteses, in Ribeiro, V.M. (org.), Letramento no Brasil, Ed. Ação Educativa – Ed. Global e Instituto Paulo Montenegro, SP, 2003.

- 518.** Os artigos 215 e 216 da Constituição Federal estabelecem que o Estado brasileiro garantirá a todos o *pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais*. O Plano Nacional de Cultura, previsto no artigo 215 da Constituição Federal (EC 48), tem como objetivo a defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; a produção, promoção e difusão de bens culturais; a formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; a democratização do acesso aos bens de cultura; valorização da diversidade étnica e regional. Cabem aos entes federados as competências comuns de legislar e proteger o patrimônio cultural e de proporcionar os meios de acesso à cultura. Ressalta-se a menção à necessidade de proteção às manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras.
- 519.** O Estado brasileiro atribui à cultura papel estratégico nos processos de desenvolvimento e valorização da diversidade cultural. O desenvolvimento tem feição local e suas características resolvem-se em relação aos padrões culturais singulares de cada região. Por essa razão, o Governo brasileiro envida esforços constantes para constituir uma política cultural territorialmente abrangente, participativa, descentralizada e acessível a todos. Dentre eles, destacam-se as diversas iniciativas legislativas que procuram enriquecer o disposto na Constituição estabelecendo instrumentos de vinculação de recursos públicos e de concertação política.
- 520.** Há, por exemplo, proposta de emenda constitucional que busca estabelecer um Sistema Público de Financiamento, através da vinculação de recursos referentes à receita resultante de impostos dos entes da federação (Proposta de Emenda Constitucional 310/04). Outra proposta de emenda constitucional procura incentivar a integração de instituições culturais públicas e privadas em regime de colaboração, de forma horizontal, aberta, descentralizada e participativa em um Sistema Nacional de Cultura (Proposta de Emenda Constitucional 416/05). Nos termos dessa proposta, participarão do Sistema Nacional de Cultura, o Ministério da Cultura, o Conselho Nacional de Cultura, sistemas de cultura dos entes federativos, as instituições públicas e privadas culturais, os subsistemas complementares ao Sistema Nacional de Cultura (museus, bibliotecas, arquivos, informações culturais, fomento e incentivo à cultura), que deverão ser articulados com outras políticas setoriais como educação, esporte, turismo, meio ambiente, comunicação, direitos humanos etc.
- 521.** Regulamentado os dispositivos constitucionais, destaca-se, após ampla mobilização social na consolidação da liderança do Departamento de Museus (DEMU/IPHAN, Decreto 5.040/2004) no processo de articulação de um sistema de âmbito nacional, a criação do Sistema Brasileiro de Museus (Decreto 5.264/2004). A Política Nacional de Museus foi elaborada através de consultas à comunidade museológica e adotou instrumentos institucionais dinâmicos e flexíveis de gestão. Foram realizados inúmeros eventos, oficinas, fóruns, além de editais de modernização de museus, com a seleção de 73 projetos em 24 estados. Além disso, envidaram-se esforços para restauro e recuperação dos museus nacionais. A média dos recursos dos anos 2001/02 foi de R\$ 15,7 milhões e vai para R\$ 18,6 milhões no triênio (2003/05), um crescimento de 18%.
- 522.** O Departamento de Museus nasceu, por sua vez, da necessidade de redesenho institucional para o tratamento das questões relacionadas aos museus. O programa federal passou a abranger, além dos museus federais, os demais museus brasileiros, públicos, privados ou mistos, e também recebeu nova denominação: Programa Museu Memória e Cidadania. O Programa tem como objetivo a revitalização

dos museus e o fomento de novos institutos de memória, possibilitando o acesso da população à produção cultural. O Programa é constituído por diversas ações, como aquisição de equipamentos, reformulação de exposições, elaboração de projetos museológicos e museográficos, melhoria dos sistemas físicos (elétrico e hidráulico) e climatização, entre outros; todas elas em consonância com os eixos da Política Nacional de Museus. A reformatação institucional possibilitou o primeiro passo da estruturação de uma política pública abrangente, capaz de articular o sistema de museus aos espaços públicos estaduais, municipais e federal, bem como envidar articulações de nível internacional.

