



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/C.12/BRA/2
28 de enero de 2008

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

Período de sesiones sustantivo de 2008

**APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS
ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

**Segundo informe periódico presentado por los Estados Partes
de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto**

BRASIL* **

[6 de agosto de 2007]

* Con arreglo a la información transmitida a los Estados Partes acerca de la tramitación de sus informes, el presente documento no fue objeto de revisión editorial antes de ser enviado a los servicios de traducción de las Naciones Unidas.

** Los anexos pueden consultarse en la Secretaría.

GE.08-40307 (EXT)

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INFORMACIÓN GENERAL SOBRE EL BRASIL	1 - 78	3
II. APLICACIÓN DE ARTÍCULOS CONCRETOS DEL PACTO	79 - 557	20
Artículo 1	79 - 96	20
Artículo 2	97 - 142	24
Artículo 3	143 - 166	33
Artículo 4	167 - 172	39
Artículo 5	173	40
Artículo 6	174 - 222	40
Artículo 7	223 - 245	50
Artículo 8	246 - 256	55
Artículo 9	257 - 289	58
Artículo 10	290 - 321	65
Artículo 11	322 - 411	73
Artículo 12	412 - 470	94
Artículo 13	471 - 509	109
Artículo 14	510	118
Artículo 15	511 - 557	118

I. INFORMACIÓN GENERAL SOBRE EL BRASIL

A. Demografía

1. En los últimos decenios, el Brasil ha sufrido una transición demográfica. La tasa de crecimiento alcanzó un nivel máximo en el decenio de 1950 con un 3% anual y ha registrado una disminución constante desde el decenio de 1960, hasta llegar al 1,64% entre 1991 y 2000, que es la tasa más baja desde el censo de 1940. En ese decenio el crecimiento absoluto fue en total de cerca de 23 millones de habitantes. En el año 2000, la población total era de unos 170 millones de habitantes y la tasa de crecimiento en el decenio fue de alrededor del 1,64% (cuadro 1 de los anexos). Según las proyecciones, la población total podría haber llegado a unos 186 millones de habitantes al final de 2005.
2. El crecimiento demográfico ha variado de una región a otra. Entre 1991 y 2000, las regiones Norte y Centro-Oeste registraron tasas de crecimiento superiores a la media nacional, de un 2,9% y un 2,4%, respectivamente. Las tasas de crecimiento de las demás regiones fueron inferiores a la media nacional, siendo la más baja la del Nordeste (1,31%). Sin embargo, la distribución de la población por regiones se ha mantenido sin cambios durante los 25 últimos años. Así, en el Sudeste se concentraba alrededor del 42% de la población total (77,5 millones de habitantes), seguido del Nordeste (28%), el Sur (15%), el Norte (8%) y el Centro-Oeste (7%).
3. Esta desaceleración del ritmo de crecimiento se debe en gran medida al retroceso de la tasa de fecundidad entre 1970 y 2002, de 5,8 a 2,15 niños por mujer en edad de procrear. La tasa está próxima al número medio de niños por mujer que es necesario para la sustitución generacional (cuadro 2 de los anexos).
4. La transición demográfica antes mencionada se caracteriza por la caída de la tasa de fecundidad - debida fundamentalmente a la difusión de los métodos anticonceptivos y los cambios sociales y culturales asociados con la urbanización - y de la tasa de mortalidad, gracias a los avances tecnológicos y el mayor acceso a los servicios de salud y saneamiento. La principal consecuencia de este proceso se refleja en las pirámides de grupos de edad, cuya base se redujo al mismo tiempo que se ensanchaban la parte media y el vértice entre 1980 y 2000 (figuras 1 y 2 de los anexos). En 1980, por ejemplo, la población de menos de 15 años representaba el 38% de la población total, mientras que la de más de 60 años era apenas el 6%. En el año 2000, estas cifras cambiaron al 29,6% y el 8,6%, respectivamente, poniendo de manifiesto el envejecimiento de la población (cuadro 3 de los anexos).
5. Las cifras del último censo confirman la tendencia a la urbanización de la sociedad brasileña. En 1980, por ejemplo, el 67% de la población estaba concentrada en zonas urbanas. En el año 2000, esta cifra se había elevado al 81%, es decir, que vivían en zonas urbanas cerca de 138 millones de personas (cuadro 4 de los anexos).
6. En 2004, las mujeres representaban el 51% de la población total, mientras que los hombres eran el 49%, situación que se mantuvo prácticamente sin cambios entre 1993 y 2004 (cuadro 5 de los anexos). Algo más de la mitad de la población brasileña se declaraba de raza o de color

blanco (51,4%), mientras que los negros y los mulatos eran en total el 48% y sólo menos del 1% eran de raza amarilla e indígenas (cuadro 6 de los anexos)¹.

7. En las cifras del Censo de 2000 se observa que el 14,5% de la población brasileña sufría algún tipo de discapacidad física (motora, visual o auditiva) o mental permanente. El mayor grupo era el de las personas que en su respuesta reconocieron algún tipo de trastorno de la vista (alrededor de 16,6 millones) o del oído (unos 5,7 millones): más de 24 millones de brasileños (cuadro 7 de los anexos). No hay datos sobre las personas con discapacidad en el país, ya que la metodología para la recopilación de este tipo de información sufrió cambios drásticos en el Censo de 2000.

8. Con respecto a la religión, en el año 2000 dos tercios de la población brasileña se declararon católicos y un 15% evangélicos. Entre 1980 y 2000 se registró una disminución del porcentaje de católicos, del 89% al 73%, mientras que en el mismo período los evangélicos pasaron del 6,6% al 15,4% (cuadro 8 de los anexos).

9. Por último, cabe señalar el aumento del número de hogares con mujeres al frente. La definición de cabeza de familia adoptada aquí se basa en los datos recopilados en la Encuesta Nacional por Hogares (PNAD), en la que se pregunta a los componentes de la familia quién es el miembro más importante del hogar. Se entiende que el miembro considerado el más importante es el cabeza de familia. En el último decenio (1993-2004) se produjo un aumento de un 36% en el número de hogares con mujeres al frente (cuadro 9 de los anexos). En 1993, alrededor del 20% de los hogares tenían a mujeres como cabeza de familia, mientras que en 2004 esta cifra se había elevado al 27%. Una gran proporción de estos hogares tienen al frente a una mujer sola (separada, viuda o que vive sola), mientras que los hogares con un hombre al frente suelen estar formados por una pareja. Algunos de los factores que explican esta nueva tendencia en el Brasil son el aumento del número de divorcios y separaciones y de madres solteras, la mayor esperanza de vida de las mujeres y su mayor presencia en el mercado laboral, que les ha permitido gozar de más autonomía.

B. Información social y económica

1. Economía

10. A comienzos de 2006, la situación económica brasileña es más estable que al principio de 2001, cuando se presentó el informe anterior. El Brasil ya no necesita recurrir a préstamos del Fondo Monetario Internacional, la deuda pública neta ha dejado de crecer en relación con el producto interno bruto (PIB) y la economía no está estancada. En 2005 el Brasil registró la

¹ La recopilación de los datos relativos a la raza o el color en el Brasil se basa en información suministrada voluntariamente, es decir, se pide al entrevistado que elija entre los cinco grupos indicados en las encuestas por hogares el que más se ajusta a su situación. Sin embargo, en la compilación de los datos se suelen utilizar cuatro categorías: *blancos*, *negros*, *amarillos* e *indígenas*. La categoría de *negro* está formada por la suma de la población *negra* y *mulata*, puesto que los indicadores para los dos grupos tienen un comportamiento semejante y esto permite realizar un desglose mayor de la población negra, es decir, para tener una mayor coherencia estadística. En consecuencia, los datos presentados en este informe se refieren a la población negra en comparación con la blanca.

mayor tasa de crecimiento económico desde 1995-1996, con un aumento del PIB del 4,9% en 2004 y del 2,3% en 2005 (recuadro 1 de los anexos).

11. La inflación está controlada: el índice de precios al consumidor amplio (IPCA) fue en 2005 del 5,6%, el nivel más bajo desde 1999 (recuadro 2 de los anexos). Dado que los pronósticos de la inflación para 2006² son, en el segundo trimestre del año, inferiores al objetivo del 4,5% establecido por el Consejo Monetario Nacional, el Banco Central ha reducido su tipo de interés SELIC al 15,25%. Dicha reducción del tipo de interés fomenta el crecimiento de las inversiones y la demanda internas, que a su vez llevan al crecimiento económico. Según los pronósticos actuales, se estima un crecimiento anual del PIB del 3% al 4%.

12. En 2004 y 2005, la devaluación del dólar frente al real y la compra de dólares por el Banco Central permitieron liquidar las deudas con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y amortizar los títulos de deuda externa. A finales de 2005, la deuda externa neta del Brasil estaba en su nivel más bajo en dólares desde 1996: 115.000 millones de dólares EE.UU. (recuadro 3 de los anexos). Después de varios años de fuerte crecimiento, la deuda neta del sector público en relación con el producto interno bruto (PIB) también comenzó a disminuir en los dos últimos años (recuadro 4 de los anexos). Al final de 2003 era del 57,2% del PIB, y al final de 2005 del 51,6%. Esta reducción se consiguió mediante una contención enérgica del gasto por parte del Estado y el logro de un superávit primario anual desde 1999, en particular del 4,48% del PIB en 2005 (recuadro 5 de los anexos). No obstante esto, el gasto social per cápita del Gobierno federal se ha elevado (recuadro 6 de los anexos).

2. Indicadores sociales

13. Los indicadores sociales han mejorado en el último decenio, dando lugar a una disminución de los índices de pobreza y de desigualdad entre 2001 y 2004. Estos resultados demuestran que las políticas sociales del Brasil han dado resultados significativos y han contribuido decisivamente a mejorar las condiciones de vida y el bienestar de la población. Ahora bien, a pesar de las mejoras, el país dista mucho de alcanzar los indicadores sociales que lo convertirían en uno de los países desarrollados. El Brasil tiene 52 millones de personas que viven en la pobreza (el 30% de la población), unos niveles de ingresos enormemente dispares y desigualdades regionales de género y raza que impregnan todo los sectores sociales que se examinan aquí. Esta situación dificulta el logro pleno de una ciudadanía equitativa para todos (cuadro 10 de los anexos).

14. El primer indicador importante que hay que mencionar es el nivel de analfabetismo de la población brasileña y el cambio que ha sufrido en el último decenio. En 1993 se podía considerar que algo más del 16% de la población de 15 años o más era analfabeta, es decir, que no sabía leer una nota sencilla (cuadro 11 de los anexos). Este porcentaje descendió al 11,4% en 2004. No hay diferencias significativas entre hombres y mujeres en este sentido. Las cifras relativas a la educación ponen de manifiesto que las mujeres están en mejor situación que los hombres (véanse las observaciones sobre el artículo 13 del Pacto) con respecto tanto a la participación en el sistema educativo como al rendimiento escolar.

² Banco Central do Brasil, *Informe de Mercado*, 26 de mayo de 2006.

15. Los datos por razas (cuadro 12 de los anexos) indican que las tasas de analfabetismo de los negros y los blancos han mostrado una tendencia semejante a lo largo de los años, con un descenso en ambos casos, pero de manera más apreciable en el caso de los negros. Sin embargo, las desigualdades siguen siendo bastante sustanciales, pues en 2004 seguían siendo analfabetos el 7,2% de los blancos y el 16,2% de los negros.

16. El acceso universal a la educación básica ha llevado a una disminución significativa de la tasa de analfabetismo. Si se contempla la proporción de analfabetos por grupos de edad, se observa que la concentración de personas que no sabían leer una nota sencilla en 2004 era considerablemente inferior en los grupos de edad más bajos: el 3,8% en el grupo de 10 a 14 años; el 2,1% en el de 15 a 17 años; y el 31,9% en la población de 60 años o más (cuadro 12 de los anexos). Estas cifras demuestran que el analfabetismo sigue siendo alto en el país, debido en gran medida a la acumulación de personas (adultos y ancianos) que no tuvieron acceso a la enseñanza elemental durante la infancia o la juventud o que todavía no están incluidos en los programas de alfabetización de adultos.

17. Con respecto al mercado laboral brasileño (véanse las observaciones sobre los artículos 6 y 8), cabe señalar, como ilustración, el comportamiento de las tasas de empleo en los distintos grupos de población durante el período de 1993 a 2004. En general, se observa un aumento aproximado de tres puntos porcentuales en las tasas de desempleo desde el comienzo del período objeto de examen hasta el último año del hay datos disponibles (cuadros 7 y 13 de los anexos). El aumento del 6,2% al 9,3% se debe sobre todo a las dificultades económicas internas y externas que tuvo que afrontar el país, de manera particular en la segunda mitad del decenio de 1990, incluidas las crisis internacionales de México, los países asiáticos y Rusia, junto con el escaso crecimiento económico como consecuencia de las estrategias de estabilización económica. Esto provocó un aumento del desempleo y de las relaciones laborales no convencionales y menores ingresos medios.

18. En fechas más recientes, el mercado laboral brasileño se ha recuperado, con una caída de la tasa de desempleo del 9,9% en 1999 al 9,3% en 2004. Sin embargo, esta reducción no se distribuye por igual entre los distintos sectores sociales y no permite llegar a una disminución de las desigualdades asociadas con el género, la raza o la edad. La caída de la tasa de desempleo entre los hombres fue más acentuada que entre las mujeres, de manera que en 2004 el porcentaje de mujeres desempleadas era cinco puntos porcentuales superior al de los hombres desempleados (el 12,1% frente al 7,1%).

19. Las desigualdades raciales con respecto al acceso a puestos de trabajo se han ampliado a lo largo del decenio. En 1993, la diferencia de las tasas de desempleo entre los blancos y los negros era de apenas 1,3 puntos porcentuales (negros, 6,9%; blancos, 5,6%). En 2004 esta diferencia aumentó a 2,3 puntos porcentuales, con una tasa de desempleo del 8,2% entre los blancos y del 10,5% entre los negros. Desde punto de vista de los grupos de edad, el problema del desempleo es más agudo en la población joven (de 16 a 24 años). Para intentar poner remedio a esto, el Gobierno federal adoptó una serie de medidas específicas encaminadas a la calificación de los miembros de este grupo. Entre estas medidas cabe mencionar el *Programa en favor de la Juventud* y otros programas, como los de *Escuelas de Fábrica*, *Integración de la Formación Profesional* y *la Enseñanza Media para Jóvenes y Adultos* (Proeja) y los *Consortios de la Juventud*, en el marco del *Programa de Primer Empleo* (véase el artículo 6).

20. Con respecto a los indicadores de salud en la población brasileña, conviene señalar el constante aumento de la esperanza de vida. Entre 1990 y 2004, la esperanza de vida de los brasileños se elevó en unos cinco años, de 65,6 a comienzos del decenio de 1990 a 71,6 en 2004 (cuadro 14 de los anexos). La esperanza de vida varía en función del género y la raza. En el caso de las mujeres, este indicador siempre ha sido superior al de los hombres, sin que haya cambiado la diferencia con el paso de los años, ya que el indicador se ha elevado por igual en ambos géneros. En 2004, la esperanza de vida de las mujeres al nacer era 7,6 años superior a la de los hombres: 75,5 años para las mujeres y 67,9 para los hombres (cuadro 15 de los anexos). Entre los blancos y los negros, la diferencia en el año 2000 era de alrededor de 7,7 años, es decir, la esperanza de vida de un blanco al nacer era de 74,4 años en comparación con los 66,7 años en el caso de un negro (cuadro 16 de los anexos).

21. El dato favorable proporcionado por la Encuesta Nacional por Hogares (PNAD) de 2004 fue la disminución de los niveles de indigencia y de pobreza, con el nivel más bajo desde comienzos del decenio de 1990. Se considera que son indigentes las personas con unos ingresos familiares mensuales inferiores a la cuarta parte del salario mínimo y pobres las que tienen unos ingresos familiares mensuales de menos de la mitad del salario mínimo. Con arreglo a este criterio, entre 2001 y 2004 disminuyó la proporción de indigentes un 17,2% (del 14,3% de la población en 2001 al 11,3% en 2004), mientras que la proporción de pobres bajó un 5,6% (del 33,3% en 2001 al 30,1% en 2004). En valores absolutos, los indigentes eran en total 19,8 millones en 2004, mientras que el número de pobres era de 52,5 millones. Estas cifras siguen siendo muy altas y convierten la lucha contra la pobreza y la indigencia en uno de los principales retos de las políticas públicas del Brasil (cuadros 10 y 17 de los anexos).

22. La pobreza no ha disminuido por igual en todo el país. Se ha mantenido como una característica destacada de las poblaciones de las regiones Nordeste y Norte. A pesar de registrarse cierto retroceso entre 2001 y 2004, los niveles de pobreza en esas dos regiones siguen siendo los más altos del país: el 53,7% en el Nordeste y el 36,9% en el Norte. Los niveles de pobreza en el Sur, el Sudeste y el Centro-Oeste, que eran los más bajos del país, descendieron aún más en el período objeto de examen. En 2004 eran del 16,9% en el Sur, el 19,3% en el Sudeste y el 23,3% en el Centro-Oeste.

23. Desde el punto de vista del color o la raza, hay que señalar que en el período de 2001 a 2004 se redujo la pobreza tanto de los blancos como de los negros. Sin embargo, la proporción de negros en situación de pobreza sigue siendo el doble que la de los blancos. En 2004, el 19,6% de la población blanca ganaba menos de la mitad del salario mínimo per cápita, mientras que la cifra para la población negra era del 41,7%.

24. Hay que señalar que en los objetivos de desarrollo del Milenio se estableció como meta para los países signatarios la reducción a la mitad, entre 1990 y 2015, del número de personas en condiciones de extrema pobreza (o indigencia), es decir, las personas con unos ingresos inferiores a un dólar al día en paridad de poder adquisitivo. Con arreglo a esta definición, el Brasil ya ha reducido casi a la mitad la población que vive en condiciones de extrema pobreza, del 9,9% en 1990 al 5,7% en 2003, es decir, una disminución del 42,4%. A la vista de los resultados alcanzados en relación con la meta original y el número todavía elevado de personas que viven en condiciones de extrema pobreza (alrededor de 10 millones, de acuerdo con esta definición), el Brasil ha establecido una nueva meta para el período de 1990 a 2015, a saber,

reducir a la cuarta parte el número de personas que viven con unos ingresos diarios de menos de un dólar en paridad de poder adquisitivo.

25. Con respecto a la segunda meta del primer objetivo de desarrollo del Milenio³, que establece la reducción a la mitad, entre 1990 y 2015, del número de personas que padecen hambre, hay que destacar la puesta en marcha en 2003 del Programa *Hambre Cero*, que comprende una serie de medidas adoptadas para ampliar el acceso a los alimentos, fortalecer la agricultura familiar y promover los medios de generación de ingresos y medidas orientadas a la coordinación, la movilización y el control sociales (véanse las observaciones sobre los artículos 10 y 11 del Pacto).

26. La PNAD de 2004 también puso de manifiesto una disminución constante de la desigualdad en la distribución de los ingresos desde 2001, que fue más acentuada entre 2003 y 2004. Entre 1999 y 2004, el índice de Gini descendió de 0,592 a 0,570, lo que indica un proceso de desconcentración de los ingresos, consistente en unos ingresos medios per cápita superiores de la población más pobre y una disminución de los ingresos de los más ricos (cuadro 18 de los anexos).

27. Así, la proporción de los ingresos obtenidos por el 50% más pobre de la población se elevó del 12,7% al 14,0% entre 2001 y 2004. En el mismo período, la proporción de los ingresos obtenidos por el 10% más rico bajó del 47,2% al 45,0%, mientras que la de los ingresos obtenidos por el 1% más rico se redujo del 13,8% al 12,8%. En los ingresos familiares medios per cápita de los diversos sectores socioeconómicos se observa una pauta análoga. Entre 2001 y 2004, los ingresos totales medios de los brasileños sufrieron un retroceso del 2,9%. Sin embargo, la mitad más pobre de la población mejoró un 7,3% en términos reales durante el mismo período, pasando sus ingresos medios per cápita de 103,19 reales a 110,74⁴. El 10% más rico sufrió un retroceso del 7,4% (de 1.916,54 reales a 1.774,27), mientras que el 1% más rico perdió un 9,8% (de 5.593,04 reales a 5.047,16).

28. Los cambios registrados pueden atribuirse a los siguientes factores: *i*) la mejora de la economía brasileña, puesto que el producto interno bruto creció un 4,9% en 2004, influyendo positivamente en el mercado laboral, el nivel de empleo y los ingresos procedentes del trabajo; *ii*) el aumento real del valor del salario mínimo, de un 75% en los tres últimos años, factor importante para el funcionamiento apropiado del mercado laboral y para los ingresos asociados con las transferencias federales (Seguridad Social y Asistencia Social); y *iii*) las transferencias en el marco del *Programa de Subsidio Familiar*.

3. Estructura política y marco normativo

29. La forma de Estado del Brasil es el federalismo, que agrupa la Unión Federal, los estados, los municipios y el Distrito Federal, y la forma de gobierno es la república, con representantes elegidos mediante elecciones periódicas directas para mandatos temporales. También cuenta con

³ Véanse los anexos del informe de 2005 sobre los objetivos de desarrollo del Milenio, presentado por el Brasil a las Naciones Unidas.

⁴ Valores constantes de septiembre de 2004 ajustados según el índice general nacional de precios al consumidor amplio.

un sistema de gobierno presidencial, en el que el Presidente de la República es Jefe de Gobierno y Jefe de Estado al mismo tiempo. El régimen político de la República Federativa del Brasil es el democrático.

30. En la Constitución Federal de 1988, fruto del proceso de redemocratización del país en el decenio de 1980, se recogen las normas fundamentales que rigen la Federación, la distribución de poderes y los derechos garantizados de los ciudadanos y los extranjeros. Por lo que se refiere a algunos de los principios fundamentales en los que se basa la Carta Constitucional, se puede decir que la República Federativa del Brasil: 1) tiene como fundamentos: *i)* la soberanía; *ii)* la ciudadanía; *iii)* la dignidad de la persona humana; *iv)* los valores sociales del trabajo y la libre iniciativa (artículo 1 de la Constitución Federal, CF); 2) tiene los siguientes objetivos: *i)* construir una sociedad libre, justa y solidaria; *ii)* garantizar el desarrollo nacional; *iii)* erradicar la pobreza y la marginación y reducir las desigualdades sociales y regionales; *iv)* promover el bien de todos, sin prejuicios de origen, raza, sexo, color, edad o cualesquiera otras formas de discriminación (artículo 3 de la CF); y 3) se rige en sus relaciones internacionales por principios como la prevalencia de los derechos humanos (artículo 4, II de la CF).

31. El pacto federativo brasileño abarca la Unión, los estados, los municipios y el Distrito Federal, que tienen autonomía para establecer su propia organización y legislación, con sujeción a la supremacía de la Constitución. Hay que mencionar que la Unión no puede intervenir en el ámbito de los estados, salvo en casos autorizados expresamente por la Constitución Federal. La investigación y la sanción de un gran número de violaciones de los derechos humanos incumben a los estados, aunque uno de los casos de intervención federal en ellos autorizada por la Constitución es precisamente la necesidad de garantizar el respeto de los derechos de la persona humana (artículo 34, VII, b).

32. Para presentar un cuadro exacto de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Brasil sería necesario enumerar todas las medidas adoptadas por cada miembro federativo. Esto supondría una dificultad insalvable para un informe que no puede ser exhaustivo. En consecuencia, aquí se presentan experiencias de estados y municipios como ilustración de las posibilidades que ofrecen para garantizar los derechos humanos, así como de las limitaciones que se van a encontrar.

33. Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial son independientes entre sí, pero funcionan en armonía entre ellos (artículo 2 de la CF).

34. A nivel federal, el poder ejecutivo está formado por la Presidencia de la República, con la asistencia de los Ministerios. Esta estructura está reflejada en los niveles de los estados y los municipios, cuyo poder ejecutivo está formado por las administraciones estatales y municipales, que cuentan con la ayuda de sus respectivos departamentos.

35. Como ya se mencionó en el primer informe del Estado brasileño al Comité, la participación en la Conferencia de Viena de 1993 sirvió de ayuda para el establecimiento de la Secretaría Nacional de Derechos Humanos en el Ministerio de Justicia y del Departamento de Derechos Humanos y Cuestiones Sociales en el Ministerio de Relaciones Exteriores. En 1999 se reorganizó la Secretaría Nacional de Derechos Humanos como Secretaría de Estado de Derechos Humanos, en el Ministerio de Justicia. En 2003, el Gobierno federal convirtió la Secretaría de Estado en Secretaría Especial de Derechos Humanos (SEDH), asignándole rango ministerial y

haciéndola depender de la Oficina del Presidente. Entonces estableció asimismo la Secretaría Especial de Políticas para la Mujer (SPM) y la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR), ambas también dependientes de la Oficina del Presidente y con rango ministerial. Las Secretarías Especiales tienen la responsabilidad específica de la coordinación con otros órganos a nivel federal, estatal y municipal, incluidos el poder ejecutivo, legislativo y judicial y el Ministerio Público, así como con las organizaciones de la sociedad civil, con objeto de fomentar y promover políticas públicas relativas a los derechos humanos, el género y la raza.

36. Estas adiciones institucionales del Gobierno federal demuestran que el compromiso del Estado brasileño de hacer realidad con eficacia los derechos humanos está superando los obstáculos políticos partidistas y las limitaciones del mandato del Presidente, demostrando así que la política de derechos humanos es una política de Estado y no una iniciativa gubernamental.

37. El poder legislativo federal bicameral está formado por el Senado Federal y la Cámara de Diputados, que en conjunto constituyen el Congreso Nacional. Los poderes legislativos de los estados y los municipios son unicamerales. Los senadores, los diputados federales, de los estados y del Distrito Federal y los concejales se eligen mediante elecciones periódicas directas y pueden ser reelegidos un número ilimitado de veces. En la actualidad todos los órganos legislativos estatales tienen comisiones de derechos humanos, y el número de dichas comisiones en los órganos legislativos municipales está aumentando con rapidez. Estas comisiones son foros importantes para la formulación de normas e instrumentos eficaces para garantizar la observancia de los derechos humanos.

38. El pueblo está representado por la Cámara de Diputados. Los diputados se eligen con arreglo a un criterio demográfico proporcional. Cada unidad federativa elige un mínimo de ocho diputados y un máximo de 70. Ahora hay 513 diputados elegidos para un mandato de cuatro años. Desde 1995, la Cámara de Diputados cuenta con una Comisión de Derechos Humanos y Minorías - una de sus 20 comisiones permanentes - que tiene 16 miembros y 16 suplentes. Las funciones de la Comisión son las siguientes: recibir informes de violaciones de los derechos humanos; examinar y votar proyectos de ley relativos a este asunto; supervisar y vigilar la ejecución de los programas gubernamentales en esta esfera; cooperar con los órganos no gubernamentales; realizar investigaciones y estudios relativos a la situación de los derechos humanos en el Brasil y en el mundo, para su publicación y para contribuir con aportaciones a otras comisiones, además de abordar las cuestiones relativas a las minorías étnicas y sociales, en particular la conservación y protección de las culturas populares y étnicas del país⁵.

39. El Senado Federal tiene 81 miembros que representan a los 26 estados y el Distrito Federal, que eligen tres senadores cada uno. Cada cuatro años, los estados y el Distrito Federal eligen alternativamente uno y dos senadores para un mandato de ocho años. Los senadores pueden ser reelegidos un número ilimitado de veces. En 2005, el Senado añadió a sus comisiones permanentes una Comisión de Derechos Humanos y Legislación Participativa, que consta de 19 miembros y un número igual de suplentes. Al igual que la comisión correspondiente de la Cámara de Diputados, el cometido de esta Comisión consiste en examinar los proyectos de ley,

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

supervisar las políticas públicas y mantener la coordinación con la sociedad civil con miras a promover los derechos humanos.

40. El poder judicial, que tiene autonomía administrativa y financiera, se encarga de examinar las infracciones o las amenazas de infracciones de derechos humanos (artículo 5, XXXV de la CF). En el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, los tribunales superiores de justicia y los jueces⁶ gozan de garantías como el carácter vitalicio, la inamovilidad y la irreductibilidad de los sueldos (artículo 95 de la CF).

41. Los órganos del poder judicial son el Tribunal Supremo Federal (STF)⁷, el Tribunal Superior de Justicia, los Tribunales Regionales Federales y Jueces Federales, los Tribunales Militares y Jueces Militares y los Tribunales y Jueces de los Estados y del Distrito Federal (artículo 92 de la CF). En resumen, hay tribunales comunes (federales y estatales) y tribunales especializados (militares, electorales y del trabajo). El Tribunal Supremo Federal tiene la misión de garantizar la constitucionalidad de las leyes.

42. La mejora de las instituciones judiciales del Brasil se está debatiendo democráticamente en los tres poderes del Estado. En 2003, el Ministerio de Justicia estableció una Secretaría de Reforma Judicial (recuadro 8 de los anexos) para sistematizar los debates y someter los asuntos a la votación del Congreso Nacional. Fruto de la primera etapa de este proceso ha sido la Enmienda Constitucional N° 45, de 8 de diciembre de 2004, cuyas innovaciones más importantes son las siguientes:

- i) institución de un nuevo derecho fundamental, a saber, el derecho a la celeridad procesal, tanto en la esfera administrativa como en la judicial, ampliando de esta manera la gama de derechos consagrados en la Constitución Federal (artículo 5, LXXVIII de la CF);
- ii) establecimiento del Consejo Nacional de Justicia, que permite el control social del poder judicial y está formado por magistrados, miembros del Ministerio Público y ciudadanos nombrados por la Cámara de Diputados y el Senado Federal. Una de sus principales funciones es el control disciplinario del poder judicial, sin interferencias con la autonomía que requiere para dictar sentencias de condena en los casos que se le presenten. Otra función es la sistematización de la información acerca del poder judicial; y
- iii) creación de nuevos instrumentos de procedimiento, como la federalización de las violaciones graves de los derechos humanos. La nueva redacción del artículo 109 permite al Fiscal General de la República, con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones dimanantes de los tratados internacionales de derechos humanos, plantear ante el Tribunal Superior de Justicia, en cualquier fase de una investigación o un procedimiento determinados, la necesidad de transferir el caso a la justicia federal. Esta innovación institucional se debe entender desde dos ángulos: 1) como paso

⁶ Sobre esta cuestión véase la figura 3 de los anexos.

⁷ En la figura 4 de los anexos aparecen datos sobre el número de casos juzgados por el Tribunal Supremo Federal entre 1989 y 2004.

importante para hacer frente a la impunidad y garantizar los derechos, puesto que la omisión o el funcionamiento deficiente por parte de las instituciones no debe conllevar una violación del derecho a un juicio justo e imparcial en un plazo razonable; y 2) como cuestión de responsabilidad en el ámbito internacional, debido a que el Estado brasileño no puede aducir razones de organización interna como fundamento para verse libre de responsabilidades, la federalización permite a la justicia federal investigar tales violaciones.

43. Hay que señalar que la reforma judicial no se ha limitado a enmendar la Constitución. Se basa en tres pilares: 1) reforma jurídica (anexo, recuadro 8 de la introducción); 2) diagnóstico del poder judicial y sus funciones esenciales (anexo, figuras 1 y 2 de la introducción); y 3) políticas públicas para la democratización del acceso a la justicia. Entre las innovaciones introducidas por la reforma jurídica cabe señalar la aplicación de medidas encaminadas a "descongestionar" los tribunales de pleitos repetitivos ya arreglados por tribunales superiores, así como a introducir métodos modernos de gestión. También hay que señalar algunos proyectos piloto que se están ensayando como manera de facilitar el acceso de los ciudadanos a sus derechos: a) establecimiento de puestos cedidos por la justicia federal a los Centros de Integración de la Ciudadanía (CIC) recién abiertos en la periferia del municipio de São Paulo, que permiten a los residentes tener acceso directo a los servicios del Tribunal Civil Especial; cursos de educación sobre derechos humanos y defensa de la ciudadanía; asistencia y desarrollo social; posibilidades de empleo y generación de ingresos; seguridad pública, vivienda, salud, cultura y desarrollo económico; y b) experiencias piloto de justicia reparadora⁸, que ofrecen a la víctima, el autor de la infracción y la sociedad la posibilidad de resolver el conflicto sin necesidad de la intervención judicial. En cualquier etapa de los procesos judiciales las partes pueden llegar a un acuerdo sobre la adopción de un procedimiento de justicia reparadora. En ese procedimiento, un mediador ayuda a las partes a llegar a una solución (admisible penalmente y razonable en relación con la situación), en virtud de la cual el autor de la infracción reconoce los daños ocasionados por su acto e interviene en la reparación. Las partes pueden decidir en cualquier momento volver a los procedimientos judiciales oficiales.

44. El ejercicio de la función jurisdiccional va acompañado de las denominadas funciones esenciales de la justicia, que ejercen el Ministerio Público (Procurador General de la República y Fiscalías de los Estados); los abogados privados (letrados inscritos en el Colegio de Abogados del Brasil); el Ministerio de Justicia; y la Defensoría Pública.

45. El Ministerio Público tiene el cometido de defender el orden jurídico, el régimen democrático y los derechos colectivos e individuales inalienables. Por asimilación con las garantías concedidas al poder judicial, los miembros del Ministerio Público tienen derecho al carácter vitalicio, la inamovilidad y la irreductibilidad de los sueldos. La unidad del Ministerio

⁸ Estas experiencias se están llevando a cabo en los siguientes lugares: 1) Nucleo Bandeirante, DF, mediante asistencia a los adultos en el Tribunal Civil Especial; São Caetano do Sul, SP, por medio del Tribunal de Menores y el sistema de escuela pública; y Porto Alegre, RS, mediante el Tribunal Especial de Menores, pero más en concreto recurriendo a la aplicación de medidas socioeducativas. Modelo de proyecto: inversión orientada principalmente a la capacitación de agentes encargados de actuaciones generales, talleres sobre justicia reparadora y capacitación específica sobre mediación y comunicación no violenta; atención a la documentación del proceso de capacitación y su aplicación práctica.

Público no excluye una distribución de funciones: Ministerio Público Federal, Ministerio Público del Trabajo, Ministerio Público Militar y Ministerio Público del Distrito Federal y los Territorios, así como las Fiscalías de los Estados. Además de su función tradicional como garante del cumplimiento de la ley y como acusador público, compete al Ministerio Público recibir las denuncias y juzgar los casos como fiscal en el procedimiento de los demandantes que aleguen una violación de sus derechos económicos, sociales y culturales⁹. En diciembre de 2005, el Consejo Nacional de los Procuradores Generales de Justicia (CNPJ) estableció el Grupo Nacional de Promoción de los Derechos Humanos "Rossini Alves Couto", en honor del abogado asesinado ese año. Su cometido específico es tratar de establecer una política nacional en materia de derechos humanos.

46. En el ámbito del Ministerio Público Federal, esa es precisamente la tarea del Procurador General de la República y las Fiscalías Regionales y de los fiscales encargados de la defensa de los derechos de los ciudadanos, tal como se estipula en la Ley complementaria N° 75/93. Las principales funciones de estos órganos son las siguientes: 1) solicitar información; 2) iniciar indagaciones públicas civiles y penales; 3) investigar; 4) notificar las violaciones de los derechos individuales, colectivos o sociales; 5) formular recomendaciones a las autoridades públicas, de manera que puedan detener las violaciones de los derechos humanos (todas estas recomendaciones son de carácter extrajudicial y se refieren a los actos ilícitos realizados en cualquier esfera de la administración pública); y 6) juzgar los casos civiles que requieran una compensación por dolor y sufrimiento colectivos debidos a violaciones de los derechos humanos.

47. El Ministerio Público del Trabajo también merece una atención especial por su función primordial a la hora de garantizar la prevalencia de los derechos sociales. Tiene las mismas atribuciones que el Ministerio Público Federal, con la peculiaridad de ser una institución encargada de vigilar el orden judicial en el mercado laboral, además de combatir el trabajo infantil y la explotación laboral de los niños y los adolescentes, luchar contra todas las formas de discriminación en el trabajo y promover iniciativas para la incorporación de las personas con discapacidad al mercado laboral, todo lo cual está en consonancia con las disposiciones del Pacto objeto de examen.

48. La Defensoría Pública desempeña una función judicial y extrajudicial en la solución de conflictos, con arreglo al derecho establecido constitucionalmente de las personas de bajos ingresos a asistencia jurídica gratuita (artículo 134 de la CF). La Defensoría Pública Federal¹⁰ actúa a nivel federal, mientras que las defensorías públicas estatales actúan en los estados federados. La Enmienda Constitucional N° 45/2004 ha dotado de autonomía financiera y

⁹ En agosto de 2003, mediante el Edicto N° 393, el Ministerio Público Federal creó la Comisión de Derechos Humanos con el fin de conseguir una sistematización e impartir orientaciones sobre las actuaciones de esa institución con respecto a los derechos de los ciudadanos, los niños, los adolescentes, los ancianos y los discapacitados, así como en relación con la promoción de la equidad y los derechos de las personas y los grupos étnicos y raciales.

¹⁰ A pesar de la escasez de profesionales, dada la amplia demanda sobre la Defensoría Pública Federal, es posible observar un aumento constante de su financiación, que pasó de 10.505.447,20 reales en 2001 a 20.519.448,00 reales en 2002 y a 25.074.341,03 reales en 2003, con un aumento nominal del 239% en tres años.

presupuestaria a las defensorías, de manera que los defensores tienen mayor independencia y pueden introducir mejoras estructurales en la institución. En la actualidad tienen defensoría 22 estados y el Distrito Federal y se están estableciendo en los estados restantes (recuadros 9 y 10 de los anexos).

49. Todas las instituciones mencionadas hasta ahora tienen apoyo judicial garantizado para los derechos económicos, sociales y culturales. También cabe señalar otras instituciones nacionales que, uniéndose a los esfuerzos combinados del Gobierno y la sociedad civil, han exigido un respeto más estricto de estos derechos.

50. A nivel federal, por ejemplo, hay órganos específicos dependientes de la Secretaría Especial de Derechos Humanos (SEDH) que se ocupan de la defensa de los derechos humanos, como por ejemplo el Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana (CDDPH); el Consejo Nacional de los Derechos del Niño y el Adolescente (CONANDA); el Consejo Nacional de Derechos de los Discapacitados (CONADE); el Consejo Nacional de Lucha contra la Discriminación (CNCD); el Consejo Nacional de Derechos de las Personas Mayores (CNDI); la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Esclavo (CONATRAE); y el Comité Nacional para la Educación sobre los Derechos Humanos. Los órganos dependientes del Ministerio de Justicia son el Consejo Nacional de Política Penal y Penitenciaria (CNPCP) y el Consejo Nacional para los Refugiados (CONARE). También conviene mencionar el Consejo Nacional de Promoción de la Igualdad Racial (CNPIR), el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer (CNDM) y el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), todos los cuales serán objeto de mayor atención más adelante en el presente informe.

51. Para ilustrar la importancia de estos órganos, hay que mencionar la labor del Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana, que este año conmemora su 42º aniversario en la promoción de los derechos humanos, con medidas encaminadas a prevenir, corregir, reparar y castigar el comportamiento y las situaciones de violación. Desde la introducción del *Programa Nacional de Derechos Humanos* en 1996, el Consejo ha desempeñado una función activa en algunos casos especialmente graves de violación de derechos, visitando los lugares en los que habían tenido lugar y proponiendo sistemáticamente que el Departamento de Policía Federal y otros órganos abriesen investigaciones. A las reuniones del Consejo asisten a menudo gobernadores, secretarios de justicia y seguridad, fiscales generales y autoridades policiales. El Consejo ha enviado periódicamente comisiones a los estados para investigar denuncias; esto ha dado lugar a informes detallados en los que se proponen medidas concretas para abordar los casos e impedir que se vuelvan a producir. El Congreso Nacional está estudiando ahora un proyecto de ley en el que se solicita el establecimiento de un *Consejo Nacional de Derechos Humanos*, que sustituiría el *Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana*, con mayor autonomía y más facultades, y que permitiría una participación mayor de las organizaciones de la sociedad civil. También se han establecido *Consejos Estatales de Defensa de los Derechos Humanos* en 15 estados y va en aumento el número de *Consejos Municipales de Derechos Humanos*, todos ellos formados por representantes tanto de la administración como de la sociedad civil, que se han comprometido a examinar, aplicar y evaluar las políticas públicas en esta esfera. Su finalidad es también presentar denuncias, proponer proyectos y supervisar la actuación de la administración.

52. Tras describir la estructura institucional para garantizar los derechos, el Estado brasileño explicará ahora de qué manera trata el poder judicial nacional de asegurar la promoción y protección de los derechos humanos.
53. En primer lugar, de conformidad con la prevalencia de los hechos humanos como factores determinantes de las relaciones internacionales de la República Federativa del Brasil, la Constitución Federal contempla mecanismos para la incorporación de los tratados, incluidos los relativos a los derechos humanos, y en concreto en relación con el carácter normativo que tienen asignado.
54. La Constitución Federal establece la competencia y los procedimientos para la incorporación de los tratados al sistema jurídico nacional. En pocas palabras, la aceptación de compromisos internacionales por el poder ejecutivo federal debe contar con el respaldo del proceso de ratificación por parte de las dos cámaras del Congreso Nacional. Una vez aprobado el decreto legislativo, corresponde al Presidente publicar un decreto para su aplicación en el país. A partir de la publicación de este decreto, las disposiciones de los tratados de derechos humanos se pueden invocar ante los tribunales y los órganos administrativos.
55. En cuanto al carácter normativo de los tratados de derechos humanos, la Enmienda Constitucional N° 45 puso fin a una divergencia de doctrina y jurisprudencia, atribuyendo fuerza constitucional a dichas normas una vez aprobadas en dos rondas de votaciones en cada una de las cámaras del Congreso por 3/5 de sus miembros, procedimiento que es igual al que se sigue para la aprobación de las enmiendas constitucionales.
56. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, el artículo 6 de la Constitución brasileña garantiza el derecho a la educación, la salud, el trabajo, la vivienda, el esparcimiento, la seguridad, la asistencia social y la protección de la maternidad y de los niños y la asistencia a los indigentes. En los artículos 7-11 se enumeran los derechos de los trabajadores. La Constitución también dedica títulos específicos a los órdenes social y económico, que se fundamentan en estos derechos. Hay asimismo disposiciones específicas sobre el ejercicio de los derechos culturales. La protección constitucional y jurídica de cada uno de estos derechos se abordará más adelante en el presente informe.
57. La reanudación del debate constitucional sobre los derechos humanos inducida por la participación del Estado y la sociedad civil brasileños en la Conferencia de Viena llevó a la formulación del *Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH)*, que se introdujo en mayo de 1996. En este programa se establecieron prioridades y objetivos para hacer efectivos los derechos civiles y políticos. El primer tramo del programa no sólo permitió el diálogo y la coordinación entre diversos órganos gubernamentales, sino también la formulación de programas estatales, como ocurrió en los estados de São Paulo (1997), Pernambuco (1999), Minas Gerais (2001) y Rio Grande do Norte (2002).
58. Teniendo en cuenta los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, la nueva coordinación entre la sociedad civil y el Gobierno condujo a la formulación del *Segundo Programa Nacional de Derechos Humanos* en 2002. La inclusión de los derechos económicos, sociales y culturales se ajustó a las orientaciones definidas en la Constitución Federal de 1988 y también se inspiró en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966* y en el Protocolo Adicional (de San Salvador) a la Convención

Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos ratificados por el Brasil en 1992 y 1996, respectivamente. El Segundo Programa Nacional de Derechos Humanos contiene medidas específicas relativas al derecho a la educación, la salud, la seguridad social y la asistencia social, el trabajo, la vivienda, un entorno sano, los alimentos, la cultura y el esparcimiento, así como propuestas de medidas de educación y sensibilización que permitan a la sociedad brasileña crear y consolidar una cultura de respeto de los hechos humanos.

59. Más que plantearse diversas normas jurídicas que pudieran hacer efectivos los derechos estipulados en el Pacto, el Comité expresó su preocupación por no conocer ninguna medida capaz de garantizarlos. La Constitución brasileña prescribe diversos instrumentos de procedimiento para garantizar la observancia de los derechos económicos, sociales y culturales.

60. Se entiende que el mandamiento de seguridad protege todos y cada uno de los derechos jurídicos claros que no están respaldados por una orden de *habeas corpus* o una orden de *habeas data* en un caso de ilegalidad o abuso de poder. La Constitución de 1988 introdujo una innovación mediante un mandamiento de seguridad colectivo, que puede aplicar un partido político, un sindicato, una clase o una asociación. Otra novedad importante fue la creación del mandamiento de interdicción, instrumento que tiene por objeto garantizar, por medio del poder judicial, el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales incluso en ausencia de una norma reglamentaria. Además, mediante la acción popular es posible anular un acto perjudicial para los bienes públicos, la moralidad de la administración, el medio ambiente o el patrimonio histórico, artístico y cultural o para otros derechos colectivos generales. Los redactores de la Constitución también concibieron medidas de control de la constitucionalidad para la protección de los derechos: una acción directa de inconstitucionalidad por omisión, que pueden plantear sectores de la sociedad (artículo 103 de la CF), trata de demostrar que los legisladores no cumplieron su deber normativo con arreglo al mandato de la Constitución; y la objeción por incumplimiento de un precepto fundamental presentada al Tribunal Supremo Federal tiene por objeto prevenir o reparar el quebrantamiento de un precepto fundamental debido a una acción del Gobierno. Hay otros muchos tipos de recurso judicial además de éstos. En virtud de la legislación brasileña, cualquier persona particular puede emprender una acción común innominada en ausencia de un instrumento específico para garantizar su derecho.