- 523.** Dentre as ações adotadas pelo Estado brasileiro para a valorização do patrimônio histórico urbano brasileiro, destaca-se o Programa Monumenta, cujos objetivos estão explicitados no I Relatório. Atualmente, constituem objeto do programa 83 municípios brasileiros, detentores de 101 Sítios Urbanos Nacionais considerados patrimônio histórico, artístico ou arquitetônico. O Programa Monumenta também tem contribuído para o cumprimento de metas do programa de governo, ativando a economia das cidades por meio da capacitação de mão-de-obra específica, da criação de postos de trabalho e da conseqüente geração de renda. Os municípios incluídos no programa podem receber ajuda para implementar programas de auto-sustentação que envolvam a comunidade local.
- 524.** O Programa Brasil Patrimônio Cultural, conduzido pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), tem como objetivo a preservação e revitalização dos bens do patrimônio de natureza material e imaterial. No período referente a este relatório, concluíram-se 28 projetos de inventário, 18 processos de registro de bens imateriais e 4 projetos de salvaguarda. Foi criada e implantada a Câmara do Patrimônio Imaterial junto ao Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural. Além disso, foram realizadas obras de recuperação de imóveis históricos em pelo menos 37 municípios, sinalização turística e ações emergenciais no patrimônio edificado.
- 525.** Buscando reduzir os problemas abrangentes relacionados à questão da formação do hábito da leitura, seus desdobramentos e impactos nos desempenhos sociais e econômicos mais amplos, o Brasil desenvolveu o Programa Livro Aberto. O programa instalou 400 bibliotecas em 2005, com kit de livros, mobiliários, equipamentos de informática, elevando para 88% do total (4.918) daqueles municípios brasileiros com bibliotecas. Além disso, manteve o atendimento de usuários na Biblioteca Nacional, na Biblioteca Demonstrativa de Brasília, na Biblioteca Euclides da Cunha e na Casa da Leitura (segundo informações da gerência do programa foram atendidos 400.000 usuários no sistema). Também prestou assessoria técnica, capacitou profissionais, concedeu prêmios e bolsas, além de ter produzido obras.
- 526.** O Programa Brasil Som e Imagem tem, por sua vez, objetivos relacionados ao desenvolvimento mais equilibrado dos elos da cadeia econômica do cinema e do audiovisual, mas também à valorização da diversidade da produção, incluindo aí obras de experimentação estética e narrativa. Para o primeiro caso, fala-se de sustentabilidade; para o segundo, afirma a legitimidade e a importância da experiência de produção e fomento de obras cuja finalidade não é o gosto do mercado. Criado para lidar com o problema da distribuição que não abre espaços para a produção brasileira, os responsáveis pelo programa pressupõem a aposta no cinema e no audiovisual como cadeia produtiva nacional, com potencial para a auto-sustentabilidade. No entanto, as ações que obtiveram maiores êxitos foram aquelas relacionadas a parcerias específicas, a exemplo do Programa de Apoio à Exportação do Audiovisual de Televisão (em parceria) e, ainda, o DocTV e o projeto Revelando Brasil

(em parceria com agentes não-governamentais). Também permanece importante a atuação institucional no fomento à produção.

- 527.** O Programa Cultura, Educação e Cidadania - Cultura Viva contribui para o enfrentamento de problemas relativos às carências de instrumentos e estímulos para a produção e circulação da expressão da cultura local e, também, ao isolamento das comunidades em reação às novas tecnologias e instrumentos de produção e educação artístico-culturais disponíveis em outros meios. Os principais resultados da ação federal nesta área até o momento são os 442 Pontos de Cultura conveniados, distribuídos pelas várias regiões. Também se trata de um programa com alta prioridade ministerial, o que pode ser constatado pelo aumento de recursos (de R\$ 4 milhões em 2004 para R\$ 49,4 milhões em 2005, o que significa que o programa foi responsável por mais de 40% do aumento dos recursos orçamentários do MINC nesse último ano). Os Pontos de Cultura, além de cobrirem as diversas regiões brasileiras, também abrangem os mais variados grupos sociais: jovens, mulheres, indígenas, comunidades camponesas e sem-terra, comunidades afro-brasileiras, populações ribeirinhas e das florestas. Abarcam diferentes formas de expressão: expressões religiosas como o candomblé, teatro, dança, audiovisual, música, circo, cultura popular (mamulengo, folguedos, artesanatos, hip-hop, capoeira, artes, maracatu, congado, folia de reis, bumba-meu-boi, etc.). Organiza práticas e equipamentos culturais (cine-clubismo, multimídia, mercados alternativos, centros de empreendedorismo, museus, bibliotecas, rádios, centros culturais, espaços culturais, preservação do patrimônio histórico, núcleos de memória, centros de cultura digital etc.).
- 528.** No início de 2005, aconteceu o Seminário Nacional de Políticas Públicas para as Culturas Populares que se seguiu a discussões e oficinas realizadas pelo Brasil durante o ano de 2004. No contexto da indústria cultural e de sua tendência à homogeneização simbólica, o Estado brasileiro vê no esforço de elaboração de políticas públicas voltadas à promoção das culturas populares, uma alternativa para promover o pluralismo, o respeito à diversidade, o reconhecimento da multiplicidade de experiências e as possibilidades de desenvolvimento cultural. Voltado para esse objetivo há o Programa Identidade e Diversidade Cultural. O desenvolvimento de ações de valorização da diversidade, significa também o desenvolvimento concomitante da intersetorialidade ou de ações articuladas entre órgãos governamentais que se direcionem à preservação das condições de vida, que dão suporte às manifestações culturais. Dentre as estruturas no Governo federal que diretamente e indiretamente tratam da questão do patrimônio imaterial e de ações voltadas à valorização da diversidade, deve-se destacar: o Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNFCP/IPHAN), a Secretaria da Identidade e Diversidade Cultural (MINC), a Fundação Nacional do Índio (Funai/MJ), a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), que desenvolvem ações nas comunidades indígenas e quilombolas, e o próprio Ministério da Educação – que tem papel relevante na valorização da diversidade das manifestações culturais. Com o apoio destas estruturas, foi possível implementar diversos projetos em 2004 de promoção do intercâmbio entre regiões e grupos culturais diversos, dentre eles: (1) [Apoio às Paradas do Orgulho GLBTT](#), (2) [Mapeamento da Diversidade Cultural Brasileira](#) por meio de estudos e construção de instrumentos de reconhecimento da diversidade cultural brasileira, incluindo instrumento de reconhecimento e comunicação de produtores ligados às expressões das culturas populares; e, (3) [Debates sobre Diversidade Cultural](#). Ainda nesta linha, foi desenvolvido, em parceria com Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Meio Ambiente e o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, o Programa Rede Cultural da Terra, tomando

como referencial a produção artística dos entes e agentes culturais de áreas relacionadas ao tema Reforma Agrária e Agricultura Familiar.

- 529.** O Programa Engenho das Artes visa aumentar a produção, difusão e acesso aos bens e serviços da cultura na área das artes e espetáculos (música, artes cênicas e visuais, circo etc.). Conduzido pela Fundação Nacional da Arte (Funarte), o programa lida com a capacitação e requalificação de técnicos, produtores e agentes culturais. Foi também responsável pela realização e fomento de festivais, encontros e mostras das diversas artes, e no ano 2005, realizou 22 festivais, mostras e encontros; a Bienal de Música Brasileira Contemporânea; espetáculos nos espaços da Funarte; e revitalizou, com apoio das Secretarias Municipais e Estaduais e da Petrobrás, o Projeto Pixinguinha (fomentando a apresentação de aproximadamente 160 espetáculos em 53 cidades), além de distribuir instrumentos para bandas de músicas e kits de iluminação para teatros de pequeno e médio porte.
- 530.** No que diz respeito à Cultura Afro-Brasileira, o Estado brasileiro tem buscado implementar ações voltadas para o desenvolvimento das comunidades de tradição afro-brasileira, inclusive as comunidades remanescentes de quilombos e os terreiros, de modo a assegurar seu etno-desenvolvimento coerente com suas necessidades de ordem histórica, religiosa e cultural. Tem como diretriz, assegurar a promoção e preservação das comunidades como patrimônio afro-brasileiro. Além disso, busca apoiar e promover projetos temáticos culturais afro-brasileiros, de modo a aumentar a produção e a difusão inclusiva da cultura afro-brasileira junto à identidade cultural nacional e no exterior, tendo como diretriz preservar e promover o patrimônio cultural afro-brasileiro.