61. De esta manera, el Estado brasileño garantiza a cualquier persona cuyos derechos reconocidos se hayan violado el derecho a un recurso eficaz. Las autoridades deben cumplir las decisiones judiciales so pena de responsabilidad penal.

62. La consolidación normativa de los derechos y de los recursos contra su violación se debe inculcar en una cultura de derechos humanos, en respuesta a una preocupación expresada por el Comité en relación con la aplicación del Pacto y a la falta de conocimiento en la esfera de los derechos humanos por parte de los encargados de hacer cumplir la ley y del poder judicial.

63. Consciente de esto, la *Secretaría Especial de Derechos Humanos*, en cumplimiento de la recomendación de las Naciones Unidas relativa al *Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos (1995-2004)*, estableció en julio de 2003 el *Comité Nacional para la Educación sobre los Derechos Humanos*, formado por especialistas en el tema y representantes de los organismos gubernamentales y la sociedad civil, para redactar, en asociación con el Ministerio de Educación, el Plan Nacional de Educación sobre los Derechos

Humanos y proponer políticas encaminadas a fomentar programas e iniciativas a nivel estatal y municipal. En diciembre de 2003 se puso en marcha el *Plan Nacional de Educación sobre los Derechos Humanos (PNEDH)*, cuyo objetivo primordial era difundir conocimientos, valores, técnicas y actitudes con el fin de crear una sociedad democrática con conciencia de ciudadanía, basada en la tolerancia y el diálogo y en el respeto de la igualdad, las diferencias y la diversidad cultural. En el Plan se concedió prioridad a cinco esferas temáticas: educación básica, enseñanza superior, educación no académica, medios de comunicación y sistemas de justicia y seguridad, especificando para cada esfera iniciativas, el público al que estaba destinada y los encargados de su aplicación.

64. En 2004, la *Secretaría Especial de Derechos Humanos* creó la *Oficina de Coordinación de la Educación para los Derechos Humanos*, con el cometido de llevar a cabo las actuaciones prescritas en el Plan. Mediante la cooperación internacional y en asociación con el Comité Nacional, la Secretaría elaboró el *Proyecto de educación sobre los derechos humanos: Creación de una cultura de respeto de la democracia y la justicia*, con objeto de hacer realidad el derecho a la educación mediante el Plan Nacional de Educación sobre los Derechos Humanos. En 2006, el proyecto prestó apoyo, en asociación con la UNESCO, a 10 proyectos seleccionados para la capacitación de instructores sobre educación y derechos humanos y 14 proyectos orientados al fortalecimiento y la capacitación de los comités estatales para la educación sobre los derechos humanos, estos últimos en asociación con la Secretaría de Educación Permanente, Alfabetización y Diversidad, del Ministerio de Educación. En coordinación con el Comité Nacional, ya se han establecido 15 comités estatales para la educación sobre los derechos humanos como organismos encargados de vigilar la aplicación del Plan Nacional de Educación sobre los Derechos Humanos (PNEDH).

65. En 2003 se celebró una consulta nacional mediante 26 reuniones estatales y una reunión municipal, con el objetivo de dar a conocer en todo el país el PNEDH y promover la movilización nacional. Estas reuniones movilizaron a más de 5.000 participantes de todo el Brasil. Las aportaciones se sistematizaron y se incluyeron en una versión actualizada del Plan, que se puso en marcha en agosto de 2006 durante el Congreso Interamericano de la Educación en Derechos Humanos, en el que se reunieron en Brasilia durante cuatro días más de 700 delegados, incluidos invitados de 15 países.

66. Entre las diversas iniciativas llevadas a cabo por la Secretaría Especial de Derechos Humanos merece especial atención el establecimiento de oficinas de derechos, que tienen por objeto garantizar que todos tengan acceso a la justicia. Las oficinas, que funcionan en asociación con diversas organizaciones no gubernamentales, en particular con asociaciones de vecinos, proporcionan asesoramiento jurídico gratuito y mediación en los conflictos. Se establecen sobre todo en comunidades de bajos ingresos y en localidades con dificultad de acceso a los servicios públicos. Estas oficinas, que se ocupan sobre todo de la capacitación para el ejercicio de la ciudadanía y distribuyen material didáctico, fomentan el debate sobre los principales tratados de derechos humanos y el Programa Nacional de Derechos Humanos.

67. Uno de los servicios que prestan es la publicación de documentos civiles básicos. Aunque la verificación de los resultados de este servicio puede resultar compleja, hay que señalar que la disponibilidad de los documentos apropiados abre la puerta al ejercicio de una serie de otros derechos, como el acceso a la educación, al mercado laboral estructurado y a las prestaciones de los programas sociales.

68. En los dos últimos años se han beneficiado de los servicios de las oficinas 400.000 personas, en particular de bajos ingresos, *quilombolas*, comunidades indígenas y personas que trabajan en condiciones semejantes a la esclavitud. La Secretaría Especial de Derechos Humanos ha establecido acuerdos con organismos gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil para el funcionamiento de 368 oficinas de derechos en el marco del proyecto. En la actualidad hay 20 acuerdos en vigor y 10 en proceso de selección. Además de esta iniciativa, otros miembros de la Federación están estableciendo un número creciente de oficinas.

4. Metodología

69. Las fuentes de datos que se han utilizado para el presente informe están dispersas en censos nacionales, proyectos de investigación, documentos oficiales y otras publicaciones técnicas de institutos y centros de investigación y de órganos gubernamentales encargados de la vigilancia de las políticas públicas del país.

70. La información que se presenta aquí sigue las pautas de las *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Brasil 23/05*, preparadas por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. El procedimiento adoptado para responder a cada punto fue el siguiente: 1) normas e instrumentos jurídicos en vigor durante el período; 2) políticas públicas adoptadas; y 3) dificultades presentes. En cumplimiento de las recomendaciones del Comité, los datos se han desglosado en la medida de lo posible en función del género, la raza y otros grupos vulnerables.

71. Las principales fuentes utilizadas para este informe son los ministerios sectoriales y dos institutos de investigación importantes: el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), encargado de los censos y encuestas nacionales, en particular la Encuesta Nacional por Hogares (PNAD), y el Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA), que prepara boletines semestrales sobre políticas sociales y una publicación específica sobre la situación social del país (*Radar Social 2005 y 2006*), así como libros y artículos con análisis temáticos de cuestiones sociales del Brasil. Otras fuentes importantes fueron los informes sobre la vigilancia de los objetivos de desarrollo del Milenio, coordinados por el IPEA.

72. Además de estas fuentes, el informe incorpora evaluaciones de las políticas públicas, escritas por especialistas de los distintos ministerios, y una bibliografía sobre los temas abordados, incluidos estudios académicos y técnicos y resultados de investigaciones.

73. A este respecto, el informe incorpora un análisis cualitativo y cuantitativo de las distintas políticas sociales aplicadas por el Estado brasileño en los últimos años que guardan una relación directa con la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales garantizados en virtud de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales.

74. Hay que señalar además que a lo largo de todo el informe las sumas de los gastos públicos se deflactan utilizando el índice medio del IPCA, para reflejar los valores corrientes en el primer trimestre de 2006. Teniendo en cuenta la amplia variación del tipo de cambio en los últimos años, la conversión se basa en el tipo de cambio medio del dólar de 2005 y va precedida de la aplicación del deflactor.

5. Preparación del informe del Brasil

75. La preparación del segundo informe brasileño sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estuvo a cargo de un Grupo de Trabajo Intersectorial coordinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría Especial de Derechos Humanos de la Oficina del Presidente y el Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas. En el Grupo de Trabajo participaron representantes de los Ministerios de Educación, de Justicia, de Planificación, Presupuesto y Administración, de Seguridad Social, de Salud, de Cultura, de Ciudades, de Ciencia y Tecnología, de Desarrollo Agrario, de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, de Medio Ambiente y de Trabajo y Empleo y las Secretarías Especiales de Políticas para Promover la Igualdad Racial y de Políticas para la Mujer. También contribuyó al Grupo la Fiscalía General Federal para los Derechos del Ciudadano, del Ministerio Público Federal.

76. En la preparación se aprovechó asimismo el diálogo mantenido con la sociedad civil organizada, mediante consultas públicas que se realizaron por medio de la web. La versión preliminar del texto se publicó en el sitio web de la Secretaría Especial de Derechos Humanos entre el 6 de septiembre y el 7 de noviembre, fecha en que se celebró una audiencia pública en el Congreso Nacional sobre la iniciativa del Comité de Derechos Humanos y Minorías de la Cámara de Diputados para el examen de ese documento entre los congresistas y los miembros de la sociedad civil.

77. La publicación y distribución de unos 6.000 ejemplares del libro sobre "Los derechos humanos: Segundo informe del Brasil al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas", en asociación con la Caja de Ahorros Federal, que es el mayor banco oficial brasileño, ayudará a comprender que los derechos económicos, sociales y culturales pertenecen a la esfera de los derechos humanos. A este respecto, los lectores también pueden consultar documentos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como las observaciones del Comité de 2003.

6. Cooperación internacional sobre los derechos humanos

78. El Estado brasileño aprecia la importancia de la cooperación internacional: ha concertado centenares de acuerdos con organizaciones internacionales, siendo sus principales interlocutores el PNUD, el UNICEF, la UNESCO, la OPS y la OMS, que prestan apoyo técnico y financiero para la aplicación de las políticas públicas y la realización de estudios y evaluaciones, con objeto de llevar a la práctica los derechos económicos, sociales y culturales.

II. APLICACIÓN DE ARTÍCULOS CONCRETOS DEL PACTO

ARTÍCULO 1

79. El Brasil ha reafirmado su compromiso con el principio de la libre determinación de los pueblos como la condición política más favorable para su desarrollo económico, social y cultural. El compromiso del Estado brasileño con este principio fundamental de las relaciones internacionales, que propicia la paz y la cooperación entre los países, se ha reiterado en varias ocasiones al manifestar su posición en las Naciones Unidas, cuya Carta proclama el principio de la libre determinación de los pueblos como fundamento del equilibrio político mundial. El Brasil respaldó la resolución 3016 (XXVII) de 1972, relativa a la soberanía de los Estados sobre sus recursos, tierras y aguas nacionales, y la resolución 1815 (XVII), de 18 de diciembre de 1962, que establece los principios que constituyen la base de las relaciones de paz y amistad entre Estados.

80. La posición del Brasil en el ámbito internacional también se ha manifestado en las negociaciones del *Proyecto de Declaración Universal sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* y del *Proyecto de Declaración Interamericana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. A este respecto, hay que subrayar que en la sesión inaugural del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en junio de 2006, el Brasil respaldó la aprobación de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (resolución 2006/2, de 29 de junio de 2006). En las negociaciones de estos dos proyectos de instrumentos internacionales, la posición del Brasil se basó en el reconocimiento de los derechos colectivos y los espacios autónomos de los pueblos indígenas en el interior del Estado con respecto a la gestión de las tierras indígenas y la explotación de los recursos naturales, así como la posibilidad de una participación efectiva de la población indígena en la formulación y aplicación de políticas públicas relativas a los asuntos de su interés. La coordinación de las políticas orientadas a los pueblos indígenas y a la libre determinación de los pueblos se ha mejorado mediante la ratificación por el Estado brasileño, en abril de 2004, del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

81. Además, estos derechos están consagrados en la legislación brasileña: el compromiso de la libre determinación de los pueblos se incorporó al artículo 4 (Principios fundamentales) de la Constitución de 1988. En los artículos 231 y 232 del capítulo VIII, título VIII (Orden social) de la Constitución, también se establece la base de la política *indigenista* del Estado brasileño. Desde los puntos de vista de la autonomía y la libre determinación, el derecho a las tierras ocupadas tradicionalmente por pueblos indígenas es una cuestión fundamental, ya que estas tierras permiten recolectar recursos de subsistencia y satisfacen las necesidades de las celebraciones rituales indígenas. Se reconocen la organización social, las costumbres, el idioma, las creencias y las tradiciones de los pueblos autóctonos, así como su derecho original a las tierras que han ocupado tradicionalmente y de las que no se los puede trasladar. Además, solamente el Congreso Nacional puede autorizar, previa consulta con la comunidad afectada, la explotación de los recursos hídricos, incluido su potencial de generación de energía, y la prospección y extracción de riquezas minerales por no indios. En el caso de que se autorice la explotación, los indígenas tienen derecho a participar en los beneficios generados.

82. El aumento del número de tierras indígenas de las que se ha ocupado el Estado en los 10 últimos años pone de manifiesto la firmeza del compromiso del Brasil. Sólo en el período

comprendido entre 2003 y 2006, se llevó a cabo: 1) la demarcación¹¹ física de 40 zonas; 2) la declaración de 18 tierras como tierras indias por el Ministerio de Justicia; y 3) la homologación, por el Presidente de la República, de 60 actos declaratorios (recuadro 11 de los anexos) que abarcan alrededor de 103 millones de hectáreas.

83. La demarcación de la tierra indígena de *Raposa Serra do Sol* es un ejemplo paradigmático de la actuación del Gobierno en nombre de la libre determinación de los pueblos. Esta zona, lugar de residencia ancestral de los pueblos macuxi, wapichana, ingarikó, taurepang y patamona, situada en el nordeste del estado de Roraima y rodeada por los ríos Tacutu, Mau, Miang y Surumu, éste en la frontera venezolana, tiene una población estimada de 15.000 habitantes. El 15 de abril de 2005, el Presidente de la República firmó un decreto homologando la declaración de ese territorio como tierra indígena (y otorgando así el título de propiedad sobre más de 1,7 millones de hectáreas) y estableció un Comité de Gestión para coordinar la aplicación de las iniciativas federales en Roraima.

84. La política *indigenista* no se limita a la demarcación y legalización de tierras. Hay varios programas que tienen por objeto mejorar las condiciones de vida de los pueblos autóctonos. Una muestra de esto es el hecho de que la población indígena brasileña ha crecido considerablemente en los últimos años. Este aumento es un signo de que las políticas orientadas a los pueblos indígenas están dando resultados positivos, habiendo llevado, desde 1955, un aumento de la población de más del 350%, con un promedio anual del 3% al 5%, tasa superior al promedio nacional de los no indígenas (1,7%) (Cuadro 19 y figura 5 de los anexos). La población indígena era en 1955 de 120.000 habitantes y en 2004 se había elevado a 410.000. Esta población está dispersa en 600 tierras indias y está formada por personas de 220 grupos étnicos y con 180 idiomas distintos del portugués, que es el oficial del Brasil (cuadros 20 y 21 y figuras 6 y 7 de los anexos). Como ya se ha indicado, estas tierras, que abarcan en total unos 103 millones de hectáreas, representan el 13% del territorio brasileño. Según la Fundación Nacional del Indio

¹¹ El proceso de delimitación de las tierras indígenas en el Brasil, reglamentado por el Decreto 1775/96, consta de varias fases. La primera - **identificación** o **delimitación** - comienza con la creación de un Grupo Técnico de Identificación y Delimitación, que, junto con la comunidad indígena afectada, realiza estudios y encuestas de campo y prepara los informes necesarios. Tras la publicación del informe del Grupo Técnico, la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) está en condiciones de recibir y examinar cualquier reclamación de terceros sobre la zona que se ha identificado y delimitado. En la segunda fase - **declaración** - el Ministro de Justicia, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 231 de la Constitución Federal, examina el informe preparado por el Grupo Técnico y aprobado por la FUNAI, así como las objeciones planteadas, y puede promulgar una Orden Administrativa declarando la tierra en cuestión como tierra indígena. En la tercera fase - **demarcación** - se establecen los límites de la zona, tomando como base la declaración del Ministro del Justicia, mediante la apertura de caminos, la colocación de indicadores geodésicos y acimutales y el establecimiento de la señalización. La cuarta fase - **homologación** - se completa con la publicación de un Decreto de Homologación, en virtud del cual la administración pública confirma la legalidad del conjunto de los actos jurídicos en los que se ha basado el procedimiento administrativo de demarcación. La legislación brasileña confiere al Presidente de la República la competencia exclusiva de la homologación, mediante decreto, de la demarcación administrativa establecida por la FUNAI, de acuerdo con los límites fijados en la Orden Administrativa del Ministro de Justicia. Después de la homologación, la tierra india se debe registrar en la Oficina de Registro de la Propiedad y en la Secretaría del Patrimonio Federal.

(FUNAI), organismo encargado de las políticas indigenistas en el Brasil, el 75% ya están demarcadas y en el resto se está llevando a cabo la demarcación (figura 8 de los anexos).

85. A finales de 2005, el Estado brasileño firmó el Acuerdo de cumplimiento de las recomendaciones contenidas en la decisión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que hacía recaer en el Estado la responsabilidad internacional de la violación de derechos en relación con el asesinato del joven indio Ovelario Tames por la policía civil en el territorio de Roraima en 1988. Se adoptaron las siguientes medidas: 1) indemnización de 90.000 reales a la familia de la víctima; 2) nombramiento de defensores públicos federales para Roraima; 3) establecimiento de una zona verde "Ovelario Tames" en el Centro Cívico de Boa Vista, capital del estado, como reparación simbólica; y 4) concesión de ayuda financiera al proyecto *Oficina de derechos*, cuya gestión está a cargo del *Consejo Indigenista de Roraima*, en coordinación con la Secretaría Especial de Derechos Humanos.

86. A nivel nacional, las conferencias regionales, y más recientemente la Primera Conferencia Nacional de los Pueblos Indígenas, celebrada en Brasilia del 12 al 19 de abril de 2006, han contribuido a la formulación de una política *indigenista* más armonizada con las especificidades étnicas, socioculturales, económicas y políticas de los pueblos indígenas. Dichas conferencias son un mecanismo novedoso de organización para la participación de los pueblos indígenas en las decisiones relativas a la legislación y las políticas públicas que les afectan. Durante las conferencias regionales patrocinadas por la FUNAI, las comunidades eligieron unos 800 representantes indígenas. Las conferencias regionales sirvieron de preparación para los debates de la Primera Conferencia sobre diversas cuestiones de interés para las comunidades indígenas, como la autonomía política, la educación, la salud, la administración de la tierra y el establecimiento del *Consejo Nacional de Políticas Indígenas*. Los participantes representaban a 230 grupos étnicos de las cinco principales regiones del país, y para las conferencias regionales preparatorias se reunieron en nueve ciudades: Maceió (Alagoas); Florianópolis (Santa Catarina); Dourados (Mato-Grosso do Sul); Pirenópolis (Goiás); Cuiabá (Mato Grosso); Manaus (Amazonas); Porto Velho (Rondônia); São Vicente (São Paulo); y Belém (Pará). En el período de 1995-2006, los fondos asignados a la FUNAI aumentaron progresivamente, excepto en 2000 y 2002, llegando en 2005 a algo más del doble (recuadro 12 de los anexos).

87. A pesar de los varios avances ya mencionados, muchos grupos indígenas siguen viviendo en condiciones muy vulnerables. Las repetidas situaciones en las que los intereses privados y los agricultores disputan encarnizadamente sus tierras han provocado casos intolerables de asesinato de dirigentes y violencia policial en la actuación para la restitución decidida por los tribunales. También ha habido problemas en relación con la salud de los pueblos indígenas y son inquietantes las estadísticas relativas a la mortalidad infantil en grupos como los guaraníes de Mato Grosso do Sul, entre otros. La situación obligó a establecer grupos de trabajo de emergencia, con la participación de personal directivo de la Secretaría Especial de Derechos Humanos/Presidencia de la República (SEDH/PR), el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), la FUNAI, la Fundación Nacional de la Salud (FUNASA) y otros organismos gubernamentales.

88. Otro tipo tradicional de comunidad del Brasil es la *quilombola*, palabra que se refiere a los remanentes de las comunidades establecidas por esclavos fugitivos. Estas comunidades han vivido tradicionalmente en lugares aislados que constituían un refugio seguro o en tierras recibidas como compensación por el trabajo. Hay remanentes de *quilombos* prácticamente en

todos los estados y forman parte del binomio identidad-territorio. De acuerdo con una encuesta realizada por la Fundación Cultural Palmares, del Ministerio de Cultura, en la actualidad hay 743 de estas comunidades dispersas por todo el Brasil¹².

89. La Constitución (artículo 216, 5) pone bajo la tutela del Gobierno todos los documentos y los lugares detentadores de reminiscencias históricas de los antiguos *quilombos* y asigna títulos de propiedad de las tierras a los descendientes de los *quilombolas* que viven en ellas (CF, Disposiciones temporales, artículo 68). En realidad, la vinculación con la tierra es la característica central, ya que garantiza el mantenimiento de la cultura, de la conexión con los antepasados, de las tradiciones y del desarrollo material.

90. Mediante el Decreto N° 4887 de 2003 se reglamentó el registro y la conservación de estas zonas bajo la tutela del Gobierno. Basándose en el sentido de autoconciencia de los *quilombolas*, el decreto ofrece a estas comunidades la posibilidad de definirse como remanentes de los *quilombos* e indicar la zona que les pertenece, que certificará la Fundación Cultural Palmares. Corresponde al Ministerio de Desarrollo Agrario, por medio del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria, delimitar y demarcar las tierras ocupadas por los remanentes de *quilombos* y expedir títulos de propiedad colectiva. Desde la publicación del decreto se han iniciado 270 procedimientos de regularización de tierras en nombre de 400 comunidades.

91. El decreto antes mencionado ha sido objeto de una acción directa de inconstitucionalidad, cuya solicitud de una orden preliminar denegó el Tribunal Supremo Federal. Debido a que los procedimientos de control de la constitucionalidad en el Brasil admiten la participación social en forma de *Amicus Curiae*, varias organizaciones de la sociedad civil han defendido la constitucionalidad del decreto. La acción directa de inconstitucionalidad ha reforzado la presión social para la regularización inmediata de estas tierras, que ya se está llevando a cabo.

92. El establecimiento de la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (marzo de 2003) fue decisivo para acelerar la regularización de las tierras de *quilombolas*, a la que se han destinado asignaciones específicas en el marco del Plan Plurianual para 2004-2007 y que ha sido objeto de un amplio debate con la sociedad civil. El Programa *Brasil Quilombola* ha organizado medidas innovadoras en tres frentes: 1) promoción de una intervención pública intersectorial, que trata de involucrar recursos de los distintos órganos gubernamentales de manera integrada, convergente y coordinada; 2) respeto de la identidad étnica de las comunidades, puesto que el programa se basa en el entendimiento de que los *quilombos* tienen bienes sociopolíticos, económicos y culturales propios, todos los cuales son importantes para establecer y hacer realidad su identidad; y 3) aceleración del procedimiento para que las comunidades de remanentes *quilombos* obtengan el título de las tierras ocupadas.

93. Con respecto a la población gitana, la Constitución brasileña (artículos 250 y 255) prohíbe cualquier tipo de discriminación arbitraria. Además, en el Programa Nacional de Derechos Humanos (1996-2000) se establece una lista de derechos específicos, entre ellos el respeto de la historia y la cultura gitanas, el apoyo a los municipios que tienen comunidades gitanas, el fomento de la revisión de los documentos, diccionarios y libros de texto que contienen

¹² Disponible en www.planalto.gov.br/seppir, consultado el 11 de junio de 2006.

estereotipos despectivos sobre los gitanos y la necesidad de promover iniciativas en materia de educación en esta esfera.

94. Los gitanos también participaron en la movilización de la sociedad para la Primera Conferencia Nacional sobre Promoción de la Igualdad Racial, celebrada en julio de 2005, y sus necesidades se contemplan en el *Plan Nacional de Promoción de la Igualdad Racial*, cuya preparación casi se ha concluido. Las directrices generales del Plan coinciden con las de los tres grupos de iniciativas antes mencionados: 1) introducción de programas de capacitación en empresas privadas acerca de las culturas de los negros, los gitanos y los indígenas, en asociación con las oficinas laborales regionales y los movimientos de defensa de los derechos; 2) incentivos para garantizar que en la educación se tenga en cuenta la diversidad cultural y se fomente el respeto a la diversidad; 3) introducción en el programa de estudios escolar de la historia y la literatura de los pueblos indígenas, los negros, los gitanos y otras minorías, de acuerdo con las características de cada pueblo; 4) capacitación de los maestros de la enseñanza elemental y media para prevenir la discriminación; 5) incentivos, con la ayuda de los organismos de desarrollo, para proseguir las líneas de investigación y trabajo de los grupos de investigadores sobre la diversidad cultural; y 6) promoción del acceso a becas de estudios para la iniciación científica, sin límite de edad, destinadas a descendientes de africanos y poblaciones indígenas y gitanas y de origen *quilombola*.

95. Debido al carácter nómada de la cultura gitana, se requieren algunas directrices específicas para la educación, como el establecimiento de una escuela móvil, itinerante, para enseñar a los gitanos nómadas - niños, adolescentes y adultos - a leer y escribir, con programas especiales y profesionales capacitados en programas rápidos, eficaces y bilingües, tema que también se abordó en la Primera Conferencia.

96. Recientemente se satisfizo otra demanda de los gitanos presentada en la Primera Conferencia sobre la Promoción de la Igualdad Racial, cuando el 24 de mayo se proclamó el Día Nacional del Gitano. Ese día, distintos clanes gitanos de todo el mundo celebran la fiesta de Santa Sara Kali, su patrona. De esta manera el Gobierno federal estableció una conmemoración oficial con el fin de incorporar a las políticas brasileñas las cuestiones relativas a los gitanos.

ARTÍCULO 2

97. Para mantener la igualdad es necesaria la prohibición de la discriminación por motivos de raza, origen étnico y orientación sexual y hacia las personas con discapacidad, los ancianos, los reclusos y los extranjeros. Además, el Estado brasileño ha adoptado medidas positivas para fomentar la especificación de los derechos individuales, aunque persisten violaciones relacionadas con la discriminación.

A. Medidas adoptadas para la aplicación progresiva del derecho a la igualdad

98. Desde el primer informe sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Estado brasileño ha adoptado varias medidas legislativas y políticas públicas encaminadas a la defensa de los grupos vulnerables.

99. En 2003 se crearon tres secretarías especiales dependientes de la Oficina del Presidente: la *Secretaría Especial de Derechos Humanos* (SEDH), la *Secretaría Especial de Políticas para la*

Mujer (SPM) y la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR).

100. La SEPPIR tiene encomendada la aplicación de las disposiciones relativas a la igualdad étnica y racial del derecho internacional en materia de derechos humanos y de la Constitución brasileña. La actividad transversal de la SEPPIR para contrarrestar las desigualdades raciales en las políticas públicas requiere la coordinación con otras dependencias gubernamentales. Su labor se abordará en el presente informe de acuerdo con la perspectiva racial de cada derecho objeto de examen.

101. En 2003 también se creó el Consejo Nacional de Promoción de la Igualdad Racial, formado por 17 representantes de los ministerios, 20 de la sociedad civil y tres personalidades de competencia reconocida sobre las relaciones raciales. La finalidad del Consejo, que está presidido por la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial, es proponer políticas sobre promoción de la igualdad racial en todo el país, con especial atención a la población negra y otros sectores étnicos de la población brasileña, y sobre la lucha contra la discriminación racial y la reducción de las desigualdades raciales, en particular en las esferas económica, financiera, social, política y cultural.

102. En mayo de 2004 se estableció un Foro Intergubernamental de Promoción de la Igualdad Racial (FIPIR), al que pertenecen diversos órganos de las administraciones estatales y municipales, empresas y organizaciones no gubernamentales. Su finalidad es coordinar las actividades encaminadas a combatir las desigualdades raciales existentes. En 2006 pertenecían al FIPIR 23 estados y 427 municipios, y entre éstos había 184 que contaban con el apoyo de algún tipo de estructura oficial, colaborando para la creación de empleo y la generación de ingresos, además de promover la salud, la educación y el desarrollo socioeconómico de la población. La coordinación entre el SEPPIR y el Foro Intergubernamental garantiza la aplicación de una amplia serie de iniciativas, como la formación de personal directivo, la asistencia técnica para la preparación de planes locales de promoción de la igualdad racial y el intercambio de buenas prácticas.

103. La Primera Conferencia Nacional sobre Promoción de la Igualdad Racial, mencionada en el artículo 1, dio lugar a la celebración de 27 conferencias locales en los estados y en el Distrito Federal, con la asistencia de unas 90.000 personas de todo el país. Participaron más de 2.000 delegados e invitados, que analizaron las cuestiones relativas al logro de la igualdad racial en el marco del *Plan Nacional de Promoción de la Igualdad Racial*, que se está examinando ahora en la Oficina del Jefe de Personal de la Oficina del Presidente, que le asignará el carácter normativo necesario.

104. Los esfuerzos brasileños encaminados a la aplicación progresiva de los derechos específicos de los grupos raciales se puede considerar que están refrendados en el ámbito internacional por el apoyo y la financiación que ha proporcionado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la Secretaría Especial de Derechos de la Población de Ascendencia Africana y Lucha contra la Discriminación Racial, así como por el hecho de que el Brasil preside el Grupo de Trabajo encargado de la preparación del Proyecto de Convención Interamericana contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación e Intolerancia. El Brasil también acogió en julio de 2006 la Conferencia Regional de las Américas sobre los Avances y Desafíos en el Programa de Acción contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas

Conexas de Intolerancia, con 350 participantes de 21 países, así como la Conferencia de Intelectuales de África y de la Diáspora (II CIAD), en la que hubo 350 participantes de 53 países.

105. Con respecto a la protección de los homosexuales (gays, lesbianas, bisexuales y transexuales), hay que mencionar el *Programa Brasil sin Homofobia: Programa para Combatir la Violencia y la Discriminación de GLBTT y para Promover los Derechos de los Ciudadanos Homosexuales*, en el que se piden diversas medidas encaminadas a proteger y promover el derecho a la seguridad, la educación, la salud, el trabajo, la cultura, las políticas en favor de la juventud y las mujeres y las políticas contra el racismo y la homofobia. En 2004, el Gobierno federal destinó 200.000 reales a la aplicación de este programa; esta asignación aumentó a 2,9 millones de reales en 2005 y a 7.019.087 reales en 2006, con una ayuda importante de las enmiendas introducidas en el Congreso con ese fin.

106. Entre las iniciativas en curso para combatir la violencia, la discriminación y los asesinatos a que se ve sometido habitualmente este sector vulnerable de la población brasileña, cabe mencionar la creación de centros de referencia de derechos humanos. Estos centros, cuyo funcionamiento depende de una asociación entre las administraciones federal, estatales y municipales y organizaciones de la sociedad civil, son ahora 17 y en un futuro próximo se abrirán otros dos. En 2006 se estableció también una red de conexión entre estos centros y las oficinas de asistencia jurídica, para buscar soluciones judiciales y extrajudiciales a los conflictos en los que se ven involucrados miembros de este grupo. Hay una estructura pionera para la gestión permanente del "Programa Brasil sin Homofobia" que está en la etapa final de ejecución, mediante un acuerdo con la Caja de Ahorros Federal (Caixa Econômica Federal), a fin de que comience a funcionar ya en 2006.

107. El Congreso Nacional ha desempeñado una función decisiva de primer orden en el examen de los derechos de los homosexuales. Con miras a sistematizar las propuestas de cambios en la legislación, en 2004 se estableció un *Frente Parlamentario para la Libertad de Expresión Sexual*. Este frente está estudiando ahora un proyecto de ley para la introducción de una pena por la discriminación basada en la orientación sexual.

108. Hay un número considerable de decisiones de los tribunales que garantizan la protección de los derechos de los GLBTT, por ejemplo una decisión reciente que canceló la señal de un concesionario de televisión abierta por no haber acatado la orden de suspender la emisión de un programa que insinuaba la homofobia y asignó tiempo para ejercer el derecho de respuesta a la misma hora durante 60 días.

109. Los esfuerzos para consolidar los derechos específicos de los homosexuales también se ven reflejados en iniciativas brasileñas en el plano internacional. En 2003 y 2004, el Estado brasileño presentó a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas varios proyectos de resolución en los que se caracterizaba la discriminación basada en la orientación sexual como violación de los derechos humanos. Las circunstancias parlamentarias impidieron que esta iniciativa tuviera éxito, pero no ha quedado descartada de la política exterior brasileña, como se pone de manifiesto por el hecho de que la no discriminación contra los homosexuales se incluyó en el programa de la Cuarta y Quinta Reuniones de Altas Autoridades de Derechos Humanos del MERCOSUR (RAADH), celebradas respectivamente en junio y agosto de 2006 a propuesta del Brasil. Hay que subrayar asimismo que en las RAADH se ha creado un grupo de trabajo sobre la discriminación basada en la orientación sexual, también a propuesta del Brasil.

110. Por lo que se refiere a las personas con discapacidad, el Brasil tiene políticas para garantizar la integración de más de 24 millones de brasileños con necesidades especiales, de manera que se garantice su participación efectiva en la vida del país.

111. Entre los derechos específicos de las personas con discapacidad está la accesibilidad, que conlleva no sólo el derecho a una mayor autonomía con respecto a la locomoción física, sino también la posibilidad de beneficiarse de las redes de servicios (educación, transporte, cultura, esparcimiento, etc.) y de la información (televisión, prensa, bibliotecas, Internet, etc.). Esta posibilidad exige la adaptación del entorno colectivo a las demandas de toda la población y depende del principio del *diseño universal*, que es el único en el que se tienen en cuenta las diferencias antropométricas y sensoriales entre las personas.

112. El compromiso del Estado brasileño en relación con la accesibilidad se reafirmó en diciembre de 2004 con la publicación del Decreto N° 5296, por el que se reglamenta la aplicación de dos leyes federales sobre este asunto (Leyes 10.048/00 y 10.098/00). El decreto contiene disposiciones detalladas sobre los requisitos arquitectónicos y de planificación urbana para garantizar la accesibilidad al transporte, la información y la comunicación, así como la asistencia técnica (instrumentos, equipo o tecnologías adaptados o concebidos especialmente para mejorar la funcionalidad de las personas con discapacidad). Las actividades que están sujetas a las normas establecidas en el decreto son las siguientes: 1) aprobación de proyectos y obras para el público o de uso colectivo; 2) concesiones, permisos, autorizaciones o licencias de cualquier tipo; 3) aprobación de la financiación de proyectos con fondos públicos mediante acuerdos, disposiciones y contratos; y 4) concesión de una garantía federal a entidades públicas o privadas para la obtención de préstamos y financiación internacionales.

113. Para garantizar la observancia de estas disposiciones, en el decreto antes mencionado se asignan las competencias de los organismos de la administración pública y los concesionarios de superficies y de servicios públicos y se determinan las medidas que han de adoptar, con arreglo a un calendario específico. También se establecen las sanciones administrativas, civiles y penales aplicables al incumplimiento de estas normas. Hay que subrayar que los vehículos públicos y otros medios de transporte público que funcionan en la actualidad en el país se deben adaptar a las normas de accesibilidad en un plazo de dos años. Con respecto a los servicios telefónicos, las empresas deben garantizar la disponibilidad de aparatos públicos adaptados para las personas con deficiencia auditiva y los usuarios de sillas de ruedas y tener para la comunicación telefónica centralitas con operador que funcionen la jornada completa en todo el país.

114. En un informe de la organización no gubernamental *Centro para la Rehabilitación Internacional* publicado en agosto de 2004 -varios meses antes del decreto - se clasifica al Brasil entre los cinco países más integradores de las Américas. Esta evaluación positiva de las políticas brasileñas orientadas a las personas con discapacidad se basa en diversos aspectos, como la legislación en materia de protección, las políticas sectoriales bien estructuradas (en las esferas de la asistencia social, la educación, la capacitación para el empleo, la asistencia sanitaria y la prevención de la discapacidad) y la movilización social en este sentido.

115. La incorporación del *Programa Nacional de Accesibilidad* al Plan Plurianual de 2004-2007, mediante las actividades de la *Oficina Nacional de Coordinación para la Integración de las Personas con Discapacidad* (CORDE), de la *Secretaría Especial de Derechos Humanos*, ha dado mayor relieve a la cuestión en el panorama nacional. La finalidad del programa es fomentar

la coordinación y las iniciativas, en particular por medio de la capacitación y la especialización de personal técnico y agentes sociales sobre la accesibilidad, además de sensibilizar sobre esta cuestión.

116. El tema central de la Primera Conferencia Nacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, celebrada en mayo de 2006, fue "*Accesibilidad: Tu también tienes el compromiso*". Contó con 1.500 participantes, incluidos delegados, huéspedes invitados y observadores internacionales. Durante la conferencia se puso en marcha una campaña sobre la accesibilidad como empresa conjunta del Gobierno, entidades privadas y la sociedad civil. La conferencia también aprobó varias propuestas sobre las que se está trabajando para la preparación del Plan Nacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

117. La protección concedida a las personas con discapacidad también tiene repercusiones a nivel internacional. En diciembre de 2006 se completó, en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, la redacción de la *Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad*, que se estaba examinando desde 2002. La Misión Permanente del Brasil ante las Naciones Unidas en Ginebra participó activamente en ese proceso, que recibió aportaciones de distintos órganos gubernamentales brasileños, como la *Oficina Nacional de Coordinación para la Integración de las Personas con Discapacidad (CORDE)* y el *Consejo Nacional de Derechos de los Discapacitados (CONADE)*, ambos dependientes de la Secretaría Especial de Derechos Humanos de la Oficina del Presidente. En 2005 y 2006, la CORDE envió especialistas, observaciones y documentos sobre el tema para contribuir a la formulación de una posición oficial en las sesiones del Comité de Redacción Especial del Consejo Económico y Social. También en diciembre de 2005, la CORDE, en virtud de un acuerdo con el Instituto Paradigma, que es una organización no gubernamental, celebró un seminario con el fin de llegar a una propuesta básica para presentarla al Gobierno brasileño y a la sociedad civil. En la reunión celebrada por el Comité en agosto de 2006 se refundió el texto para presentarlo a la Asamblea General de las Naciones Unidas el 30 de marzo de 2007, fecha en que lo firmó el representante brasileño.

118. La importancia que se concede en la legislación brasileña a las garantías de los derechos de las personas con discapacidad todavía no ha conseguido poner fin a la insuficiencia persistente de los espacios y servicios públicos en el país. La eficacia de las disposiciones del Decreto N° 5296 de 2004 dependerá del compromiso de los distintos sectores del Estado brasileño y de la sociedad civil para la difusión del concepto de accesibilidad.

119. Los derechos del niño y el adolescente se salvaguardan mediante disposiciones normativas que los tratan como personas en fase de desarrollo. En el artículo 227 de la Constitución Federal se asigna a la familia, la sociedad y el Estado el deber de asegurar al niño y al adolescente el derecho a la vida, la salud, la alimentación, la educación, el ocio, la profesionalización, la cultura, la dignidad, el respeto, la libertad y la convivencia familiar y comunitaria. La importancia fundamental de esto se expresa en los siguientes instrumentos de las Naciones Unidas de los que el Brasil es signatario: 1) Convención sobre los Derechos del Niño; 2) Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing); 3) Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil; y 4) Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad.

120. En el frente interno, el Estatuto del Niño y el Adolescente de 1990 es conocido en todo el mundo por ajustarse a los parámetros de protección que figuran en la Convención sobre los Derechos del Niño. Contiene normas civiles, penales, laborales, administrativas y de procedimiento específicas para ocuparse de la condición vulnerable de los niños, de conformidad con la doctrina de la plena protección.

121. Además de la legislación, hay una serie de instituciones que tienen encomendada la promoción y la garantía de estos derechos. En primer lugar está el *Consejo Nacional de los Derechos del Niño y el Adolescente* (Conanda), en el que participan tanto órganos gubernamentales como la sociedad civil y que gestiona el *Fondo Nacional para el Niño y el Adolescente*. A nivel federal, hay una *Subsecretaría sobre los Derechos del Niño y el Adolescente*, subordinada a la *Secretaría Especial de Derechos Humanos* de la Oficina del Presidente.

122. Los derechos del niño y el adolescente hacen necesaria la descentralización institucional. Así pues, la mayoría de los estados tienen sus propios consejos estatales sobre los derechos del niño y el adolescente. El Estatuto del Niño y el Adolescente establece un mecanismo de control social importante, con arreglo al cual cada municipio debe tener como mínimo un Consejo de Custodia, formado por cinco miembros elegidos por la comunidad local para un período de tres años. Es un órgano no jurisdiccional autónomo permanente encargado de garantizar el respeto de los derechos del niño y el adolescente.

B. Políticas públicas

123. De conformidad con la interpretación del Tribunal Supremo Federal de que el derecho a un nombre propio forma parte del concepto de dignidad de la persona humana¹³, se puso en marcha una *Movilización nacional para el registro de los nacimientos* como actividad coordinada de los organismos gubernamentales y la sociedad civil, para permitir a miles de brasileños registrar los nacimientos. Dado que el certificado de nacimiento es el instrumento que abre las puertas al disfrute de los derechos y las políticas públicas, la mejora del registro de los nacimientos llenará una laguna.

124. El plan titulado "*El Presidente, amigo de los niños*" se basa en el documento "*Un mundo apropiado para los niños*", en el que se resumen los debates del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la infancia celebrado en 2002. Este programa está incluido en el Plan Plurianual 2004-2007, con un presupuesto de 55.900 millones de reales, destinado a promover una vida sana, una educación de calidad, la protección contra los abusos, la protección contra la violencia y la lucha contra el VIH/SIDA. Para garantizar la observancia de estos compromisos, se han identificado 16 desafíos, que el Gobierno federal tiene intención de abordar mediante 200 iniciativas a cargo de diversos ministerios (recuadro 13 de los anexos).

125. Por último, hay que señalar el *Disque Denúncia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes* [Servicio nacional de denuncia telefónica

¹³ *Recurso Extraordinário Nº 248.869*, Relator Maurício Corrêa, *Diário de Justiça* 12/03/04.

para combatir los abusos y la explotación sexual de niños y adolescentes], con un número de teléfono gratuito que se puede usar en todo el país. Este servicio recibe informes sobre violencia sexual, física y psicológica de niños y adolescentes y los transmite a las autoridades pertinentes, manteniendo el anonimato de la persona que llama. El número se puede marcar para obtener información sobre lo que son los Consejos de Custodia y su funcionamiento, así como el número de teléfono del organismo pertinente más próximo al hogar de quien llama, además de facilitar información sobre el paradero de niños y adolescentes desaparecidos y notificar casos de trata de personas. Desde mayo de 2003, este servicio ha recibido más de 120.000 llamadas procedentes de 2.500 municipios y ha remitido 17.000 informes a los encargados de la acusación y la defensa. Mediante el Servicio de denuncia telefónica, toda la sociedad brasileña puede contribuir a la protección de los niños y adolescentes del país. El número que hay que marcar es fácil de recordar: 100. El anonimato está garantizado y el 18 de mayo de 2006 se llevó a cabo una campaña intensiva de publicidad.

126. Los jóvenes tienen la misma situación de vulnerabilidad que los niños y los adolescentes. El 1º de febrero de 2005 se puso en marcha una política nacional de amplio alcance orientada a este grupo social: 1) creación del *Consejo Nacional de la Juventud*; 2) creación de la *Secretaría Nacional de la Juventud*, dependiente de la Secretaría de la Oficina del Presidente; y 3) introducción de la *Política Nacional para la Juventud* y del *Programa Nacional de Integración de los Jóvenes (Pro-Jovem)*.

127. La atención prioritaria a los jóvenes satisface las demandas de distintos tipos de movimientos juveniles sociales, organizaciones de la sociedad civil e iniciativas del poder legislativo. El Consejo Nacional de la Juventud se encarga de proponer y definir directrices para la actuación gubernamental de promoción de políticas públicas para la juventud. La Secretaría Nacional de la Juventud ha coordinado e introducido diversos programas y actividades del Gobierno federal orientados al público joven. El principal de estos programas, *Pro-Jovem*, se abordará al examinar el artículo 6.

128. Con respecto al sector especialmente vulnerable de los adolescentes que cometen delitos, la aprobación en 2006 del Sistema Nacional de Atención Socioeducativa (Sinase) representó un paso importante. El Sinase se deriva de una actividad colectiva en la que participaron varios departamentos de la administración, representantes de organizaciones y especialistas. En él se establece un plan de directrices para los centros de internamiento, se definen los deberes y responsabilidades de las administraciones federal, estatales y municipales en la atención a los delincuentes jóvenes y se dan orientaciones para la actuación socioeducativa, mediante el establecimiento de criterios pedagógicos y condiciones básicas para el funcionamiento de las instituciones. Entre las medidas adoptadas por el plan está la vinculación de las escuelas de los centros de internamiento con el sistema educativo académico de cada estado y la adopción de un modelo de estructura para los centros, con la disponibilidad de espacios dedicados a los deportes y a talleres culturales y de capacitación. En el Sinase también se estipula que hay que preferir la libertad vigilada a la reclusión de los adolescentes. En el sistema se reafirma la directriz que figura en el Estatuto del Niño y el Adolescente sobre el carácter pedagógico de las medidas socioeducativas.