DO DIREITO A DESFRUTAR DO PROGRESSO CIENTÍFICO

- 531.** De acordo com a Constituição Federal, as criações científicas, artísticas e tecnológicas constituem patrimônio cultural brasileiro, cabendo ao Estado promover o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica (artigos 216 e 218 CF). Desse modo, a pesquisa científica básica deve receber tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência.
- 532.** Na esteira do direito de desfrutar o progresso científico e suas aplicações, previsto no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o dever de propiciar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência é comum à União Federal, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. No âmbito federal, o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) tem papel de destaque no que se refere à conservação, ao desenvolvimento e à difusão da ciência.
- 533.** Compete ao Estado brasileiro, por meio de todos os seus entes federativos, respeitar a liberdade indispensável à pesquisa científica e à atividade criadora. O cumprimento da obrigação convencional pode ocorrer por meio da fiscalização da iniciativa privada e da promoção à pesquisa.
- 534.** A disciplina constitucional não confere o monopólio da pesquisa e da criação de tecnologia ao Poder Público. Dispõe sobre a possibilidade de apoio e estímulo a empresas que invistam adequadamente para tais fins. O mercado interno deve ser incentivado de modo a viabilizar a autonomia tecnológica do país (artigo 219 CF).
- 535.** A seu turno, é facultado ao Poder Público o financiamento de pesquisas e o incentivo ao pesquisador. No âmbito federal, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) do Ministério da Ciência e Tecnologia e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior (CAPES) do Ministério da Educação têm investido na formação de milhares de

pesquisadores em todo o território nacional. Conforme mostra a Tabela 67 (Anexos), tem sido crescente o número de bolsas de estudos destinadas a estudantes de pós-graduação. Essa ação governamental tem sido fundamental para ampliar o número de mestres e doutores formados no país e no exterior (Anexos, Tabela 68).

- 536.** Mediante o financiamento estatal à pesquisa, o Brasil tem ampliado sua participação na produção científica mundial. De 1981 a 2002, mais que triplicou a contribuição do Brasil nessa área, conforme mostra a Quadro 33 (Anexos), o suficiente para colocar o país na 17^a posição nesse *ranking* (Anexos, Quadro 34). Além disso, o incremento absoluto no número de artigos publicados por brasileiros, entre 1997 e 2002, posiciona o Brasil em 7^o lugar no mundo (Anexos, Quadro 35), o que indica um acelerado ritmo de crescimento da produção científica nacional.
- 537.** A Constituição brasileira ainda faculta aos Estados e Distrito Federal vincularem parcela de sua receita orçamentária a entidades de pesquisa. Nesse sentido merece destaque a atuação das fundações de amparo à pesquisa existentes nos principais estados brasileiros, entidades públicas, de fomento do ensino e à pesquisa científica e tecnológica.
- 538.** No que se refere ao desenvolvimento e difusão da ciência, em continuidade às ações apresentadas no I Relatório brasileiro ao Comitê, o MCT criou o Departamento de Popularização e Difusão de Ciência e Tecnologia (DEPDI), em julho de 2003. Tem por objetivos tornar acessíveis a uma parcela maior da população os conhecimentos científicos e tecnológicos, contribuir para melhoria da formação em ciências em todos os níveis de ensino, bem como incentivar o uso da ciência e tecnologia em ações de inclusão social e redução das desigualdades. É importante que cada cidadão brasileiro tenha a oportunidade de adquirir um conhecimento básico sobre a ciência e seu funcionamento, o qual propicie condições para que compreenda seu entorno, amplie suas oportunidades no mercado de trabalho e atue politicamente. A divulgação científica e tecnológica, processada por meio de instrumentos como os centros e museus de ciência, eventos públicos, meios de comunicação, programas de extensão universitários etc, contribui para aumento da qualificação geral científico-tecnológica da sociedade. As linhas prioritárias para a popularização da ciência e tecnologia (2004/2006) adotadas pelo Departamento incluem apoio à criação e manutenção de centros e museus de ciência, além da itinerância de exposições científicas. Compreendem também ações que possibilitam presença mais qualificada da ciência e tecnologia na mídia, em particular nos jornais, no rádio e na televisão. Outra prioridade tem sido a melhoria do ensino de ciências nas escolas: programas de apoio à produção didática e a feiras de ciência, realização de olimpíadas de ciência, em particular a Olimpíada de Matemática das Escolas Públicas, que atingiu 10,5 milhões de estudantes em 2005.
- 539.** No que se refere à democratização da ciência, algumas iniciativas merecem destaque. A primeira delas diz respeito à criação dos Centros Vocacionais Tecnológicos, que constituem unidades de ensino e de profissionalização voltados para a difusão do acesso ao conhecimento científico e tecnológico. Esses Centros estão voltados à capacitação tecnológica da população, constituindo-se em uma unidade de formação profissional básica e de prestação de serviços especializados, levando-se em conta a vocação regional de cada centro. O programa tem apoiado várias unidades desde o seu início em 2003. Nos três primeiros anos foram investidos quase R\$58 milhões para o apoio à implantação de cerca de 150 Centros Vocacionais Tecnológicos em vários Estados da federação.