129. Las personas de edad avanzada también son objeto de derechos específicos y políticas públicas. En la Constitución Federal (artículo 230) se dispone que la familia, la sociedad y el Estado tienen el deber de prestar asistencia a los ancianos, garantizando su participación en la

vida de la comunidad. La Política Nacional para las Personas Mayores (Ley 8842/94) y el reciente Estatuto de la Tercera Edad (Ley 10741/2003) son hitos importantes para garantizar una mejor calidad de vida de las personas de edad avanzada. En el marco de la protección del Estado, las personas de 60 años o más tienen los siguientes derechos: prioridad con respecto a los servicios públicos; acceso a medicación gratuita; prohibición de ajustes relacionados con la edad en los planes de salud; transporte público gratuito; y un descuento del 50% en los billetes para actos culturales. Hay determinados tipos de conducta hacia las personas de edad que se han clasificado como delitos (discriminación, abandono, malos tratos), sancionables con detención de dos meses a 12 años.

130. En 2002 se estableció el Instituto Nacional de los Derechos de las Personas Mayores. Está formado por representantes del Gobierno y de la sociedad civil en condiciones de paridad. El Instituto fomenta la coordinación de distintos sectores del Gobierno y entidades de control social para proponer y aplicar políticas públicas orientadas a los mayores.

131. Actualmente se está aplicando el *Plan de Acción para Combatir la Violencia contra los Ancianos*, coordinado por la *Secretaría Especial de Derechos Humanos*. En 2006 comienzan a funcionar cinco *Centros de Referencia para la Prevención de la Violencia y los Malos Tratos contra las Personas de Edad*, mediante la coordinación entre los estados, los municipios y las organizaciones de la sociedad civil.

132. El tema de la Primera Conferencia sobre los Derechos de las Personas de Edad Avanzada, celebrada en mayo de 2006, fue "*Creación de una red para la protección y la defensa de las personas de edad avanzada*". La Conferencia estuvo precedida de conferencias regionales celebradas en cada estado y en el Distrito Federal y asistieron a ella unos 700 delegados del Gobierno y la sociedad civil. Brindó la oportunidad de debatir cuestiones como la violencia, la salud, la asistencia social, la educación, el esparcimiento, la cultura y la financiación de iniciativas gubernamentales.

133. Dada la estimación del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística de que dentro de 20 años el Brasil tendrá la sexta población más anciana del mundo, el país forma parte del frente mundial de lucha por los derechos de las personas de edad. Como complemento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, celebrada por las Naciones Unidas en Madrid en 2002, el Brasil acoge en 2007 la Conferencia Regional Intergubernamental de América Latina y el Caribe sobre el Envejecimiento (Madrid+5), para evaluar el *Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento*.

134. Por lo que se refiere a la población penitenciaria del Brasil, cuestión a la que presta especial atención el Comité, se estima que en la actualidad hay 300.000 hombres y mujeres sometidos a la jurisdicción del sistema penal, 40.000 de los cuales cumplen su condena en régimen semiabierto. Hay un déficit importante de plazas, que obligó a poner en marcha políticas públicas específicas que dieron lugar a la reducción de la escasez de 111.000 a 90.000.

135. La Ley de Ejecución de Penas permite la reducción del tiempo de internamiento mediante el trabajo o la educación; por cada tres días dedicados a tales actividades, la sentencia se reduce un día. Los reclusos trabajadores ganan una retribución mínima establecida por la ley. Según los datos del Ministerio de Justicia, actualmente hay unos 50.000 reclusos que se benefician de la terapia laboral.

136. En la Ley N° 872/90, también conocida como Ley de Delitos Odiosos, se estableció que para determinados delitos (robo a mano armada, homicidio premeditado, extorsión mediante secuestro o violación, tortura, tráfico ilícito de estupefacientes, terrorismo, etc.) la sentencia se debe cumplir en un sistema cerrado. En febrero de 2006, el Tribunal Supremo Federal dictaminó que esta disposición iba en contra de la individualización de la sentencia, que es un derecho fundamental de los prisioneros. Según el Tribunal, corresponde en último término al Estado tener en cuenta las características personales del condenado en la ejecución de su sentencia.

137. Hay que subrayar que, como norma, el sistema penitenciario es competencia de los estados que forman la Federación, que se deben ajustar a las directrices promulgadas por el Consejo Nacional de Política Penal y Penitenciaria. En 2003, el Gobierno federal comenzó a aplicar el Sistema Penitenciario Federal con la construcción de cinco penitenciarías federales, una en cada una de las regiones del país. El centro de Catanduvás, en el estado de Paraná (región Sur), fue el primero que se inauguró, en junio de 2006.

138. Por último, hay que mencionar los derechos de los extranjeros. La inmigración es un factor importante para comprender el entramado social del Brasil. La afluencia de inmigrantes africanos y europeos ha contribuido al multiculturalismo característico del país. Sin embargo, en los últimos años el Brasil se ha convertido en una fuente importante de emigrantes. Las cifras del Ministerio de Justicia indican que en el Brasil vive una población estimada de 1,5 millones de extranjeros, mientras que alrededor de 3,5 millones de brasileños viven fuera del país, particularmente en los Estados Unidos, Europa, el Japón, el Canadá, Australia, Nueva Zelanda y el Paraguay¹⁴.

139. La Constitución brasileña otorga el mismo trato a todos los brasileños y los extranjeros residentes¹⁵. El derecho de los extranjeros presentes en territorio brasileño a los derechos fundamentales inspira la política penal con respecto a dichas personas, que prohíbe la extradición¹⁶ de los extranjeros perseguidos por delitos políticos o hacia otros países en los que haya riesgo de que los condenen a muerte.

140. En cuanto al cumplimiento de la sentencia por un extranjero condenado en el Brasil, el Ministerio de Justicia ha manifestado que es favorable a la firma de tratados sobre el traslado de prisioneros, de manera que los extranjeros condenados a privación de libertad en el Brasil puedan cumplir la sentencia en su país de origen. Asimismo, los brasileños condenados en el extranjero pueden cumplir la sentencia en territorio brasileño. Estos tratados contienen una disposición importante que permite a los condenados cumplir la sentencia en el país de origen, más cerca de su familia y de sus conciudadanos. En realidad, es de una importancia fundamental

¹⁴ Fuente: Ministerio de Justicia: www.mj.gov.br (Extranjeros), mayo de 2006.

¹⁵ La expresión "extranjeros residentes" se entiende en el Tribunal Supremo Federal y en la doctrina en sentido amplio y se aplica a todos los extranjeros presentes en territorio brasileño: *de acuerdo con el encabezamiento del artículo 5 de la Constitución Federal, los extranjeros residentes en el país gozan de los mismos derechos y garantías fundamentales.* (HC74051, Magistrado Relator Marco Aurélio, *Diário Judicial*, 20/09/96).

¹⁶ La extradición de brasileños está prohibida, excepto para los ciudadanos naturalizados, por delitos comunes cometidos antes de la naturalización o por participación demostrada en tráfico ilícito de estupefacientes.

que el sistema penitenciario encargado de la rehabilitación de los reclusos sea el mismo que el existente donde se vayan a reintegrar en la comunidad después de cumplir la condena.

141. Entre los extranjeros presentes en territorio brasileño hay 2.978 refugiados políticos procedentes de 50 países. El mayor número proviene de Angola (1.692), y luego de Liberia (258), la República Democrática del Congo (186), Sierra Leona (161), Cuba (90), Colombia (83), el Iraq (72) Serbia (48) y el Perú (40). En cumplimiento de las directrices del Primer Programa Nacional de Derechos Humanos, se establecieron los mecanismos para la aplicación de la Ley de Refugiados mediante la aprobación de la Ley N° 9474. En 1988 se estableció el Consejo Nacional para los Refugiados (Conare), que es el órgano competente en la cuestión de las instrucciones normativas relativas a la aplicación de la mencionada ley.

142. Las referencias a la igualdad racial y a los grupos vulnerables, como homosexuales, personas con discapacidad, niños y adolescentes, jóvenes, ancianos y extranjeros, se complementarán con datos desglosados en el examen de cada artículo. También se abordarán en el presente informe otros grupos no mencionados en el marco de este artículo. Así, en el artículo 3 se facilitará información específica sobre la igualdad de género.

ARTÍCULO 3

143. Aunque está consagrada en el marco jurídico brasileño (tratados ratificados, artículo 5, I de la Constitución Federal y legislación ordinaria), la igualdad de género con respecto a los derechos y obligaciones todavía no se ha alcanzado en la sociedad brasileña.

144. Por lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, aunque las mujeres tienen en general un nivel de educación superior al de los hombres siguen concentradas en empleos menos atractivos y reciben una remuneración y una protección social menores. Las mujeres trabajadoras tienen ocho años de escolarización, mientras que los hombres tienen siete (Encuesta Nacional por Hogares, PNAD); sin embargo, alrededor del 17% de las mujeres trabajan en el servicio doméstico, ocupación que se caracteriza por la precariedad, la explotación, los salarios bajos (como promedio inferiores al salario mínimo) y raramente con carácter oficial. En general, el salario medio por hora que gana una mujer es equivalente a sólo un 80% del que ganan los hombres; esta diferencia aumenta a medida que se eleva el nivel de educación: las mujeres con 12 años o más de escolarización ganan sólo el 60% de lo que perciben los hombres con el mismo nivel de aprendizaje (véase el artículo 7).

145. Por último, es importante subrayar la cuestión de la violencia doméstica, que tiene fuertes repercusiones en la vida de las mujeres. En un estudio realizado en 2001 en todo el país por la Fundación Perseu Abramo, se comprobó que el 19% de las mujeres entrevistadas decían espontáneamente que habían sido víctimas de violencia. Al mostrarles una lista de distintos tipos de agresión, esta cifra se elevó al 43%. Sobre la base de este estudio, se considera que cada año son golpeadas en el Brasil por lo menos 2,1 millones de mujeres, es decir, una cada 15 segundos. Esta violencia, que tiene numerosas formas (física, psicológica, moral, sexual, patrimonial), se debe a la desigualdad de poder y las relaciones de autoridad entre hombres y mujeres en todos los sectores de la vida, particularmente en la privada, lo que pone de manifiesto la persistencia de desigualdades de género en la sociedad brasileña.

A. Medidas adoptadas para la aplicación progresiva del derecho a la igualdad de género

146. Con el fin de promover la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, se han aplicado diversas políticas públicas y cambios normativos. El Brasil es parte en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer desde 1984 y en 2002 ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención, que permite presentar peticiones individuales al Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Desde 1995, el Brasil también es parte en la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)*. La Convención Interamericana fue el primer instrumento internacional de protección de los derechos humanos en reconocer la violencia contra la mujer como fenómeno generalizado, que afecta a un gran número de mujeres sin distinción de raza, clase, religión, edad o cualquier otra condición. El Brasil respaldó la *Declaración de Viena sobre Derechos Humanos* de 1993 (que condenaba la violencia contra la mujer y declaraba que los derechos de las mujeres y las niñas son una parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales); la *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer* de 1993; la *Declaración de El Cairo sobre la Población y el Desarrollo* de 1994; y la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing* de 1995, aprobadas en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Además, en marzo de 2006 el Brasil ratificó el *Protocolo Adicional de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional para prevenir, suprimir y sancionar el tráfico de personas, especialmente mujeres y niños*.

147. Entre los cambios introducidos en la legislación, está la eliminación de la expresión "mujer honesta" de los artículos 215 y 216 del Código Penal, que se refieren a los delitos de seducción y abusos deshonestos con fraude. Anteriormente, al establecer un acto delictivo la mujer tenía que demostrar su "honestidad". Siguiendo la recomendación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Ley 11106/05 suprimió esa expresión y aumentó la sanción en un 50% si el autor del delito era familiar, cónyuge, compañero o empleador de la víctima o por cualquier otra razón tenía autoridad sobre ella. Esta ley impulsó otros cambios significativos: 1) en el artículo 231 del Código Penal, en el que se clasificaba como delito solamente la "trata de mujeres" con fines de prostitución, ahora se considera delito la "trata de personas", de la que pueden ser víctimas tanto mujeres como hombres; 2) en el artículo 231-A se estableció como delito el hecho de promover, incitar o facilitar, en el territorio del Brasil, el reclutamiento, el transporte, el traslado, el alojamiento o la acogida de una persona que tuviera intención de dedicarse a la prostitución; 3) en el artículo 227, relativo al delito de inducir a alguien a satisfacer la lascivia de otros, se estipuló que la pareja podía ser agente del delito a efectos de la sentencia; y 4) en el artículo 148, sobre el delito de secuestro y detención ilegal, se extendió la aplicación de la sanción al compañero de las víctimas si era el autor del delito o si el delito era con fines libidinosos. Por último, se revocó lo siguiente: los casos de extinción del carácter sancionable cuando la víctima contrajera matrimonio con el agente o con un tercero; y los delitos de seducción de una mujer virgen, de secuestro de una mujer honesta, de secuestro de una menor con consentimiento y de adulterio.

148. Además de los cambios en el Código Penal, la Ley 10886/2004 amplió el artículo 129 del Código, relativo a las agresiones físicas, a fin de establecer un tipo especial de "violencia doméstica". En la ley se define el delito de violencia doméstica, se prescribe la detención de seis meses a un año para el agresor y se añade un tercio a la pena si la agresión física provoca una

lesión grave o la muerte cuando comete el delito un familiar o compañero de la víctima o alguien que convive o ha convivido con ella.

149. También en el ámbito civil se registraron cambios. En el nuevo Código Civil (Ley 10406/02), que entró en vigor a comienzos de 2003, se suprimieron las disposiciones anacrónicas que se referían a las mujeres de manera despectiva. En su artículo 1 se estipula ahora que todas las personas - y no todos los hombres, como se leía en el Código de 1916 - tienen derechos y obligaciones. En el nuevo Código se pone fin al derecho del hombre a solicitar la anulación del matrimonio en caso de que la esposa no fuera virgen en el momento de su celebración, así como a la posibilidad de que el padre pudiera desheredar a una hija "deshonesta". La autoridad de los padres sobre los hijos ha dejado de denominarse *pátrio poder* [patria potestad] para convertirse en *autoridad familiar*; en caso de separación de los padres, la custodia de los hijos ya no se concede obligatoriamente a la madre y debe prevalecer el principio de lo que más convengan al niño o el adolescente; y tanto el hombre como la mujer pueden adoptar ahora el apellido del otro en el matrimonio, mientras que en el código anterior solamente lo podía cambiar la mujer.

150. También con respecto a las innovaciones jurídicas, en aplicación de las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en su 29º período de sesiones y del Informe de fondo N° 51/01 (Caso Maria da Penha), preparado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en relación con la necesidad de promulgar legislación sobre la violencia doméstica y la adopción de medidas para prevenir y combatir la violencia contra la mujer, el Gobierno presentó en 2004 un proyecto de ley para reprimir la violencia doméstica y familiar contra la mujer en el Brasil. La ley se aprobó el 7 de agosto de 2006 con el número 11.340 y es conocida como "Ley Maria da Penha". La ley contiene mecanismos para reprimir la violencia doméstica y familiar contra la mujer y prescribe medidas para su protección, así como para la asistencia a las víctimas y el castigo de los responsables. Se preparó tras un debate entre organismos gubernamentales y representantes de la sociedad civil, lo cual pone de manifiesto la preocupación de la Secretaría Especial de Políticas para la Mujer por asegurarse de que el proyecto tuviera una base democrática y contara con una amplia participación de la sociedad.

151. En el ámbito del poder ejecutivo, además de la creación de la *Secretaría Especial de Políticas para la Mujer* hay que subrayar la existencia del Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer, establecido hace 21 años y revitalizarlo en 2003 con objeto de ofrecer a las mujeres trabajadoras la posibilidad de ser miembros. Últimamente se ha fomentado la creación de un mecanismo para la aplicación de las políticas públicas en los diversos niveles federativos, así como el establecimiento de consejos estatales y municipales adicionales sobre los derechos de la mujer. También hay que mencionar la Primera Conferencia Nacional sobre Políticas para la Mujer, celebrada en Brasilia en julio de 2004, a la que asistieron más de 2.000 mujeres, tanto delegadas como observadoras, procedentes de todo el país. En la celebración de esta conferencia intervinieron más de 120.000 mujeres, que participaron en las sesiones plenarias municipales y regionales y en las 27 conferencias estatales y del Distrito Federal. La Conferencia aprobó las directrices que se siguieron en la preparación del Plan Nacional de Políticas para la Mujer.

152. El Plan Nacional de Políticas para la Mujer, redactado en 2004 por un grupo interministerial en el que la sociedad civil estuvo representada por miembros del *Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer*, abarca cinco sectores estratégicos: 1) autonomía,

igualdad en el empleo y ciudadanía; 2) educación integradora y no sexista; 3) salud, derechos sexuales y derechos reproductivos de la mujer; 4) manera de combatir la violencia contra la mujer; y 5) gestión y vigilancia del Plan. La aplicación de las iniciativas en estos cinco sectores está a cargo de 22 órganos federales, que se han comprometido a dedicar sus esfuerzos y recursos a conseguir los objetivos y metas del Plan. La aplicación del Plan se debería haber completado para 2007, cuando se celebre la Segunda Conferencia Nacional, con arreglo a las directrices aprobadas por la Conferencia de 2004.

153. La actividad del Gobierno federal de promoción de la igualdad de género en las esferas del trabajo, la educación y la salud, que son los tres primeros pilares del Plan, se examinará ulteriormente en los artículos 7, 13 y 12 respectivamente. En el presente artículo se describirán las principales iniciativas relativas a los pilares cuarto y quinto del Plan, con mayor atención a la manera de combatir la violencia contra la mujer.

154. Entre las medidas de carácter normativo adoptadas por el Gobierno, ocupa un lugar destacado la notificación obligatoria de la violencia contra la mujer cuando la víctima reciba tratamiento en servicios de salud públicos o privados (Ley N° 10.778/03). Así, siempre que una mujer busque ayuda en un centro de salud debido a las lesiones sufridas a causa de violencia doméstica o sexual, se debe remitir obligatoriamente una notificación a los organismos municipales y estatales de salud y al Ministerio de Salud. Este procedimiento permite organizar una base de datos integrada de información sobre la violencia contra la mujer y contribuye a una evaluación más exacta de la cuestión, así como a la definición del perfil de las víctimas y los agresores.

155. También en relación con la lucha contra la violencia doméstica, en noviembre de 2005 se creó una *Oficina Central de Asistencia a la Mujer-Número de teléfono 180*, tal como se pedía en la Ley 10714/03, para recibir informes, orientar y remitir los casos de violencia contra la mujer a las autoridades pertinentes. Este servicio es también un instrumento importante para comprender mejor esta cuestión.

156. La política sobre la manera de combatir la violencia contra la mujer tiene por objeto la prevención y la asistencia y protección de las mujeres objeto de violencia, así como el castigo de los agresores. Se aplica mediante redes de servicios, la capacitación de profesionales, el establecimiento de normas para la asistencia, la mejora de la legislación e iniciativas capaces de modificar las normas culturales incompatibles con el respeto de los derechos humanos que todavía persisten en la sociedad brasileña. En la figura 9 de los anexos se indican los fondos asignados a las diversas actividades del Programa de Represión de la Violencia contra la Mujer en el período 2003-2005. Las redes de protección tratan de proporcionar una atención integral a las mujeres que son víctimas de violencia, en particular asistencia jurídica y social y servicios de salud, seguridad, educación y empleo. Las redes comprenden los siguientes servicios y organizaciones: *comisarías especializadas de policía de asistencia a la mujer (DEAM), centros de referencia, defensorías públicas y defensorías públicas de la mujer, Oficina del Mediador Público de la Secretaría Especial de Políticas para la Mujer*, institutos de medicina legal, servicios de salud, policía militar, cuerpos de bomberos y refugios seguros. La coordinación de los equipos, el intercambio de información y la planificación conjunta de iniciativas complementarias son requisitos esenciales para el funcionamiento de las redes, cuya creación sigue siendo un problema, en particular teniendo en cuenta que los servicios que forman parte de

ellas son competentes en distintas esferas de la administración pública estatal y municipal (figuras 10, 11, 12, 13 y 14 de los anexos).

157. Entre 2003 y 2004, la *Secretaría Especial de Políticas para la Mujer (SPM)* prestó apoyo al reacondicionamiento o el establecimiento de 27 centros de referencia y 34 refugios seguros. En 2005 se establecieron 46 centros y se renovó el equipo de tres servicios. La ayuda financiera de la SPM también permitió establecer 12 defensorías públicas de la mujer y cuatro núcleos especializados en la asistencia a las mujeres en defensorías comunes entre 2003 y 2005. En 14 campañas de publicidad llevadas a cabo entre 2003 y 2005 se alertó a la sociedad acerca de la perpetuación de la violencia doméstica y sus consecuencias.

158. El Gobierno brasileño ha invertido en el aumento del número de servicios de referencia en la esfera de la salud, para hacer frente a los casos de aborto contemplados en la legislación (artículo 128, I y II del Código Penal brasileño). En 1997 había 17 *Servicios de referencia para la asistencia integrada a las mujeres en situaciones de violencia*. En 2004, los servicios de asistencia a las mujeres y las adolescentes víctimas de violencia sexual, mediante el suministro de anticonceptivos de emergencia, era de 250: 77 hospitales, 173 centros de salud y 44 servicios de aborto legal, y se espera que esta red aumente un 30% para 2007.

159. Entre 2003 y 2005 se abrieron 15 *Comisaría de policía especializadas en la asistencia a la mujer*, así como cuatro núcleos para prestar asistencia a las mujeres en los distritos de policía. En 2004 se renovó el equipo de 50 comisaría y en 2005 y 2006 se están reacondicionamiento otras 150 (figuras 11 y 130 de los anexos).

160. Con respecto a la capacitación interdisciplinaria especial, se ha añadido un curso sobre género y violencia contra la mujer al programa de estudios de las academias de policía. Desde 2003 se aplica una metodología de capacitación interdisciplinaria en la formación de profesionales en los ámbitos de la seguridad pública (Departamento de Policía de Tráfico Federal, Departamento de Policía Federal, Policía Civil y Militar, etc.), los centros de salud y de referencia, los refugios seguros, las defensorías públicas y los organismos de las administraciones estatales y municipales. Entre 2003 y 2005 recibieron capacitación en todo el país 5.000 profesionales.

161. El Programa de *Género y Diversidad en la Escuela*, introducido en mayo de 2005 y todavía en fase experimental, tiene por objeto preparar a los maestros de las escuelas públicas para hacer frente a la diversidad en las aulas, de manera que se reduzcan las actitudes y el comportamiento que ponen de manifiesto prejuicios en relación con el género, las relaciones étnicas y raciales y la orientación sexual. El programa consiste en un curso para 1.200 educadores de la red de escuelas públicas, que ofrecen la *Secretaría Especial de Políticas para la Mujer* y el Ministerio de Educación, en asociación con la *Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial*, el Consejo Británico y el *Centro Latinoamericano de Sexualidad y Derechos Humanos*.

162. En el Plan Plurianual para 2004-2007 se incluyeron dos actividades específicas del Ministerio de Justicia, que constituyen una innovación importante en relación con la lucha contra la trata de personas en el Brasil: 1) la capacitación de profesionales de la red de atención a las víctimas, y 2) el diagnóstico de la trata de seres humanos en el país. En asociación con la Secretaría Especial de Derechos Humanos y la Secretaría Especial de Políticas para la Mujer, la

Secretaría Nacional de Justicia del Ministerio de Justicia está elaborando un proyecto denominado *Medidas contra la trata de personas en el Brasil*. La actividad piloto está coordinada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), de acuerdo con el *Programa Mundial de las Naciones Unidas contra la Trata de Personas*. En el proyecto se hizo un diagnóstico y se impartieron cuatro cursos para profesionales del derecho y la seguridad pública, con la asistencia de más de 300 personas. La publicación de un *Manual sobre la trata de personas con fines de explotación sexual*, dirigido a los profesionales que se ocupan directamente de casos de trata de personas para la explotación sexual y denuncian a los agresores, ha ayudado a combatir el delito de la trata de personas. Por iniciativa de estos organismos, se preparó la *Política Nacional de Lucha contra la Trata de Personas* y se sometió a consulta pública en junio de 2006. Mediante el Decreto N° 5.948, firmado el 26 de octubre de 2006, se aprobó la Política Nacional y se estableció el Grupo de Trabajo Interinstitucional con el fin de preparar un proyecto de Plan Nacional de Lucha contra la Trata de Personas.

163. El Gobierno brasileño no ha escatimado esfuerzos en la formación de una amplia base de datos integrada para la gestión de la política de lucha contra la violencia sexual y para mantener información sobre la violencia contra la mujer, proporcionada por los servicios de asistencia que forman parte de la red de protección antes mencionada. Dicha base de datos servirá de ayuda en la evaluación de la situación y en la formulación, vigilancia y modificación de la política para combatir la violencia contra la mujer.

164. Una de las iniciativas orientadas a generar conocimientos acerca de las cuestiones de género es la introducción, en 2005, del programa "*Mujer y Ciencia*", cuya finalidad es fomentar la producción científica y la reflexión sobre las relaciones de género en el país y promover la participación de la mujer en el ámbito de las ciencias y en carreras académicas. Esta iniciativa ha recibido del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico ayuda financiera por un total de 1,2 millones de reales y ha seleccionado 130 de las 338 propuestas presentadas. Como parte de la aplicación del programa, se promovió el *Encuentro Nacional de Núcleos y Grupos de Investigación* y se creó el *Primer Premio Establecimiento de la Igualdad de Género*, abierto a estudiantes de enseñanza media, de enseñanza superior y de posgrado.

165. Asimismo, se preparó el *Sistema Nacional de Información sobre el Género*, introducido en mayo de 2006, para proporcionar a los encargados de la formulación de políticas públicas, los especialistas en cuestiones de género, los maestros, los estudiantes y otros grupos interesados de la sociedad civil un conjunto de información sobre las cuestiones de género, seleccionadas entre las principales cuestiones sociales, incluidos los cambios registrados por la sociedad brasileña en los dos últimos decenios. Este sistema permite disponer de un cuadro de la situación de la mujer brasileña mediante datos del censo recopilados entre 1991 y 2000.

166. Por último, el Gobierno brasileño ha adoptado medidas específicas para eliminar las desigualdades que afectan a la mujer rural. Entre ellas cabe destacar las siguientes: 1) expedición obligatoria de títulos de propiedad de la tierra conjuntos a nombre de la pareja; 2) garantía de microcréditos para las mujeres, mediante la asignación de un 30% como mínimo de los fondos del *Programa Nacional para la Agricultura Familiar (PRONAF)*, preferiblemente a mujeres agricultoras, y el establecimiento del *PRONAF-Mujer*, línea de crédito especial para las mujeres inscritas en el marco del *Plan de Cultivo 2005/2006*; y 3) introducción del *Programa Nacional de Documentación de la Mujer Trabajadora Rural*, con objeto de proporcionar documentación civil básica gratuita a las mujeres establecidas en el marco de la reforma agraria y a las mujeres

agricultoras con familia, concediéndoles así el derecho a una serie de prestaciones de la seguridad social y a la obtención de títulos conjuntos de propiedad de la tierra. Se han expedido más de 211.000 documentos en beneficio de más de 122.000 mujeres trabajadoras rurales. Estas actuaciones del Gobierno se presentan con mayor detalle en el *Cuarto Informe del Brasil al Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*.

ARTÍCULO 4

167. El sistema jurídico en vigor en el país se basa en la dignidad de la persona humana, que es uno de los fundamentos de la Constitución Federal (artículo 1, III) y piedra de toque en la interpretación de los órganos, funciones y actividades del Estado, que tienen el deber de respetarla y protegerla.

168. Esto da lugar a importantes corolarios, como la excepcionalidad de las restricciones de los derechos, que están especificadas expresamente en la Constitución Federal, por ejemplo en caso de declaración de estado de defensa o estado de sitio. El Presidente de la República puede declarar el estado de defensa durante 60 días como máximo, cuando sea necesario para proteger o restablecer con prontitud el orden público o la paz social amenazados por una inestabilidad institucional inminente o afectados por catástrofes naturales de gran magnitud. En tales casos se permite la restricción del derecho de reunión o el derecho a la confidencialidad de la correspondencia y las comunicaciones telegráficas y telefónicas. Cuando las medidas adoptadas en un estado de defensa son ineficaces, o en caso de declaración de guerra o de respuesta a una agresión exterior, es admisible la declaración del estado de sitio, siempre que el Presidente de la República obtenga la aprobación previa del Congreso Nacional. Dicha vinculación entre los dos poderes se produce precisamente porque en un estado de sitio se impone una restricción excepcional de ciertos derechos por un tiempo limitado, por ejemplo: 1) la obligación de permanecer en una localidad determinada; 2) la detención en locales no destinados a personas acusadas de delitos comunes o condenadas por ellos; 3) la restricción de la inviolabilidad de la correspondencia, la confidencialidad de las comunicaciones, el suministro de información y la libertad de prensa, radiodifusión y televisión; 4) la suspensión de la libertad de reunión; 5) el registro y la detención en el domicilio; 6) la intervención en empresas de servicios públicos; y 7) la requisa de bienes.

169. El Gobierno no puede utilizar la progresividad característica de los derechos económicos, sociales y culturales para justificar el aplazamiento indefinido de su aplicación. Tal como se establece en el Pacto, solamente son admisibles limitaciones de carácter jurídico. El Tribunal Supremo Federal, que es el guardián e intérprete de la Constitución por lo que respecta a la validez de los derechos económicos, sociales y culturales, promulgó una decisión sobre este asunto con respecto al Problema de Inobservancia de Derechos Fundamentales-ADP N° 45, de 29 de abril de 2004. Sin examinar el objeto del procedimiento, el Presidente de la República vetó un artículo de la Ley de Directrices Presupuestarias de 2003 que garantizaba fondos para los servicios de salud, estableciendo un marco para la actuación judicial con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales: *"A pesar de que la formulación y aplicación de políticas públicas depende de las opciones políticas de quienes, por delegación popular, han recibido un mandato electivo, hay que reconocer que, a este respecto, la libertad de formulación del legislador y la libertad de actuación del poder ejecutivo no se consideran absolutas. (...) En el caso de que estos poderes del Estado actuasen de manera no razonable o con la clara intención de neutralizar y comprometer la eficacia de los derechos sociales, económicos y culturales y*

*afectando, como consecuencia de una inercia injustificable del Estado o un comportamiento gubernamental abusivo, al núcleo intangible formado por un conjunto irreducible de condiciones mínimas necesarias para una vida digna y esenciales para la propia supervivencia de la persona, en ese caso estaría justificada, como ya se ha subrayado anteriormente, y por razones basadas en un imperativo ético y jurídico, la posibilidad de intervención del poder judicial, a fin de garantizar a todos el acceso a los bienes cuyo disfrute les haya negado injustamente el Estado*¹⁷.

170. A la vista de lo expuesto, en el caso de que una inercia injustificable del Estado afecte al conjunto irreducible de condiciones mínimas necesarias para una vida digna y esencial para la propia supervivencia de la persona, el poder judicial puede intervenir a fin de garantizar el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

171. Hay que entender la distinción entre restricciones de los derechos y ponderación de los derechos, tratándose en el Segundo caso de limitaciones de carácter jurídico, puesto que no hay ningún derecho absoluto. De conformidad con el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, el Tribunal Supremo Federal ha interpretado que *el estatuto constitucional de los derechos humanos, al delinear el sistema jurídico al que están sujetos - y considerando la base ética en que se apoyan - permite la imposición de limitaciones de carácter jurídico, de manera que por una parte se proteja la integridad del interés social y por otra se garantice la coexistencia armoniosa de las libertades, ya que no se puede ejercer ningún derecho o garantía en detrimento del orden público o con menosprecio de los derechos y garantías de terceros*¹⁸. El Tribunal Supremo pone de relieve que solamente pueden limitar la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales el bienestar general y los derechos de los demás.

172. Las decisiones indicadas del Tribunal Supremo Federal ponen de manifiesto la importancia que han adquirido en el Brasil los derechos económicos, sociales y culturales exigibles y garantizados judicialmente.

ARTÍCULO 5

173. Al ratificar el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, el Estado brasileño confirió a sus disposiciones fuerza de normas internas. La Constitución Federal también comprende una amplia gama de derechos económicos, sociales y culturales. En consecuencia, las restricciones especificadas expresamente sólo se pueden aplicar en períodos de excepción. La imposición de restricciones ilegales es, pues, incompatible con el compromiso adquirido por el Gobierno y la sociedad del Brasil de respetar estos derechos.

ARTÍCULO 6

174. Con respecto a la aplicación del derecho al trabajo, los párrafos que siguen se concentrarán en las actuaciones del Estado brasileño encaminadas a llevar a la práctica este derecho, de

¹⁷ Fragmento del dictamen sobre el ADP N° 45, del Magistrado Relator Celso de Mello, decisión del 4 de julio de 2005: www.stf.gov.br, consultado el 22 de mayo de 2006.

¹⁸ Fragmento del dictamen sobre el MS 23452, escrito por el Magistrado Relator Celso de Mello, DJ, 5/12/00 en: *A Constituição e o Supremo*, www.stf.gov.br, consultado el 12 de marzo de 2006.

acuerdo con tres principios para la realización de un trabajo digno: 1) disponibilidad del empleo que se necesite en el marco de la política general; 2) accesibilidad, en relación con la distribución por características personales de los trabajadores (género, raza, juventud y discapacidad) en el entorno laboral; y 3) aceptabilidad y calidad y protección de la salud y la seguridad de los trabajadores (véanse las observaciones en el artículo 7 sobre los datos relativos a la eliminación del subempleo, el trabajo en condiciones de esclavitud y el trabajo infantil).

175. La economía brasileña goza de mayor estabilidad desde 1994. Desde el último trimestre de 2003 ha registrado un crecimiento ulterior cada año. En 2004 creció un 4,9% y en 2005 un 2,3%. Con el crecimiento económico, la tasa de desempleo descendió (figura 15 de los anexos). Los ingresos de exportación pasaron de 60.000 millones de dólares EE.UU. en 2003 a 118.000 millones de dólares en 2005. La tasa de desempleo de 2004, con un 9,0%, fue la más baja desde 1999. El aspecto más importante de este período es el hecho de que la reducción del desempleo se debió al mayor número de personas que trabajaban, que se elevó de 76,1 millones a 82,8 millones, debido sobre todo a una generación más intensiva de puestos de trabajo en el sector estructurado más que de los no vinculados a dicho sector y del subempleo. El número de trabajadores en el mercado del sector estructurado subió de 28,8 millones en 2001 a 32,8 millones en 2004. La mayor estabilidad de la economía brasileña también se pone de manifiesto en el pago de la deuda al Fondo Monetario Internacional a comienzos de 2006 y la política de reducción de los tipos de interés, dos factores que han tenido una influencia decisiva en el crecimiento del país.

176. La realización del derecho al trabajo adopta formas diferentes entre los distintos grupos sociales. En el Brasil, las mujeres y los negros constituyen grandes mayorías en la población económicamente activa. Según los datos de 2004 (Encuesta Nacional por Hogares, PNAD), las mujeres representan el 43% de la población económicamente activa y los negros el 48% (cuadros 26, 27 y 28 de los anexos). A pesar de estar mejor calificadas (las trabajadoras tenían en 2003 como promedio 7,8 años de escolarización, frente a 6,8 de los trabajadores), las mujeres siguen ganando salarios bastante inferiores a los que perciben los hombres. En estudios recientes se pone de manifiesto que los ingresos mensuales medios de los trabajadores blancos (864,70 reales) son alrededor del doble de los que obtienen los trabajadores negros (439,00 reales). El análisis de estas cifras, teniendo cuenta la variable de género, demuestra que los ingresos mensuales de las mujeres negras (347,90 reales) son casi un 70% inferiores a los de los hombres blancos (1027,50 reales) y equivalen aproximadamente al 50% de los ingresos de las mujeres blancas (652,20 reales). Los ingresos mensuales medios de las trabajadoras negras son incluso inferiores a los de los hombres negros (500,40 reales).

177. Las posibilidades de empleo de las personas con discapacidad está garantizada por la reserva del 5% al 20% de los puestos de la administración pública, que se cubren mediante concurso público. Las empresas privadas deben emplear a personas con discapacidad como sigue: un 2% de puestos en las empresas que tengan de 100 a 200 empleados; un 3% en las empresas de 201 a 500 empleados; un 4% en las empresas de 500 a 1000 empleados; y un 5% en las empresas de más de 1000 empleados.

178. En relación con los jóvenes, la Constitución Federal prohíbe el trabajo de los niños hasta la edad de 14 años. Los adolescentes de 14 a 16 años pueden trabajar como aprendices y los jóvenes de 16 a 24 años pueden trabajar como aprendices o en empleos normales. El Gobierno también ha aplicado políticas de fomento del primer empleo.

A. Medidas adoptadas para la aplicación progresiva del derecho al trabajo

179. El derecho al trabajo está consagrado en la Constitución Federal. La libertad de trabajo forma parte de los derechos y deberes individuales y colectivos garantizados por la Constitución Federal (artículo 5, XIII de la CF), que estipula que ninguna circunstancia, incluido el empleo, puede violar las libertades políticas y económicas fundamentales y que el orden económico se debe fundamentar en la valoración del trabajo humano. Por consiguiente, aun cuando el Brasil no haya quedado al margen de la tendencia internacional a una intensificación en los últimos años de los debates acerca del aumento de la flexibilidad de las normas laborales, esta posibilidad es limitada, como manifiesta claramente el Tribunal Supremo Federal: *la Constitución en vigor autoriza a los interlocutores sociales, mediante acuerdos colectivos, a flexibilizar la rigidez de algunos de los derechos sociales de los trabajadores urbanos y rurales cuando, por ejemplo, permiten una reducción del trabajo, la compensación de horarios durante la semana y la duración de la jornada laboral en turnos continuos alternativos. [...] Ahora bien, es necesario que este derecho, que no está restringido, se ejerza de acuerdo con principios y normas que no comprometan la salud física, psicológica y financiera del trabajador (Recurso de Revista N° 635122/2000).*

180. El principio de la voluntad autónoma en el ámbito del derecho al trabajo está sujeto a fuertes limitaciones, debido al establecimiento por ley de unas condiciones mínimas de trabajo cuya inobservancia en detrimento de los trabajadores no es posible, dada su función en el orden público. La autorización constitucional para flexibilizar las relaciones laborales no es amplia y se limita a permitir la reducción de los derechos garantizados expresamente por la ley (*Embargo em Recurso de Revista N° 764185*).

181. El Estado ha puesto en marcha políticas de empleo, trabajo e ingresos, junto con iniciativas encaminadas a consolidar y reestructurar el Sistema Público de Empleo, consistentes en: 1) actuaciones en relación con el seguro de desempleo; 2) intermediación de la mano de obra; 3) calificación social y profesional; 4) concesión de microcréditos con una orientación específica; 5) formas de economía solidaria; 6) políticas públicas de primer empleo para los jóvenes; 7) información sobre el mercado laboral; 8) lucha contra la discriminación por motivos de género, raza o discapacidad; y 9) aplicación de normas para garantizar la salud y la seguridad del trabajador.

182. Con este fin, la administración pública federal cuenta con un volumen significativo de recursos, procedentes fundamentalmente de las recaudaciones del impuesto del *Programa de Integración Social (PIS)* y el impuesto del *Patrimonio del Funcionario Público (PASEP)*. Estos recursos se complementan con las multas impuestas por el Ministerio Público del Trabajo a las empresas que incumplen la legislación laboral y las indemnizaciones por daños y sufrimientos colectivos con arreglo a las *Condiciones de Ajuste de la Conducta* (documento extrajudicial que impone a los empleadores la obligación de hacer y no hacer ciertas cosas) o en virtud de acciones civiles de la magistratura de trabajo. Estos recursos van en su totalidad al *Fondo de Asistencia a los Trabajadores (FAT)*. En el trienio 2003-2005, los recursos de los programas de generación de empleo e ingresos del FAT casi duplicaron los del trienio anterior, superando los 41.000 millones de reales (recuadro 14 de los anexos).

183. La gestión tripartita y paritaria del FAT permite mantener un diálogo permanente con los principales sectores de la sociedad, por medio del *Consejo Deliberativo del FAT (CODEFAT)*, en el que están representados el Gobierno, los trabajadores y los empresarios.
184. Los programas que se llevan a cabo con recursos del FAT tienen por objeto fortalecer las políticas de empleo, en particular para los grupos vulnerables, aumentando el número de trabajadores que reciben asistencia del Sistema Público de Empleo, reduciendo el tiempo para la (re)inserción en el ámbito productivo y rebajando los costos sociales del desempleo.
185. Lo primero que hay que señalar es la asistencia financiera destinada a las personas excluidas recientemente del mercado laboral, en forma de seguro de desempleo. Como promedio, reciben el seguro de desempleo cinco millones de personas en unos 4,2 plazos (cuadro 29 de los anexos). En los últimos años se ha registrado un aumento del número de beneficiarios, debido a la necesidad de prestar asistencia a sectores del contingente de trabajadores que se reconoce que merecen especial atención, como los empleados domésticos, los pescadores artesanales, los trabajadores rescatados de una situación semejante a la esclavitud y los trabajadores cuyo contrato de trabajo se ha suspendido.
186. Desde 2002 han aumentado todas las formas del seguro de desempleo, tanto por lo que se refiere al número real de beneficiarios como a los desembolsos financieros.
187. La intermediación laboral tiene como objetivo corregir la asimetría de la información que se produce de manera natural en el mercado laboral, contribuyendo así a combatir el desempleo. A este respecto, la red de asistencia que comprende el *Sistema Nacional de Empleo (SINE)* mantiene una base de datos con un registro de la vida profesional y personal del trabajador y un archivo de los puestos disponibles en el mercado laboral. El SINE mantiene esta información para cotejar los intereses de los trabajadores que utilizan el Sistema con los puestos del mercado laboral y las necesidades de mano de obra de las empresas. Hay que señalar además que en la cuarta parte de estos puestos se concede prioridad a los jóvenes (de 16 a 24 años), a las personas mayores de 40 años y a las mujeres.
188. Entre las medidas encaminadas a seguir protegiendo a los menos favorecidos, cabe señalar los esfuerzos constantes para aumentar la eficacia del sistema de intermediación laboral. En 2005 se registró crecimiento en todas las variables (número de inscritos, puestos vacantes identificados, remitidos, colocados) en comparación con 2004. De los 5,25 millones de trabajadores inscritos en el SINE, se ofrecieron oportunidades de empleo a 4.046.060 y se (re)colocó a 934.000 en el mercado laboral, con un aumento del 5% sobre 2004 y del 10% sobre 2003. Los 934.000 colocados ocuparon el 53% de los puestos vacantes identificados en 2005, manteniéndose el mismo porcentaje de los años anteriores.
189. En 2003 el Gobierno introdujo el *Plan Nacional de Calificación (PNQ)* para la integración y coordinación de las políticas públicas de empleo y llevó a cabo una universalización progresiva del derecho de los trabajadores a la calificación social y profesional. La principal diferencia de este Plan es que concentra sus iniciativas en las necesidades de los mercados regionales. Está orientado con preferencia a los jóvenes desempleados, las personas de ascendencia africana e indígena, las mujeres cabeza de familia, las personas de más de 40 años, las personas con discapacidad, los trabajadores rurales, los agricultores familiares, las personas asentadas en el marco del programa de reforma agraria, los trabajadores por cuenta propia, los empleados

domésticos, los ex reclusos y los trabajadores de empresas afectadas por procesos de modernización.

190. El Plan funciona de manera coordinada, de acuerdo con directrices y procedimientos institucionales comunes y de forma descentralizada, por medio de tres mecanismos distintos y complementarios: *Planes Territoriales de Calificación (PlanTeQs)*, *Proyectos Especiales de Calificación (ProEsQs)* y *Planes Sectoriales de Calificación*.

191. Los *Planes Territoriales de Calificación* tienen como finalidad cotejar la oferta de calificación con las demandas derivadas de las políticas de desarrollo regional/local. Los pueden llevar a cabo los estados, los municipios con una población de más de un millón de habitantes y los consorcios de municipios de una misma región o microrregión. Los administran conjuntamente los departamentos estatales o municipales de trabajo y las comisiones de empleo (en las que están representados los trabajadores y los empresarios). La mayor parte del Plan Nacional de Calificación se lleva a cabo mediante los PlanTeQs.

192. Los *Planes Sectoriales de Calificación* tienen las siguientes características: pueden tener una duración de hasta dos años; se ejecutan por medio de asociaciones de los sectores público-privado; se llevan a cabo en 51 municipios de siete estados brasileños; y están financiados con cargo al *Fondo de Asistencia a los Trabajadores*. Las primeras iniciativas se orientaron a la aeronáutica, la metalurgia, el turismo y el trabajo doméstico, mientras que las próximas se dirigirán a la construcción civil, la agricultura y las prospecciones de petróleo y gas.