- 540.** Além disso, foi instituída por decreto presidencial, em 2004, a Semana Nacional de Ciência e Tecnologia com os objetivos de estabelecer um mecanismo de mobilização popular em prol da ciência e tecnologia, de aproximar a população das instituições de pesquisa e de contribuir para a divulgação ampla da ciência, atingindo particularmente as crianças e jovens na idade escolar. Em seu primeiro ano, a semana compreendida entre 18 a 24 de outubro contou com cerca de 2 mil atividades no país, envolvendo todos os Estados e aproximadamente 260 Municípios. No ano seguinte, o número de atividades elevou-se a 6,7 mil, em 332 Municípios, com a participação de cerca de 850 instituições de ensino e pesquisa.
- 541.** Estabelece a Constituição Federal (artigo 218, parágrafo 2º) que a pesquisa tecnológica deve voltar-se para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. É precisamente neste sentido que o MCT criou a Rede de Tecnologia Social (RTS), em 2005, com a função de difundir e aplicar em larga escala tecnologias que promovam o desenvolvimento sustentável nas regiões do Semi-árido, Amazônia Legal, periferia dos grandes centros e cidades de regiões metropolitanas. O trabalho da Rede de Tecnologia Social envolve a difusão de tecnologias desenvolvidas por instituições integrantes e o investimento das entidades mantenedoras. Como um instrumento de organização coletiva para a democratização de soluções tecnológicas que promovam a inclusão social, a Rede investiu R\$ 14 milhões no biênio 2005-2006 em projetos de geração de trabalho e renda em Municípios carentes do país. Formada por representantes governamentais, universidades, entes da iniciativa privada e por cerca de 300 entidades da sociedade civil, a Rede elegeu como prioridade, nos primeiros anos de atuação: (1) aplicação de recursos em empreendimentos como reciclagem de resíduos e artesanato; (2) apoio a sistemas de produção associada à captação de água (hortas orgânicas, quintais produtivos, caprinocultura etc); (3) incentivo a ações coletivas: beneficiamento de castanha de caju, produção de frutas nativas, meliponicultura; e, (4) apoio ao cultivo de plantas medicinais e a processos agroextrativistas (açai, andiroba, babaçu etc).
- 542.** Dentre essas tecnologias, merecem destaque as minifábricas de castanha de caju instaladas na região Nordeste, que permitem o aumento de 50% na produtividade de amêndoas inteiras. Em média, o trabalho nas minifábricas garante uma renda extra de R\$ 450,00 mensais para as famílias dos produtores. Os projetos de energia gerada a partir de fontes renováveis – biomassa e energias solar e eólica -- nos Estados de Alagoas, Pernambuco, Ceará e Bahia também devem ser destacados, uma vez que contribuíram para que diversas comunidades saíssem da situação de extrema pobreza, tendo chegado a aumentar a renda familiar de seus membros de menos de um salário mínimo para em torno de três salários mínimos.
- 543.** Tendo em conta a transversalidade do progresso científico, podem ser observados esforços enviados pelo Poder Público para o desenvolvimento tecnológico.
- 544.** O programa Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão – GESAC, do Ministério das Comunicações, permite o acesso permanente a *internet* em regiões onde não o serviço comercial não é economicamente viável ou não há infra-estrutura que o permita. O programa foi lançado em 2002, e nos últimos anos já está presente em 3.200 comunidades. Com ênfase no *software* livre, o programa ainda disponibiliza suporte técnico via 0800 e implementadores sociais que auxiliam na elaboração de projetos comunitários, organizam capacitações para multiplicadores, realizam manutenções preventivas, dentre outras atividades.

- 545.** Ao Sistema Único de Saúde compete incrementar o desenvolvimento científico e tecnológico em sua área de atuação (artigo 200, V, CF). Nesse sentido, com vistas a garantir o acesso de todos aos resultados dos avanços tecnológicos, o Ministério da Saúde criou a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos, em 2003. Suas principais atividades são: (1) formular, implementar e avaliar a Política Nacional de Ciência e Tecnologia em Saúde; (2) articular a ação do Ministério da Saúde com as organizações governamentais e não-governamentais, com vistas ao desenvolvimento científico e tecnológico em saúde; (3) formular, implementar e avaliar as Políticas Nacionais de Assistência Farmacêutica e de Medicamentos, incluindo hemoderivados, vacinas, imunobiológicos e outros insumos relacionados; (4) estabelecer métodos e mecanismos para a análise da viabilidade econômico-sanitária de empreendimentos em saúde; (5) formular, fomentar, realizar e avaliar estudos e projetos; e (6) participar da formulação e implementação das ações de regulação do mercado com vistas ao aprimoramento da Política Nacional de Saúde.
- 546.** Outras medidas foram adotadas no sentido de ampliar o acesso aos medicamentos e outros insumos. Dentre elas, destacam-se: (1) a criação da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos (CMED) que desenvolve ações voltadas à regulação do mercado e ao estabelecimento de critérios para definição e ajuste de preços, além da definição de serviço de ouvidoria para denúncias de consumidores sobre reajustes indevidos; (2) o envio ao Congresso Nacional do Projeto de Lei para a criação da fábrica de hemoderivados, visando à auto-suficiência do país na produção destes itens; (3) a implantação da Fábrica Brasileira de Preservativos em Xapuri/AC, para atendimento do Programa DST/AIDS; (4) a participação no Grupo Negociador de Preços de Medicamentos Anti-retrovirais e discussão de patentes (GIP) de insumos farmacêuticos; (5) incentivo à modernização e ampliação da capacidade de produção dos laboratórios oficiais brasileiros e racionalização da produção pública; (6) Coordenação do Grupo de Acesso, Compras Públicas e Inclusão Social no Fórum de Competitividade da Cadeia Produtiva Farmacêutica; e (7) criação de uma linha especial de financiamento, o Profarma, para a produção de medicamentos, o estímulo de atividades de pesquisa e para a incorporação, a aquisição e a fusão de empresas, tendo como meta a redução do déficit comercial da cadeia produtiva e o aumento da produção e da qualidade dos medicamentos.
- 547.** Além da linha de financiamento concedida à iniciativa privada, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), tem desenvolvido importante contribuição na área de pesquisas, informação e comunicação em saúde, controle da qualidade de produtos, bem como serviços de fabricação de vacinas, medicamentos, reagentes e kits de diagnóstico.⁵⁹ Integrado à Fundação, cabe destaque ao laboratório Far-Manguinhos, centro de referência em pesquisa, tecnologia e produção de medicamentos no País⁶⁰, o qual passou a produzir os principais antiretrovirais, medicamentos contra a hipertensão e o diabetes, antiparasitários, antibióticos e outros produtos essenciais para o Sistema Único de Saúde, com a meta de produção de 10 bilhões de unidades farmacêuticas até 2008. A produção dos medicamentos é acompanhada do investimento na ampliação da capacidade de produção de todos os laboratórios oficiais, no valor de R\$ 182 milhões.
- 548.** A Constituição Federal estabelece ainda que a política agrícola brasileira deve levar em conta o incentivo à pesquisa e à tecnologia (artigo 187, inciso III, CF). A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), desenvolve pesquisas em todo o território brasileiro, adaptando os cultivos aos diferentes biomas.