193. Los *Proyectos Especiales de Calificación (ProEsQs)* se llevan a cabo por medio de acuerdos entre el Departamento de Calificación de la *Secretaría de Políticas Públicas y Empleo*, del Ministerio de Trabajo y Empleo, y organizaciones nacionales o regionales sin fines de lucro con una especialización demostrada, competencia técnica y capacidad de ejecución en el ámbito de la calificación social y profesional que estén dispuestas a realizar proyectos encaminados a mejorar y universalizar las Políticas Públicas de Calificación.

194. Algunos de los objetivos del *Programa Nacional de Microcrédito Productivo Orientado (PNMPO)* consisten en estimular la generación de trabajo e ingresos entre los microempresarios en pequeña escala, el suministro de recursos financieros y la ampliación de la asistencia técnica a las instituciones vinculadas al programa, con miras a su fortalecimiento para prestar servicios a los pequeños empresarios. En 2005 se beneficiaron 55 *Instituciones de Microcrédito Productivo Orientado (IMPO)* y se concedieron préstamos por un total de 214 millones de reales mediante créditos de bancos públicos y de desarrollo. El 25% de esta suma fue de nuevos recursos generados por el Programa Nacional. Durante el mismo período utilizaron el microcrédito productivo 145.000 pequeños empresarios.

195. Además, el *Fondo de Asistencia a los Trabajadores (FAT)* también financia el *Programa de Modernización del Parque Industrial Nacional (Modermaq)*, introducido con el fin de promover la modernización de la industria y dinamizar el sector de los bienes de capital. El programa consiste en líneas de crédito con recursos del Banco Nacional de Desarrollo y del FAT. Se permiten operaciones de crédito con tipos de interés fijos, y los riesgos derivados de las variaciones de los tipos de interés a largo plazo están cubiertos por el Gobierno federal mediante asignaciones presupuestarias específicas.

196. Las líneas de crédito para la construcción civil dieron buenos resultados en 2003-2005, con un ritmo de crecimiento muy superior al del período anterior y un volumen total de recursos de unos 2.000 millones de reales. También cabe señalar las líneas de crédito orientadas a las exportaciones, en las que se utilizaron recursos por un total aproximado de 6.600 millones de reales, cinco veces más que en el trienio anterior, y las destinadas a la innovación y difusión tecnológicas, con un volumen total de recursos de alrededor de 321 millones de reales, 12 veces más que en el período anterior.

197. Otra iniciativa importante es la capacitación de los agentes de crédito con respecto a las cuestiones de género. La iniciativa tiene como objetivo sensibilizar a los agentes para el desempeño de sus funciones, con el fin de mejorar la calidad del servicio y ampliar así la demanda de crédito entre las mujeres, en particular las de menor poder adquisitivo. Con objeto de ampliar el acceso de las mujeres al crédito y al microcrédito productivo urbano, en 2005 se sensibilizó a 250 operadores profesionales de microcrédito y se mejoró su calificación en 10 estados brasileños de todas las macrorregiones del país, mediante el proyecto titulado "*Acceso al microcrédito-Necesidad de género: Proyecto estratégico para ampliar la clientela femenina*".

198. Las líneas de crédito en el marco del *Programa de Generación de Empleo e Ingresos (PROGER)* fueron también un factor importante en la incorporación de trabajadores al mercado laboral. Se presta especial atención al apoyo a los sectores con un alto coeficiente de mano de obra, que tienen prioridad en las políticas gubernamentales de desarrollo, en particular las microempresas y las pequeñas empresas, las cooperativas y asociaciones de trabajadores, los profesionales liberales y los microempresarios de bajos ingresos de las zonas urbanas y rurales.

199. Además, hay también programas para satisfacer las necesidades de inversión de sectores y regiones específicos, con miras al mejoramiento de la infraestructura, el aumento de la competitividad y las exportaciones y la (re)incorporación de los trabajadores de bajos ingresos a actividades productivas.

200. Uno de los elementos innovadores de la política de empleo es el estímulo del protagonismo de los trabajadores autónomos sin vinculaciones con empresarios o empleadores mediante programas de fomento de una economía solidaria. En una encuesta realizada en 2005 se comprobó que había por lo menos 1,25 millones de trabajadores que ejercían el derecho al trabajo como autónomos. El trabajo por cuenta propia abarca una amplia variedad de actividades, desde la agricultura familiar hasta parques metalúrgicos colectivos de grandes dimensiones o empresas del sector de servicios. Estas actividades se caracterizan por estar el capital en manos de los que trabajan en ellas¹⁹ y por la gestión del capital mediante mecanismos democráticos en los que está garantizada la participación de los trabajadores.

201. El considerable contingente de trabajadores que se ocupan de actividades de economía solidaria indujo al Gobierno federal a establecer en 2003 la *Secretaría Nacional de Economía Solidaria*, dependiente del Ministerio de Trabajo y Empleo, que ha adoptado las siguientes medidas para garantizar el éxito de las alternativas abiertas a los trabajadores: 1) apoyo a la red de

¹⁹ El capital no siempre pertenece por entero a los trabajadores. Sin embargo, lo importante es que las relaciones sean tales que se pueda considerar que es una empresa de los trabajadores, es decir, que no exista una distinción entre patrón y propietario.

universidades públicas y privadas que respaldan las cooperativas populares; 2) ayuda a la comercialización y la salida de la producción; 3) creación de asociaciones con las administraciones municipales y estatales para la aplicación conjunta de políticas de economía solidaria en sus territorios, como ilustra ahora la creación de 21 *Centros Públicos de Economía Solidaria* (que son una referencia para estas políticas en los lugares respectivos); 4) establecimiento de líneas de crédito específicas para el sector en asociación con instituciones financieras oficiales; y 5) *Programa de Recuperación de Empresas por los Trabajadores Organizados en Régimen de Autogestión*, que durante el primer año contribuyó a la recuperación de 139 empresas que habían quebrado.

202. Los programas de *Economía Solidaria* incluyen iniciativas especiales en favor de los remanentes de comunidades *quilombos*, de las que se han beneficiado más de 76.000 familias mediante el establecimiento de agentes de desarrollo solidario. El éxito de esta iniciativa fue tal que en 2006 se extendió a otros sectores, como los derivados del *Movimiento de Trabajadores Desempleados* y un gran número de cadenas productivas específicas. Las iniciativas de *Economía Solidaria* también están llegando a los usuarios del servicio de salud, mediante una asociación entre el Ministerio de Trabajo y Empleo y el Ministerio de Salud en apoyo de la formación de cooperativas sociales.

203. Con respecto al trabajo de los jóvenes, se menciona la inexperiencia y la escasa calificación de este contingente de trabajadores jóvenes como el motivo de la falta de interés por parte de algunas empresas para contratarlos. Con el fin de promover y respaldar el acceso de los jóvenes a las oportunidades de empleo, el Gobierno federal ha introducido los siguientes programas de formación profesional: *Pró-Jovem*, *Escuela de Fábrica*, *Programa de Integración de la Formación Profesional en la Enseñanza Media para Jóvenes y Adultos* y *Consortios de la Juventud*.

204. El *Pró-Jovem* es el principal programa federal dirigido a los jóvenes. Su finalidad es responder a la demanda de asistencia de urgencia de un sector extraordinariamente vulnerable de la población juvenil, que tiene un nivel bajo de escolarización y dificultades para incorporarse al mercado laboral estructurado. El programa también tiene por objeto elevar el nivel de escolarización y calificación profesional de los jóvenes de 18 a 24 años y fomentar su participación en el trabajo comunitario. Para poder acceder a él, los solicitantes tienen que haber concluido el cuarto grado de la enseñanza elemental, pero no el octavo. Durante un período de 12 meses se ofrece a los participantes: 1) un curso para mejorar su capacidad de aprendizaje, a fin de que concluyan la enseñanza elemental; 2) formación profesional; y 3) módulos de formación con miras a su integración digital. Durante este período los participantes reciben una subvención mensual de 100 reales y deben prestar servicios a la comunidad.

205. En 2005, el programa *Pró-Jovem* se llevó a cabo en las capitales de todos los estados y en el Distrito Federal con un presupuesto de 311 millones de reales. La consignación presupuestaria proyectada para 2006 permitirá ampliar el programa a las zonas metropolitanas de las capitales con una población de más de 200.000 habitantes; en total son 34 ciudades con 57.600 puestos. Después de apenas año y medio, ahora están inscritos en el programa unos 95.000 jóvenes y 111.000 en proceso de inscripción (examen de idoneidad) en las capitales y en otras ciudades.

206. En el marco del programa de *Escuela de Fábrica*, preparado en asociación con organizaciones no gubernamentales, gestores públicos y empresas, se capacita a jóvenes de bajos

ingresos para incorporarse al mercado laboral, ofreciendo cursos de formación profesional a 12.000 solicitantes en 250 municipios. Para participar, los solicitantes deben tener de 16 a 24 años de edad, unos ingresos familiares per cápita de hasta 1,5 veces el salario mínimo y estar matriculados en el sistema público de enseñanza elemental o media o en programas de educación del Gobierno federal. El Ministerio de Educación invirtió 25 millones de reales en este programa en 2005, incluida una subvención escolar para cada estudiante. Las inversiones previstas para 2006 son en total de 54 millones de reales y el objetivo es la formación de 40.000 jóvenes para el final del año.

207. El *Programa de Integración de la Formación Profesional en la Enseñanza Media para Jóvenes y Adultos (Proeja)* fortalece los proyectos de integración social del Gobierno brasileño mediante la formación profesional y la elevación del nivel escolar de los trabajadores mayores de 18 años que hayan interrumpido los estudios. En este programa, creado en junio de 2005, se capacitó a 8.000 trabajadores en ese año, mediante cursos de formación para principiantes y continuada, con un total de 1.600 horas, y cursos técnicos con un total de 2.400 horas. El presupuesto del programa para 2006 es de 21 millones de reales, de los cuales 15 millones se destinan a las 144 instituciones de la Red Federal de Formación Profesional y Tecnológica y seis millones a los estados federales.

208. El Estado brasileño ofrece a los jóvenes que tienen dificultades para beneficiarse de estos programas patrocinados por el Gobierno, como *quilombolas*, indígenas, adolescentes bajo custodia para su rehabilitación social y educativa y jóvenes con discapacidades, la oportunidad de participar en Consorcios Sociales de la Juventud. También pueden participar en el programa los jóvenes rechazados tres veces por los empleadores debido a la falta de calificación. Cada consorcio, formado por organizaciones de la juventud que lleven legalmente establecidas más de cinco años y cuenten con 10 entidades o movimientos sociales como mínimo, debe buscar el apoyo de instituciones públicas, el sector empresarial y organismos de financiación y cooperación, con objeto de conseguir la calificación de los jóvenes y su incorporación al mercado laboral (cuadro 31 de los anexos). Corresponde al Ministerio de Trabajo y Empleo firmar los acuerdos con las instituciones, denominadas "entidades ancla", propuestas por el Consejo de Gestión, la Delegación Regional de Trabajo (DRT) y la Secretaría de Políticas Públicas de Empleo.

209. El Consorcio proporciona una calificación básica orientada a la integración digital; los valores humanos de ética y ciudadanía; la educación sobre el medio ambiente, la salud y la calidad de vida; las iniciativas encaminadas a estimular y respaldar un nivel de escolarización más elevado; y la participación en algún taller de enseñanza empresarial. Estos jóvenes tienen que estar matriculados en la escuela, pero sin haber terminado la enseñanza media, y proceder de familias con unos ingresos per cápita de hasta medio salario mínimo. El objetivo de los consorcios es incorporar por lo menos el 40% de los jóvenes participantes a empleos del sector estructurado u ocupaciones alternativas generadoras de ingresos.

210. De conformidad con las disposiciones de los Convenios 100 y 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Constitución Federal relativas a la promoción de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres y a la lucha contra todas las formas de discriminación en el empleo y en las ocupaciones, las iniciativas antes mencionadas se basan en el principio de la igualdad de género y raza, en particular con respecto a la calificación profesional para la incorporación al mercado laboral.

211. En agosto de 2004, el Estado brasileño se unió a los demás países del Cono Sur para la creación de una *Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades en el Trabajo sin Distinción de Género o Raza*, en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Empleo del Brasil. Esta Comisión está formada por representantes del Gobierno, los empleadores y los trabajadores y es una demostración de los esfuerzos del Gobierno federal para superar el atraso histórico con respecto a la igualdad de oportunidades y la lucha contra la discriminación. Tiene como principal finalidad la formulación de recomendaciones y propuestas para las políticas públicas de igualdad de oportunidades y de lucha contra la discriminación en el trabajo, con especial atención a las cuestiones relativas al género y la raza.

212. Por lo que se refiere a la eliminación de la discriminación en el mercado laboral, entre las iniciativas llevadas a cabo cabe mencionar las siguientes: 1) elaboración de una *Política Nacional para la Eliminación de la Discriminación Racial en el Empleo y las Ocupaciones y la Promoción de la Igualdad Racial*, mediante seminarios regionales y nacionales; y 2) *Programa de Fortalecimiento Institucional para la Igualdad de Género y Raza, la Erradicación de la Pobreza y la Generación de Empleo*. El objetivo de este programa es facilitar la integración de las cuestiones de género y raza en las estrategias de lucha contra la pobreza y las políticas y programas de generación de empleo e ingresos, mediante el fortalecimiento de la capacidad institucional de las administraciones, las organizaciones sociales y las organizaciones de trabajadores y de empleadores, prestando especial atención a la formación de gestores que formulen y apliquen estas políticas.

213. En la legislación se contempla la protección de la mujer trabajadora. La Constitución Federal le garantiza una licencia de maternidad de 120 días, sin pérdida del empleo o el salario (artículo 7, XVIII de la CF), y protege a las empleadas embarazadas frente al despido arbitrario o sin una causa justa desde la fecha de confirmación del embarazo hasta cinco meses después del parto (artículo 10, I, b de las Disposiciones Constitucionales Transitorias). La *Legislación Laboral Refundida (CLT)* también garantiza a la mujer el cambio de función por motivos de salud y su reincorporación a la original, el permiso para consultas médicas en horario de trabajo (artículo 392, párrafo 4), la rescisión del contrato de un trabajo realizado en condiciones perjudiciales para la salud (artículo 395) y el derecho a dos descansos de 30 minutos durante las horas de trabajo para amamantar a los hijos hasta los seis meses de edad (artículo 396).

214. Las garantías de la CLT solamente se aplican a las mujeres empleadas en el mercado laboral estructurado, con cartilla laboral registrada legal y que contribuyen al sistema de seguridad social brasileño. Estos derechos no se extienden en su totalidad a las trabajadoras del servicio doméstico, que representan el 17% de las mujeres económicamente activas y que no están incluidas en el régimen de la CLT. Las trabajadoras del servicio doméstico no tienen derecho a la estabilidad en el empleo en caso de embarazo ni tienen acceso al seguro de desempleo o el pago de horas extraordinarias.

215. En noviembre de 2005 se introdujo el *Plan de Calificación para el Trabajo Doméstico y la Ciudadanía*, orientado a la calificación profesional y social de las trabajadoras del servicio doméstico. En siete ciudades en las que se ha llevado a cabo el proyecto piloto (Recife, Salvador, Aracaju, São Luiz, Campinas, São Paulo y Rio de Janeiro), estas trabajadoras tienen acceso a programas de calificación combinados con la elevación de su nivel de escolarización (enseñanza elemental). Con objeto de eliminar la falta de registro de las empleadas domésticas como factor limitante del disfrute de los derechos laborales, la reciente Medida Provisional N° 284/2006

permite a los empleadores deducir de su impuesto sobre la renta su contribución a la Seguridad Social sobre los salarios de las empleadas (12% del total). Esta medida trata de estimular la regularización de la situación laboral de estas trabajadoras, de manera que puedan tener acceso a las prestaciones de la seguridad social. El Gobierno federal espera regularizar inicialmente la situación laboral de algo más de 1,2 millones de empleadas domésticas. Cabe mencionar también la distribución de 50.000 folletos en los que se explican los derechos de las trabajadoras del servicio doméstico y la Campaña Nacional de Radio respaldada por el Gobierno federal para fomentar la regularización y valorización de las empleadas domésticas en el Brasil.

216. El aumento del número de mujeres con acceso real a estos derechos sociales sigue siendo un desafío constante, no sólo para las empleadas domésticas y otras trabajadoras del sector no estructurado, sino también en relación con las que están protegidas por la legislación, cuyo acceso a tales derechos se ve dificultado por el incumplimiento por parte de los empleadores de las normas específicas que rigen estos asuntos. Con respecto a los derechos de la mujer trabajadora, la inspección de las autoridades laborales sigue los mismos procedimientos aplicables a otros derechos, reprimiendo las actividades delictivas, aplicando sanciones y fomentando prácticas laborales justas. El incumplimiento de cualquiera de estas normas por parte de los empleadores está sujeto a reparación judicial.

217. El *Programa Pró-Equidade de Gênero* [Programa para la Igualdad de Género], introducido en septiembre 2005, tiene los siguientes objetivos: 1) contribuir a la eliminación de todas las formas de discriminación con respecto al acceso, la remuneración, la promoción y la estabilidad en el empleo; 2) alentar a los empleadores a adoptar prácticas de gestión que promuevan la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en sus empresas; y 3) establecer una base de datos sobre prácticas de gestión que respeten la igualdad de género en el mercado laboral. En su fase inicial, este programa está orientado a las empresas públicas dispuestas a asumir el compromiso de aplicar durante un año iniciativas encaminadas a promover la igualdad de género y combatir todas las formas de discriminación en dos sectores fundamentales: la gestión del personal y la cultura organizativa. Ya se han adherido al programa 17 empresas públicas, que pueden recibir el *Sello Pró-Equidade de Gênero* si al final del primer año han completado el plan de acción propuesto. Una de las formas adoptadas para la eliminación de la discriminación en el empleo es la sobrerrepresentación de mujeres y negros en los programas de incentivos.

218. Para impedir la discriminación de las 537.000 personas con algún tipo de discapacidad que ya están trabajando y promover la mejora del acceso al trabajo de otras personas con discapacidad, el Gobierno ha supervisado con diligencia el cumplimiento de la Ley de Cupos. En 2005, las autoridades consiguieron encontrar empleo para 12.786 personas en el marco del sistema de cupos (recuadro 18 de los anexos). La *Oficina Nacional de Coordinación para la Integración de las Personas con Discapacidad (CORDE)* lleva a cabo iniciativas transversales en diversos ministerios, con el fin de emplear a personas con discapacidad. Entre las actuaciones cabe mencionar seminarios y reuniones con empresas, en particular con las que prestan servicios externos al Gobierno, para garantizar el cumplimiento de la Ley de Cupos.

219. El proyecto *Jovem Rumo ao Futuro* [Joven Rumbo al Futuro], apoyado por el Banco Interamericano con el respaldo de la *Sociedad Japonesa para la Rehabilitación de las Personas con Discapacidad*, realiza un proyecto piloto en el Brasil y en el Japón para aumentar las oportunidades de escolarización y de acceso al empleo de los jóvenes con discapacidad, capacitándolos para el trabajo y la ciudadanía plena.

220. El derecho a la protección de la salud y la integridad física de los trabajadores está garantizado por la Constitución Federal (artículo 7, XXII), la *Legislación Laboral Refundida* (artículo 154 y siguientes) y las *Normas Reglamentarias* respectivas. El establecimiento de dichas normas y la supervisión del entorno y las condiciones de trabajo corresponde al Ministerio de Trabajo y Empleo.

221. La función normativa consiste en la formulación y revisión de *Normas Reglamentarias* (recuadro 19 de los anexos), publicadas por el Ministerio de Trabajo y Empleo tras un proceso de consulta pública y negociaciones tripartitas, con arreglo a un modelo establecido por la Organización Internacional del Trabajo. Desde el decenio de 1990, el *Comité Nacional Permanente sobre las Condiciones y el Medio Ambiente de Trabajo en la Industria de la Construcción* y una *Comisión Tripartita Paritaria y Permanente*, creados con fines de consulta, diagnóstico, propuestas técnicas, validación y revisión de normas, han fomentado el diálogo del Gobierno con la sociedad, logrando una mayor eficacia en la aplicación de los instrumentos acordados. En la actualidad hay en funcionamiento 20 comisiones tripartitas, que se ocupan de cuestiones específicas en esta esfera.

222. La verificación del cumplimiento de las disposiciones jurídicas y reglamentarias sobre seguridad y salud en el trabajo está a cargo de inspectores del trabajo, que también tienen competencia para iniciar procedimientos de sanción de los infractores. La reducción del número de accidentes y enfermedades laborales, debido a la actuación de los inspectores, la existencia de un marco reglamentario y el *Programa de Alimentación de los Trabajadores*, han mejorado el bienestar de los trabajadores y reducido los costos para la seguridad social. Entre 1996 y 2004, los indicadores de accidentes laborales se mantuvieron relativamente estables, mientras que el número de muertes y de casos de incapacidad permanente disminuyó.

ARTÍCULO 7

223. El Brasil es uno de los Estados que participan en las deliberaciones de la Organización Internacional del Trabajo para el establecimiento de un *Programa Hemisférico de Trabajo Decente*, que garantizaría condiciones laborales justas y favorables para los trabajadores.

224. En el caso del Brasil, el debate acerca del subempleo se concentra sobre todo en los ingresos inferiores al salario mínimo, ya que hay una tendencia hacia jornadas de trabajo más largas. El análisis que sigue del subempleo se limitará a la disminución del número de trabajadores que reciben un pago inferior al salario mínimo.

225. En 2006, el salario mínimo alcanzó el nivel más alto en 21 años. En los tres últimos años, su valor nominal (sin descontar la inflación) subió un 75%, pasando de 200 reales en marzo de 2003 a 350 en abril de 2006 (figuras 16 y 17 de los anexos). A pesar de todo, no cumple el requisito constitucional de que el salario mínimo debe ser suficiente para satisfacer las necesidades del trabajador y su familia con respecto a la salud, la educación, la vivienda, el vestido y el esparcimiento. El *Departamento Intersindical de Estadística y Estudios*

Socioeconómicos (DIEESE) estima que para alcanzar estos objetivos en un hogar con dos adultos y dos niños se necesitarían alrededor de 1.550 reales²⁰.

226. En los últimos años se han intensificado las iniciativas del Estado brasileño contra el trabajo infantil y el trabajo esclavo. Su actuación para erradicar el trabajo infantil ha merecido elogios del Informe global de la Organización Internacional del Trabajo sobre el trabajo infantil de 2006²¹. En reconocimiento de los progresos brasileños, las Oficina de la OIT publicó un *Suplemento nacional del Informe global* a fin de dar detalles sobre los progresos realizados y sobre los hechos que habían dado lugar a los elogios hacia el Brasil en el Informe global, así como sobre los desafíos que podía encontrar el país para reducir ulteriormente el número de niñas, niños y adolescentes que trabajaban en condiciones comprometedoras para su futuro y para el futuro de la economía y la sociedad brasileñas (véase el *Suplemento Brasil OIT 2006*)²².

227. En el informe de la OIT de 2005 sobre una *Alianza Global contra el Trabajo Forzoso* se estimaba que en el Brasil había hasta 25.000 trabajadores en condiciones semejantes a la esclavitud. La forma más común en la actualidad es la "esclavitud por deudas": los trabajadores que viven en general en zonas rurales o fronterizas siguen coaccionados física o moralmente para permanecer en las explotaciones o en otros establecimientos hasta que hayan terminado de saldar las deudas que se vieron obligados a contraer por medios fraudulentos o el trabajo en las condiciones del contrato.

228. La legislación laboral brasileña prevé el acceso garantizado a formas decentes de trabajo, y en el Código Penal, revisado en 2003 (Ley 10803), se define el delito del trabajo esclavo y se establece para el incumplimiento una pena de reclusión de dos a ocho años, además de una multa, sin perjuicio de las penas impuestas por cualquier violencia cometida.

A. Medidas adoptadas para la aplicación progresiva del derecho a un trabajo libre y justo

229. El Gobierno brasileño ha determinado un aumento anual del salario mínimo muy superior a la tasa de inflación vigente en el país, con miras a la aplicación progresiva y responsable de las disposiciones normativas de la Constitución Federal y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Entre 1995 y 2005, los ajustes del salario mínimo trataron de contrarrestar las pérdidas debidas a la inflación. Esto cambió en 2005, cuando el Presidente de la República creó una *Comisión Cuatripartita para la Reestructuración del Salario Mínimo*. La *Comisión Cuatripartita* está formada por representantes del Gobierno federal, los estados, los municipios, los empleadores, los trabajadores y los jubilados, y su función consiste en formular

²⁰ DIEESE, *Salário mínimo, nominal e necessário*. <http://www.dieese.org.br/rel/rac/salminout05>, consultado el 22 de octubre de 2005.

²¹ *Los ejemplos de Asia y el Brasil refuerzan el mensaje de que la reducción de la pobreza y la educación de masas constituyen requisitos previos importantes para que los países puedan llegar al punto de transición en la erradicación del trabajo infantil. Si el Brasil y China pueden hacer esta transición histórica, otros países también pueden hacerla.* La eliminación del trabajo infantil: un objetivo a nuestro alcance. Informe global de la OIT, 2006, párrafo 60.

²² *Suplemento - Brasil, Relatório Global, 2006, página 04.*

propuestas para una valorización constante del salario mínimo. En sus deliberaciones examina las sumas pagadas por los programas de seguridad social y asistencia social, que benefician a 15 millones de personas directamente y a 40 millones por lo menos de manera indirecta. El valor real del salario mínimo nacional, es decir, su poder adquisitivo, registró una fuerte caída en el decenio de 1980, y en particular a comienzos del decenio de 1990. A partir de 1995 ha ido creciendo progresivamente hasta alcanzar los 350 reales en abril de 2006, que es su nivel más alto de los 21 últimos años, superando el poder adquisitivo de 1975.

230. En 2005 también se creó una *Comisión Mixta del Senado y la Cámara de Diputados* con un objetivo análogo, debido a la necesidad de formular una política a medio y largo plazo en la que se redefiniera la función de este poderoso instrumento para mejorar la distribución de los ingresos y reducir la desigualdad social en el Brasil. El examen de la política de valorización del salario mínimo, como preocupación del Estado y no sólo del Gobierno, llevó a su incorporación a los instrumentos presupuestarios. En principio, trata de contrarrestar la inflación acumulada en el período y refleja el crecimiento de la productividad de la economía medida por el producto interno bruto per cápita, aunque el porcentaje del reajuste se puede aumentar mediante negociación entre los representantes de los trabajadores y de los empleadores y el Gobierno, siempre dentro de los límites impuestos por la necesidad de mantener controladas las cuentas públicas.

231. Esta práctica permitió conseguir una valorización del salario mínimo en términos reales del orden del 25% entre abril de 2002 y abril de 2006, cinco puntos porcentuales por encima del aumento conseguido en los cuatro años anteriores, sin que se registrara ningún cambio sustancial en el número de trabajadores que recibían menos del salario mínimo. El porcentaje de trabajadores que reciben hasta un salario mínimo se mantuvo prácticamente estable, pasando del 27,7% al 27,6% de la población económicamente activa (PNAD 2003-2004). En valores absolutos, hay alrededor de 17 millones de personas que reciben menos del salario mínimo (cuadro 13 de los anexos). Por último, la reducción de los impuestos sobre los productos que forman la cesta básica de alimentos ha elevado el poder adquisitivo del salario mínimo de 1,3 a 2,2 cestas básicas de alimentos (figura 18 de los anexos).

232. Con respecto al programa de trabajo decente, y más en concreto al retroceso del trabajo esclavo, el *Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Esclavo* (2003) comprende 76 iniciativas que definen y coordinan las distintas funciones de las entidades públicas y de la sociedad civil para abordar este problema, además de introducir en el programa del Gobierno el elemento de la prevención del trabajo esclavo y la reinserción en la sociedad de los trabajadores liberados. La aplicación de este Plan, que se lleva a cabo en asociación con el Ministerio de Trabajo y Empleo, la SEDH/PR y otros organismos, está sometida a la supervisión de la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Esclavo (CONATRAE), compuesta por 18 miembros en representación de organismos oficiales y de la sociedad civil.

233. Entre 1995 y 2000, el Grupo Especial de Inspección Móvil (GEFM) del Ministerio de Trabajo y Empleo realizó 119 operaciones, en las que se inspeccionaron 582 explotaciones y se liberó a 2.303 trabajadores. En los cinco años siguientes (2001-2006), el Grupo especial realizó 301 operaciones, en las que visitó 928 explotaciones y liberó a 16.799 trabajadores. Desde el año 2000 se han registrado los trabajadores recién rescatados, de manera que se han añadido al registro más de 19.000 nombres. Este registro hace posible que dichos trabajadores estén representados por el Ministerio Público del Trabajo en los procedimientos de reparación en los

que las magistraturas de trabajo establecen la compensación que se les debe pagar. En 2006, las compensaciones ascendieron en total a 22 millones de reales (recuadro 20 de los anexos).

234. El Grupo de Inspección realiza verificaciones sistemáticas en las regiones de mayor incidencia de explotación de trabajadores en condiciones semejantes a la esclavitud, como los estados de Mato Grosso, Maranhão y Pará. El Grupo está formado por auditores-inspectores de trabajo y agentes de la policía federal. Sus actuaciones son supervisadas habitualmente por el Ministerio Público del Trabajo, que creó la Oficina Nacional de Coordinación para Combatir el Trabajo Esclavo (CONAETE) con el cometido de llevar a cabo esa actividad, tratando de hacer efectivos los derechos laborales de los trabajadores rescatados, por ejemplo los pagos de indemnizaciones por rescisión y las indemnizaciones por daño moral. El Ministerio Público Federal participa en la aplicación de las políticas del Estado, recibe los informes derivados de las verificaciones y promueve la acción penal cuando es necesario.

235. La compensación por el dolor y los sufrimientos colectivos solicitada por el Ministerio Público del Trabajo e impuesta por las magistraturas de trabajo ha demostrado ser un instrumento disuasorio muy eficaz, debido al elevado valor de las condenas impuestas, de manera que la explotación del trabajo esclavo no resulta económicamente rentable. En mayo de 2005, la Magistratura de Trabajo Regional del estado de Pará impuso a una empresa el pago de una compensación de cinco millones de reales, la mayor de todos los tiempos, por reducir a la esclavitud a unas 180 personas, incluidos nueve adolescentes y un niño.

236. Los empresarios y empresas delincuentes se inscriben en un Registro de Delincuentes establecido por el Ministerio de Trabajo y Empleo mediante la *Portaria* N° 540, de 2004, y de esta manera quedan privados de recibir créditos e incentivos fiscales de los bancos oficiales y organismos de desarrollo (se está negociando la ampliación de esta medida a todas las instituciones financieras que funcionan en el país). En su edición más reciente (28 de agosto de 2006), este registro contenía 158 nombres, 30 de los cuales habían quedado en suspenso temporalmente en virtud de un mandamiento judicial temporal. Después de dos años sin reincidir en la práctica de trabajo esclavo, los nombres de 12 empresarios se han retirado del registro.

237. Las campañas llevadas a cabo por el Estado y la OIT han contribuido a alertar a la sociedad. Han dado lugar a la celebración de más de 100 pactos empresariales contra la esclavitud, en los que se contemplan sanciones comerciales y financieras para los empresarios que violen los derechos; la formalización de las relaciones laborales; información a los trabajadores vulnerables al engaño; calificación de los trabajadores liberados; y otras medidas conexas. Entre los firmantes figuran las principales cadenas de supermercados, grupos industriales y financieros, asociaciones de empleadores y organizaciones no gubernamentales.

238. Por otra parte, el Congreso Nacional está examinando un proyecto de Enmienda Constitucional (N° 438/01) que contempla la expropiación de las tierras en las que se detecte la explotación de trabajo esclavo, además de los siguientes proyectos de ley, que: prohíben a la administración pública la contratación de personas físicas o jurídicas implicadas en la explotación de trabajo esclavo y la concesión de créditos públicos a dichas personas (proyectos de ley N° 487/03 y N° 108/05); convierten la esclavización de trabajadores en un delito odioso, y en consecuencia sin derecho a caución, sujeto a penas más estrictas; y confieren condición jurídica al *Registro de Empleadores Delincuentes*, haciendo público el nombre de los empresarios que someten a sus trabajadores a condiciones semejantes a la esclavitud.

239. Por lo que se refiere a la represión del trabajo infantil, de conformidad con los diversos instrumentos internacionales de protección de la infancia, la preocupación del Estado brasileño ha quedado reflejada en varias iniciativas, como el *Foro Nacional sobre Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil*, el *Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)*, llevado a cabo con la ayuda de la OIT, y el *Mapa de Indicadores del Trabajo de Niños y Adolescentes*. En 2003 se creó una *Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI)*, formada por representantes de la administración federal, de la sociedad civil, de los trabajadores y empleadores y de organizaciones internacionales. La Comisión redactó el *Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de los Trabajadores Adolescentes*, cuya principal innovación consiste en integrar los programas federales existentes e incorporar nuevas iniciativas orientadas a las cuestiones relativas al género, la raza, la situación económica y el tipo de ocupación.

240. La represión del trabajo infantil está a cargo de los grupos de inspección móvil de las delegaciones regionales de trabajo (DRT), respaldados en determinados casos por miembros del Ministerio Público del Trabajo y agentes de la policía federal. En la inspección se concede prioridad a los focos de trabajo infantil y a los municipios y las actividades económicas con mayor incidencia de este problema, identificados en el *Mapa de Indicadores del Trabajo de Niños y Adolescentes*. El trabajo infantil es el objetivo de inspecciones sistemáticas y de las que se realizan en respuesta a denuncias.

241. La inspección laboral ha contribuido decisivamente a reducir los indicadores de trabajo infantil, que registraron un retroceso acentuado entre comienzos del decenio de 1990 y 2004. Entre 2002 y 2004, el trabajo realizado por niños de 5 a 9 años descendió un 60,9%, es decir, después de dos años había medio millón menos de niños dedicados al trabajo infantil; el número de niños de 5 a 15 años bajó del 13,74% (5,1 millones de niños) en 1995 al 6,9% en 2004 (Fuente: *Suplemento Brasil OIT 2006*). Así pues, en este período se produjo una reducción de un 47,5% en el uso de mano de obra infantil²³, lo cual significa que dejaron de trabajar 2,4 millones de niños y adolescentes.

242. El Ministerio Público del Trabajo, que se encarga de intervenir en los procesos que son competencia de las magistraturas de trabajo siempre que sea necesario proteger el interés público, actúa judicialmente contra los empleadores de niños y adolescentes y exige una compensación por el daño moral colectivo, actuando como supervisor del cumplimiento de la ley. Cuenta con una *Oficina Nacional de Coordinación para Combatir el Trabajo Infantil y Regularizar el Trabajo de los Adolescentes (COORDINFÂNCIA)*, con representantes en todos los estados brasileños, en la que se formulan colectivamente las políticas de prevención y represión del trabajo infantil.

²³ Los datos sobre el trabajo infantil proceden de las PNAD/IBGE de 2001-2004. Se ha incluido por separado el número de adolescentes que no estaban trabajando en la semana de referencia, pero que estaban buscando trabajo. Hay que señalar el hecho de que el ámbito de la PNAD se ha ampliado para incluir las zonas rurales de todos los estados de la región Norte (ya que antes solamente cubría las zonas rurales del estado de Tocantins). Esto hace aumentar considerablemente el número de niños y adolescentes trabajadores. Para garantizar la comparabilidad con los años anteriores, se generó para 2004 un número del cual están excluidas las zonas que antes no estaban comprendidas.

243. Además de las medidas represivas, el Estado está introduciendo incentivos para las madres a fin de que sus hijos menores de 16 años no comiencen a trabajar antes de tiempo. En 1996 introdujo el *Vale Cidadania* para reducir la utilización de mano de obra de niños y adolescentes en actividades consideradas como las peores formas de trabajo (esclavitud, búsqueda en vertederos, etc.), concediendo a las madres una subvención mensual. En 1999 se cambió el nombre del programa a Programa de Erradicación del Trabajo Infantil y se amplió para incluir cualquier forma de trabajo de los menores hasta los 16 años (excepto como aprendices). El Gobierno federal transfiere fondos a los estados que tienen programas para mantener a los niños en la escuela durante más horas y para proporcionar a las familias inscritas una subvención mensual por niño de 25 reales en las zonas urbanas y de 40 reales en las rurales²⁴. El alcance del programa se amplió con respecto a la fase anterior, en la que estaba orientado a los estados con una concentración mayor de niños sometidos a las peores formas de trabajo; ahora tiene una cobertura nacional.

244. En 1996, el presupuesto de estas iniciativas ascendió en total a 931.500 reales. En 2005 el Estado invirtió 533,3 millones de reales (recuadro 21 de los anexos) en becas y en la ampliación del horario escolar en beneficio de un millón de niños. El horario escolar ampliado constituye un incentivo concedido a los estados para financiar actividades socioeducativas ofrecidas con un horario diario complementario, de manera que los niños permanezcan más tiempo en la escuela. En la actualidad se benefician del programa 1,1 millones de niños y adolescentes de hasta 16 años, y el objetivo para 2006 es prestar asistencia a 3,2 millones de niños y adolescentes.

245. En 2005 se inició el proceso de integración del *Programa de Erradicación del Trabajo Infantil* (PETI) en el *Programa de Subsidio Familiar* (PBF), que se explicará en las observaciones sobre el artículo 10, con el fin de mejorar ambos, ampliar la cobertura de los niños y adolescentes en situación de trabajo infantil, extender las iniciativas socioeducativas del PETI a los niños y adolescentes que realizaban trabajo infantil y recibían asistencia del PBF y hacer llegar las prestaciones del PBF a todas las familias que reunieran las condiciones.

ARTÍCULO 8

246. La legislación laboral introducida durante el período del *Estado Novo* (1937-1945) prohibía las huelgas y los cierres patronales (interrupción de la producción por iniciativa de los empresarios para obtener concesiones o resistir a las demandas de los empleados) y determinaba que los sindicatos de trabajadores y de empleadores solamente podían funcionar previa autorización del Ministerio de Trabajo, que expedía la Carta Sindical necesaria. También determinaba que solamente podía existir uno de dichos sindicatos por cada categoría económica en una zona geográfica determinada (distrito, ciudad o estado), que recaudaba la cuota obligatoria del sindicato de todos los trabajadores representados por él, fueran miembros o no. Además, el Gobierno podía intervenir en los sindicatos y sustituir su dirección.

247. La Constitución de 1988, elaborada después del final del régimen militar, modificó algunos elementos de la estructura heredada del período de Vargas, suspendió el requisito de la

²⁴ Disponible en <http://nds.gov.br/programas/programas04.asp>, consultado el 13 de noviembre de 2005.

autorización previa del Ministerio de Trabajo para el funcionamiento de los sindicatos y permitió la formación de centrales sindicales. Sin embargo, mantuvo el principio de un solo sindicato por categoría y la contribución obligatoria a los sindicatos.

248. Con respecto al requisito de que solamente puede existir un sindicato por cada categoría, el Tribunal Supremo Federal entiende que "la norma constitucional establece que la asociación profesional o sindical es libre y que la ley no puede exigir la autorización previa del Estado para su organización, excepto para el registro del sindicato en el órgano competente, el Ministerio de Trabajo y Empleo, que se encarga de supervisar el cumplimiento del requisito de un sindicato por cada categoría actuando conjuntamente con los terceros interesados (sindicatos), de conformidad con las disposiciones de las Instrucciones Normativas N° 5/90 y N° 9/90, que permiten, en el plazo fijado en ellas, la impugnación del registro del sindicato, siendo competencia de la Administración Pública la anulación del registro si considera procedente la alegación" (*Recurso Extraordinario N° 207910*).

249. El requisito de un sindicato por cada categoría contribuyó a la atomización de los sindicatos, algunos de los cuales eran a menudo poco representativos, ya que se establecían y perpetuaban para beneficiarse de las cuotas sindicales obligatorias. De acuerdo con los datos del Ministerio de Trabajo y Empleo, en 1988 había unos 8.000 sindicatos y en 2006 eran 23.000.

A. Medidas adoptadas para la aplicación del derecho a formar sindicatos

250. En busca de una solución negociada para el sistema vigente, el Gobierno federal estableció el Foro Nacional del Trabajo, órgano tripartito formado por representantes del Gobierno, los empleadores y los trabajadores. En el Decreto Presidencial N° 4976 de 2003 y la Orden Administrativa GM/MTE N° 1029, también de 2003, se asigna al Foro la tarea de promover la comprensión del sistema de relaciones laborales brasileño, en particular la legislación sindical y laboral, además de contribuir con aportaciones a la redacción de proyectos de ley de reforma sindical y laboral tanto en la esfera constitucional como en la infraconstitucional.

251. El Foro se reunió a lo largo de casi dos años para llegar a un consenso sobre la redacción del proyecto de Ley de Enmienda de la Constitución N° 369, en 2005, y el anteproyecto de Ley de Relaciones Sindicales, que modificaban por completo la estructura sindical brasileña, de conformidad con el Convenio N° 87 de la OIT. También se realizaron avances significativos en la aplicación de mejores garantías en relación con el derecho de los funcionarios públicos a la organización sindical, la negociación colectiva y la huelga. Tras estos cambios, ahora se está debatiendo la ratificación del Convenio N° 151 de la OIT, así como el 150 y el 185.

252. Una vez concluida la labor del Foro, se estableció el *Consejo Nacional de Relaciones Laborales (CNRT)*, elemento fundamental del denominado "Paquete de mayo de 2006", en conmemoración del día del trabajo. El Consejo está formado por cinco representantes de cada sector participante: Gobierno, trabajadores y empleadores. Tiene por objeto buscar el consenso sobre cuestiones como la mediación en los conflictos entre las organizaciones sindicales y la formulación de políticas públicas. El CNRT cuenta con dos cámaras bipartitas, una de representantes del Gobierno y los empleadores y la otra de representantes de los trabajadores y del Gobierno.

253. Al mismo tiempo, se llevó a cabo la legalización de las centrales sindicales, que era una reivindicación desde antiguo del movimiento sindical y objeto de recomendaciones de la OIT. El reconocimiento jurídico de estas entidades permite a sus representantes gozar de respaldo jurídico para negociar con el Gobierno y participar en órganos colegiados públicos como el *Consejo Deliberativo del Fondo de Ayuda al Trabajador (CODEFAT)* y el *Consejo de Administración del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS)*. La participación en consejos públicos está sujeta a los siguientes requisitos: 1) afiliación de 100 sindicatos como mínimo, distribuidos en las cinco regiones del país; 2) representación de 20 sindicatos en tres de estas regiones; 3) afiliación de sindicatos de cinco sectores de actividad económica por lo menos; y 4) afiliación de trabajadores a los sindicatos pertenecientes al Consejo con un mínimo de un 10% de trabajadores afiliados en todo el país. En síntesis, la participación de cientos de centrales sindicales en los consejos y los órganos colegiados se convierte en un objetivo y está vinculada a la representatividad sindical, que es garantía de un grado mayor de democracia en los procesos de adopción de decisiones del país.

254. El derecho a la huelga está plenamente garantizado por la Constitución Federal. La Ley N° 7783/89 establece los límites jurídicos para su ejercicio, como por ejemplo la aprobación en asamblea general y la comunicación previa a los empleadores. También dispone el mantenimiento de servicios esenciales para atender las necesidades ineludibles de la comunidad, es decir, las que si no se cubren entrañan un peligro inminente para la supervivencia, la salud y la seguridad de la población. Mediante acuerdos entre trabajadores y empleadores se estipula el mantenimiento de equipos con el fin de evitar que durante las huelgas se ocasionen daños irreparables a los bienes, la maquinaria y el equipo y hacer posible la reanudación pronta de las operaciones cuando se ponga fin a la huelga. Compete al Ministerio Público del Trabajo someter las controversias relativas a las huelgas a la magistratura de trabajo, a fin de garantizar el mantenimiento de las actividades esenciales.

255. La Constitución Federal también reconoce el derecho a la huelga de los funcionarios públicos civiles (artículo 37, VII), en las condiciones y con los límites establecidos mediante una ley complementaria que se ha de promulgar. En ausencia de reglamentación, hay divergencias entre los tribunales nacionales. El Tribunal Supremo Federal se ha pronunciado en contra del ejercicio de este derecho, basándose en el argumento de que "para el ejercicio del derecho a la huelga de los funcionarios públicos es necesario completar la norma establecida en el artículo 37, VII de la Constitución Federal mediante la promulgación de una ley complementaria en la que se definan las condiciones y los límites del ejercicio del derecho a la huelga de los funcionarios públicos. Imposibilidad de aplicación por analogía de la Ley N° 7783/89"²⁵.

²⁵ Mandamiento de interdicción N° 485. Asimismo, el Tribunal decidió, en relación con la Acción Directa de Inconstitucionalidad N° 3235, que "no es inconstitucional una ley estatal que determine el cese inmediato de un funcionario público en período de prueba por su participación en la paralización del servicio por una huelga. El derecho de los funcionarios públicos a la huelga todavía no se ha reglamentado, por lo que no es aplicable el artículo 37, VII de la Constitución Federal". El Tribunal Superior de Justicia se pronunció en el mismo sentido (RMS N° 8811): "Las huelgas de los funcionarios públicos siguen siendo ilegales mientras no se promulgue la ley complementaria que requiere la Constitución Federal, artículo 37, VII". Por otra parte, la posición del Magistrado Marco Aurélio Mello, del Tribunal Supremo Federal, resume la opinión de los magistrados, que reconoce el ejercicio del

256. El creciente número de denuncias relativas a asesinatos de dirigentes sindicales, así como las investigaciones policiales y los procesos judiciales que llevan consigo, que en opinión de los órganos representativos de los trabajadores suponen la criminalización de las actividades sindicales en varios estados de la Federación, son motivo de preocupación y exigen la pronta intervención de las autoridades públicas de los tres poderes.

ARTÍCULO 9

257. Después de la promulgación de la Constitución Federal de 1988, el Brasil estableció su sistema de seguridad social de conformidad con las recomendaciones del Convenio N° 102 de 1952 de la OIT, lo que representa, en términos convencionales, "*protección social que proporciona la sociedad a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales, cuya falta provocaría la desaparición o la reducción drástica de sus ingresos debido a enfermedades, maternidad, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, desempleo, discapacidad, ancianidad y muerte, así como de asistencia médica y apoyo a las familias con hijos*".

258. En consecuencia, el sistema brasileño adoptó implícitamente el concepto antes mencionado y explícitamente también algunos principios básicos que deben regir todas las políticas relativas a la seguridad social, la asistencia social y la salud, a saber: 1) cobertura y asistencia universales; 2) uniformidad y equivalencia de las prestaciones rurales y urbanas; 3) irreducibilidad del valor de las prestaciones; 4) diversidad de la base de financiación en forma de presupuesto de la seguridad social (autónomo); y 5) carácter democrático de los subsistemas de la seguridad social (seguridad social, salud y asistencia).

259. La política social aplicada tomando como base estos principios trata de proporcionar protección social a las personas con riesgo social y a sus familias. Estas personas reciben asistencia de una forma específica en el marco de un sistema de seguridad social de carácter contributivo, un sistema de asistencia social gratuita dirigido a los sectores más pobres que no tienen capacidad contributiva; y un servicio unificado de salud de carácter gratuito (véanse las observaciones sobre el artículo 12).

260. El sistema brasileño de seguridad social de carácter contributivo está estructurado sobre tres ejes. El primero está formado por los sistemas separados de seguridad social para los funcionarios públicos civiles y militares en los niveles federal, estatal y municipal²⁶. El segundo eje está compuesto por la seguridad social complementaria de carácter voluntario, cuyo objetivo

derecho a la huelga por parte de los funcionarios públicos: "El hecho de que el derecho a la huelga, garantizado constitucionalmente a los funcionarios públicos, todavía no se haya reglamentado no debe tener una fuerza decisiva, aunque hayan transcurrido 10 años desde la promulgación de la Constitución Federal de 1988. Mientras no suceda esto, no prevalece la falta del derecho, sino la falta de indicadores para plasmarlo. El impago de los salarios a los huelguistas constituye un acto de fuerza de gran envergadura, ajeno al principio de la racionalidad, que ignora la dignidad de los trabajadores y hace inviable el disfrute de un derecho garantizado constitucionalmente (SS 2061)".

²⁶ El régimen de seguridad social separado es opcional para el Gobierno Federal. Los funcionarios públicos de los niveles de la administración que no tienen su propio sistema de seguridad social puedan recibir asistencia con arreglo a las mismas normas del Régimen General de la Seguridad Social (RGPS).

es proporcionar prestaciones complementarias a los asegurados por el sector privado. Las Enmiendas Constitucionales N° 41/2003 y N° 47/2005 permiten el establecimiento de una seguridad social complementaria voluntaria también para el sector público. El tercer eje es la seguridad social obligatoria, cubierta por el Régimen General de la Seguridad Social (RGPS), administrado por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).

261. En el Régimen General de la Seguridad Social hay normas diferenciadas aplicables a los trabajadores rurales en régimen de economía agrícola familiar (trabajadores rurales asegurados). Este tratamiento diferenciado contempla una forma de contribución basada en la producción comercializada (pagada por el comprador), la comprobación del tiempo de trabajo en la agricultura familiar, en lugar del tiempo de contribución individualizado, la edad y los criterios de acceso a las prestaciones distintos de los correspondientes a los asegurados del medio urbano. En esta categoría están comprendidos los cónyuges, los compañeros y los hijos de más de 16 años que trabajan con la familia en una actividad rural. También están incluidos en esta categoría los pescadores artesanales, los indígenas y los *quilombolas* que se dedican a actividades rurales y sus familias.

262. Estas diferencias están justificadas por el hecho de que los agricultores en régimen de economía agrícola familiar no obtienen los ingresos de la misma manera que los trabajadores urbanos, que pueden contribuir regularmente sobre la base de su salario mensual. Del mismo modo que no hay ningún vínculo contributivo clásico, la determinación del valor de las prestaciones de jubilación, la pensión por fallecimiento, la ayuda por enfermedad y el salario de maternidad sigue el modelo universal lógico de las prestaciones, cuyo valor constante es equivalente al salario mínimo.

263. La asistencia social no contributiva se basa en el principio de la gestión descentralizada y está orientada a los sectores más vulnerables de la sociedad brasileña. El sistema ofrece una serie de servicios destinados a los niños, los adolescentes, las personas de edad y las personas con discapacidad, como asistencia domiciliaria, asistencia diaria, servicios sociales, guarderías y residencias, entre otros servicios. La asistencia social también comprende programas de transferencia de ingresos, como el *Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)*, ya mencionado en el artículo 6, y la *Prestación Continua (BPC)*, dirigida a las personas de edad y las personas con discapacidad cuyos ingresos las sitúan por debajo del nivel de indigencia.

264. La seguridad social y la asistencia social, unidas a otras políticas que forman parte del sistema de la seguridad social, proporcionan prestaciones en las diversas esferas comprendidas en el presente informe: asistencia efectiva en caso de enfermedad y de maternidad, a los ancianos, a los discapacitados, a los supervivientes, a las víctimas de accidentes laborales y a las familias. En los párrafos que siguen se examinarán las prestaciones con cargo al Instituto Nacional de la Seguridad Social en cada esfera.

265. La seguridad social del Brasil es un sistema contributivo. Esto significa que, para tener derecho a las prestaciones del sistema, una persona debe contribuir con una parte de sus ingresos a lo largo de toda la vida. Así pues, la cobertura es universal siempre que el asegurado cumpla los requisitos establecidos por la ley para tener derecho (figuras 19 y 20 de los anexos). Entre 1992 y 2002 aumentó el número de los considerados socialmente desprotegidos. Sin embargo, a partir de 2002 el porcentaje de los desprotegidos ha descendido, mientras que el de los protegidos ha aumentado.

266. En 2005, el gasto en prestaciones de la seguridad social representó el 7,50% del PIB (cuadro 34 de los anexos), en comparación con una recaudación neta equivalente al 5,57%, de manera que fue necesaria una financiación del orden del 1,93% del PIB. Las principales razones de la mayor necesidad de financiación son dos. En primer lugar, este crecimiento está guarda una relación directa con los factores demográficos del último decenio, en los que a su vez influyeron dos fenómenos: 1) reducción de la tasa de natalidad; y 2) mayor esperanza de vida, con el consiguiente aumento del contingente de personas de edad en la población brasileña. En el año 2000, la esperanza de vida era de 64,5 años para los hombres y 68,6 para las mujeres; en 2004 era de 67,9 para los hombres y 71,7 para las mujeres (figura 21 de los anexos). Por otra parte, la tasa de natalidad descendió del 3,2% en el decenio de 1980 al 2,0% en el presente decenio (figura 22 de los anexos). El segundo factor está relacionado con la política de reajuste de las prestaciones, en particular las de un valor igual al salario mínimo, que en diciembre de 2005 representaban el 65,7% de las prestaciones totales pagadas. Los reajustes han sido superiores a la inflación, aumentando así el poder adquisitivo y la calidad de vida de los beneficiarios. Entre 1998 y 2005, el valor medio de las prestaciones de la seguridad social registró un aumento real del 16,2% (figura 23 de los anexos). En 2005, el sistema pagó como promedio 23,5 millones en prestaciones de la seguridad social, que son la principal forma de intervención de política social para combatir la pobreza y la desigualdad de ingresos en la economía brasileña (recuadro 22 de los anexos).

A. Medidas adoptadas para la aplicación del derecho a la seguridad social

267. El cambio más significativo en la legislación durante el período comprendido en el presente informe fue la reforma del sistema de seguridad social de los funcionarios públicos en 2003 (Enmienda Constitucional N° 41/2003), que se complementó en 2005 (Enmienda Constitucional N° 47/2005). Esta reforma acercó las normas de la seguridad social de los funcionarios públicos a las de los trabajadores del sector privado. Los principales cambios introducidos por la Enmienda Constitucional N° 41/2003 fueron los siguientes: establecimiento de un tope para la remuneración de los funcionarios públicos y los magistrados del Tribunal Supremo Federal; establecimiento de un tope para la pensión de los empleados que se incorporasen como funcionarios públicos después de la promulgación de la reforma (a partir de enero de 2004), igual a la prestación máxima de la seguridad social de los trabajadores del sector privado, con la opción de un fondo de seguridad social complementario todavía sin reglamentar; establecimiento de la contribución de solidaridad a la seguridad social de los jubilados y los pensionistas para la financiación de regímenes separados; y adopción de incentivos para el mantenimiento en activo de los funcionarios civiles con derecho a la jubilación durante más tiempo. La Enmienda Constitucional N° 47 introdujo innovaciones como la posibilidad de establecer un sistema especial de seguridad social integrada para los trabajadores de bajos ingresos y para los que no tuvieran ingresos personales o trabajaran en casa; y permitió la adopción de requisitos y criterios diferenciados para las personas con discapacidad.

268. Con respecto a aspectos específicos de la seguridad social, hay diversos programas para la aplicación de los derechos correspondientes. La asistencia efectiva en caso de enfermedad se proporciona mediante la prestación por enfermedad y por accidente laboral. La segunda se concede en caso de incapacidad temporal para el trabajo por motivos relacionados con el empleo o el entorno de trabajo del asegurado. Esta prestación se otorga en todos los tipos de incapacidad. Para tener derecho a las prestaciones por enfermedad, el trabajador tiene que haber pagado

12 cuotas, mientras que en el caso de la prestación por accidente laboral no se requiere ningún pago previo. Para solicitar las prestaciones, el asegurado debe presentar la prueba de las cuotas y someterse a un examen de un equipo médico, que determina la incapacidad temporal y su duración.

269. En los últimos años se ha registrado un aumento acentuado del número de prestaciones concedidas por enfermedad. Entre 2000 y 2005, las nuevas prestaciones por enfermedad aumentaron un 143% (recuadro 23 de los anexos). En el año 2000 se concedieron 766.900 prestaciones por enfermedad; en 2005 el número se elevó a 1,86 millones. En el año 2000 se pagaron 492.000 prestaciones, en comparación con 1.492.000 en 2005, con un aumento aproximado del 203% (recuadro 22 de los anexos).

270. Las prestaciones por maternidad se conceden en forma de salario de maternidad. Las mujeres tienen derecho al salario de maternidad durante un período de hasta 120 días. Entre 2000 y 2005 se amplió la cobertura de las prestaciones por maternidad. Hasta entonces solamente tenían acceso a ellas las mujeres que estaban en el sector estructurado de la economía. Aunque las mujeres del servicio doméstico y las trabajadoras rurales tenían derecho a la prestación, no siempre lo ejercían, pero esta situación comenzó a cambiar en los cinco últimos años. A partir del año 2000 también comenzaron a tener derecho las mujeres que contribuían de manera individual. Además, en ese mismo año se llevó a cabo una campaña de sensibilización sobre los derechos en el medio rural, que tuvo repercusiones en el número de prestaciones por maternidad concedidas a las aseguradas especiales. También en relación con la ampliación de la cobertura, cabe señalar que a partir de 2002 las madres adoptivas comenzaron a tener derecho a la licencia de maternidad, durante un período que oscila entre 30 y 120 días, en función de la edad del hijo y siempre que el niño adoptado no tenga más de ocho años de edad.

271. La asistencia a las personas de edad avanzada comprende las prestaciones de la seguridad social y las de la asistencia social. Las prestaciones de la seguridad social consisten en la jubilación basada en la edad y en la duración del tiempo de contribución, mientras que las de la asistencia social consisten en la *Prestación Continua* para las personas de edad. La jubilación basada en la edad en el medio urbano y en el rural está sujeta a normas diferentes. Los trabajadores urbanos adquieren el derecho a los 65 años en el caso de los hombres y los 60 en el de las mujeres, siempre que haya habido un período de contribución mínimo de 15 años. Con el período mínimo de contribución, la pensión corresponde al 70% del salario en el que estaba basada dicha contribución. Este porcentaje se puede elevar si el asegurado aplaza la jubilación, pero no más allá de la edad de jubilación obligatoria. En el medio rural, los hombres se retiran a la edad de 60 años y las mujeres a los 55. La diferencia de edad está justificada por la diferencia de la esperanza de vida, que es inferior en el medio rural. Para tener derecho a la jubilación en el medio rural, los solicitantes solamente tienen que presentar pruebas de haber ejercido la actividad rural, correspondiendo la prestación al umbral de la asistencia social (un salario mínimo). Considerando las prestaciones en los medios urbano y rural y tomando el mes de diciembre de cada año como referencia, entre 2000 y 2005 se produjo un crecimiento del 19% en el número de jubilaciones por edad.

272. En el decenio de 1990 fue en aumento la tendencia de la concesión de prestaciones de jubilación por edad, ya que fue el período de reglamentación y de consolidación de los cambios introducidos por la Constitución Federal de 1988 en el sistema de la seguridad social para el medio rural, principal factor del aumento de la cobertura de esta prestación. En 1992, por

ejemplo, cuando comenzaron los pagos de las prestaciones rurales con arreglo a la nueva reglamentación, se pagaron cuatro millones de prestaciones, mientras que en diciembre de 2005 fueron 7,3 millones²⁷. En el medio rural predominan las jubilaciones por edad: de los 6,7 millones de jubilaciones por edad pagadas en diciembre de 2005, 4,6 millones fueron rurales. Con la consolidación de la inclusión de la seguridad social rural, el aumento del número de jubilaciones por edad se ha ajustado básicamente a la dinámica demográfica. Entre 2000 y 2005, el número de prestaciones concedidas aumentó un 10,5%.

273. La asistencia social protege a los ancianos mediante la concesión de la *Prestación Continua para las Personas de Edad (BPC Personas de Edad)*. Dicha prestación se creó en 1996 en sustitución de la *Renta Mensual Vitalicia (RMV)*. Ésta se estableció en el decenio de 1970 y se concedió hasta la reglamentación de la *Prestación Continua* en el marco de la Ley Orgánica de Asistencia Social. Se pagaba a las personas de 70 años o más o con discapacidad y era relativamente excluyente, puesto que los solicitantes tenían que haber pagado por lo menos 12 cuotas a la seguridad social a lo largo de su vida. Con este requisito quedaban excluidos la mayoría de los grupos vulnerables, que nunca habían participado en la economía estructurada. Además, equivalía solamente a medio salario mínimo.

274. La *Prestación Continua* corresponde a un salario mínimo y no se requiere ninguna contribución financiera, puesto que está orientada exclusivamente a las personas con unos ingresos inferiores a un cuarto del salario mínimo. Está coordinada por la *Secretaría Nacional de Asistencia Social* y la aplica el *Instituto Nacional de Asistencia Social*, y su financiación corre a cargo del Fondo Nacional de Asistencia Social. Cuando se estableció, la edad mínima para tener derecho era de 70 años, pero se bajó a 67 en 1998. Con la llegada del Estatuto de la Tercera Edad, la edad para tener derecho se fijó en 65 años. La disminución de dicha edad explica la tendencia creciente del número de *Prestaciones Continuas* concedidas: en 2000 fueron en total 107.500; en 2004, año en el que entró en vigor el Estatuto de la Tercera Edad, se concedieron 317.000. En 2005 el total fue de 185.000. Los cambios en la edad mínima para tener derecho a la *Prestación Continua* representaron un gran avance en cuanto a la cobertura de la población extremadamente pobre. En diciembre de 2005 se pagaron en total 2,27 millones de *Prestaciones Continuas* a las personas de edad, con un costo mensual de 365,4 millones de reales. Todavía queda mucho margen de ampliación de la cobertura de la *Prestación Continua*, ya que, de acuerdo con la Encuesta Nacional por Hogares de 2003, había alrededor de 150.000 personas de más de 65 años con unos ingresos per cápita inferiores a un cuarto del salario mínimo que no estaban recibiendo ninguna prestación.

275. Tanto la *Prestación Continua para las Personas de Edad* (que no requiere una contribución financiera) como la jubilación por edad en el medio rural (en la que el trabajador debe presentar pruebas del tiempo que ha trabajado en la agricultura familiar en lugar del tiempo de contribución y a la que se aplica una forma diferente de contribución, basada en la comercialización de su producción rural, si la hay), equivalentes a un salario mínimo, permitieron a una parte significativa de la población brasileña salir de la pobreza. En 2004, según los datos de la Encuesta Nacional por Hogares, el 30% de los hogares brasileños que declaraban

²⁷ Incluidas las prestaciones asistenciales, mientras que las prestaciones de la seguridad social solas fueron en total 7,1 millones.

sus ingresos vivían por debajo del umbral de pobreza. Esta cifra se elevaría al 42,1% si no fuera por los pagos de la asistencia social y la Prestación Continuada, es decir, que esta prestación redujo el nivel de pobreza en 11,5 puntos porcentuales, lo que significa que 20,4 millones de personas superaron el umbral de pobreza (figura 24 de los anexos). También cabe señalar que el nivel de pobreza entre las personas de edad es sustancialmente inferior al de la población más joven; sin las transferencias de la seguridad social, la pobreza entre las personas de edad registraría un aumento sustancial. La vinculación de la prestación con el salario mínimo contribuye a sacar a muchas personas de la pobreza, porque el salario mínimo se ajusta anualmente por encima de la tasa de inflación.

276. También hay pensiones basadas en el tiempo de contribución (ATC). Este tipo de pensión no cubre exactamente un riesgo de la seguridad social, pues el criterio para tener derecho está vinculado al tiempo de contribución y no a la edad u otro riesgo de la seguridad social. Puede ser total o proporcional, en el caso de las personas cubiertas inscritas antes del 16 de diciembre de 1990. Para tener derecho a la pensión completa, el trabajador masculino debe demostrar que ha contribuido durante 35 años por lo menos, mientras que el tiempo de contribución que se exige a la mujer es de 30 años. Para poder recibir una pensión proporcional, el trabajador debe satisfacer dos criterios: tiempo de contribución y edad mínima. El número de pensiones basadas en el tiempo de contribución se elevó un 10% entre 2000 y 2005²⁸ (recuadro 22 de los anexos). Desde la reforma de la seguridad social de 1998, la pensión basada en el tiempo de contribución (ATC) sustituyó la basada en el tiempo de servicio y está sujeta a la incidencia del *Factor de Seguridad Social*.

277. El *Factor de Seguridad Social* se introdujo en 1999 y consiste en una fórmula para calcular el valor inicial de las pensiones en función del tiempo de servicio o la edad, a elección del jubilado. Se tiene en cuenta el tiempo de servicio y la esperanza de vida del solicitante y se establece una prima para el resto de su vida activa. La aplicación fue progresiva, de manera que no se introdujo totalmente hasta 2004. La finalidad era elevar la edad media de jubilación, y en este sentido tuvo éxito. Desde la introducción de este factor, la edad media de jubilación de las mujeres ha pasado de 49,7 años a 52,2 y la de los hombres de 54,3 años a 56,9. El tiempo de contribución se ha elevado de 27,5 años a 28,7 para las mujeres y de 32,7 años a 33,8 para los hombres.

278. La jubilación por invalidez, en caso de discapacidad o enfermedad, está sujeta al dictamen de un equipo médico del Instituto Nacional de la Seguridad Social, que debe confirmar que el asegurado está total o parcialmente incapacitado para desempeñar sus funciones. De acuerdo con el procedimiento habitual, el trabajador recibe inicialmente una pensión por enfermedad, que luego se cambia a pensión de invalidez si no puede volver a reanudar el trabajo.

279. También hay una prestación de asistencia social para personas con discapacidad (BPC-PPD), introducida en 1996. El número de personas que reciben esta prestación subió un 22,8% entre 2000 y 2005. Para tener derecho, hay que tener unos ingresos inferiores a un cuarto del salario mínimo y presentar pruebas de la discapacidad. Cada dos años se realiza un examen para determinar si persisten las condiciones en las que se concedió la prestación. El proceso de

²⁸ El mes de referencia es diciembre de cada año.

examen consiste en evaluaciones por asistentes sociales en visitas domiciliarias y por expertos médicos.

280. El ritmo de presentación de solicitudes se estabilizó entre 2000 y 2005. El crecimiento máximo tuvo lugar entre 1996 y 1997, cuando se comenzó a conceder la Prestación Continua con arreglo a una nueva definición de discapacidad, debido a que el derecho a la prestación se extendió a las personas con discapacidad congénita, sin el requisito de una contribución financiera previa.

281. Las prestaciones a los supervivientes se conceden en forma de pensión por fallecimiento. La familia del trabajador tiene derecho a la prestación si el fallecido estaba asegurado en el momento de su muerte, con independencia del tiempo de contribución. Si la muerte se produce cuando el trabajador ya no está asegurado, los familiares tienen derecho a la pensión siempre que hubiera cumplido todos los requisitos para la jubilación en el momento de la muerte. En el año 2000 se concedieron 291.800 pensiones por fallecimiento; este número se elevó a 319.900 en 2005, es decir, hubo un aumento del 9,6% (recuadro 23 de los anexos).

282. La asistencia a los trabajadores que son víctimas de accidentes laborales se puede conceder en forma de jubilación por invalidez, pensión por fallecimiento, subsidio por enfermedad, subsidio por accidente y subsidio suplementario. El subsidio por accidente y el suplementario son prestaciones de indemnización y se pueden acumular con otros tipos de prestaciones de la seguridad social (jubilación por invalidez, subsidio por enfermedad, pensión por fallecimiento). El elemento para determinar que se ha producido un accidente es una notificación de la empresa, por medio de una *Comunicación de accidente laboral (CAT)*. El número de prestaciones por accidentes laborales aumentó un 4,6% entre 2000 y 2005.

283. Entre las formas de asistencia a la familia están el subsidio familiar, que se paga a los trabajadores hasta cierta edad para ayudarlos a criar a los hijos hasta los 14 años o cuidar a los inválidos de cualquier edad. Tienen derecho a esta prestación tanto los empleados como los trabajadores independientes. En 2005, el subsidio familiar era de 21,27 reales en el caso de un trabajador que ganara hasta 414,78 reales y de 14,99 reales para un trabajador que ganara hasta 623,44 reales. Este subsidio se ajusta anualmente. El pago de esta prestación, al igual que el salario de maternidad, corresponde a las empresas, que lo pueden deducir de sus contribuciones a la seguridad social.

284. Con el fin de eliminar todas las formas de discriminación en el mercado laboral de ciertas categorías y de ampliar la cobertura de la seguridad social a grupos excluidos de dicho mercado, el *Programa de Educación sobre la Seguridad Social (PEP)*²⁹ tiene por objeto incorporar a la seguridad social a un sector de la población que, aunque tiene derecho a inscribirse en ella y recibir sus prestaciones, no lo hace por falta de conocimiento o por indiferencia.

285. El *Programa de Educación sobre la Seguridad Social (PEP)* promueve la inscripción en la seguridad social y otras iniciativas encaminadas a agilizar la prestación de servicios y garantizar la comodidad de los usuarios. Publica información institucional sobre la importancia de la

²⁹ Este programa se mencionó en el informe de 2001 como *Programa de Estabilidad Social (PES)*.

seguridad social para los trabajadores y celebra periódicamente sesiones de orientación sobre las prestaciones y los servicios de la seguridad social, además de establecer asociaciones con sectores de la sociedad civil organizada.

286. Con el fin de afrontar el desafío de ampliar lo más posible la incorporación a la seguridad social, el Gobierno publicó el 6 de marzo de 2006 la Medida Provisional 284, por la que se concedía un incentivo para la regularización de los empleados domésticos, permitiendo a los empleadores deducir en su declaración de la renta la contribución a la seguridad social correspondiente a la contratación del empleado doméstico.

287. Para fortalecer la asistencia social y garantizar un acceso más amplio a las prestaciones de manera sostenible, el Gobierno brasileño ha actuado en diversos frentes, con objeto de mejorar la gestión y la calidad de los servicios prestados por el sistema de la seguridad social. El Programa de Gestión de la Asistencia trata de reducir las filas, hacer que disminuya el tiempo de espera y mejorar la calidad de los servicios. El horario de atención al público se amplió en dos horas al día. También se prestan varios servicios por Internet, por ejemplo la solicitud de la prestación por enfermedad y la programación de las citas.

288. Al mismo tiempo, el Gobierno brasileño ha intensificado su lucha contra el fraude, estableciendo grupos de tareas que trabajan conjuntamente con el Ministerio Público y la policía federal y realizando un censo de la seguridad social que, mediante la reinscripción de los asegurados, trata de eliminar las prestaciones pagadas indebidamente o las que ya deberían haber cesado.

289. Con respecto a la asistencia internacional, el Gobierno brasileño es signatario, con la Argentina, el Paraguay y el Uruguay, del *Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur*, que entró en vigor el 1º de junio de 2005. Este acuerdo establece normas para la reglamentación de las relaciones de seguridad social entre los países firmantes y otorga cobertura de seguridad social a los migrantes internacionales procedentes del interior del bloque. En virtud del acuerdo, a partir de ahora un trabajador brasileño que haya contribuido al sistema de seguridad social paraguayo, por ejemplo, recibirá las prestaciones al jubilarse en ese país, con arreglo al tiempo de empleo en el marco del sistema. En relación con el acuerdo, se debatió por primera vez la posibilidad de incluir a los funcionarios públicos en un sistema de seguridad social propio. Se espera que se beneficien de él alrededor de 2,1 millones de trabajadores que ejercen su actividad lejos de su país de origen. En el Brasil hay unos 733.000 trabajadores extranjeros, 370.000 de ellos procedentes de países del Mercosur. En virtud de los acuerdos internacionales de jubilación, los beneficiarios pueden recibir la pensión de los dos países, de manera proporcional a su tiempo de contribución en cada uno de ellos. El trabajador que se desplace a trabajar en otro país por un período determinado de tiempo recibe un Certificado de Desplazamiento Temporal, que le permite seguir contribuyendo al sistema de seguridad social de su país de origen.

ARTÍCULO 10

290. Al establecer la familia como unidad básica de la sociedad brasileña y concederle la protección especial del Estado, el artículo 226 de la Constitución Federal incorpora el artículo 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Para la Constitución brasileña, la familia está formada por la unión de [dos] personas en matrimonio, la unión estable de un hombre y una

mujer, y el grupo constituido por un adulto y sus hijos, sin distinción entre los nacidos dentro o fuera del matrimonio o adoptados. Todos los hijos son igualmente legítimos.

291. El carácter central de la familia se reitera en la legislación específica relativa a la asistencia social: la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS-Ley 8742/93), el Estatuto del Niño y el Adolescente (ECA-Ley 8063/90), el Estatuto de la Tercera Edad y, más recientemente, la Política Nacional de Asistencia Social, que sitúa la familia en el centro de la protección social.

292. La Constitución Federal de 1988, en su capítulo VII, artículo 229, contiene disposiciones específicas sobre la familia, los niños, los adolescentes y los ancianos y sobre la reciprocidad de los cuidados entre padres e hijos: "*Los padres tienen el deber de asistir, criar y educar a sus hijos menores, y los hijos mayores tienen el deber de ayudar y amparar a los padres en la vejez, carencia o enfermedad*".

293. La protección de la familia³⁰ en el Brasil abarca tres aspectos de la protección de sus derechos: asistencia a las familias en situación de pobreza; asistencia a las familias en las que se produce violencia doméstica; y reconocimiento de los cambios en la estructura y la dinámica de la familia. La protección se hace efectiva por medio de: 1) programas de transferencia de ingresos, en particular el *Programa de Subsidio Familiar*, orientado a las familias con unos ingresos mensuales per cápita de menos de 120 reales; 2) ayuda social a las familias en situación vulnerable y que son víctimas de violaciones de derechos; 3) el poder judicial, que en respuesta a las nuevas modalidades de familia interpreta la Constitución de manera amplia, como se requiere en la actualidad.

294. El *Programa de Subsidio Familiar* se caracteriza por la transferencia condicional de ingresos para la protección de las familias en situación de pobreza. Inicialmente el objetivo era prestar asistencia a 11,2 millones de familias con unos ingresos per cápita de menos de 100 reales. En mayo de 2006 recibían la prestación más de nueve millones de familias, y el objetivo se debería alcanzar para el final de 2006 (cuadro 35 de los anexos).

295. La contrapartida social en el marco del *Programa de Subsidio Familiar* ayuda a las familias a disfrutar de los derechos sociales garantizados por la Constitución Federal. Así, para la concesión de prestaciones en efectivo se requiere la vigilancia de la asistencia de los miembros de la familia a la escuela y a los servicios de educación, salud maternoinfantil y seguridad alimentaria. Las familias beneficiarias deben: 1) matricular en la escuela a sus hijos de 6 a 15 años; 2) asegurarse de que sus hijos asistan por lo menos al 85% de las clases cada mes; 3) mantener al día la vacunación de sus hijos y el seguimiento del desarrollo de los menores de 7 años, de conformidad con los calendarios establecidos por el Ministerio de Salud; 4) en el caso de las mujeres embarazadas, presentarse para la realización de exámenes antes y después del parto; y 5) en cuanto a las madres lactantes, participar en actividades relativas a la lactancia materna y la alimentación sana promovidas por los agentes locales de atención sanitaria. Los Ministerios de Educación y de Salud supervisan el cumplimiento de estos requisitos en sus esferas respectivas, basándose en los datos proporcionados por la administración local.

³⁰ Las prestaciones sociales de protección de la familia con arreglo a la Ley Orgánica de Asistencia Social se han examinado en el artículo 9 del presente informe.

296. El *Programa de Subsidio Familiar* es el más amplio de transferencia de ingresos del Gobierno brasileño, pero no el primero. En el año de su establecimiento había otros seis programas federales análogos: *Subsidio Escolar* (Ministerio de Educación); *Subsidio de Alimentación* (Ministerio de Salud); *Subsidio de Gas para Cocinar* (Ministerio de Minas y Energía); *Vale de Alimentos*; *Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI)*; y *Agente Jovem*. El público destinatario, la aplicación de estos programas por distintos ministerios y la dificultad para intercambiar datos sobre los beneficiarios daban lugar a distorsiones. El *Subsidio Familiar* se concibió como una forma de racionalizar estos programas y aumentar su eficacia³¹. El agrupamiento de los programas permitió establecer un Registro Único de beneficiarios, sujetos a los mismos requisitos y condiciones. El agrupamiento se realizó en dos etapas: en la primera, a punto de concluirse, se agruparon el *Subsidio Escolar*, el *Subsidio de Alimentación*, el *Subsidio de Gas para Cocinar* y el *Vale de Alimentos*; en la segunda etapa, iniciada en 2006, se ha añadido el *Programa de Erradicación del Trabajo Infantil* a los cuatro anteriores (cuadros 38 y 39 de los anexos).

297. Las prestaciones en efectivo transferidas directamente a las familias en el marco del *Programa de Subsidio Familiar* oscilan entre 15 y 95 reales. La cantidad se determina en función de la composición de la familia y su situación financiera y se divide en dos partes: básica y variable. Las familias en situación de extrema pobreza, con independencia de que tengan o no hijos y mujeres embarazadas o madres lactantes, reciben una suma fija de 60 reales per cápita. A esta cantidad básica se añade otra variable equivalente a la prestación recibida por las familias pobres (120 reales per cápita), que se paga a las familias que tienen por lo menos un hijo de hasta 15 años, una mujer embarazada o una madre lactante, como sigue: un miembro, 15 reales; dos miembros, 30 reales, tres o más miembros, 45 reales. Como las familias pobres no reciben la suma básica, el máximo que pueden recibir es 50 reales. Las familias que viven en extrema pobreza reciben hasta 95 reales. En algunos estados, como São Paulo, y en algunos municipios, como Recife, la prestación es mayor debido a que las administraciones respectivas añaden una suma de contrapartida a la pagada por el Gobierno federal.

298. En el *Programa de Subsidio Familiar* se atribuye a los municipios la responsabilidad de la inscripción de los beneficiarios, y el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre transfiere los fondos de las prestaciones directamente a las administraciones municipales. El programa está financiado con cargo al presupuesto de la seguridad social, que forma parte del Presupuesto General del Gobierno Federal. En 2005, las prestaciones en efectivo destinadas a las familias ascendieron a 6.780 millones de reales, equivalentes a casi el 0,35% del PIB en ese período, estimado en 1 billón 947.000 millones de reales. Estos recursos financian el *Programa de Subsidio Familiar*, así como los programas restantes que se están integrando en él.

299. Cabe señalar el tratamiento concedido a las mujeres en el marco del *Programa de Subsidio Familiar*. La Ley 10836, de 9 de enero de 2004, por la que se estableció este programa, estipula que la responsabilidad legal de la familia en relación con el programa se debe atribuir preferentemente a las mujeres. Así pues, en una familia beneficiaria la mujer es la responsable de

³¹ En el cuadro 37 de los anexos se presenta el gasto de cada programa y el número de sus beneficiarios. Incluso considerando errores como la duplicación de prestaciones, que no aparecen en estos datos, se puede observar un aumento significativo del número de receptores y de las cantidades recibidas.

conservar la tarjeta bancaria y la clave que hay que utilizar para retirar la prestación. Se estima que en enero de 2006 en el 90% de las familias receptoras desempeñaba esta función una mujer.

300. En estudios realizados por institutos independientes, encargados por el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, se puso de manifiesto que el *Programa de Subsidio Familiar* había mejorado la vida de las familias beneficiarias y dinamizado la economía local. En una encuesta en la que se entrevistó a 2.317 familias en 86 municipios de todas las regiones del país se comprobó que: 1) los ingresos mensuales medios de los beneficiarios del *Subsidio Familiar* habían aumentado un 21%; 2) el 87,8% consideraban que sus condiciones de vida eran mejores o mucho mejores después de incorporarse al programa; 3) el 82,4% de los entrevistados opinaban que la calidad de su alimentación había mejorado desde su inclusión en el programa; y 4) el 44,7% consideraban que la prestación recibida era suficiente para poder comer bien todos los miembros de la familia (Fuente: Instituto Polis/MDS).

301. En otro estudio se comprobó que el *Programa de Subsidio Familiar* tenía efectos positivos en los ingresos municipales, debido a que los mayores ingresos familiares daban lugar a un aumento de la circulación de dinero en la localidad. Dado que el programa está dirigido a familias en situación de pobreza y de extrema pobreza, la mayoría de las cuales están concentradas en el Nordeste, el aumento de los ingresos generados por el programa fue más pronunciado en esa región que en el resto del país. Además, el *Programa de Subsidio Familiar* ha contribuido a la reducción de las desigualdades regionales, pues al ayudar a las familias más pobres son más apreciables los efectos positivos cuando el número de estas familias es mayor (Fuente: *Pontificia Universidade Católica de São Paulo/MDS*).

302. Cuanto más pobre es el municipio, mayor es la importancia del *Programa de Subsidio Familiar* para su economía. En algunos casos se puede atribuir al programa una gran parte de las actividades económicas. En Medina, estado de Minas Gerais, por ejemplo, la contribución del programa supera en un 35% los ingresos del municipio procedentes de los impuestos sobre las ventas, en un 30% los que recibe del Gobierno como participación en los ingresos fiscales federales, en un 29% sus ingresos disponibles (ingresos locales más transferencias constitucionales) y en un 165% los fondos federales transferidos en el marco del Sistema Único de Salud. En Pedra Branca, estado de Ceará, equivale al 43% de los ingresos disponibles; y en Vitória de Santo Antão, estado de Pernambuco, también equivale al 40% de los ingresos disponibles.

303. En la encuesta más reciente del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre sobre la asistencia a la escuela de los niños de las familias beneficiarias del programa, se pone de manifiesto que en 24.965 familias (el 0,31% del total) hay por lo menos un niño cuya asistencia es inferior a la prevista, y este porcentaje es más elevado en el estado de São Paulo: 8.823 familias, es decir, el 1,08% del total³²). Aunque el porcentaje de las familias que no cumplen el requisito de la asistencia a la escuela es relativamente pequeño, se trata de un problema que hay que abordar.

³² ANGÉLICO, Fabiano, *Projeto Reforça Requisitos do Bolsa Família*.
www.pnud.org/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=1721&lay=pde, consultado el 13 de enero de 2006.

304. A la vista de los informes de los medios de comunicación sobre el incumplimiento de los requisitos y la recepción indebida de prestaciones, el Gobierno federal ha intensificado la supervisión, asignando a los municipios plazos trimestrales para la presentación de informes sobre la asistencia de los niños a la escuela³³. Cuando un niño está incluido en la lista de incumplimiento, se imponen sanciones en etapas sucesivas: advertencia por escrito; suspensión de la prestación durante un mes, con el pago del doble en el mes siguiente; interrupción de la prestación durante 60 días y reanudación del pago después de ese plazo; nueva interrupción de la prestación; cancelación de la prestación a los reincidentes.

305. Las cuatro etapas previas a la cancelación final pueden parecer una prueba de permisibilidad del sistema, que podría ser objeto de críticas por parte de las personas más estrictas, que podrían considerar cualquier desliz de los beneficiarios como una prueba de desidia. Sin embargo, en una visión multidimensional de la pobreza se tienen en cuenta las condiciones sociales y psicológicas que se derivan de ella. Por ello, las primeras sanciones son flexibles, ya que la finalidad no es excluir a esas familias, sino convencerlas para que cumplan los requisitos establecidos y gocen así del derecho a la salud y la enseñanza básica.

306. Un elemento del programa para facilitar el acceso de los beneficiarios a diversos derechos³⁴ es el seguimiento psicosocial destinado a promover la emancipación y la autonomía. El *Gestor de Factores Condicionantes del Subsidio Familiar* anunció la puesta en marcha a primeros de 2006 de un proyecto piloto para el seguimiento de las familias por profesionales especializados³⁵.

307. En cuanto al segundo componente de la protección de la familia, dirigido a las mujeres y los niños en situación vulnerable, las principales medidas adoptadas son las *Iniciativas Educativas Complementarias*, la *Escuela Protectora* y el *Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social*.

308. Las *Iniciativas Educativas Complementarias* organizadas por el Ministerio de Educación tienen por objeto mantener a los niños, los adolescentes y los jóvenes ocupados en actividades educativas, deportivas y de esparcimiento después del horario escolar. Estas iniciativas también respaldan proyectos de emancipación para la integración y la promoción social de las familias mediante la formación profesional, así como proyectos que tratan de fomentar la sensibilización ecológica; el respeto de las diferencias de raza y de género; el respeto de la diversidad cultural; los conocimientos sobre la orientación sexual y la prevención de las enfermedades; y nociones de ética y ciudadanía.

³³ ASCOM/MDS. *Conferencia de Patrus Ananias sobre el Programa de Subsidio Familiar ante los fiscales generales*. www.mds.gov.br, consultado el 5 de febrero de 2006.

³⁴ ROMANO, Jorge O. y ANTUNES, Marta. *Introdução ao debate sobre empoderamento e direitos no combate à pobreza*. En ROMANO, Jorge O. y ANTUNES, Marta (orgs.) *Empoderamento e direitos no combate à pobreza*, p. 6. www.actionaid.org.br, consultado el 20 de diciembre de 2005.

³⁵ ANGELICO, Fabiano. *Projeto Reforça requisitos do Bolsa Família*. www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=1721&lay=pde, consultado el 13 de enero de 2006.

309. En 2004 se concertaron acuerdos con 34 organizaciones no gubernamentales presentes en 15 estados, con una inversión total de 3.627.905,38 reales para sufragar los gastos de calificación, capacitación y subsidio de mantenimiento de supervisores; material básico (suministro de material escolar, artístico, deportivo, educativo y de esparcimiento); y transporte para el público destinatario. Se estima que se han beneficiado de estos acuerdos 21.700 personas y han recibido capacitación unos 1.540 maestros y otros profesionales de la educación de 403 escuelas.

310. Una de las *Iniciativas de Apoyo a la Educación* es el *Programa de Escuela Protectora*, que tiene los siguientes objetivos: capacitar a los profesionales de la educación para la identificación de los niños y adolescentes que son víctimas de violencia física o psicológica, negligencia y abandono, violencia sexual y explotación sexual comercial; informar a los padres de los daños ocasionados por las diversas formas de violencia para el desarrollo físico y psicosocial de los niños y adolescentes y de toda la familia; romper el ciclo de violencia en su vida cotidiana por medio de Grupos Pedagógicos de la Familia, que orienten y fomenten la reflexión acerca de sus hábitos y comportamientos y restablezcan la función cuidadora y proveedora de la familia.

311. El proyecto piloto de *Escuela Protectora*, introducido en 2004, ha prestado asistencia a 271 niños y 187 adolescentes en tres capitales: Belém, Fortaleza y Recife. En 2006 este programa se incorporó al *Programa de Iniciativas Integradas de Referencia para Combatir la Violencia Sexual contra Niños y Adolescentes en el Brasil (PAIR)*, del Gobierno federal. Este programa ha fortalecido la red para combatir la violencia sexual en los municipios mediante la coordinación de los servicios de educación, salud, asistencia social y seguridad pública, con miras a: 1) evitar la fragmentación de la asistencia a las víctimas; 2) fortalecer la prevención de esta violación grave de los derechos; y 3) fortalecer la capacidad del Gobierno para castigar a los responsables. El programa, que se está llevando a cabo en nueve estados, es el resultado de la cooperación constante entre las administraciones federal, estatales y municipales y la sociedad civil.

312. La lucha contra los abusos y la explotación sexuales de niños y adolescentes indujo al establecimiento de un órgano específico, el *Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social*, que lleva a cabo iniciativas de asistencia social y proporciona ayuda psicosocial y jurídica a los niños, los adolescentes y las familias que son víctimas de violencia. La cobertura del servicio se amplió de 314 municipios a 1.104, de los cuales 760 se añadieron en 2006. Su capacidad de asistencia se ha ampliado a 51.800 niños y adolescentes. La aplicación del programa está descentralizada y la responsabilidad está compartida por los municipios y los estados, que prestan apoyo técnico y financiero. Ya se ha asignado alrededor del 99,5% del presupuesto (35,2 millones de reales) y se ha gastado el 98,4%.

313. La asistencia psicosocial y jurídica es importante para los niños, los adolescentes y las familias, ya que eleva su autoestima y los integra en otras políticas públicas, como por ejemplo las relativas a la salud, la educación, el trabajo, la vivienda y la complementación de los ingresos. Uno de los desafíos a la hora de prestar asistencia a las víctimas y combatir la explotación sexual de los niños y adolescentes, fenómeno complejo de difícil solución, es el procesamiento de los autores de abusos y de explotación.

314. En relación con los niños y adolescentes en situación de abandono y expuestos a riesgos sociales y personales, que viven en centros de acogida, el principal objetivo del Gobierno es

garantizar su derecho a la vida familiar y comunitaria, promoviendo la organización de actuaciones de las instituciones y las administraciones locales que impulsen nuevas modalidades de acogida no institucional, así como la concesión de incentivos para la adopción legal y la aplicación de medidas, junto con los consejos de derechos, para promover la reorganización de las instituciones de acuerdo con las disposiciones del artículo 92 del Estatuto del Niño y el Adolescente. Con el fin de prevenir el abandono de niños y adolescentes en instituciones debido a la falta o escasez de recursos materiales, el Gobierno federal ha aplicado el Plan Nacional de Atención Integral a la Familia (PNAIF). Este plan se concentra en la familia, de manera que es posible integrar y promover actuaciones orientadas a problemas específicos, evitando así la aparición de situaciones de violación de los derechos, como ocurriría con el trabajo infantil y la violencia sexual. Un elemento esencial del Plan Nacional de Atención Integral a la Familia es la atención a todas las necesidades de las familias mediante la ampliación de las redes locales de actuaciones socioasistenciales y la creación de centros de referencia de asistencia social en los municipios.