⁵⁹ Disponível em: <http://www.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=3>. Acesso em: 28 de junho de 2006.

⁶⁰ Disponível em: <http://www.far.fiocruz.br/historico.htm>. Acesso em: 28 de junho de 2006.

Desde a sua criação, em 1973, a safra de grãos (arroz, feijão, soja, milho, trigo, café etc) quadruplicou. No seu rastro, aumentaram a produção e a produtividade da pecuária bovina, suína, caprina, ovina e avícola. A oferta de leite, couro, pele, embutidos, queijo e ovos seguiu o mesmo caminho, e assim aconteceu também com hortaliças, frutas, flores, fibras e essências florestais. A Embrapa tem demonstrado que o investimento em pesquisa traz retorno para a sociedade por meio da produção de alimentos e fibras com maior variedade, com preços mais baixos e com maior qualidade.⁶¹

549. Por sua vez, para assegurar a efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição Federal afirma que incumbe ao Poder Público a preservação do patrimônio genético do país e a fiscalização das entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético (225, parágrafo 1º, inciso II). A Lei de Biossegurança (Lei no. 11.105/2005), propicia importante marco normativo para o patrimônio genético brasileiro ao: (1) estabelecer normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados (OGMs) e seus derivados; (2) criar o Conselho Nacional de Biossegurança e reestruturar a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança; e (3) dispor sobre a Política Nacional de Biossegurança.
550. No que se refere aos organismos geneticamente modificados, compete à Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CNTBio fiscalizar e aprovar a pesquisa e produção de produtos transgênicos passíveis de consumo humano. Em obediência ao princípio da informação inerente às relações de consumo, compete ao Ministério da Justiça verificar a rotulagem dos produtos. Além de conter informações sobre os organismos geneticamente modificados no rol de ingredientes, os produtos devem conter uma logomarca padronizada pelo Ministério (um "T" dentro de um triângulo amarelo).
551. A CTNBio, em seus pareceres de liberação comercial de produtos geneticamente modificados e seus derivados para consumo humano ou animal, aprecia sua biossegurança de forma a minimizar possíveis riscos à saúde dos consumidores. Os estudos são realizados por especialistas em diversas áreas com especial cuidado nas áreas de segurança alimentar. Até junho de 2006, foram examinados e aprovados para consumo humano apenas a soja geneticamente modificada resistente ao herbicida glifosato e o algodão BT resistente a insetos, embora o algodão não seja diretamente utilizado na dieta humana.

61

Disponível em: http://www.embrapa.br/a_embrapa/unidades_centrais/acs/eventos/Embrapa33anos/index_html/mostra_documento. Acesso em: 28 de junho de 2006. Dentre os principais produtos e serviços prestados pela Embrapa, apresentam-se: (1) Brasil Visto em Relevô: o serviço possibilita dados altimétricos precisos de todo o território nacional, incluindo os acidentes geográficos antes inacessíveis; (2) o Agritempo - Sistema de Monitoramento Agrometeorológico -- permite aos usuários o acesso, via Internet, às informações meteorológicas e agrometeorológicas de diversos Municípios e Estados brasileiros. Além de informar a situação climática atual, o sistema alimenta a Rede Nacional de Agrometeorologia (RNA) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento com informações básicas que orientam o zoneamento agrícola brasileiro; (3) O programa de rádio Prosa Rural, o qual atende aos jovens e produtores familiares do Semi-Árido, Vale do Jequitinhonha, regiões Norte e Centro-Oeste do Brasil: com o uso de linguagem clara e acessível, são discutidos assuntos ligados ao desenvolvimento do agronegócio, com ênfase nas pesquisas da EMBRAPA.