315. En el ámbito internacional, el Brasil acogió en agosto de 2006 la Reunión Intergubernamental de Especialistas para el Examen del Proyecto de Directrices Internacionales sobre Protección y Cuidados Alternativos de Niños Privados de Cuidados Parentales, tema debatido por especialistas desde 2001. Los conflictos armados, las grandes catástrofes naturales (*tsunamis* y huracanes), la epidemia mundial de VIH/SIDA, la extrema pobreza y las desigualdades sociales en algunas regiones del mundo han provocado la ruptura de los vínculos de los niños con sus familias, por lo que se requieren acciones preventivas y cuidados alternativos. Al formular las directrices internacionales para guiar la actuación de los Estados y tratar de unificar las distintas maneras de abordar la cuestión, los especialistas y los representantes de los gobiernos dieron un paso importante hacia la ampliación del marco jurídico en esta esfera. Se eligió el Brasil para acoger la reunión debido a que el Plan Nacional de Convivencia Familiar y Comunitaria está en una fase avanzada de debate. Es de esperar que la sistematización de las aportaciones de los representantes de 50 países quede concluida para octubre y que el Brasil presente la versión final del documento en la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2007, para su evaluación y examen.

316. Los cambios registrados por la sociedad han inducido a debatir el concepto de familia, puesto que los elementos clásicos de su definición (sexualidad, procreación y convivencia) ya no están tan entrelazados como antes. Ahora ya no se puede considerar que la familia sea un grupo de personas unidas por lazos de sangre, alianza o afinidad, que determinan obligaciones recíprocas y mutuas, organizadas sobre la base de relaciones de generación y de género.

317. Como consecuencia de estos cambios, en el planteamiento del concepto de familia han quedado superadas las referencias a la unidad económica, el tiempo y el lugar. Esto constituye un desafío para el Estado con respecto a la protección de las agrupaciones familiares contemporáneas mediante normas y políticas públicas. El propio *Programa de Subsidio Familiar* se tiene que ocupar a diario de grupos sociales que forman las unidades familiares más pobres (abuela y nietos, madre soltera con hijos, madre que cuida los hijos de un hermano además de los suyos propios, etc.). En la adaptación a esta nueva realidad, el poder judicial ha incorporado los avances en este sector con mayor rapidez que las normas jurídicas.

318. El poder judicial ha desempeñado una función importante en la adaptación de las normas a la nueva realidad. El derecho a recibir asistencia de la familia es aplicable tanto a los hijos como

a los padres, en función de la situación. El padre puede garantizar el mantenimiento de los hijos menores o de los de más edad en caso de necesidad demostrada y los hijos lo pueden garantizar a los padres ancianos cuando lo necesitan. Para comprender mejor esta protección, cabe citar una decisión del Tribunal Superior de Justicia: "No se puede aceptar la pretensión del ex marido de obtener de su ex esposa el reembolso de los pagos de la ayuda en nombre de la hija a la que él prestó asistencia (nacida de una relación adúltera de la ex esposa) durante su convivencia familiar, y a la que pagó la pensión alimenticia después de la separación en virtud de un acuerdo homologado. La obligación de ayudar a los hijos persiste incluso en caso de error acerca de la situación de hecho y se basa en la convivencia y la custodia mientras la pareja estaba casada y viviendo bajo el mismo techo, así como en el acuerdo de separación. Lo que se paga como ayuda al hijo ni se rechaza ni se compensa. Con respecto al hijo nacido fuera del matrimonio, puede quedar excluido de la herencia y desheredado, pero no se dice nada sobre la obligación de devolver los pagos para su crianza (Tribunal Superior de Justicia: REsp 412684)".

319. Por lo que se refiere a las relaciones homoafectivas, en una decisión reciente, relativa a la configuración familiar, el Tribunal Supremo Federal entendió que: "La Constitución otorga una protección especial a la familia, con independencia de la celebración del matrimonio, así como a las familias monoparentales. Ahora bien, la familia no se define exclusivamente sobre la base del vínculo entre un hombre y una mujer o de la convivencia de los ascendientes con sus descendientes. También hay que reconocer como entidad familiar la convivencia de personas del mismo sexo o de distinto sexo unidas por lazos afectivos sin connotación sexual. La descendencia no es esencial para que la convivencia de dos personas merezca la protección jurídica, por lo que no está justificada la exclusión de las relaciones homoafectivas del concepto de familia. [...] El poder judicial asumió esta responsabilidad de ver lo nuevo al dotar de legitimidad jurídica las uniones extraconyugales. Ahora debe mostrar igual independencia y coraje con respecto a las uniones de personas del mismo sexo"³⁶.

320. Los tribunales han reconocido la relación homoafectiva con fines de herencia, reparto de bienes y custodia de los hijos, como se pone de manifiesto en la siguiente decisión del Tribunal de Justicia del estado de Rio Grande do Sul: "Resumen: Acción declaratoria. Reconocimiento. Unión estable. Pareja homosexual. Cumplimiento de los requisitos. Pertinencia. La acción declaratoria es el instrumento jurídico apropiado para reconocer la existencia de una unión estable en una sociedad homoerótica siempre que se hayan afirmado y probado los presupuestos propios de esa entidad familiar. La sociedad moderna, sujeta a la evolución de las costumbres y a las decisiones judiciales, sintoniza con la intención de las parejas homoafectivas de abandonar los nichos de segregación y repudio en busca de la normalización de su estado y de la igualdad con las parejas casadas"³⁷.

³⁶ Tribunal Supremo Federal: Acción Directa de Inconstitucionalidad 3300. A pesar de la posición del Tribunal, no hubo juicio de mérito, debido a que no se cumplieron los requisitos oficiales. Consultado el 25 de agosto de 2006. Disponible en www.stf.gov.br.

³⁷ Audiencia de reexamen, aprobado por mayoría. (Audiencia de reexamen N° 70011120573. Cuarto Grupo de los Tribunales Civiles, Tribunal de Justicia, estado de Rio Grande do Sul. Relator: José Carlos Teixeira Giorgis, decisión del 10 de junio de 2005).

321. Más recientemente, algunas decisiones han supuesto otra victoria para los homosexuales con el reconocimiento del derecho a la adopción: "Apelación civil. Adopción. Pareja formada por dos personas del mismo sexo. Posibilidad. Como se puede ver, no hay nada nuevo bajo el sol, cuando se trata de reconocer el derecho de dos personas del mismo sexo (en este caso dos mujeres) que mantienen una relación estable típicamente familiar a adoptar niños conjuntamente. Lo que hay que ver es si esta modalidad de adopción es beneficiosa para el niño adoptado, criterio que ha de servir de guía establecido en el artículo 1625 del Código Civil. [...] Los estudios especializados no indican que haya ningún inconveniente para la adopción de niños por homosexuales; lo que es más importante es la calidad de los lazos y del afecto que caracteriza el entorno familiar al que se incorporarán los niños y que los vincula a quienes se ocupan de cuidarlos. Por consiguiente, ha llegado el momento de abandonar los prejuicios y las actitudes hipócritas sin base científica y adoptar una postura firme con respecto a la prioridad absoluta establecida por la Constitución de garantizar los derechos de los niños y los adolescentes (artículo 227 de la CF)"³⁸.

ARTÍCULO 11

322. El Estado brasileño no tenía una manera específica de medir el grado de inseguridad alimentaria de la población, ni mediante los censos ni por medio de las encuestas nacionales por hogares (PNAD). Así pues, cuando se introdujo el *Programa Hambre Cero* en febrero de 2003, los datos utilizados procedían de un estudio de 1993 del Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA), titulado *Mapa del hambre*, en el que se identificaban 32 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria, es decir, sin alimentos en cantidad suficiente y de una calidad adecuada.

323. Para calcular el número de familias que carecían de ingresos suficientes para una alimentación adecuada se utilizaron los datos de la PNAD de 1990. Debido a que los ingresos familiares y otros indicadores indirectos son insuficientes para identificar las poblaciones con riesgo de inseguridad alimentaria, se utilizó una escala de medición directa semejante a la adoptada por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA)³⁹ para medir la seguridad alimentaria y el hambre. Este instrumento de evaluación de la seguridad alimentaria y nutricional por hogares es apropiado para diagnosticar la inseguridad alimentaria y determinar las poblaciones que corren mayor riesgo, así como para valorar los efectos de las políticas públicas en el acceso de la población a suficientes alimentos. El procedimiento se adoptó por primera vez en la PNAD de 2004 y la nueva metodología indicó que había un número mayor de personas en situación de inseguridad alimentaria.

324. Las casi 400.000 personas entrevistadas respondieron a preguntas acerca del nivel de seguridad alimentaria de sus familias. Los datos divulgados recientemente ponen de manifiesto que el 34,8% de los entrevistados, que equivalen a alrededor de 72 millones de personas, pertenecían a familias con un nivel bajo, medio o alto de inseguridad alimentaria. Esto significaba que en los 90 días anteriores no habían tenido acceso a alimentos en cantidad

³⁸ TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE RIO GRANDE DO SUL. Proceso 70013801592.

³⁹ BICKEL *et al.*, 2000.

suficiente y de una calidad adecuada o consideraban que estaban en riesgo inminente de sufrir alguna restricción en un futuro próximo.

325. En el 12,3% de los hogares encuestados vivían personas en situación de inseguridad alimentaria moderada, frente a un 6,5% que vivían en situación de inseguridad alimentaria grave. Se consideraba inseguridad alimentaria grave la situación en la que las personas padecían hambre, lo cual decían a menudo que había ocurrido "casi a diario", "algunos días" o "uno o dos días" en los 90 días anteriores a la entrevista. La inseguridad alimentaria moderada es el acceso limitado a alimentos en cantidad suficiente, sin llegar a "tener hambre". Se estimó que el número total de personas que vivían en una de estas situaciones era de 39,5 millones.

A. Medidas adoptadas para la aplicación progresiva del derecho humano a una alimentación adecuada

326. En 2003 se produjo un cambio notable con respecto a la aplicación del derecho a la alimentación en el Brasil. Fue el año en el que se introdujo el *Programa Hambre Cero*, que representó el comienzo de una nueva política gubernamental para combatir la inseguridad alimentaria. A partir de entonces, el derecho a la alimentación se ha abordado como una responsabilidad del Estado, de conformidad con las disposiciones del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La aplicación del derecho humano a la alimentación, facilitando el acceso a alimentos en cantidad suficiente y de una calidad nutricional y sanitaria adecuada y su suministro de acuerdo con las normas culturales locales y respetando el medio ambiente, se convirtió en una prioridad del Gobierno.

327. El *Hambre Cero* es una política de carácter general dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, que abarca las iniciativas de varios ministerios y una participación intensa de la sociedad civil. Junto con el poder ejecutivo, la sociedad civil forma parte del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, restablecido en 2003 después de haber sido creado en 1993 y suprimido en 1995 (recuadro 24 de los anexos).

328. El *Programa Hambre Cero* consiste en iniciativas intersectoriales de carácter general del Estado en todas las esferas del Gobierno; la aplicación de iniciativas conjuntas del Estado y la sociedad; la superación de las desigualdades económicas, sociales, de género y de raza; la coordinación del presupuesto y la gestión; y la estructuración de iniciativas y medidas de urgencia. Su aplicación compete a los Ministerios de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre; Desarrollo Agrario; Salud; Educación; Agricultura, Ganadería y Abastecimiento; Trabajo y Empleo; Ciencia y Tecnología; Integración Nacional; Medio Ambiente; y Hacienda. La coordinación entre los ministerios que aplican las políticas de *Hambre Cero* permite llevar a cabo actuaciones apropiadas bien planificadas, con mayores posibilidades de garantizar el acceso a los alimentos, el aumento de la producción y el consumo de alimentos sanos, la generación de empleo e ingresos, un nivel mayor de escolarización, mejores condiciones de salud, el acceso al saneamiento y el abastecimiento de agua y la mejora de la infraestructura municipal, todo ello teniendo en cuenta los derechos de los ciudadanos.

329. Entre 2003 y 2005, el Gobierno federal gastó 27.500 millones de reales en el *Programa Hambre Cero*, en tres esferas principales: 1) ampliación del acceso a los alimentos; 2) fortalecimiento de la agricultura familiar; y 3) promoción de una producción integradora, la coordinación y la movilización. El principal pilar del programa es la ampliación del acceso a los

alimentos, que comprende: 1) programas e iniciativas de transferencia de ingresos; 2) programas de alimentación y nutrición; y 3) acceso a información y educación.

330. Al principio, la transferencia de ingresos fue la iniciativa fundamental del *Programa Hambre Cero*, llevada a cabo mediante el uso de una tarjeta de alimentos, por la cual se concedían cada mes 50 reales a las familias con unos ingresos per cápita inferiores a esta cantidad, con la condición de que se destinasen exclusivamente a productos alimenticios. Seis meses después de su introducción, la tarjeta de alimentos y los demás programas de ingresos se incorporaron al *Programa de Subsidio Familiar*, cuya cobertura se ha ampliado progresivamente, de manera que en la actualidad presta asistencia a 11,1 millones de personas, correspondientes al 96,6% de las familias pobres, que reciben como promedio 78 reales (39 dólares EE.UU.) cada mes. Las prestaciones están sujetas a la participación de las familias en los programas de educación y de salud destinados a mejorar sus condiciones de vida y promover su integración social. Las encuestas han demostrado que el dinero se gasta realmente en alimentos.

331. El *Programa Nacional de Alimentación Escolar* proporciona por lo menos una comida de calidad al día a 37 millones de niños y adolescentes de las escuelas públicas. Desde el comienzo de la administración actual, la cantidad per cápita/día transferida a las administraciones estatales y municipales se ha reajustado en un 40%, es decir, el valor unitario diario pasó de 0,13 reales (0,06 dólares EE.UU.) a 0,22 reales (0,091 dólares) (recuadro 25 de los anexos).

332. La difusión de conocimientos acerca de los alimentos se lleva a cabo mediante programas de *Educación Alimentaria y Nutricional*, que entre otras actividades han distribuido 54 millones de folletos en las escuelas de enseñanza primaria públicas y privadas. La pérdida de alimentos por deterioro se combate mediante los programas de *Educación Alimentaria Nutricional* y con el establecimiento de bancos de alimentos, que se ocupan de la gestión de los productos procedentes de donaciones.

333. Los trabajadores empleados se benefician del *Programa de Alimentación de los Trabajadores*, que presta asistencia a 8,5 millones de personas en el mercado estructurado, las cuales reciben un subsidio específico en efectivo para comidas o para la compra de alimentos. La cobertura es del 34%. En los grandes centros urbanos también hay restaurantes populares, en los que los trabajadores de bajos ingresos tienen acceso a una comida diaria por un real (alrededor de 0,45 dólares EE.UU.). Los bancos de alimentos, que ahora son 66, constituyen también un instrumento eficaz para combatir la pérdida de alimentos y promover las donaciones de productos alimenticios a los grupos vulnerables. Además, hay más de 112.949 familias que se benefician de programas de agricultura urbana.

334. Se están realizando asimismo esfuerzos para fomentar la cooperación entre la sociedad y el Gobierno federal con miras a la realización de campañas de lucha contra el hambre y de seguridad alimentaria y nutricional. Se han establecido más de 106 asociaciones. La distribución de los 54 millones de folletos antes mencionados y de 700.000 cuadernos para maestros de las escuelas públicas de todo el país ha contribuido a la información y la integración de las familias que viven en una situación de vulnerabilidad social.

335. La política de seguridad alimentaria del Brasil tiene como objetivo garantizar la alimentación ahora y en el futuro. El fortalecimiento de la producción de alimentos cuenta con tres componentes principales: el *Programa Nacional para la Agricultura Familiar (PRONAF)*,

el *Programa de Construcción de Cisternas* y el *Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA)*.

336. El PAA es uno de los pilares del *Programa Hambre Cero*. En 2003, el entonces Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre (MESA), en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) y el Ministerio de Agricultura (MAPA), por medio de la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), estableció el *Programa de Adquisición de Alimentos*, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 10696, de 2 de julio de 2003. Los principales objetivos del PAA son los siguientes: garantizar a los agricultores familiares y los asentados en el marco de la reforma agraria la posibilidad de vender su producción agropecuaria, estimular la producción de alimentos y facilitar a las familias que viven en situación de inseguridad alimentaria el acceso a estos alimentos.

337. Los grupos vulnerables y las comunidades tradicionales (*quilombolas*, indígenas y descendientes de africanos) también reciben asistencia. Además de tener garantizada la distribución de alimentos gratuitos, hay programas que financian proyectos en el ámbito de la seguridad alimentaria y nutricional. Uno de estos proyectos es la *Cartera Indígena*, que invirtió 7.362.528 reales en proyectos de comunidades indígenas entre 2004⁴⁰ y 2005, y otro es el de *Equipamiento para Comunidades Quilombolas* (asistencia a las comunidades remanentes de *quilombos* para la adquisición y donación de equipo que contribuye a la seguridad alimentaria y nutricional, como equipo para la producción de harina de yuca y artes de pesca).

338. Entre 2003 y 2004, el *Programa Nacional para la Agricultura Familiar (PRONAF)* firmó alrededor de 4,3 millones de contratos para costos e inversiones. La financiación canalizada hacia este programa cada año ha aumentado considerablemente en valor real. En 2002 se gastaron 3,7 millones de reales; en 2003, 4,7 millones; y en 2004, 6,5 millones de reales, con un aumento del 38% sobre el año anterior, mientras que en 2005 la suma descendió a 5,8 millones de reales. Esta reducción se debió en gran medida a las condiciones climáticas, en particular el prolongado período de sequía en el sur del país. Otro hecho positivo fue la promulgación en julio de 2006 de la Ley de Agricultura Familiar, en la que se reconoce a los agricultores y la agricultura familiar como sector productivo, con arreglo a los criterios adoptados por el PRONAF y el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), garantizando así la institucionalización de las políticas públicas orientadas a este sector.

339. A la vista del hecho de que el acceso al agua es un elemento esencial para consolidar el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional, la construcción de cisternas en la región nordoriental semiárida, en la que las precipitaciones anuales se concentran en sólo cuatro meses y cuyos indicadores sociales son los más bajos del país, ha proporcionado a los agricultores agua para el consumo doméstico. Desde 2003 se han construido más de 118.000 cisternas para la captación de agua de lluvia, mediante asociaciones con organizaciones de la sociedad civil. Se enseña a los residentes a instalar ellos mismos las cisternas con materiales proporcionados por el Gobierno federal y organizaciones de la sociedad civil. Desde el comienzo del proyecto, se han beneficiado del acceso a agua de buena calidad en sus hogares más de 594.000 personas.

⁴⁰ Año de introducción del programa.

340. La promoción de la integración productiva alienta la economía solidaria y contiene iniciativas para la calificación de las poblaciones de bajos ingresos en orden a conseguir su propia integración en el mercado laboral. A este respecto, ya han recibido capacitación 390.000 trabajadores en proyectos llevados a cabo en asociación con los 27 foros estatales de economía solidaria en funcionamiento. En el marco de estos proyectos, coordinados o no a nivel nacional por el Foro Brasileño de Economía Solidaria, ya se han identificado 15.000 empresas que contribuyen a la integración social.

341. Los repetidos informes de muerte por malnutrición de niños guaraníes en Dourados, en el estado de Mato Grosso do Sul, indujeron al Gobierno federal a establecer un *Comité de Gestión de Política Indigenista de Dourados*, encargado de formular políticas específicas de seguridad alimentaria y nutricional orientadas a esa comunidad. Algunas de las iniciativas llevadas a cabo son las siguientes: 1) coordinación y cooperación entre los organismos que actúan en tierras indígenas y las administraciones municipales; 2) creación de la *Aty*, asamblea indígena formada por 44 dirigentes locales, como instrumento de actuación y control social; 3) distribución de un número mayor de cestas básicas de alimentos, concediendo prioridad a las mujeres embarazadas y las madres lactantes, las personas con discapacidad y los ancianos, con un total de 2.500 cestas de alimentos de 46 kg al mes; 4) construcción de instalaciones de almacenamiento, montaje y distribución de las cestas de alimentos en Dourados y Amambaí, en asociación con la *Fundación Nacional del Indio (FUNAI)* y la *Fundación Nacional de la Salud (FUNASA)* y con la coordinación del Comité de Gestión; 5) fomento del suministro diario de la *jakarupã*⁴¹ (sopa) a los niños de edades comprendidas entre seis meses y dos años con mayor riesgo nutricional (las mujeres indias participan en la preparación de la sopa, cortando y cocinando los ingredientes, mientras se pesa y vacuna a los niños; y se organizan charlas de nutricionistas sobre la importancia de la alimentación y sobre la preparación de los alimentos); 6) conclusión de las obras de perforación de pozos artesianos y la instalación de tuberías para el abastecimiento de agua potable a todos los hogares de las aldeas de Jaguapiru y Bororo; y 7) conclusión de las obras de la Casa de Salud Indígena (CASAI) de Dourados.

342. Además de estas iniciativas en fase de ejecución, el interés del Estado brasileño por garantizar un entorno de seguridad alimentaria en el país se ve reflejado en los esfuerzos para unir a la comunidad internacional en torno a la aplicación de programas de seguridad alimentaria y nutricional en otros países en desarrollo; en el establecimiento de un marco jurídico para un *Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN)* que no esté sujeto a oscilaciones políticas; y en la cartografía de la inseguridad alimentaria en todo el país. Hay que señalar que la medición del nivel de seguridad alimentaria se realiza ahora anualmente por medio de la Encuesta Nacional por Hogares.

343. La lucha contra el hambre tiene carácter prioritario en el programa tanto interno como externo del Brasil. En el ámbito internacional, el *Programa Hambre Cero* se destaca por contribuir al logro de cinco de los ocho objetivos de desarrollo del Milenio, fijados por las Naciones Unidas: erradicación de la pobreza extrema y el hambre; enseñanza básica universal; promoción de la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; reducción de la mortalidad infantil; y mejora de la salud materna. Con respecto al primer objetivo, consistente en

⁴¹ Palabra guaraní que significa "estamos comiendo, estamos saboreando".

reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día, el Brasil ya ha realizado avances considerables y ha adoptado una nueva meta que se ha de alcanzar para 2015: reducir a la cuarta parte el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día.

344. El Presidente Luiz Inácio da Silva puso en marcha en Nueva York en septiembre de 2004 la *Acción contra el Hambre y la Pobreza*, en asociación con los Jefes de Estado y de Gobierno de Francia, Chile y España y con el apoyo de Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan. La finalidad de esta iniciativa es fomentar el debate internacional sobre mecanismos innovadores de financiación del desarrollo y de lucha contra el hambre y la pobreza.

345. También en 2004, en el *Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación*, el Brasil, junto con 187 países, se adhirió a las *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada*. Estas directrices voluntarias se formularon para proporcionar orientación práctica a los países en relación con sus esfuerzos encaminados a conseguir la realización progresiva del derecho humano a una alimentación adecuada. A este respecto, el Brasil ha prestado asistencia humanitaria a Haití, Tailandia y Sri Lanka mediante el suministro de 142 toneladas de alimentos.

346. Además de estas iniciativas espoleadas por el *Programa Hambre Cero*, el Brasil ha firmado acuerdos de cooperación y memorandos de entendimiento con Angola, Argentina, Bolivia, Camerún, Egipto, Guatemala, Haití, Mozambique, Perú, Uruguay y Venezuela.

347. En la Segunda Conferencia Nacional sobre Seguridad Alimentaria, celebrada en la ciudad de Olinda (Pernambuco) en marzo de 2004, se aprobó como su principal resolución el establecimiento de un *Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN)*, en cuyo marco se ha de llevar a la práctica el derecho humano a la alimentación, de acuerdo con las aspiraciones y necesidades de la población brasileña. Desde la celebración de la Conferencia hasta octubre de 2005, cuando se presentó el tema en un seminario en el Congreso Nacional, se debatió ampliamente un proyecto de ley sobre las directrices necesarias para el SISAN. Los debates se celebraron en el *Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA)*, con la participación activa de los CONSEA estatales y municipales, que tuvieron la oportunidad de manifestar sus opiniones por medio de una videoconferencia de ámbito nacional.

348. Tras un breve examen por el poder legislativo, el proyecto presentado en octubre de 2005 se convirtió en la Ley N° 11.346, de 15 de septiembre de 2006. Está en conformidad con las disposiciones del Pacto y con las opiniones del Comité, puesto que uno de los documentos de referencia que contribuyeron a inspirarla fue la Observación general N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

349. El derecho humano a una alimentación adecuada ha sido objeto de atención por parte de numerosas instancias. En 2004, como complemento de la Segunda Conferencia Nacional sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional, el CONSEA estableció un Grupo de Trabajo Especial para abordar este asunto. En la reunión de julio de 2004, el Grupo de Trabajo propuso al órgano colegiado su transformación en Comité Permanente, lo cual se aceptó pronto. El cometido del *Comité Permanente sobre el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada (DHAA)* consiste en supervisar las políticas públicas federales para hacer realidad este derecho. El examen del

Programa Nacional de Alimentación Escolar dio lugar a la formulación de recomendaciones que ya ha adoptado el Ministerio de Educación.

350. En una reunión del Comité Permanente, celebrada en enero de 2005, se propuso la creación de un órgano colegiado formado por representantes del Gobierno y la sociedad civil para examinar las denuncias de violaciones del derecho a la alimentación. Las negociaciones, en las que participaron la *Secretaría Especial de Derechos Humanos*, el CONSEA, representantes de la sociedad civil y el *Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana* (CDDPH), llevaron a la creación en 2005 de la Comisión Especial para el Derecho a una Alimentación Adecuada. Esta Comisión coordina las respuestas institucionales ante las situaciones extraordinariamente graves de hambre, malnutrición e inseguridad alimentaria, reflejando los esfuerzos del Gobierno para invertir progresivamente estas situaciones mediante el empleo de instrumentos ágiles y eficaces que permitan investigar, prevenir y reparar las violaciones de este derecho y aumentar las oportunidades de disfrutarlo⁴².

351. También hay que subrayar que, a pesar de los progresos conseguidos por el *Programa Hambre Cero* con respecto a la transferencia de ingresos, la protección social y la promoción del derecho humano a una alimentación apropiada, se sigue manteniendo el desafío de garantizar una "integración productiva" progresiva de las familias que se benefician del programa.

B. Derecho a la vivienda

352. El derecho a una vivienda adecuada se debe examinar en los contextos urbano y rural. El marco de la política nacional de desarrollo urbano adoptada por el Gobierno brasileño se inscribe en la perspectiva más amplia del derecho a la ciudad. Este derecho, garantizado en virtud de los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal y reglamentado por el Estatuto de la Ciudad (Ley 10257/2001), consiste en el derecho a una vivienda digna, el saneamiento total del medio, la movilidad urbana para todos, la tierra urbana legalizada y un ordenamiento del territorio que satisfaga las necesidades de todos los ciudadanos. Mediante el establecimiento del Ministerio de las Ciudades en 2003, se buscó consolidar el derecho a la ciudad en el plano institucional, agrupando en él los sectores de la vivienda, el saneamiento del medio, la movilidad urbana y la planificación territorial y formulando una política integrada de desarrollo urbano. El reconocimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad, expresado en el derecho a la ciudad, tiene particular importancia para las ciudades brasileñas, debido al peso y la extensión de los asentamientos precarios.

353. En cuanto al desarrollo urbano, la materialización del derecho a la ciudad supone la incorporación efectiva de los asentamientos precarios a las ciudades, en las cuales se haga

⁴² La Comisión está formada por representantes de: 1) el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA); 2) el Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana (CDDPH); 3) la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados; 4) la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB); 5) la Defensoría Pública Federal (DPU); 6) la Fundación Nacional de la Salud (FUNASA); 7) el Ministerio de Desarrollo Social (MDS); 8) el Ministerio Público Federal (MPF); 9) la Secretaría Especial de Derechos Humanos (SEDH); 10) el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE); 11) y la Oficina del Relator Nacional para el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada, al Agua y a la Tierra Rural.

realidad en la práctica el derecho a una vivienda adecuada, haciendo posible la introducción de cambios estructurales en las pautas de producción y consumo de la ciudad y en la forma de apropiación del territorio y los recursos naturales.

354. En los últimos decenios, el Brasil ha registrado una fuerte urbanización, con más del 80% de la población viviendo ahora en las ciudades y sus periferias. El rápido proceso de urbanización supuso una reubicación masiva de los sectores más pobres de la población, convirtiendo así la pobreza en un fenómeno cada vez más urbano. Hay algunas cifras que ilustran la urbanización de la pobreza en el Brasil. En 2002, más del 85% de la pobreza estaba concentrada en las zonas urbanas, mientras que hace 30 años era un problema predominantemente rural. En contra de la idea que se suele tener de la pobreza en el Brasil, el número de pobres en el Sudeste, que es la región más rica del país, es prácticamente igual al del Nordeste (37% y 39% respectivamente). La pobreza en el Sudeste es metropolitana; en el Nordeste se concentra en ciudades de tamaño pequeño y mediano. El déficit de viviendas del Brasil⁴³ se estima en más de siete millones de unidades habitacionales, el 80% de ellas en zonas urbanas (5,5 millones). La falta de una vivienda adecuada afecta en particular a la población urbana con unos ingresos de hasta cinco salarios mínimos. Se estima además que en 2005 había más de 25.000 personas sin hogar en 35 ciudades, incluidas 21 capitales y otras 14 ciudades con una población de más de 300.000 habitantes. Además del déficit de viviendas, hay un número elevado de familias que viven en asentamientos precarios. De acuerdo con el censo demográfico de 2000, había 1,6 millones de unidades habitacionales en tugurios y asentamientos semejantes, en las que vivían 6,6 millones de personas (el 3,9% de la población brasileña), distribuidas en 187 municipios. En la *Encuesta Básica de Datos Municipales (MUNIC)* de 2002 se identificaron 16.400 tugurios, 33.400 casas de vecindad, 22.800 subdivisiones irregulares y 16.800 subdivisiones clandestinas. La posibilidad de aparición de tugurios y otros tipos de asentamientos espontáneos aumenta a medida que crece el tamaño del municipio.

355. También según el censo de 2000, había 168 millones de personas que vivían en domicilios permanentes, 128 millones de ellas en domicilio propio, 21 millones en viviendas alquiladas y 4,5 millones en viviendas cedidas.

356. La *Encuesta sobre el Presupuesto Familiar (POF/IBGE)* de 2002-2003 puso de manifiesto que el gasto mensual medio de una familia en vivienda era del 30%⁴⁴. Este porcentaje es la proporción máxima de los ingresos familiares destinada a vivienda, de acuerdo con los criterios tradicionales del antiguo *Banco Nacional de Vivienda*, adoptados ahora por la *Caixa Econômica Federal* [Caja de Ahorros Federal], que considera que este porcentaje es el máximo tolerable del gasto directo en vivienda. Hay un número considerable de familias que ganan hasta 10 salarios mínimos que sobrepasan este porcentaje. Según la publicación del IPEA *Radar Social* (2005), tomando como base la PNAD de 2003, el alquiler supone una carga para el presupuesto

⁴³ El déficit cuantitativo de viviendas se mide por la necesidad de nuevas construcciones debido al número de familias que comparten el mismo espacio, las viviendas rústicas y mejoradas, la carga excesiva del alquiler y el déficit de sustitución. Los datos proceden de un estudio realizado por la Fundación João Pinheiro para el Ministerio de las Ciudades en 2005.

⁴⁴ Hay que señalar que en los datos de la POF no se tiene en cuenta el número de familias que gastan más del 30% de los ingresos, sino más bien el gasto mensual medio de la familia en vivienda.

doméstico de alrededor de 5,7 millones de personas (figura 25 de los anexos), habiendo crecido entre 1992 y 2003 un 180% el número de personas que pagan alquiler. Es un problema típicamente urbano, que se manifiesta de forma más aguda en las zonas metropolitanas de Río de Janeiro, São Paulo y el Distrito Federal.

357. La escasez de viviendas también se ve reflejada en la densidad de ocupación, representada por más de tres personas compartiendo un dormitorio (figura 26 de los anexos). Aunque se ha registrado una reducción del tamaño medio de la familia y un aumento del número de personas que viven solas, hay alrededor de 17 millones (el 9,9% de la población) que viven en viviendas en las que comparten un dormitorio más de tres personas. De este total, el 62,6% viven en hogares pobres (ingresos familiares de hasta medio salario mínimo per cápita) y el 66,7% en hogares con un negro al frente (personas que se declaran negras o mulatas), según el *Radar Social* (2005). Sin embargo, entre 1992 y 2003 se produjo una reducción superior al 21% en el número de personas afectadas por una densidad de ocupación excesiva.

358. Con respecto a la inseguridad de la posesión, en el Brasil hay 9,8 millones de personas que viven en viviendas construidas en parcelas cuya propiedad es irregular, 7,3 millones de ellas en zonas urbanas (*Radar Social*, 2005).

359. Por lo que se refiere al saneamiento, los indicadores han mejorado, a pesar de la lentitud de los progresos en la ampliación de los servicios de abastecimiento de agua y de alcantarillado en el decenio de 1990, debido a la contracción de las inversiones. Entre 1993 y 2002, el número de viviendas con acceso a la red de abastecimiento de agua aumentó un 28,68%, gracias a que consiguieron acceder a este servicio 10.703.347 nuevos hogares. En consecuencia, el número de viviendas sin servicio de abastecimiento de la red general⁴⁵ descendió del 25% en 1993 al 16,8% en 2004 (recuadro 26 de los anexos).

360. Con respecto al alcantarillado, entre 1993 y 1999 se produjo un aumento aproximado del 30% en el número de viviendas servidas por la red de alcantarillado⁴⁶, debido a la adición de 4,3 millones de nuevos hogares. La comparación entre 1993 y 2004 muestra un aumento del 73%, correspondiente a 10.467.322 nuevas viviendas incorporadas a la red de alcantarillado. Entre 2002 y 2004, período de transición en la política de saneamiento, el aumento de la red de alcantarillado fue del 12,51%, gracias a la adición de 2.762.476 viviendas a la red general en sólo dos años (recuadro 27 de los anexos).

361. Por lo que respecta a la recogida de las basuras domésticas, en 2004 consiguieron el acceso a este servicio 3.407.593 viviendas, con un aumento del 8,45% sobre 2002. La cobertura de la recogida en 2004 abarcaba el 85,8% de las viviendas, en comparación con sólo el 69,9% en 1993. Entre 1993 y 1999 se produjo un aumento del 15,9%, y entre 1999 y 2004 del 18% en el

⁴⁵ La procedencia del agua utilizada en las viviendas se clasificó de forma diferente en función de que se obtuviera de pozos o fuentes, de depósitos abastecidos por camiones cisterna, del agua de lluvia o de otra procedencia no incluida en las mencionadas.

⁴⁶ Red de alcantarillado: Las aguas residuales se eliminan mediante una red de alcantarillado que conduce a una red general de la zona, la región o el municipio, aun cuando el sistema pueda carecer de una instalación de tratamiento de los desechos.

número de las viviendas con acceso a los servicios de recogida de basuras (recuadro 28 de los anexos).

362. A pesar del aumento del número de hogares entre 2002 y 2004, en la PNAD de 2004 se comprobó que los servicios de saneamiento se habían extendido considerablemente en este período, indicando que las inversiones en este sector habían tenido efectos importantes. Tomando como base la metodología utilizada por la PNAD hasta 2003 y sin tener en cuenta el interior de la región Norte, es posible establecer una comparación homogénea con 2002. Con arreglo a este criterio, el aumento del número de viviendas entre 2002 y 2004 fue del 7,14%, con la adición de 3.397.658 nuevas unidades habitacionales a la cifra de 47.558.659 que ya existían en 2002, de manera que el total en 2004 ascendió a 50.956.357 viviendas (cuadro 38 de los anexos).

363. Por otra parte, el aumento del número de viviendas conectadas a la red general de abastecimiento de agua entre 2002 y 2004 fue del 8,81%, lo que supone la incorporación de 3.434.578 nuevas viviendas, que superan el aumento del número de viviendas en todo el país. El aumento de los servicios de alcantarillado, cuya infraestructura es más costosa, fue en 2002 del 12,51%, es decir, que se incorporaron a dicha red 2.762.476 nuevas viviendas. En cuanto a la recogida de basuras domésticas, en 2004 consiguieron el acceso a este servicio 3.407.593 viviendas, con un aumento del 8,45% sobre 2002 (figura 27 de los anexos).

364. A este respecto, los datos absolutos sobre los sistemas de abastecimiento de agua, alcantarillado y recogida de basuras domésticas entre 2002 y 2004 muestran de manera clara la tendencia reciente de la política de saneamiento. Mientras que el aumento del número de viviendas en este período fue en total de 3.397.698 nuevas unidades, se conectaron a la red de abastecimiento de agua 3.434.578, consiguieron el acceso a la red de alcantarillado 2.762.472 y comenzaron a disponer del servicio de recogida de basuras 3.407.593. Así pues, con la excepción de los servicios de alcantarillado, que se consideran más costosos y tienen una solución alternativa adecuada en las fosas sépticas, los otros componentes del saneamiento superaron el crecimiento del número de viviendas en todo el país.

365. Con respecto a los indicadores domésticos del saneamiento básico por regiones, la ampliación de los servicios fue superior al aumento del número de viviendas prácticamente en todas las regiones. Con la excepción de la red general de alcantarillado en el Sur, complementada en gran medida por el uso de fosas sépticas, todos los indicadores del saneamiento básico de todas las regiones sobrepasaron el aumento del número de viviendas entre 2002 y 2004. Cabe señalar que, dado el déficit anterior y la pauta desordenada y muy expansiva del crecimiento urbano en el país, el indicador del aumento de los servicios de saneamiento básico pone de manifiesto con claridad los esfuerzos del Gobierno por conseguir la universalización de estos servicios (figura 25 de los anexos).

366. En cuanto a las deficiencias de las viviendas, según los datos compilados especialmente por el Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas, utilizando la metodología propuesta por ONU-Hábitat para la vigilancia del séptimo de los objetivos de desarrollo del Milenio, todavía hay 17 millones de viviendas urbanas (el 40,3% del total) que presentan algún tipo de deficiencia, aunque el porcentaje de viviendas adecuadas pasó del 49,4% en 1992 al 59,7% en 2003. Los tipos de deficiencias son los siguientes: falta de conexión a la red general de abastecimiento de agua; falta de conexión a la red general de alcantarillado o de una fosa séptica;

falta de cuarto de baño para uso exclusivo de los residentes en la vivienda; techo y paredes hechos de material improvisado; densidad de ocupación superior a tres personas por dormitorio; falta de conformidad con las normas de edificación (sectores por debajo del nivel normal); y utilización irregular de la tierra (viviendas construidas en terrenos pertenecientes a otros u otros tipos de vivienda). Si se desglosan los datos por color o raza, se comprueba que el grado de idoneidad de las viviendas es mayor entre los blancos (71,5%) que en las viviendas con personas de ascendencia africana al frente (46,9%)⁴⁷.

367. Las viviendas de personas pobres e indigentes (ingresos familiares per cápita de hasta la mitad y la cuarta parte del salario mínimo respectivamente), las situadas en asentamientos espontáneos y en las zonas rurales y las de familias con un negro al frente suelen tener un nivel inferior de cobertura de servicios básicos, una densidad mayor por unidad habitacional y un grado superior de informalidad con respecto a la propiedad de la vivienda.

368. En lo relativo a las cuestiones de género, si se comparan las condiciones de las viviendas de los hogares con una mujer al frente con las condiciones medias de las viviendas de la población brasileña no se observa ninguna diferencia significativa. Sin embargo, los hogares con una mujer negra al frente tienen peores condiciones de vivienda y un acceso menor a los servicios urbanos en comparación con los hogares de las mujeres de raza blanca y amarilla. Los hogares con una mujer al frente en las zonas rurales y en sectores especiales de los asentamientos de un nivel inferior al normal (suburbios y otros semejantes) también tienen condiciones de vivienda peores que las de las zonas urbanas. Así pues, los grupos más vulnerables con respecto a las condiciones de vivienda y el acceso a los servicios son las familias de las zonas rurales o los asentamientos urbanos espontáneos con una mujer al frente, que tienen escasos ingresos y encuentran mayores dificultades en el mercado laboral en cuanto al nivel más elevado de desempleo o de trabajo en el sector no estructurado⁴⁸.

C. Medidas adoptadas para la aplicación progresiva del derecho a la vivienda

369. El derecho a la vivienda está garantizado por el sistema jurídico brasileño. En el artículo 7, IV de la Constitución Federal se establece el derecho de los trabajadores urbanos y rurales a un *salario mínimo, fijado por la ley y unificado para toda la nación, capaz de atender sus necesidades vitales básicas y las de su familia, como vivienda (...)*. Además, en el artículo 23, IX se estipula que compete al Gobierno federal, los estados, los municipios y el Distrito Federal promover programas de construcción de viviendas y de mejora de las existentes. Más recientemente, en la Enmienda Constitucional 26/2000 se añadió expresamente a las disposiciones del artículo 6 el derecho a la vivienda, declarando que *los derechos sociales comprenden la educación, la salud, el trabajo, la vivienda, el esparcimiento, la seguridad, la seguridad social, la protección de la maternidad y la infancia y la asistencia a los*

⁴⁷ *Brasil - Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Brasília, IPEA, 2006.*

⁴⁸ Véase *A Mulher e o Direito a Moradia Adequada*, Brasil, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2003.

*desfavorecidos, tal como se estipula en la Constitución*⁴⁹. La institución del usufructo constitucional establecido en el artículo 183 (política urbana) y en el artículo 191 (política agraria) se basa en el principio de la función social de la propiedad, mediante la cual se concede la adquisición de la propiedad a todos los que posean la zona destinada a vivienda durante cinco años consecutivos.

370. En los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal se establecen los instrumentos para garantizar, en cada municipio, el derecho a la ciudad y el desempeño de la función social de la ciudad y de la propiedad, además de definir el requisito de un plan general para los municipios con más de 20.000 habitantes. El Estatuto de la Ciudad (Ley N° 10257, de 10 de julio de 2001) reglamenta lo dispuesto en los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal y establece los parámetros y las directrices de la política urbana en el Brasil.

371. En virtud del Estatuto de la Ciudad, es obligatoria la preparación de un plan general en los municipios con una población de más de 20.000 habitantes; en las zonas metropolitanas y los asentamientos urbanos; en las zonas de interés turístico especial; en las zonas bajo la influencia de empresas o actividades con un impacto ambiental significativo en la región o en el país. En el plan general, que es el instrumento básico para el desarrollo de los municipios y la expansión urbana, se definen las condiciones que debe cumplir la propiedad para desempeñar su función social. El plan general municipal se debe debatir y aprobar en el ayuntamiento y lo debe sancionar el alcalde. El documento final, que adquiere carácter oficial como ley municipal, es expresión del pacto entre la sociedad y los poderes legislativo y ejecutivo municipales. En síntesis, el Estatuto de la Ciudad proporciona instrumentos para que el municipio pueda intervenir en la planificación y ordenación urbana y territorial, garantizando así la realización del derecho a la ciudad.

372. Una medida legislativa importante fue la aprobación de la Ley 10683, de 28 de mayo de 2003, por la que se estableció el Ministerio de las Ciudades, que tiene a su cargo: la política de desarrollo urbano; las políticas sectoriales de vivienda, saneamiento del medio, transporte urbano y tránsito; la promoción, junto con los diversos niveles de la administración, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales, de iniciativas y programas en materia de urbanización, saneamiento básico y del medio, transporte urbano, tránsito y desarrollo urbano; la política de subvenciones para viviendas populares, saneamiento y transporte urbano; la planificación,

⁴⁹ La Enmienda Constitucional de 2000 confirió un valor jurídico importante al derecho a la vivienda. Algunos tribunales, como el Tribunal Regional Federal de la Segunda Región (2003), han promulgado decisiones para garantizar ese derecho en consonancia con otros de igual jerarquía. Clase AG, *Agravo de instrumento* - 105708. Proceso 2002.02.01 0460231 UF: RJ Órgano encargado de juzgar: Quinto equipo. Fecha de decisión: 09.12.2003. Documento TRF 2001 12858. DJU. Fecha: 18.12.2003. Página 149. Resumen: proceso civil. "Agravo de instrumento" - recuperación de posesión. Decisión provisional denegada - el derecho a la vivienda está por encima del derecho de propiedad - ausencia de daño de reparación difícil o imposible - El tribunal "a quo" decidió denegar la solicitud preliminar, basándose en que, en una evaluación de los intereses que había que tener en cuenta en este caso, el derecho constitucional que se había de proteger en primer lugar era el derecho a la vivienda, puesto que no había riesgo de daño irreparable o difícil de reparar para el demandante. Por consiguiente, la decisión impugnada es irrevocable. "Agravo de instrumento" denegado. Relatora; Juez Vera Lúcia Lima. El equipo denegó por unanimidad la continuación del proceso de acuerdo con el voto de la Relatora.

reglamentación, normalización y gestión de la aplicación de recursos en políticas relativas al desarrollo urbano, la urbanización, la vivienda, el saneamiento básico y del medio, el transporte urbano y el tránsito; la participación en la definición de las directrices generales para la conservación del sistema urbano de abastecimiento de agua y para la adopción de cuencas hidrográficas como unidades básicas de planificación y gestión del saneamiento.

373. El *Consejo de las Ciudades (ConCiudades)*, creado mediante la Medida Provisional 2220/2001 y el Decreto N° 5031/2004, cuenta con una fuerte representación de la sociedad. Concebido y planificado en la Primera Conferencia Nacional de las Ciudades (octubre de 2003) como fruto de una amplia participación, es un órgano colegiado que forma parte de manera permanente del Ministerio de las Ciudades. El Consejo de las Ciudades está formado por ocho sectores sociales y actúa como foro de negociación de distintos agentes y sus intereses con respecto a las políticas públicas. Su principal función consiste en evaluar y proponer directrices para el desarrollo urbano y regional, con participación social y la integración de las políticas de utilización de la tierra urbana y de vivienda, de saneamiento del medio y de tránsito, transporte y movilidad urbana. En la Segunda Conferencia Nacional de las Ciudades, celebrada en noviembre y diciembre de 2005, se consiguieron progresos mediante un diálogo amplio sobre las cuestiones objeto de examen.

374. En relación con la vivienda, la formulación de la *Política Nacional de Vivienda (PNH)* recibió la contribución de amplios sectores sociales y fue aprobada por el Consejo de las Ciudades en diciembre de 2004. Actualmente se está debatiendo un proyecto de ley de Política Nacional de Vivienda, que se ha de presentar al Congreso Nacional. En esta política se propone la adopción de medidas políticas, jurídicas y administrativas para hacer efectivo el derecho de todos los ciudadanos a la vivienda, con independencia de sus ingresos. Se ha adquirido el compromiso de establecer oficialmente normas para dos sectores de la Política Nacional de Vivienda: viviendas de interés social y viviendas comerciales.

375. Mediante la Ley 11124, de 16 de junio de 2005, se creó el *Sistema Nacional de Viviendas de Interés Social (SNHIS)* y el *Fondo Nacional para Viviendas de Interés Social (FNHIS)* y su Consejo de Gestión. El proyecto de ley correspondiente estuvo en el Congreso más de 13 años. El FNHIS tiene por objeto centralizar y gestionar los recursos presupuestarios para programas en el marco del SNHIS, y su principal tarea consiste en urbanizar tugurios, construir casas y mejorar las condiciones de habitación de la población de bajos ingresos. Para 2006, el FNHIS tiene a su disposición 1.000 millones de reales, que constituyen una asignación histórica sin precedentes del Gobierno federal para viviendas de interés social. Los recursos se traspasarán a las administraciones municipales y estatales para la construcción de viviendas destinadas a las familias con unos ingresos mensuales de hasta tres salarios mínimos (figura 26 de los anexos).

376. En sus esfuerzos por reducir el déficit de viviendas, el Gobierno federal ha asignado 1.000 millones de reales al *Programa de Arrendamiento Residencial (PAR)*, cuya función es promover la construcción y restauración de viviendas para arrendamiento residencial en las zonas metropolitanas y en los municipios con más de 100.000 habitantes.

377. Con respecto al mercado de la vivienda, la Ley 10931/2004 mejoró los instrumentos reglamentarios, tales como la hipoteca mobiliaria, el activo de reserva de las empresas inmobiliarias y el pago de reclamaciones no impugnadas, proporcionando así una garantía ulterior a los empresarios y los compradores de inmuebles. Como complemento, el Gobierno

federal sancionó la Ley 11196/2005, por la que se crean instrumentos seguros para la financiación inmobiliaria e incentivos fiscales para los compradores de inmuebles.

378. Preocupado por el bajo nivel de financiación para la compra de la primera vivienda de menor precio, el Gobierno decidió ajustar las normas de canalización de los ahorros en el marco del *Sistema de Financiación de la Vivienda* (SFH), con el fin de fomentar la orientación de la financiación en este sector. Esta medida permitió añadir en 2004 más de 2.500 millones de reales a los recursos del SFH. En 2005, la reorientación de los ahorros hizo llegar a la clase media la oferta de crédito de los agentes financieros, de manera que fue posible contratar préstamos por un total de 4.200 millones de reales (un 62% más que en 2004) con 49.820 prestatarios. De esta manera se estimuló el sector de la construcción civil, la creación de empleo y el aumento del número de prestatarios. En 2006, el *Sistema Brasileño de Ahorro y Crédito* (SBPE) tiene previsto invertir 8.700 millones de reales en viviendas, el doble de la suma de 2005 y cuatro veces más que en 2003.

379. La actuación del Gobierno federal ha estado orientada por esta importante reestructuración del marco normativo que garantiza el derecho a la vivienda. A este respecto, ha destinado alrededor de 55 millones de reales a 1.700 municipios para la elaboración de sus planes generales, de acuerdo con el Estatuto de la Ciudad. Se ha puesto a su disposición un conjunto de iniciativas de apoyo técnico para capacitación, la elaboración de planes generales y la aplicación del Estatuto de la Ciudad. En mayo de 2005, el Ministerio de las Ciudades, en cooperación con el ConCidades, puso en marcha una campaña nacional denominada *Plan General Participativo - Ciudad para Todos*, a fin de sensibilizar a la sociedad civil. Se crearon núcleos en todos los estados, se celebraron 256 talleres y se capacitó a unas 10.000 personas de casi todas las ciudades comprendidas en el plan.

380. Se organizó una Red del Plan General con más de 40.000 direcciones de correo electrónico de todo el país, que abre un espacio para la información, la reflexión y las críticas y que se ha convertido en un canal dinámico de debate e intercambio de experiencias. También se estableció un *Banco de Experiencias del Plan General Participativo*, para almacenar información sobre soluciones, iniciativas y estrategias aplicadas en cada fase de la preparación del plan. Estas soluciones muestran de qué manera están aplicando los municipios, en situaciones tan diversas, los instrumentos proporcionados por el Estatuto de la Ciudad. En una encuesta realizada en mayo de 2006 por el Ministerio de las Ciudades, se comprobó que el 88% de los 1.684 municipios obligados a elaborar un plan general lo habían hecho o lo estaban haciendo.

381. En 2003, el Gobierno federal formuló por primera vez en el país una *Política Nacional para la Regularización de Tierras* en las zonas urbanas. Esta política quedó plasmada en el *Programa de Títulos de Propiedad*, que respalda la elaboración de programas municipales y estatales e iniciativas de la sociedad civil siguiendo tres líneas principales: apoyo financiero a la regularización; eliminación de los obstáculos jurídicos y legales; y apoyo a la autonomía y la capacitación de los equipos municipales y las comunidades locales. Estas iniciativas complementan las medidas de regularización de tierras en el marco del programa de urbanización de asentamientos precarios, *Habitar Brasil*, que invierte en el desarrollo institucional de los municipios y en la organización integral de los asentamientos precarios. La coordinación institucional llevada a cabo por la *Secretaría Nacional de Programas Urbanos* trata de contribuir a la solución de los conflictos sobre tierras urbanas y evitar procedimientos de desalojo violento. Para 2003-2006 se estableció un plan conjunto de regularización de tierras que

abarcaría 2,6 millones de familias y contemplaba acciones directas e indirectas, cuyos resultados acumulados permitirían prever el logro de los objetivos estipulados u otros resultados semejantes, especialmente en las zonas metropolitanas que dependen directamente de la intervención del Gobierno federal.

382. Con objeto de aumentar los recursos canalizados hacia las poblaciones de bajos ingresos, se revisó el *Programa de Subsidio de Viviendas de Interés Social*, a fin de conceder mayor prioridad al programa *Habitar Brasil* de urbanización de tugurios, respaldado por el Banco Interamericano de Desarrollo, y se introdujo el *Programa de Crédito Solidario*. Estas iniciativas beneficiaron a familias con ingresos de hasta tres veces el salario mínimo y permitieron a los municipios ampliar su participación en los programas y mejorar sus instituciones, además de prestar asistencia a las zonas rurales y a categorías específicas, como las comunidades indígenas y *quilombolas*. El *Fondo de Desarrollo Social (FDS)* no había realizado inversiones en vivienda desde 1996. Ahora es una fuente de recursos para el *Crédito Solidario*, en cuyo marco las asociaciones y cooperativas populares pueden participar de nuevo en la construcción de viviendas de interés social.

383. Hay que destacar la prioridad concedida por el Gobierno federal a la asignación de recursos a las familias con unos ingresos de hasta cinco veces el salario mínimo. Además de la asignación de 1.000 millones de reales con cargo a los recursos del Fondo Nacional para Viviendas de Interés Social, el examen de las directrices sobre la aplicación de los recursos del *Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio* dio lugar a un cambio histórico, permitiendo el uso de los subsidios para personas con unos ingresos de hasta cinco veces el salario mínimo. Estos subsidios favorecen las operaciones llevadas a cabo conjuntamente con los estados y los municipios. Para el ejercicio fiscal de 2006 se han asignado 1.000 millones de reales, el 50% con destino a familias con unos ingresos de hasta tres salarios mínimos. De esta manera, el Gobierno trata de ampliar el acceso a los recursos destinados a los municipios para la planificación y aplicación de su política de viviendas de interés social.

384. Con respecto a las políticas de planificación territorial, el *Programas de Rehabilitación de Zonas Urbanas Centrales* tiene por objeto invertir el proceso de despoblación y degradación de las zonas urbanas centrales mediante el fomento de la ocupación de inmuebles no utilizados. El programa concede prioridad a las familias con unos ingresos de hasta cinco veces el salario mínimo. Introducido en 2003, busca aprovechar parte de los 4,5 millones de inmuebles de los centros urbanos que están vacíos o infrautilizados, a fin de invertir el modelo de urbanización basado en la expansión constante de los límites de las ciudades y poner a disposición viviendas en zonas consolidadas con un acceso garantizado a los servicios urbanos.

385. Los indicadores recientes de saneamiento básico ponen de manifiesto los esfuerzos del Gobierno para modificar la grave situación de dicho saneamiento en el país, después de casi un decenio de restricciones de las inversiones públicas en sistemas de abastecimiento de agua y de alcantarillado en todas las regiones, en particular en las más necesitadas. Entre 2003 y 2005, el Gobierno autorizó la contratación de unos 9.000 millones de reales con los estados y los municipios. Estas inversiones superan en 1.000 millones de reales la consignación anual inicial establecida en el Plan Plurianual 2004-2007, demostrando así el firme compromiso del Gobierno de mejorar las condiciones de saneamiento. Esta política representa un cambio significativo en relación con el período 1995-2002 y un alejamiento de la política de inversión del decenio de 1990, cuando se invirtieron alrededor de 13.000 millones de reales en valor corriente.

386. Los indicadores de los progresos conseguidos con respecto a los diversos componentes del sector del saneamiento podrían haber sido aún más positivos, ya que se ha destinado un volumen elevado de recursos a este sector. Sin embargo, las variables de carácter político e institucional afectan a la política de inversiones en saneamiento, muchas de ellas relacionadas con la asignación de responsabilidades en el marco del pacto federativo y con la herencia de la organización del modelo de saneamiento seguido en los últimos decenios, adoptado durante el régimen militar. Uno de los principales problemas es la fuerte dependencia de la política nacional de saneamiento del ritmo operacional y la capacidad de gestión de las empresas estatales, muchas de las cuales carecen de apoyo técnico y operacional para asumir grandes préstamos en un período breve de tiempo. Además, en un número elevado de municipios, en particular los de tamaño pequeño y mediano, hay problemas relacionados con proyectos no terminados, sistemas ineficaces, préstamos pendientes y cuestiones administrativas y jurídicas sin resolver, como manifestación de problemas graves de gestión.

387. En cuanto a la movilidad urbana, se ha concedido prioridad al acceso universal a las oportunidades, los servicios y el equipamiento que ofrece la vida urbana, y hay consenso sobre la importancia fundamental del transporte público urbano. Para esto se requiere una reforma del marco jurídico. Los cambios propuestos, todavía en tramitación, fortalecen la competencia de los municipios y definen las directrices y los instrumentos para la planificación y la gestión de los sistemas de transporte y para la contratación de operadores privados del transporte público. Entre los principios que rigen la movilidad urbana están el acceso universal, la igualdad del transporte público, la seguridad en los desplazamientos de las personas y en las zonas de circulación pública, el fomento de la utilización del transporte público y la racionalización del uso de los vehículos de motor privados.

388. Uno de los principales programas de movilidad urbana es el *ProMob* (Pro-Movilidad), que ayuda a los municipios con una población de más de 100.000 habitantes en la ejecución de proyectos de infraestructura, concediendo prioridad al transporte público, de manera que se garantice el acceso universal y la primacía del tráfico no motorizado. La financiación del *ProMob* es igual al doble de los ingresos de la Contribución de Intervención en el Sector Público (CIDE)⁵⁰ de cada municipio. En estos municipios, 437 en total, se alienta la formulación de planes de movilidad urbana utilizando su propia metodología y la realización de programas de capacitación. Otro programa es el de *Bicicleta Brasil*, que alienta a los municipios a ampliar el uso de la bicicleta y su integración en el transporte público, a fin de reducir los costos de locomoción y favorecer a la población con ingresos más bajos. Un tercer programa es el de *Brasil Acessível*, que busca ayudar en la aplicación de normas brasileñas de accesibilidad y prestar apoyo a los gobiernos municipales y estatales en la introducción de iniciativas a favor de las personas con restricciones de movilidad, basándose en el concepto de diseño universal del transporte público, el equipamiento urbano y la circulación en las zonas públicas. En el presupuesto de 2006 se han asignado a estos programas 1.000 millones de reales.

389. Los esfuerzos del Gobierno federal se complementan con programas e iniciativas de las administraciones estatales y locales. Según la *Encuesta Básica de Información Municipal (MUNIC)-Gestión pública* (IBGE, 2001), el 78,1% de los municipios con más de 500.000

⁵⁰ Impuesto sobre el combustible.

habitantes tenían programas habitacionales o iniciativas de construcción de viviendas; el 56,3% ofrecían parcelas; el 53,1% contaban con proyectos de urbanización de asentamientos; el 68,8% llevaban a cabo programas de regularización de la propiedad de la tierra; el 34,4% proporcionaban materiales de construcción; el 18,8% tenían programas de mejora de casas de vecindad; y el 18,8% tenían otros tipos de programas habitacionales.

390. Varios municipios establecieron *Zonas de Interés Social Especial (ZEIS)* o *Áreas de Interés Social Especial (AEIS)*, que dieron mayor flexibilidad a los criterios de urbanización y las normas técnicas aplicadas a los proveedores de servicios públicos de infraestructura en los asentamientos populares. Esto proporciona una base jurídica para iniciativas locales relativas a la urbanización y la regularización de la propiedad de la tierra, que mejoran las condiciones de la vivienda y contribuyen a reducir la ocupación de zonas de riesgo y el desplazamiento de las unidades habitacionales ya existentes. Entre otras cosas, los programas municipales de regularización de la propiedad de la tierra han favorecido la concesión de títulos de propiedad a mujeres que son cabeza de familia, por entender que garantizan que el beneficio se mantenga en el ámbito familiar. En 2001 tenían Zonas de Interés Social Especial el 11,6% de todos los municipios y el 84,4% de los de más de 500.000 habitantes.

391. Por lo que se refiere a las medidas para garantizar el acceso a la vivienda en las comunidades de ascendencia africana (*quilombolas*), el objetivo era construir 1.200 unidades habitacionales y 800 instalaciones de saneamiento en varios estados. Con respecto al *Programa de Luz para Todos*, introducido por el Ministerio de Minas y Energía, en 2005 se conectaron a la red eléctrica 155 comunidades *quilombolas*, beneficiando a 4.621 familias. Además, 64 comunidades han comenzado proyectos que proporcionarán electricidad doméstica a 1.732 familias. En 2006 se llevan a cabo proyectos para otras 435 comunidades, siete de ellos ya en marcha, en beneficio de 12.199 familias.

392. Por lo que respecta a las políticas de desarrollo respaldadas por el Banco Mundial, hay que señalar las solicitudes de préstamos para el sector de la vivienda en el marco del *Préstamo Programático para el Crecimiento Sostenible y Equitativo: Apoyo a la Política del Sector de la Vivienda*. Este programa de préstamos en apoyo de la política de vivienda consta de dos operaciones de crédito sucesivas. La Junta de Directores del Banco Mundial aprobó una primera operación de crédito por una cuantía de 502,3 millones de dólares EE.UU. Posteriormente comenzarán las negociaciones de la segunda operación de crédito, por una suma de 400 millones de dólares EE.UU. El Estado brasileño negoció un *Préstamo de Asistencia Técnica* por un total de 4,04 millones de dólares EE.UU. para financiar iniciativas relativas al programa acordado en el marco de la *Política de Desarrollo del Sector de la Vivienda*, con objeto de fortalecer la capacidad del Gobierno para formular y aplicar políticas de vivienda. La suma destinada a préstamos en el marco de la *Asistencia Técnica para el Sector de la Vivienda (Vivienda)* es de 4,04 millones de dólares EE.UU.

393. A pesar del considerable aumento de los fondos federales, en comparación con los años anteriores, el Ministerio de las Ciudades considera que se necesita con urgencia aumentar las inversiones públicas, especialmente en forma de recursos en condiciones favorables, en vivienda, saneamiento e infraestructura urbana en los tres niveles de administración y prestar la debida atención a las familias con unos ingresos mensuales de hasta tres veces el salario mínimo, que representan la inmensa mayoría de los brasileños afectados por el déficit de vivienda y de infraestructura en las ciudades brasileñas. A este respecto, el Gobierno brasileño ha comprendido

que las necesidades de los sectores más pobres de la población y la necesidad de universalizar los servicios con miras a conseguir los objetivos de desarrollo del Milenio sobrepasan los recursos disponibles en el presupuesto público y que se podrían obtener recursos mediante diversas formas de asociación con el sector privado. Serían necesarios cambios en los métodos de contabilidad acordados internacionalmente para otorgar un trato específico a las inversiones en infraestructura, a fin de permitir su exclusión total o parcial de las restricciones presupuestarias actuales.

394. Para mejorar la planificación, la vigilancia y la evaluación de la ejecución de los programas e iniciativas de desarrollo urbano y de la vivienda, es esencial la plena aplicación del *Sistema Nacional de Información sobre las Ciudades (SNIC)*. Es necesario aplicar las políticas públicas con el fin de asignar mejor los recursos de los agentes públicos y privados y evaluar las repercusiones locales, en particular con respecto a la asistencia a los sectores de ingresos más bajos. El SNIC proporciona información por Internet a todas las partes interesadas, facilitando así la planificación urbana y el control de la utilización de los recursos.

395. Por lo que se refiere al mercado de crédito privado, las dificultades se deben en gran parte precisamente al marco institucional. El volumen de crédito privado como proporción de los ingresos nacionales, el 23% del PIB, es pequeño en comparación con otros países emergentes. Como contrapartida del pequeño volumen de crédito, hay una dispersión elevada, que afecta negativamente al bienestar de las familias, bien de manera directa, por resultar demasiado costosos los préstamos personales para la compra de bienes duraderos o inmuebles, o bien indirectamente, por sus repercusiones en el costo de las inversiones privadas, el crecimiento económico y la generación de empleo.

396. El desafío que afronta la política nacional de vivienda está, pues, en sustituir las intervenciones puntuales, dispersas y aisladas por la utilización de instrumentos y estrategias orientados a la coordinación y la complementariedad de programas e iniciativas, canalizando las inversiones hacia los sectores de la población con ingresos más bajos en un esfuerzo conjunto y participativo en el que intervengan los tres niveles de administración, el sector privado y la sociedad civil. Otro desafío está en garantizar de manera permanente recursos presupuestarios federales que permitan realizar las inversiones necesarias para afrontar el déficit de viviendas en el entorno macroeconómico actual.

397. La universalización de los servicios de saneamiento exige un volumen estimado de recursos de 176.000 millones de reales desde ahora hasta 2020. El Gobierno está aplicando medidas para racionalizar la gestión y establecerá un nuevo marco normativo mediante un proyecto de ley que se está tramitando ahora en el Congreso Nacional. Además, se han introducido diversos programas estratégicos, como los de *Saneamiento del Medio Urbano*, *Saneamiento Rural*, *Conviver [Coexistencia]*, *Residuos Sólidos Urbanos* y *Alcantarillado Urbano Sostenible*. Como complemento, se han llevado a cabo iniciativas de capacitación en gestión del saneamiento en asociación con los estados y los municipios, impartiendo la capacitación universidades, organizaciones no gubernamentales e institutos de investigación sobre saneamiento. En el marco del *Programa de Modernización del Sector del Saneamiento*, hay en marcha actividades de desarrollo institucional a cargo de operadores de saneamiento, que ahora deben firmar *Acuerdos de Mejora del Rendimiento* para poder recibir recursos y apoyo técnico. Con respecto a la racionalización del gasto público, en el proceso de selección de los beneficiarios figuran ahora indicadores socioeconómicos, así como requisitos jurídicos y

administrativos que garanticen la conclusión de los proyectos inacabados y la complementariedad técnica de los componentes financiados. Ahora bien, el núcleo central de la política nacional de saneamiento depende de la aprobación del proyecto de ley de saneamiento en tramitación en el Congreso Nacional. Esta nueva legislación permitirá subsanar una deficiencia que persiste desde el decenio de 1980, y los agentes que intervienen en la ejecución de esta política podrán actuar con transparencia y seguridad jurídica.

398. Los desafíos en relación con la movilidad urbana se deben abordar en todos los niveles de la administración en un plazo relativamente breve, dada la gravedad de las formas de ocupación desigual de los espacios de circulación, la congestión y los elevados costos económicos y ambientales, en particular en las zonas metropolitanas. Además, los medios de transporte no pueden seguir estando fragmentados, pues en esa situación no será posible adaptar las ciudades a las disposiciones relativas a la movilidad urbana universal y sostenible.

399. La falta de planificación regional y de políticas en las que se tengan en cuenta las peculiaridades y el potencial de los municipios tiende a eclipsar la función que pueden desempeñar las ciudades en el desarrollo nacional, y en consecuencia en la solución de los problemas de vivienda e infraestructura en el medio urbano. Esto es particularmente necesario en el caso de las zonas metropolitanas, que además afrontan dificultades de financiación particularmente graves. Aunque se han dado grandes pasos en este sentido, todavía queda un largo camino por recorrer para la formulación de políticas plenamente integradas que garanticen el derecho a la ciudad, que conlleva el derecho a una vivienda adecuada y otros derechos de la población que vive en las zonas urbanas. Hay que perfeccionar ulteriormente las actuaciones participativas, de manera que se consiga la integración orgánica de las ciudades con el Gobierno federal y así adquieran relevancia y puedan influir en la adopción de decisiones y la interacción entre los poderes ejecutivo y legislativo.

400. Otra cuestión de especial interés para el Estado brasileño guarda relación con la reforma agraria. La Constitución Federal consagra la función social de la propiedad y permite la expropiación con fines de reforma agraria⁵¹, cuya realización es esencial para el mantenimiento de la paz en el medio rural, ya que los conflictos por la propiedad de la tierra dan lugar a tensiones constantes en este entorno social.

401. El Ministerio de Desarrollo Agrario ha trabajado por medio del *Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA)* para reducir la aparición de conflictos, actuando de

⁵¹ El Estado Miembro tiene competencia para proceder a una expropiación de interés social con fines de reforma agraria, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5, XXIV de la Constitución Federal y en el artículo 2, II de la Ley 4132/62. La expropiación, que compete exclusivamente al Gobierno federal y está prevista en el artículo 184 de la Constitución Federal, está sujeta a requisitos específicos y se denomina "expropiación por sanción" debido a que la propiedad rural no está desempeñando su función social. En la expropiación basada en el interés social no se tiene en cuenta si la propiedad es productiva o si es o no un latifundio. No se trata de sancionar el mal uso de la propiedad, sino de las políticas públicas relativas a un interés social específico que puede aplicar el Estado Miembro (Tribunal Supremo Federal: SS 2217. Tribunal Superior de Justicia: Recurso de mandamiento de seguridad 16627/RS; Recurso de mandamiento de seguridad 13959/RS. Contra: Tribunal Superior de Justicia, Recurso de mandamiento de seguridad 15545/RS).

manera particular en dos frentes: 1) realización de la reforma agraria; y 2) solución de conflictos por medio de la *Ouvidoria Agraria*.

402. La reforma agraria es un proceso complejo con una serie de etapas, no todas ellas bajo la responsabilidad exclusiva del INCRA, institución encargada de su aplicación. La identificación y la obtención garantizada de tierras en condiciones jurídicas y agroecológicas para utilizarlas en nuevos proyectos de asentamiento encuentran dificultades jurídicas, técnicas y administrativas. Entre 1996 y 2000 se pusieron en marcha 3.525 proyectos de asentamiento, que actualmente acogen a 283.598 familias. Entre 2001 y 2005 se ejecutaron 2.556 nuevos proyectos, que beneficiaron a 183.216 familias. Entre 2003 y 2005, el número de familias asentadas aumentó considerablemente, alcanzando un total de 243.284, mediante la ocupación de parcelas en proyectos ya existentes o la llevada a cabo en nuevos proyectos establecidos en este período (cuadro 42 de los anexos).

403. En lo que respecta a la reforma agraria, en el programa integrado que se está llevando a cabo se reconocen las especificidades de cada público destinatario en cada una de las regiones, a fin de hacer posible la realización de infraestructura social, caminos, suministro de energía eléctrica, acceso a derechos y apoyo a la producción y la comercialización. Sin embargo, el desafío sigue siendo grande: los asentamientos establecidos antes de 2003 tenían grandes necesidades, puesto que el 90% de las familias carecían de acceso al abastecimiento de agua, el 80% no tenían caminos o suministro eléctrico y el 53% no recibían ninguna asistencia técnica. A pesar de las dificultades, se han conseguido progresos en la realización de infraestructura en los asentamientos, pero todavía no se ha medido su alcance.

404. Desde 2003 se han registrado cambios en el modelo de asentamiento. Con la administración actual se ha aumentado el crédito de apoyo al establecimiento y la recuperación de asentamientos, pasando de 4.500 reales a 11.300 por familia. Estos recursos comprenden los materiales para la construcción o reparación de viviendas, la construcción de cisternas en las regiones semiáridas y el mantenimiento de las familias hasta que comienza la producción. Entre 2003 y 2005 se beneficiaron de estos recursos más de 114.000 familias. También aumentaron las inversiones en infraestructura para los asentamientos. Desde 2003 se han gastado más de 340 millones de reales, con los que se ha financiado, entre otras cosas, la construcción de más de 28.000 kilómetros de caminos y 5.000 cisternas para el abastecimiento de agua, lo que demuestra la preocupación del Gobierno brasileño por proporcionar un acceso garantizado y sostenible al agua para la agricultura, que es un elemento esencial para la realización del derecho a los alimentos.

405. Mediante el *Plan de Cultivo de Agricultura Familiar 2006-2007* se estableció una nueva línea de crédito para las personas asentadas en el marco de la reforma agraria que ya habían utilizado la línea A de crédito del PRONAF sin haber completado el proceso de creación de su infraestructura productiva. Cada prestatario puede obtener un préstamo de hasta 6.000 reales, con un período de gracia de tres años y la amortización a lo largo de 10 años al 1%, pero sin bonificación por cumplimiento. En el *Plan de Cultivo de Agricultura Familiar 2006-2007* también se estableció un *PRONAF Mujer*, destinado a agricultoras con independencia de su estado civil, en cuyo marco las mujeres pueden obtener un crédito de inversión y mantenimiento para actividades agropecuarias, turismo rural, artesanía y otras actividades en el medio rural. El límite del crédito varía en función del grupo al que pertenezcan las prestatarias: 1.500 reales (grupos A, A/C y B); 6.000 reales (grupo C); 18.000 reales (grupo D); y 36.000 reales (grupo E).

406. Los conflictos agrarios siguen entorpeciendo todavía en gran medida las relaciones en el país. Una de las tareas de la *Ouvidoria Agraria*, oficina dependiente del Ministerio de Desarrollo Agrario, consiste en controlar y solucionar los conflictos en esta esfera. Siguen siendo frecuentes los asesinatos en el país debidos a litigios por las tierras, y las víctimas son casi siempre dirigentes de sindicatos y de movimientos sociales⁵². La *Ouvidoria Agraria* está llevando a cabo una serie de iniciativas con el fin de erradicar los focos existentes y posibles de violencia (recuadro 30 de los anexos).

407. La mediación en los conflictos tiene lugar en el marco de diversos programas, como *Disque Terra e Paz* y *Paz no Campo* [Teléfono Tierra y Paz y Paz en el Campo]. Se puede llamar al *Disque Terra e Paz* gratuitamente para obtener información de la *Ouvidoria* acerca de cuestiones relativas a la tierra en todo el país y para notificar casos de violencia en el campo, irregularidades en la reforma agraria, inobservancia de los derechos humanos y sociales por parte de quienes se ven involucrados en conflictos agrarios, etc. La *Ouvidoria Agraria* estableció el *Programa Paz no Campo* con los siguientes objetivos: capacitación de mediadores en conflictos agrarios, asistencia en las denuncias, mediación en los conflictos agrarios y creación de *Ouvidorias Agrarias* en todos los estados; ya se han establecido en los estados de *Mato Grosso do Sul*, *Ceará* y *Pará*, y se están estableciendo en los estados de *Minas Gerais* y *Maranhão*.

408. La *Ouvidoria Agraria Nacional* coordina la *Comisión Nacional para Combatir la Violencia en el Campo*, que redactó en 2003 el Plan Nacional para Combatir la Violencia. La Comisión, que forma parte de la estrategia del Gobierno para supervisar y aplicar medidas de lucha contra la violencia en el campo, tiene los siguientes objetivos: 1) realizar estudios, proyectos y acciones coordinadas que se puedan llevar a cabo en asociación con los estados para combatir, prevenir y reducir la violencia en el campo, sin perjuicio de los medios jurídicos de prevención y control adoptados por los estados en el ejercicio de sus atribuciones; 2) proponer medidas que permitan acelerar los procesos administrativos y judiciales relativos a la adquisición de tierras para la reforma agraria, así como la demarcación de tierras indígenas, el establecimiento de unidades de conservación, la adquisición de tierras destinadas a las comunidades *quilombolas* remanentes y las poblaciones ribereñas afectadas por la construcción de presas, y a casos importantes desde el punto de vista penal relacionados con conflictos; 3) proponer medidas alternativas para el cumplimiento de las decisiones judiciales con respecto a los derechos humanos y sociales de las partes involucradas en conflictos de tierras y agrarios, así como a los derechos indígenas y ambientales y a los derechos de las comunidades *quilombolas* remanentes y de las poblaciones ribereñas afectadas por la construcción de presas; 4) fomentar el diálogo y la negociación entre los órganos gubernamentales y la sociedad civil organizada en busca de soluciones pacíficas para situaciones puntuales de conflictos agrarios; 5) coordinar el establecimiento de comisiones análogas en los estados y los municipios a fin de garantizar la participación de los órganos y entidades gubernamentales y de la sociedad civil organizada, con miras a facilitar las denuncias o reclamaciones de las comunidades rurales, indígenas y *quilombolas* y de las poblaciones ribereñas afectadas por la construcción de presas; 6) recopilar y mantener actualizada la información sobre los conflictos agrarios en todo el territorio nacional; y 7) remitir las solicitudes relativas a la labor de la Comisión a las administraciones federal,

⁵² Muertes en el campo.

estatales, del Distrito Federal y municipales y a sus respectivos órganos administrativos indirectos.

409. Se están realizando gestiones ante el poder judicial mediante reuniones con el Colegio de Presidentes de Tribunales de Justicia y el Colegio de Mediadore Generales de Justicia, a fin de presentar un Plan Nacional para Combatir la Violencia en el Campo y proponer la adopción de procedimientos uniformes en todo los tribunales de justicia con respecto a la violencia agraria.

410. A este respecto, se han creado varios tribunales agrarios federales, así como tribunales agrarios estatales en el ámbito del sistema judicial estatal. Los ministerios públicos estatales han establecido fiscalías especializadas en conflictos agrarios y de tierras. El poder ejecutivo ha creado comisariás de policías federales y estatales con la misma especialización. También se ha redactado un proyecto de ley de enmienda de los artículos 927 y 928 del Código de Procedimiento Civil, haciendo obligatoria la audiencia previa del Ministerio Público, el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) y los institutos de tierras de los estados antes de la decisión de los jueces sobre las solicitudes preliminares en las acciones judiciales sobre posesión, haciendo recaer en los propietarios la obligación de demostrar que su propiedad tiene una función social.

411. En junio de 2006, la Secretaría Especial de Derechos Humanos, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Desarrollo Agrario y el Ministerio de Medio Ambiente publicaron una Orden Administrativa Interministerial por la que se establecía la Comisión Nacional para Combatir la Violencia en el Campo (CNVC) con el fin de prevenir, actuar como mediadora y resolver diversas formas de violencia cometidas contra los trabajadores y propietarios rurales, la población indígena, los *quilombolas* y las poblaciones ribereñas afectadas por las presas. La Comisión contará con la participación del Departamento de Policía Federal, el Departamento de Policía de Tráfico Federal, las Fiscalías Federales y Estatales, el Ministerio Público del Trabajo, el Colegio de Abogados del Brasil y el Consejo Nacional de Justicia. Estimulando el diálogo y la negociación como medios para llegar a soluciones pacíficas en los conflictos agrarios en el marco del Plan Nacional para Combatir la Violencia en el Campo, la Comisión se convertirá en un foro importante sobre la prevención de la violencia en el campo.

ARTÍCULO 12

412. La mejora del nivel educativo y nutricional de la población, la implantación del Sistema Único de Salud (SUS) y los avances en los servicios de salud en general, así como los cambios en el estilo de vida, el proceso de urbanización y la mejora de los sistemas de saneamiento básico, son algunos de los factores que explican el profundo cambio de perfil de los problemas que afectan a la población brasileña. Desde finales del decenio de 1970, los indicadores de mortalidad han registrado cambios importantes, con una incidencia mayor de enfermedades no transmisibles y de violencia, junto con una disminución acentuada de las enfermedades transmisibles (recuadro 31 de los anexos). Cabe señalar que las enfermedades infecciosas y parasitarias, que eran la segunda causa de muerte en 1979, pasaron a ocupar el quinto lugar en 2002.

413. Las principales causas de muerte desde finales del decenio de 1970 han sido las enfermedades del aparato circulatorio, en particular los accidentes cerebrovasculares, que son la enfermedad que se cobra más vidas en el Brasil. Las neoplasias fueron la segunda causa de

muerte en 2002, seguidas de las denominadas causas externas. Las neoplasias más frecuentes en las mujeres eran el cáncer de mama, seguido del cáncer de tráquea, bronquios y pulmones y del cuello del útero; en los hombres, las principales causas fueron el cáncer de tráquea, bronquios y pulmones, seguido del cáncer de próstata y de estómago. Cabe señalar también el aumento de las enfermedades del aparato respiratorio y las enfermedades endocrinas, nutricionales y metabólicas. Este nuevo marco epidemiológico, que se ha consolidado en el último cuarto de siglo, afecta principalmente a las personas de nivel económico más bajo, que mueren con mayor frecuencia por enfermedades no transmisibles, como los accidentes cerebrovasculares, y por homicidio, además de tener más riesgo de morir por enfermedades infecciosas, como la tuberculosis⁵³, lo cual indica que todavía persiste la desigualdad en el ámbito de la salud.

414. La tasa de mortalidad en los niños menores de cinco años disminuyó con rapidez. Entre 1990 y 2003, la reducción media nacional fue del 38,3%. En el Nordeste el resultado fue aún más espectacular, con un retroceso del 46,1%. El descenso de la mortalidad por enfermedades infecciosas y parasitarias desempeñó una función importante en la disminución de la mortalidad infantil. También contribuyeron a estos resultados favorables factores asociados con el desarrollo social, como la mejora de las condiciones de la vivienda, y factores demográficos, como la reducción de la tasa de fecundidad. Influyeron asimismo algunos programas e iniciativas de salud que se llevaron a cabo durante el período, como el *Programa de Salud de la Familia*, la *Terapia de Rehidratación Oral*, el *Programa de Atención Integral de la Salud de la Mujer* y el *Programa de Atención de la Salud Infantil y de Lactancia Materna*.

415. En un período relativamente breve, comprendido entre 1996 y 2004, la tasa de mortalidad infantil descendió un 32,8%, pasando de 33,5 a 22,5 muertes de niños menores de un año por 1.000 nacidos vivos. La tendencia fue descendente en todas las regiones, registrándose en el Nordeste la tasa de reducción más fuerte (35,6%). A pesar de los grandes avances logrados, la reducción ulterior de la mortalidad infantil sigue constituyendo un desafío importante para los gestores, los profesionales de la salud y la sociedad en general. En la actualidad, dada la disminución de la mortalidad en los niños menores de un año en el período postnatal, más de la mitad de las muertes de niños de esa edad se deben a causas perinatales relacionados con las condiciones de salud y nutrición de los niños al nacer, el nivel educativo y socioeconómico de la madre y la calidad de la atención prenatal y durante el parto.

416. En los tres últimos decenios se produjo otro cambio importante en el panorama de la salud, debido a la denominada transición nutricional. Durante ese período, el Brasil experimentó una reducción significativa de la incidencia de malnutrición en los niños y los adultos. La deficiencia de estatura, por ejemplo, disminuyó más del 70% en todas las regiones del país desde el decenio de 1980. Coincidiendo con la reducción de la incidencia de la malnutrición, se registró un aumento acentuado de los problemas de sobrepeso y obesidad, que adquirieron un carácter epidémico semejante al de los países desarrollados. Especialmente en las zonas urbanas, la alimentación inadecuada y con alto contenido calórico, que provoca el sobrepeso y la obesidad - lo cual a su vez da lugar a enfermedades como la diabetes y los problemas cardiovasculares - es ahora un problema de salud pública tan serio como la malnutrición.

⁵³ *Saúde no Brasil: uma análise da situação de saúde*. Ministerio de Salud, Brasilia, 2005.

417. Hay otros indicadores que son preocupantes. En 2003, la tasa de mortalidad materna fue de 50 muertes por 1.000 hijos nacidos vivos. Ahora bien, hay que señalar que, aunque los indicadores siguen siendo altos, la tasa de mortalidad materna bajó de 57,1 muertes maternas por 1.000 hijos nacidos vivos en 1999 a 51,6 en 2003. Entre las regiones, esta tasa aumentó solamente en el Nordeste, mientras que descendió de manera considerable en el Sudeste (29,9%) y en el Sur (17,1%) en el mismo período. Si se examinan las causas de mortalidad materna en las distintas regiones, se observa cierta heterogeneidad. Mientras que el porcentaje de causas directas es más elevado en todas las regiones, particularmente en el Norte y en el Nordeste, el porcentaje de causas indirectas es más alto en el Sur y en el Centro-Oeste, donde las enfermedades del aparato circulatorio son las principales causas indirectas de muerte.

418. Aunque la mortalidad materna no figura entre las 10 primeras causas de muerte de mujeres en edad reproductiva, se trata de un motivo extraordinariamente serio de preocupación, ya que en el 90% de los casos se pudo prevenir la muerte mediante una asistencia médica adecuada.

419. En 2003 se admitió en los hospitales a más de 240.000 mujeres en el marco del Sistema Único de Salud para un raspado como consecuencia de complicaciones tras un aborto espontáneo o clandestino. El raspado ocupa el segundo lugar entre los procedimientos obstétricos más frecuentes en los hospitales, después del parto normal. A pesar de que no se notifican todos los casos, el 10% de las muertes maternas en 2003 se debieron a un aborto.

420. En este análisis de la situación también hay que tener en cuenta las causas externas de mortalidad, que afectan sobre todo a la población joven masculina. En este caso, el exceso de mortalidad se debe al elevado número de homicidios, con unos 27 por 100.000 habitantes. En general, la mortalidad debida a causas externas es de alrededor de 70 muertes por 100.000 habitantes.

421. Para un diagnóstico global de la morbimortalidad en el Brasil es necesario examinar lo que ocurre con algunas enfermedades infecciosas y parasitarias. El paludismo, la tuberculosis y el mal de Hansen siguen siendo un problema de salud pública.

422. La incidencia del paludismo, enfermedad que ahora prácticamente está limitada a la región amazónica, ha disminuido, pero ha aumentado el número de casos de su forma más grave. Entre 1990 y 2004, los casos de paludismo causados por el parásito protozoario *Plasmodium falciparum* (responsable del 80% de los casos letales) y la mortalidad debida al paludismo han disminuido significativamente en la región de la Amazonia Legal (que comprende zonas de los siete estados septentrionales y los estados de Maranhão y Mato Grosso). La incidencia parasitaria descendió de 33,1 a 20,4 casos por 1.000 habitantes y el número de casos de paludismo causado por *Plasmodium falciparum* se redujo del 44,6% al 22,4%, mientras que la tasa de mortalidad bajó de 5,2 a 0,4.

423. Entre 2002 y 2003, el número de nuevos casos se estabilizó en un nivel elevado (alrededor de 80.000 nuevos casos al año), al igual que el número de casos de tuberculosis, con escasa variación de un año a otro (cuadro 41 de los anexos). Con respecto a las muertes notificadas en 2003 al Sistema de Información sobre la Mortalidad (SIM) del Ministerio de Salud, el 37,3% fueron de blancos, el 36,7% de mulatos, el 14,5% de negros, el 0,7% de amarillos y el 0,8% de indígenas, mientras que no hubo información relativa al color/raza en los casos restantes. El

riesgo de muerte por tuberculosis fue 1,4 veces superior para los mulatos en comparación con los blancos y 3,3 veces superior para los negros también en comparación con los blancos.

424. La prevalencia del mal de Hansen disminuyó entre 2004 y 2005. Con arreglo a la metodología recomendada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), en diciembre de 2005 había en el Brasil 1,71 casos sometidos a tratamiento por 10.000 habitantes. A pesar del retroceso, la tasa de incidencia es todavía superior a un caso por 10.000 habitantes, que es la meta para la eliminación de la enfermedad como problema de salud pública.

425. En los dos últimos decenios apareció la epidemia del SIDA, que es un problema de salud de gran magnitud, causante de la cuarta parte de las muertes debidas a enfermedades infecciosas y parasitarias en el Brasil en 2002. Entre 1980 y mediados de 2004 se notificaron 360.000 nuevos casos de SIDA. Las tasas de incidencia crecieron hasta 1998, alcanzando los 20 casos por 1.000 habitantes. A pesar de que la tendencia se estabilizó en el ámbito nacional, el aumento del número de casos de SIDA ha sido muy superior entre las poblaciones que viven en condiciones socioeconómicas deficientes, en su mayoría de negros, y entre las mujeres. Sin embargo, la tasa de mortalidad registró una fuerte disminución desde mediados del decenio de 1990, habiéndose estabilizado en seis muertes por 100.000 habitantes, gracias a la introducción del acceso universal al tratamiento antirretrovírico proporcionado por el Sistema Único de Salud. Además, entre 1993 y 2003 aumentó la tasa de supervivencia de pacientes con SIDA.

A. Medidas adoptadas para la aplicación progresiva del derecho a la salud

426. La Constitución Federal establece que *la salud es un derecho de todos y un deber del Estado, garantizado mediante políticas sociales y económicas que tiendan a la reducción del riesgo de enfermedad y de otros riesgos y al acceso universal e igualitario a las acciones y servicios para su promoción, protección y recuperación* (artículo 196). La Constitución permite al sector privado participar, de manera suplementaria o complementaria, en la prestación de atención sanitaria. El derecho a la salud, que es un derecho fundamental inseparable del derecho a la vida para todas las personas, está garantizado en el Brasil por el Sistema Único de Salud, cuyos principios básicos son la universalidad, la igualdad y la integridad.

427. En virtud del principio de la universalidad, se garantiza la atención sanitaria a todos, con independencia de su color, raza, religión, situación en cuanto al empleo o ingresos. Todos los ciudadanos son iguales ante el Sistema Único de Salud y tienen derecho a recibir atención de acuerdo con sus necesidades. Así pues, es de la máxima importancia reconocer que las distintas condiciones de vida de los diversos sectores de la población entrañan problemas de salud específicos, así como riesgos y/o una exposición mayor o menor a determinadas situaciones de enfermedad, accidentes y violencia. Estas necesidades diferenciadas se deben tener en cuenta en la formulación y aplicación de políticas públicas basadas en la igualdad. La prestación de atención integral se concentra en dos aspectos: 1) un planteamiento integral y no parcial del acceso individual garantizado a los distintos niveles de atención (de complejidad básica, media y alta), desde la más sencilla hasta la más compleja, garantizando así la integridad vertical; y 2) la promoción, prevención y recuperación de la salud - integridad horizontal - mediante la integración de la prestación de atención sanitaria con otras iniciativas que afectan a la salud de la población.

428. Como se ha visto, en el ámbito general del derecho a la salud se observa una reducción significativa de la mortalidad debida a causas prevenibles en la población general, y de la mortalidad infantil en particular. En los últimos años se han registrado progresos importantes en la vigilancia de la salud, gracias sobre todo a la descentralización de las iniciativas de epidemiología y control de las enfermedades. Esta descentralización estaba reglamentada por la Orden Administrativa N° 1399/99, actualizada en 2004, por la Orden Administrativa N° 1172, que garantizaba la racionalidad y la eficacia de las iniciativas, haciendo posible una financiación estable mediante transferencias directas del Fondo Nacional a los fondos estatales y municipales. El Techo Financiero de la Vigilancia de la Salud tuvo un carácter innovador, garantizando la estabilidad de la financiación mediante el establecimiento de cantidades per cápita diferenciadas para cada estado, teniendo en cuenta las condiciones epidemiológicas. Entre 1997 y 1999, las inversiones en este sector ascendieron en total a 292 millones de reales; en 2006, la cantidad se elevó a 737 millones de reales.

429. A partir de la descentralización, la epidemiología fue objeto de mayor atención por parte de los servicios de salud. Entre 2000 y 2005, por ejemplo, el Sistema Nacional de Laboratorios de Salud Pública se fortaleció con el establecimiento de 12 laboratorios de bioseguridad de nivel 3 y la construcción de 12 laboratorios en zonas fronterizas para dar una respuesta rápida a las situaciones de urgencia. En 2005 se aprobó financiación adicional para los Laboratorios Centrales de Salud Pública, a fin de que pudieran desempeñar su función de gestores de la red estatal de laboratorios. También cabe mencionar las siguientes actuaciones: 1) mayor cobertura de la campaña de vacunación dirigida a las personas de edad y mantenimiento de los niveles de inmunización de niños y adultos; 2) movilización para el control del dengue, cuya incidencia disminuyó en todo el país desde la introducción del Programa Nacional de Control del Dengue en 2002, especialmente con respecto a los casos graves de la enfermedad y la estabilización del número anual de nuevos casos; 3) mayor cobertura de los servicios de identificación de la transmisión vertical del VIH y la sífilis congénita; 4) iniciativas encaminadas al fortalecimiento permanente de la lucha contra la tuberculosis y el mal de Hansen; y 5) incentivos para la descentralización de los servicios de diagnóstico y tratamiento de estas enfermedades, con objeto de ampliar el acceso a un tratamiento supervisado y su aplicación.

430. En la esfera de la cooperación internacional, se ha garantizado la continuidad del *Proyecto Vigisus*, por un valor de 600 millones de dólares EE.UU., en virtud de un acuerdo entre el Gobierno brasileño y el Banco Mundial. La ejecución del proyecto está prevista en tres fases, con un presupuesto de 200 millones de dólares EE.UU. cada una. En la primera fase, denominada *Vigisus I* y llevada a cabo entre 1999 y 2004, se canalizaron recursos hacia la estructuración del Sistema Nacional de Vigilancia de la Salud. Durante la fase *Vigisus II*, ahora en curso, la Secretaría de Vigilancia de la Salud está trabajando en cuatro sectores específicos: 1) vigilancia epidemiológica y control de las enfermedades transmisibles; 2) vigilancia del medio ambiente en la esfera de la salud; 3) análisis de la situación de la salud y vigilancia de las enfermedades y trastornos no transmisibles; y 4) fortalecimiento de la capacidad institucional para la capacitación en gestión de la vigilancia de la salud en los estados y los municipios.

431. En lo que respecta a las iniciativas de prevención, hay que señalar el éxito del Programa Nacional de Inmunización, que promueve la vacunación sistemática y tiene como principal objetivo contribuir al control, la eliminación y/o la erradicación de las enfermedades inmunoprevenibles en la población susceptible. La cobertura de las campañas de vacunación ha superado los objetivos anuales, variando entre el 72,5% en 2000 y el 84% en 2005 en el caso de

la vacunación contra la gripe de la población de 60 años o más. En 1980, la cobertura de la vacunación contra la poliomielitis sobrepasó el objetivo del 95% para los niños menores de cinco años. El presupuesto destinado a la vacunación aumentó de 263 millones de reales en 1999 a 592 millones en 2005, de manera que se pudo vacunar a unos 60 millones de personas destinatarias con todos los tipos de vacunas y en todos los grupos de edad. Los datos del Programa de Inmunización desde 1980 ponen de manifiesto que cada año se vacuna a más del 90% de los niños brasileños contra el sarampión, la difteria, el tétanos, la tos ferina, la poliomielitis y la hepatitis B y reciben la vacuna BCG contra las formas graves de tuberculosis (cuadro 42 de los anexos). En 2006, el Programa Nacional de Inmunización amplió el radio de acción de la vacunación, introduciendo la vacuna oral contra el rotavirus humano en todo el país para los niños de seis a 24 semanas de edad, lo cual supone un avance significativo en el control de las enfermedades diarreicas graves producidas por rotavirus. Cabe señalar asimismo que el Programa Nacional de Inmunización presta una atención específica a las poblaciones indígenas y a los sectores más vulnerables de la población (cuadro 47 de los anexos).

432. El Gobierno brasileño, consciente de que el derecho a la salud requiere un enfoque amplio, a fin de garantizar unas condiciones sanitarias adecuadas, lleva a cabo 12 iniciativas agrupadas en cuatro Programas Interministeriales de Saneamiento: Saneamiento del Medio Urbano, Saneamiento Rural, Residuos Sólidos Urbanos y Alcantarillado Urbano Sostenible. Además, el Gobierno federal aplica iniciativas mediante las que se imparte capacitación en gestión del saneamiento, en asociación con otras dependencias federales, por medio de universidades, organizaciones no gubernamentales e instituciones de investigación sobre el saneamiento. Tomando como base el principio de la igualdad, el Estado brasileño trata de racionalizar los gastos en saneamiento mediante la inclusión de indicadores socioeconómicos objetivos en el proceso de selección de los beneficiarios y mediante la definición de los requisitos jurídicos y administrativos para garantizar la conclusión de las instalaciones incompletas y la complementariedad técnica de los componentes financiados.

433. En lo relativo al acceso al agua, el Estado brasileño promueve inversiones significativas en los sistemas de abastecimiento de agua y alcantarillado en todas las regiones, sobre todo en las zonas más necesitadas, mejorando las condiciones del acceso físico al agua y evitando posibles fuentes de contaminación (cuadros 44 y 45 de los anexos). En este sentido se han gastado 14 millones de reales en la realización del *Programa Nacional de Vigilancia de la Calidad del Agua para Consumo Humano* (VIGIAGUA). Con el fin de reducir la exposición de la población a sustancias nocivas, en 2005 se intensificaron las iniciativas destinadas a la identificación de las poblaciones expuestas a la contaminación del suelo; en 2006, estas iniciativas se incluyeron en la *Programación Acordada e Integrada de Vigilancia de la Salud*, en el marco del Sistema Único de Salud. Entre 2003 y 2006 se gastaron en total 7,5 millones de reales en la identificación y la cartografía de 689 zonas con suelo contaminado y población con riesgo en todo el país.

434. Otra iniciativa incluida en el Plan Plurianual que hay que destacar es el *Proyecto de Educación sobre la Salud para el Saneamiento*, que tiene por objeto ampliar el apoyo técnico y financiero a los gestores estatales y municipales, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil de interés público y las organizaciones no gubernamentales para la preparación, ejecución, vigilancia y supervisión de proyectos, programas y actividades educativas de carácter permanente con miras a promover la salud y prevenir y controlar los problemas graves causados por la falta de un saneamiento adecuado.

435. También es digna de mención la labor de la *Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA)*. Tiene como objetivo promover y proteger la salud de la población mediante el control sanitario de la producción y comercialización de productos y servicios sujetos a vigilancia sanitaria, con inclusión de las instalaciones, los procesos, los insumos y las tecnologías correspondientes, y garantizar el acceso a estos componentes. La Agencia ha ampliado su esfera de acción y tiene competencia para ocuparse de cuestiones como la regulación de los precios y el control del mercado y para vigilar la publicidad y propaganda, así como para la aprobación previa de las solicitudes de patentes de productos y procesos farmacéuticos. Además, ejerce su actividad de control en los puertos, los aeropuertos y las fronteras y mantiene relaciones, con la cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores, con instituciones extranjeras para tratar asuntos internacionales relativos a la vigilancia sanitaria. Algunas de las principales iniciativas de la ANVISA que buscan mejorar todos los aspectos de la higiene del medio e industrial son las siguientes: 1) el *Programa Nacional de Vigilancia de la Calidad Sanitaria de los Alimentos*; 2) la reglamentación de las buenas prácticas de fabricación (BPF); 3) la capacitación de inspectores sanitarios y de inspectores del sector reglamentado de las BPF; y 4) la realización de programas nacionales de inspección sanitaria en los establecimientos identificados como expuestos a un riesgo mayor.

436. Los progresos en la atención primaria de salud en el Brasil se han debido a la *Estrategia de Salud de la Familia* y al *Programa de Agentes Comunitarios de Salud*, que acercan a las familias prácticas e iniciativas de salud integrales y constantes, mejorando así la calidad de vida de las comunidades rurales y de la periferia de las ciudades. En el año 2000, la Estrategia de Salud de la Familia abarcaba 1.753 municipios; en 2005 el número se elevó a 4.986. Este aumento permitió ampliar la cobertura del 17,4% de la población (28.581.244 habitantes) al 44,4% (78.617.562 habitantes). Entre 2000 y 2005, el número de municipios con agentes comunitarios de salud (ACS) pasó de 4.345 a 5.242, mientras que el número total de ACS se elevó de 134.273 a 208.104, de manera que fue posible ampliar la cobertura de 70.099.999 habitantes (42,8%) a 103.520.586 (58,4%). La aplicación de esta estrategia ha reducido las disparidades regionales con respecto al acceso a la salud (cuadros 50 y 51 de los anexos), así como las disparidades asociadas con la dificultad física de acceso a los establecimientos, los bienes y los servicios de salud.

437. Un avance significativo en la aplicación de la Estrategia de Salud de la Familia fue la inclusión de la atención odontológica en 2004. La política de salud bucodental comprende una serie de iniciativas orientadas a todos los grupos de edad. Antes de la introducción del *Programa Brasil Sonriente* el 17 de marzo de 2004, correspondía a tratamientos especializados apenas el 3,3% de la atención odontológica prestada en el marco del Sistema Único de Salud. Este programa abarca iniciativas que tienen como objetivo la promoción, prevención y recuperación, para garantizar la salud bucodental de los brasileños, que es esencial para la salud global y la calidad de vida de la población.

438. Al final de 2006 se habrán asignado al *Programa Brasil Sonriente* más de 1.300 millones de reales. En 2003 se gastaron unos 90 millones de reales en incentivos para la salud bucodental en el marco del *Programa de Salud de la Familia (PSF)*, 40 millones más que en el año anterior. En 2004, el Tribunal de Cuentas del Gobierno Federal señaló también que había habido un aumento sin precedentes de un 45% en el número de personas tratadas. En 2005, los recursos superaron los 400 millones de reales. Entre diciembre de 2002 y diciembre de 2005 se establecieron en el marco de la Estrategia de Salud de la Familia 8.341 nuevos equipos de salud

bucodental (ESB), con lo que su número se elevó a 12.602 (un aumento del 195%) que funcionaban en 3.896 municipios. Durante este período, la cobertura de los ESB se ha extendido a otros 33 millones de personas, de manera que reciben atención en total más de 59 millones. Para financiar este aumento del número de ESB, los incentivos federales se ajustaron en un 65% aproximadamente.

439. Con el fin de hacer frente a las enfermedades crónicas no transmisibles y sus costos sociales y financieros, el Estado brasileño introdujo en 2001 el *Programa de Atención Básica para la Hipertensión Arterial y la Diabetes*. El programa tiene por objeto mejorar la prevención, el diagnóstico, el tratamiento y el control de la hipertensión arterial y la *diabetes mellitus* mediante la incorporación de los pacientes a la Red Básica de Servicios de Salud y la Estrategia Prioritaria de Salud de la Familia. Se está reorganizando la atención que se presta en el ámbito de la red básica, de manera que se evite la prestación de atención solamente a quien la solicite espontáneamente y con carácter intermitente.

440. Con respecto a las enfermedades transmisibles, cabe destacar el *Programa Nacional para las Enfermedades de Transmisión Sexual y el SIDA (DST/AIDS)*. Este programa, reconocido internacionalmente por su carácter universal, gratuito, general y libre de prejuicios basados en la raza, el color o la religión, presta asistencia en la actualidad a 166.500 pacientes afectados por el VIH, que reciben tratamiento antirretrovírico. Este tratamiento ha mejorado la calidad y la esperanza de vida, reduciendo las infecciones oportunistas y restableciendo las defensas inmunitarias. Una consecuencia de esta política de salud ha sido una reducción significativa de la mortalidad y el número de hospitalizaciones por infecciones oportunistas. Se estima que se han evitado alrededor de 190.000 hospitalizaciones, con un ahorro aproximado de 570 millones de reales.

441. Para mejorar la calidad y aumentar el acceso al Programa Nacional para las Enfermedades de Transmisión Sexual y el SIDA, se han intensificado las iniciativas con respecto a la promoción y la prevención, la incorporación de los grupos más vulnerables a las redes de atención y el acceso a medios para garantizar prácticas más seguras. El Estado brasileño garantiza el acceso universal y gratuito al tratamiento antirretrovírico en el marco del Sistema Único de Salud (SUS). Algunos órganos del poder judicial, entre ellos el Tribunal Supremo Federal⁵⁴, han reconocido el deber del Gobierno de suministrar medicamentos a los pacientes de VIH/SIDA.

⁵⁴ RECURSO EXTRAORDINARIO RE AgR 27186 Segundo equipo. Resumen: PACIENTE CON VIH/SIDA - PERSONA CARENTE DE RECURSOS FINANCIEROS - DERECHO A LA VIDA Y LA SALUD - SUMINISTRO GRATUITO DE MEDICAMENTOS - DEBER CONSTITUCIONAL DEL ESTADO (CF. ARTS. 5, CAPUT, Y 296) - PRECEDENTES (STF) - CONTRAAPELACIÓN DENEGADA - EL DERECHO A LA SALUD REPRESENTA UNA CONSECUENCIA CONSTITUCIONAL INSEPARABLE DEL DERECHO A LA VIDA - El derecho público a la salud es una prerrogativa jurídica inalienable garantizada a la población general por la propia Constitución de la República (artículo 196). Se trata de una prerrogativa jurídica protegida por la Constitución, y el Estado debe velar por su integridad de manera responsable, puesto que le compete la formulación y aplicación de políticas sociales y económicas idóneas orientadas a garantizar a todos los ciudadanos, incluidos los portadores del VIH, el acceso universal y en condiciones de igualdad a la asistencia farmacéutica y

442. En la actualidad, el Ministerio de Salud pone a disposición 16 medicamentos antirretrovíricos en 35 presentaciones farmacéuticas para el tratamiento de todas las personas afectadas por el VIH/SIDA, que en junio de 2004 eran 158.000. Otra iniciativa es la ampliación del acceso al diagnóstico del VIH y de otras enfermedades de transmisión sexual. Cabe señalar asimismo el establecimiento y funcionamiento de una red de laboratorios, el incentivo a la producción nacional de pruebas de laboratorio y la ampliación de la red de servicios en los que se ofrecen pruebas.

443. En 2005, el Programa Nacional DST/AIDS, en asociación con la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR), puso en marcha un plan estratégico para introducir la perspectiva racial en las iniciativas encaminadas a investigar, prevenir y combatir esta epidemia. El programa se concentra en las esferas de la información (difusión de datos y conocimientos, vigilancia epidemiológica, investigación, comunicación y educación) y el acceso (incluidas las prácticas relativas a la promoción y la educación en materia de salud de la población negra sobre los cuidados ordinarios y la facilitación de su acceso a todos los servicios del SUS). Muchas de las iniciativas llevadas a cabo por el Ministerio de Salud para alcanzar estos objetivos son recientes y sus resultados específicos no se podrán analizar hasta el final de 2006.

444. En cuanto a las enfermedades infecciosas y parasitarias que siguen siendo un problema de salud pública, la descentralización y la financiación sostenida del control de las endemias, que se abordaron en el informe anterior, siguen sirviendo de orientación para la actuación del Estado brasileño, permitiendo una integración mayor con otras iniciativas de atención básica, como los agentes comunitarios de salud, los equipos de salud de la familia y la red de servicios dependiente del Sistema Único de Salud.

445. Por lo que respecta al paludismo, el Ministerio de Salud, en asociación con los departamentos de salud de los estados y los municipios, introdujo en julio de 2000 el *Plan de Intensificación de las Iniciativas de Control del Paludismo en la Amazonia Legal*. El objetivo era

médico-hospitalaria. El derecho a la salud, además de ser un derecho fundamental garantizado a todas las personas, es una consecuencia constitucional inseparable del derecho a la vida. El Estado, con independencia de la esfera institucional de actuación en el ámbito de la organización federal brasileña, no se puede mostrar indiferente ante los problemas de salud de la población, so pena de incurrir, incluso por omisión censurable, en un comportamiento inconstitucional grave. La interpretación de la norma programática no se puede transformar en una promesa constitucional inconsecuente. El carácter programático de la norma que figura en el artículo 196 de la Carta Política, cuyos destinatarios son todas las entidades políticas que forman, en el plano institucional, la organización federativa del Estado brasileño, no puede convertirse en una promesa constitucional inconsecuente para que el Estado, defraudando todas las justas expectativas depositadas en él por la sociedad, no sustituya de manera ilegítima el cumplimiento de su deber ineludible por un gesto irresponsable de infidelidad gubernamental hacia las disposiciones de la Ley Fundamental del Estado. Distribución gratuita de medicamentos a los necesitados. El reconocimiento judicial de la validez jurídica de los programas de distribución gratuita de medicamentos a los necesitados, incluidos los que tienen el VIH/SIDA, confiere efectividad a las disposiciones fundamentales de la Constitución de la República (art. 5, caput, y 196), y la definición de su alcance representa un gesto respetuoso y solidario de aprecio por la salud y la vida de las personas, especialmente de las que no poseen nada salvo la conciencia de su propia humanidad y su dignidad esencial. Precedentes del STF.

reducir en un 50% la morbilidad debida al paludismo para el final de 2001, prevenir la aparición de epidemias localizadas y reducir su gravedad y, en consecuencia, el número de muertes y hospitalizaciones. La principal estrategia del plan se basaba en el diagnóstico precoz y el tratamiento inmediato de los casos de paludismo, intervenciones selectivas con el fin de controlar el vector, la detección pronta de la epidemia y la mayor participación de los municipios en la aplicación de las medidas de control. En 2003 se cambió el nombre a *Plan Nacional de Control del Paludismo*, pero manteniendo la misma línea anterior y con un aumento de los recursos asignados. Para garantizar el diagnóstico precoz de los casos de paludismo, entre 1999 y 2004 se amplió la red de diagnóstico, que pasó de 1.180 a 2.860 laboratorios, lo que representa un aumento del 143%. El Sistema Único de Salud proporciona todos los medicamentos necesarios para el tratamiento de los casos de paludismo.

446. La tuberculosis tiene carácter prioritario para el Estado brasileño. A partir de 2004, el fortalecimiento de la estrategia de tratamiento supervisado ha sido el principal instrumento para alcanzar el objetivo internacional de detección del 70% de los casos de tuberculosis y conseguir la curación en el 85% de ellos. Tanto el diagnóstico como el tratamiento de la tuberculosis son gratuitos en el Brasil. A partir del año 2000, el número de centros de salud en condiciones de proporcionar tratamiento supervisado aumentó progresivamente, hasta alcanzar el 21% de todos los centros en 2003. Los centros de salud equipados para proporcionar tratamiento supervisado tienen en un registro mejor de curaciones y un número menor de casos de abandono del tratamiento.

447. En marzo de 2004, el Ministerio de Salud reestructuró el *Programa Nacional de Eliminación del Mal de Hansen* y asignó carácter prioritario a su gestión. La nueva estrategia se basa en tres premisas fundamentales: mejora de la información, mediante la obtención de datos actualizados, válidos y fidedignos de todas las regiones del Brasil; ampliación de la capacidad del Servicio Único de Salud para diagnosticar los casos en la fase inicial de la enfermedad y tratarlos; y reducción de la carga social de la enfermedad, haciendo disminuir el número de casos de discapacidad física y proporcionando un tratamiento adecuado de las discapacidades ya existentes. La cobertura de los servicios de los centros de salud que tienen diagnóstico y tratamiento del mal de Hansen aumentó un 41,06% en 2005 en comparación con 2004. A continuación se enumeran otras iniciativas y sus resultados: aumento de la tasa de curaciones, que subió del 67,26% en 2004 al 69,24% en 2005; disminución de la tasa de nuevos casos detectados en menores de 15 años, de 0,79 casos/10.000 en 2004 a 0,60 casos/10.000 en 2005; transferencia de fondos para la reestructuración de 15 antiguos hospitales-colonias (de 33); y acreditación por el Ministerio de Salud de un Centro Nacional de Referencia adicional.

448. En 2004, a la vista de la necesidad de garantizar que no se interrumpiera el tratamiento necesario debido a la falta de recursos financieros para los medicamentos, se concedió a 330.000 pacientes acceso garantizado a medicamentos excepcionales, normalmente de alto costo y de uso prolongado, suministrados en el marco del Sistema Único de Salud. Con los medicamentos estratégicos - los utilizados para el tratamiento de enfermedades endémicas, como la tuberculosis, el mal de Hansen, el paludismo y el SIDA, y otros utilizados en el tratamiento de la hipertensión y la diabetes, así como productos derivados de la sangre para el tratamiento de la hemofilia - se consiguió una cobertura de tratamiento de 87 millones de pacientes que lo solicitaron al Sistema Único de Salud. El *Programa de Farmacia Popular* se ha ampliado para garantizar que haya medicamentos para la hipertensión y la diabetes en más de 1.200 farmacias

comerciales con un descuento de hasta el 90%. Se estima que se benefician directamente de este programa 11,5 millones de personas.

449. Cabe destacar el *Servicio de Atención Móvil de Urgencia (SAMU/192)*. Este programa, que funciona en el marco del Sistema Único de Salud, presta asistencia a la población en casos de urgencia. Mediante el SAMU/192, el Gobierno está reduciendo el número de muertes, la duración de las hospitalizaciones y las secuelas asociadas a la falta de atención rápida. El servicio funciona las 24 horas del día con equipos de profesionales de la salud, como médicos, enfermeros, auxiliares de enfermería y personal paramédico especializado en primeros auxilios que atienden los casos de urgencia de carácter traumático, clínico, pediátrico, quirúrgico, gineco-obstétrico y de salud mental. El SAMU, puesto en marcha por el Gobierno federal en septiembre de 2003, funciona en 647 municipios, prestando a diario servicios a miles de personas.

450. En 2004, el Ministerio de Salud introdujo la *Política Nacional de Atención Integral de la Salud de la Mujer*. La aplicación de las estrategias para reducir la mortalidad materna se vio facilitada por la introducción de las *Políticas Nacionales de Atención Obstétrica y Derechos Sexuales y Reproductivos*, así como el *Pacto Nacional para la Reducción de la Mortalidad Materna y Neonatal*. Este pacto se considera un modelo de movilización y diálogo social para la promoción de los objetivos de desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, puesto que integra los tres niveles de gobierno - federal, estatal y municipal - y ha dado lugar así al establecimiento de una amplia gama de asociaciones con las organizaciones de la sociedad civil.

451. En total se han destinado 31,7 millones de reales a la intensificación de las iniciativas encaminadas a mejorar la atención de la mujer y el recién nacido. Se celebraron dos seminarios nacionales y 18 estatales sobre atención obstétrica y neonatal humanizada y con una base científica para profesionales de 257 maternidades. Con miras a humanizar la atención en el parto y el nacimiento, en 10 estados se canalizaron fondos hacia la capacitación de mujeres de la comunidad que prestan asistencia a las parturientas; se impartieron 34 cursos especializados sobre enfermería obstétrica; se publicó un manual técnico sobre *Atención Humanizada en el Aborto*; se emprendió una *Campaña Nacional para la Reducción de las Cesáreas Innecearias*; y se está capacitando a profesionales de las principales maternidades. Además, se ha llevado a cabo el *Proyecto Nacer* en 1.142 maternidades, a fin de garantizar la realización de pruebas rápidas del VIH y el VDRL en las parturientas en las que no se hubieran realizado antes del nacimiento del niño y en el tratamiento profiláctico del recién nacido. Para mejorar la atención prenatal y superar el problema de la discontinuidad del seguimiento durante el embarazo y el parto, se incorporaron al *Programa de Humanización de la Atención Prenatal y del Parto* otros 1.068 municipios, elevando el número total a 5.068 y el número de embarazadas registradas a 501.157, de las cuales 117.682 completaron todos los procedimientos previstos. Se aprobó una ley que garantiza el derecho de la mujer a la presencia de un acompañante de su elección antes, durante y después del parto. La legislación también convierte en obligatoria la notificación de los casos de violencia contra la mujer.

452. El Estado brasileño también invirtió en la capacitación de mujeres de las comunidades que prestan asistencia en los partos en el hogar en nueve estados y de 155 parteras tradicionales de los estados de Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Maranhão, Alagoas, Paraíba, Goiás y Minas Gerais. Para garantizar la calidad de la atención del parto en el hogar, se impartió capacitación a parteras tradicionales y profesionales de la salud en los Distritos Sanitarios Especiales Indígenas

de siete estados. Se capacitó asimismo a 45 parteras *quilombolas* en la Comunidad Kalunga, en el estado de Goiás, que se sumaron a las 904 parteras capacitadas en años anteriores.

453. La escasa notificación de muertes maternas, que dificulta el conocimiento exacto del problema en el país, se está abordando en los *Comités de Mortalidad Materna*. Su función consiste en estudiar las muertes maternas para proponer medidas de mejora de la calidad de la atención obstétrica y de prevención de nuevos casos, además de mejorar el registro de los que se producen. En 2005, el Ministerio de Salud firmó siete acuerdos con los estados del Norte sobre vigilancia epidemiológica de la salud materna y revisó el Manual de los Comités de Mortalidad Materna. Entre 2002 y 2005 se crearon 31 comités regionales, 361 comités municipales y 56 comités hospitalarios.

454. Con el fin de reducir los índices de mortalidad materna, se estableció una Comisión Tripartita integrada por el Gobierno federal, la sociedad civil y el Congreso Nacional, coordinada por la *Secretaría Especial de Políticas para la Mujer*, con el cometido de examinar la legislación punitiva relativa a la interrupción voluntaria del embarazo. La revisión de la legislación punitiva, cuestión de la máxima importancia en la Primera Conferencia Nacional de Políticas para la Mujer, fue objeto de amplias consultas durante las conferencias municipales y estatales, a las que asistieron más de 2.000 mujeres, así como de deliberaciones en la conferencia nacional. Uno de los resultados de la *Comisión Tripartita para la Revisión de la Legislación Punitiva sobre la Interrupción Voluntaria del Embarazo* fue un proyecto de ley presentado al Congreso Nacional, con objeto de garantizar el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo y la cobertura del procedimiento por el Sistema Único de Salud y determinar la prestación de la misma cobertura por los planes privados de salud.

455. La labor de las sociedades científicas y de las asociaciones de clase y feministas ha tenido gran importancia para la formulación y supervisión de las políticas e iniciativas llevadas a cabo por el Ministerio de Salud. A este respecto, cabe mencionar el proyecto ejecutado por la Red Nacional Feminista para los Derechos Sexuales y Reproductivos, con el apoyo del Ministerio de Salud, para la capacitación de mujeres dirigentes en todos los estados brasileños, a fin de que participen en las entidades que ejercen el control social sobre el Sistema Único de Salud.

456. La Política Nacional de Derechos Sexuales y Reproductivos ha contribuido a la difusión de métodos anticonceptivos en más de 3.884 municipios. En la actualidad son 5.232 las ciudades que proporcionan anticonceptivos por medio del Sistema Único de Salud. La última adquisición de anticonceptivos ascendió a un valor de 27 millones de reales. Con esta ampliación de su distribución, el Brasil está próximo a alcanzar el objetivo establecido por la Política Nacional de Derechos Sexuales y Reproductivos: el aumento progresivo del suministro de métodos anticonceptivos reversibles (no quirúrgicos) del 30% al 100% de la demanda de la red pública. En 2004 se realizaron en la red de salud pública brasileña 38.276 esterilizaciones mediante la ligadura de las trompas de Falopio y 14.021 vasectomías.

457. Esta legislación forma parte integrante del conjunto de actuaciones en relación con la atención a la mujer, con el objetivo de lograr una atención sanitaria global e integrada. Para el ejercicio del derecho a la planificación familiar se deberán ofrecer todos los métodos y técnicas de concepción y anticoncepción aceptados desde el punto de vista científico que no sean perjudiciales para la vida y la salud de las personas, teniendo en cuenta la libertad de elección. La planificación familiar se guía por la actuación preventiva y educativa y por un acceso

garantizado en condiciones de igualdad a la información, los medios, los métodos y las técnicas disponibles para la regulación de la fecundidad. Así pues, el Estado brasileño reconoce su deber de promover, por medio del Sistema Único de Salud (SUS) y en asociación con los niveles competentes del sistema educativo, las condiciones informativas, educativas, técnicas y científicas y los recursos necesarios para garantizar el libre ejercicio de la planificación familiar.

458. Por otra parte, se han realizado avances significativos en el aumento del número de camas en las unidades de cuidados intensivos: en 2005, el Ministerio de Salud añadió 2.879 nuevas camas, sobrepasando así el objetivo de reducir el déficit que había en este sector. A su vez, se han añadido 94 unidades de atención móvil de urgencia, que están equipadas para prestar también asistencia a las mujeres embarazadas y parturientas.

459. A fin de satisfacer las necesidades de las mujeres indígenas, se creó un grupo de trabajo intersectorial, con la participación de dirigentes indias, para la implantación de la atención integral de la salud a las indias, que también se contempla en el marco de la Política Nacional para las Poblaciones Indígenas.

460. En 2004 se creó un *Comité Técnico de Salud para la Población Negra*, encargado de la formulación de la Política Nacional de Salud para la Población Negra. El objetivo de esta política es reducir las importantes diferencias en materia de salud entre la población blanca y la negra, y contiene iniciativas específicas orientadas a la mujer. Una de las medidas aplicadas fue el aumento del 50% en el volumen de los incentivos asignados a la Estrategia de Salud de la Familia para prestar asistencia a las comunidades *quilombolas* remanentes. En noviembre de 2005 había en marcha en este sector alrededor de 70 iniciativas gubernamentales, desde las campañas de sensibilización y la capacitación de personal de salud hasta las actuaciones directas para reducir la incidencia de enfermedades que afectan en su mayor parte a los negros, como la anemia falciforme.

461. La elevada incidencia de la anemia falciforme en la población negra, así como la alta tasa de mortalidad y los crueles síntomas que la acompañan, indujeron al Ministerio de Salud a introducir, en el ámbito del Sistema Único de Salud, el *Programa Nacional de Atención Integral de los Pacientes con Anemia Falciforme y Otras Formas de Hemoglobinopatía*. En este programa se subraya la importancia de la atención prenatal y el cuidado de los recién nacidos con anemia falciforme. También sirve de orientación para las personas portadoras de anemia falciforme y difunde conocimientos sobre la enfermedad. Una de las iniciativas interdisciplinarias estipuladas es la realización de pruebas en la población con riesgo para su detección. La respuesta a la pregunta relativa a la raza/color que se formula en todos los servicios de salud tiene una gran importancia para la detección y el tratamiento de los pacientes con anemia falciforme.

462. El Estado brasileño también asigna recursos a la calificación de los profesionales de la salud para el trabajo con adolescentes y jóvenes, que constituyen el 25% de la población total. Se están adoptando medidas dirigidas a este grupo para reducir la morbimortalidad por causas externas, fomentar la participación juvenil en las políticas de salud y garantizar la salud sexual y reproductiva de ambos sexos, incluido el acceso a métodos anticonceptivos. Debido a que los jóvenes inician su vida sexual cada vez más pronto, el Estado brasileño reconoce el derecho y la necesidad de estos jóvenes de llevar una vida sexual que sea positiva, saludable y segura. Por consiguiente, en 2004 se introdujo el Programa de Salud y Prevención en las Escuelas, para

impartir educación preventiva y orientar a los jóvenes, los maestros, los padres y las comunidades, con objeto de reducir la tasa de infección de los jóvenes del grupo de edad de 13 a 24 años por el VIH y otras enfermedades de transmisión sexual. Además de difundir conceptos relativos a la salud sexual y reproductiva entre los estudiantes, el programa tiene como objetivo ampliar el debate sobre cuestiones relativas a los derechos humanos, el género, la discriminación y los prejuicios, el embarazo, la violencia y las drogas, además de impartir capacitación continuada a los maestros y los profesionales de la salud.

463. En lo que concierne a la prevención de las enfermedades en las personas de edad, la principal iniciativa es la vacunación de dichas personas contra la gripe y los neumococos, cuya cobertura ha superado al objetivo del 70%. En 2005, la cobertura total fue del 85%, y ningún estado dejó de alcanzar el objetivo mínimo establecido. Con respecto a la asistencia, se realizaron 11.872.442 consultas a domicilio para la población de 60 años o más⁵⁵. También es importante señalar el acceso de las personas de edad a tratamientos de gran complejidad. En 2003, el 49% de las cirugías cardiológicas y el 43% de las oncológicas se realizaron en pacientes de edad avanzada, lo cual indica que la asistencia prestada fue proporcional a la prevalencia de estos tipos de enfermedades.

464. Con el fin de promover el derecho de la población penitenciaria a la salud, en 2003 se adoptó el Plan Nacional de Salud para el Sistema Penitenciario. Surgió de la coordinación entre el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Salud. El objetivo de las actuaciones y los servicios en el marco de este plan es promover la salud integral de la población penitenciaria y contribuir al control y/o reducción de los peligros más frecuentes para su salud. Para ello actuarán equipos de médicos, enfermeros, dentistas, asistentes sociales, psicólogos, auxiliares de enfermería y auxiliares de clínicas dentales, en conformidad con las peculiaridades del Sistema Penitenciario Nacional.

465. La política de salud mental del Sistema Único de Salud trata de sustituir el modelo basado en la hospitalización del paciente por un modelo de base territorial y comunitaria para la salud mental. La Ley 10216/2001, que estipula la protección y los derechos de las personas con trastornos mentales, y la Tercera Conferencia Nacional sobre Salud Mental, celebrada en 2001, dieron un impulso a la reforma psiquiátrica introducida en el decenio de 1980. A este respecto, cabe mencionar las siguientes directrices y programas: 1) proceso continuo de desinstitucionalización, con una reducción progresiva del número de camas psiquiátricas e incentivos para la calificación de hospitales más pequeños; 2) ampliación de la red extrahospitalaria, mediante la asignación de una financiación específica: Centros de Atención Psicosocial (CAPS), Servicios Residenciales Terapéuticos, ambulatorios, incorporación de iniciativas de salud mental a la atención básica, servicios hospitalarios de referencia para la atención de las personas con trastornos relacionados con el consumo de alcohol y otras drogas y camas psiquiátricas en los hospitales generales; y 3) programas dirigidos a la desinstitucionalización de los pacientes internados durante un período prolongado, como el de *Volta para Casa* [Vuelta a Casa], respaldado por una subvención a los beneficiarios para la rehabilitación psicosocial (cuadro 52 de los anexos).

⁵⁵ Ministerio de Salud, Datasus, 2006.

466. En resumen, en la actualidad hay 848 Centros de Atención Psicosocial distribuidos por todos los estados, 434 residencias terapéuticas, 2.240 beneficiarios en el marco del programa de *Vuelta a Casa*, una reducción media de 2.500-3.000 camas al año y 223 programas de generación de ingresos para pacientes con problemas de salud mental.

467. En cuanto a la garantía de los derechos de los pacientes con trastornos mentales, hay iniciativas específicas, como la publicación de la Orden Administrativa GM N° 2391/02, en la que se prevé la notificación del internamiento involuntario al Ministerio Público y a la autoridad local de salud y se establece una comisión multidisciplinaria para examinar y supervisar el internamiento contra la voluntad del paciente. Además, en 2004 se estableció el *Foro Nacional sobre la Salud Mental de Niños y Adolescentes*, con la participación del Gobierno, la sociedad civil, agentes de justicia y la fiscalía de niños y adolescentes. El foro procurará ajustarse a las directrices del Estatuto del Niño y el Adolescente para garantizar la aplicación de la Política de Salud Mental Infantil y Juvenil. Por otra parte, desde 2002 el Ministerio de Salud ha instado al Congreso Nacional a que revise la legislación vigente, concentrada en la tipificación de la utilización de estupefacientes, a favor de una legislación nueva de carácter más amplio capaz de promover los derechos de las personas con trastornos relacionados con el uso de sustancias ilícitas. También se creó un grupo de trabajo interministerial para la redacción de propuestas de revisión de la legislación, para permitir la desinstitucionalización de las personas con trastornos mentales que hayan cometido delitos, de manera que puedan recibir atención en el marco del Sistema Único de Salud.

468. En relación con el uso de sustancias ilícitas, problema grave de salud pública en el país, en 2002 se introdujo el *Programa Nacional de Atención Comunitaria a los Usuarios de Alcohol y otras Drogas*, cuya estrategia consiste en ampliar el acceso al tratamiento (*Centros de Atención Psicosocial (Caps-AD)* y *Servicios Hospitalarios de Referencia para el Alcohol y otras Drogas*), garantizar la comprensión dinámica e integral del problema, promover los derechos y adoptar un enfoque orientado a la reducción de los daños. En 2005 se publicó la Orden Administrativa GM1028/05, por la que se reglamentaban las medidas destinadas a reducir los daños en la salud pública. En el ámbito internacional, el Gobierno brasileño ha defendido desde 2003 la inclusión de la estrategia de reducción de los daños en los documentos oficiales de las Naciones Unidas que se ocupan de esta cuestión.

469. A la vista de la necesidad de seguir manteniendo debates sobre el derecho humano a la salud mental de las personas con trastornos psíquicos, el Ministerio de Salud y la Secretaría Especial de Derechos Humanos integraron las políticas públicas de derechos humanos y salud mental y buscaron la participación fundamental de la sociedad civil organizada, con la publicación de una Orden Administrativa Interministerial en conmemoración del día internacional contra el internamiento (18 de mayo), mediante la que se creó un grupo de trabajo para el establecimiento del *Núcleo Brasileño sobre los Derechos Humanos y la Salud Mental*. Este órgano colegiado, con una representación paritaria del Gobierno y la sociedad civil, desempeñará las siguientes funciones: 1) coordinar los derechos humanos y la salud mental mediante la creación y el perfeccionamiento de mecanismos eficaces destinados a la protección y promoción de los derechos de las personas con trastornos mentales, incluidos los niños y adolescentes, de las personas con trastornos relacionados con el uso indebido del alcohol y otras drogas y de las personas involucradas en situaciones de violencia; 2) generar información de calidad, estudios e investigaciones sobre la relación entre los derechos humanos y la salud mental, a fin de contribuir a la protección y promoción efectivas de los derechos; 3) crear

mecanismos para la vigilancia de las instituciones que se ocupan de las personas con trastornos mentales; y 4) establecer mecanismos para acoger las demandas de las personas con trastornos mentales y de las organizaciones de la sociedad civil y actuar en relación con ellas.

470. Por último, es importante señalar el reconocimiento internacional de la reforma psiquiátrica brasileña por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) con ocasión del acto conmemorativo del 15º aniversario de la Declaración de Caracas, que se celebró en Brasilia en noviembre de 2005.

ARTÍCULO 13

471. Los datos de la Encuesta Nacional por Hogares 2001-2004 demuestran que la tasa media de escolarización de la población brasileña está aumentando ligeramente (6,8 años en 2004, en comparación con 6,4 años en 2001). En el ritmo de crecimiento influye en gran medida la tasa todavía persistentemente alta de casos de repetición y abandono. A pesar del acceso casi universal a la educación por parte de los niños de siete a 14 años de edad, el 43% no consiguen concluir el octavo grado de la enseñanza elemental a la edad apropiada, lo cual contribuye a mantener baja la tasa media de escolarización de la población.

472. Si se examina el número medio de años de escolarización de los distintos grupos de edad (cuadro 48 de los anexos), se observa que solamente los jóvenes de 18 a 24 años tienen una media ligeramente superior a la equivalente a la enseñanza elemental completa, con 8,6 años de estudio. Aunque el nivel de escolarización de la población de más de 40 años subió en 2001-2004, sigue estando por debajo de la media del país (5,5 años en comparación con 6,8 años de escolarización). También entre los estados hay diferencias pronunciadas (figura 32 de los anexos). En el Distrito Federal, la población ya ha alcanzado una escolarización media de 8,8 años, mientras que en la mayoría de los estados del Nordeste la media sigue siendo inferior a seis años. También existe esta disparidad entre los residentes de las zonas metropolitanas, que en 2004 ya habían alcanzado una media de ocho años de escolarización, y los residentes del medio rural, cuya escolarización media era de cuatro años, correspondiente solamente a la primera etapa de la enseñanza elemental (cuadro 49 de los anexos).

473. Otro indicador importante para evaluar la aplicación del derecho a la educación en el Brasil se refiere al analfabetismo. En el decenio de 1990, y más en concreto entre 1992 y 1998, la tasa de analfabetismo disminuyó como promedio un punto porcentual al año. A partir de 1999, el ritmo de esta disminución se redujo, de manera que en 2003 y 2004 se mantuvo la tasa del 11% prácticamente sin cambios.

474. El problema del analfabetismo en el Brasil seguía afectando en 2004 a unos 14,6 millones de personas, es decir, al 11,2% de la población, mientras que en el medio rural afectaba al 26,2% de la población de 15 años o más, con un porcentaje cinco veces superior al de las zonas metropolitanas. Las tasas de analfabetismo rural varían de un estado a otro y alcanzan el nivel más alto en el Nordeste, que también tiene la tasa más alta de analfabetismo total, en una proporción tres veces superior al Sur (cuadro 50 de los anexos). Con respecto a la educación sigue habiendo una gran desigualdad entre blancos y negros. La tasa de analfabetismo entre los negros (16,0%) es más del doble que la de los blancos (7,1%). Al examinar los distintos grupos de población, se confirma la tendencia histórica: el analfabetismo entre los jóvenes es considerablemente inferior en el grupo de edad de 15 a 24 años (3,0%), en comparación con el

19,3% de la población de más de 40 años (cuadro 51 de los anexos). Estas diferencias entre los grupos de edad pueden estar asociadas, por ejemplo, al aumento de la escolarización en los últimos decenios, que ha permitido reducir considerablemente el analfabetismo entre los jóvenes.

475. Dicho aumento está relacionado con el hecho de que la enseñanza elemental es obligatoria. De acuerdo con la Encuesta Nacional por Hogares de 2004, el 93,9% de la población de siete a 14 años de edad asistía a la escuela de enseñanza elemental, con un aumento del 12,4% sobre 1992 (cuadro 52 de los anexos). Hay que señalar que este indicador se ha igualado entre las zonas rurales y las urbanas. Mientras que en 1992 solamente estaban inscritos en la enseñanza elemental el 66,5% de los niños del medio rural de siete a 14 años, en 2004 esta cifra se había elevado al 91,8%. La universalización del acceso a la enseñanza elemental prácticamente ha eliminado las disparidades entre las regiones, así como las debidas a la raza y el género (cuadro 53 de los anexos).

476. El porcentaje de niños de hasta seis años de edad que reciben educación preescolar va en aumento, pero sigue siendo relativamente bajo. En 2004 solamente asistían a guarderías el 13,7% de los niños de hasta tres años de edad. Entre 2001 y 2004 se registró un aumento de 3,1 puntos porcentuales. Además, en 2004 asistían a guarderías apenas el 8,5% de los niños de hasta tres años de edad de familias con unos ingresos per cápita equivalentes a la mitad del salario mínimo, es decir, la cuarta parte de la tasa observada en las familias con unos ingresos per cápita de más de tres veces el salario mínimo (cuadro 60 de los anexos). El porcentaje de niños de cuatro a seis años de edad de familias pobres (con unos ingresos per cápita de hasta la mitad del salario mínimo) que asistían a la escuela era en 2004 del 63,1%.

477. En los jóvenes de 15 a 17 años se produjo una ligera reducción del porcentaje de los que asistían a la escuela (del 82,4% en 2003 al 82,2% en 2004). Además, sólo el 45,1% de ese 82,2% que asistían a la escuela secundaria estaban matriculados en un grado apropiado a su edad (cuadro 55 de los anexos). Sin embargo, hay que destacar el aumento de dos puntos porcentuales en esta tasa de escolarización (era del 43,1% en 2003), ya que refleja una tendencia descendente en el desajuste edad-grado, lo cual indica una mayor posibilidad de que los más jóvenes asistan a la escuela secundaria a la edad adecuada.

478. Entre las regiones hay diferencias considerables en el porcentaje de jóvenes que asisten a la escuela secundaria según la raza o el género; también se produce una diferencia significativa en la escolarización entre hombres y mujeres en el grupo de edad de 15 a 17 años, pero la diferencia es menos significativa en los estudiantes de hasta 14 años (cuadro 56 de los anexos). En el grupo de edad de 15 a 17 años, el 50% de las adolescentes asisten a la escuela secundaria, en comparación con sólo el 40,1% de los varones. La diferencia es aún más acentuada entre los jóvenes de las zonas rurales y de las urbanas: en el medio rural solamente tienen acceso a la enseñanza secundaria el 50% de los adolescentes. El porcentaje de jóvenes negros que asisten a la escuela secundaria es menor (34,3%) que el de los blancos (56,5%). La situación de este grupo de edad en el Nordeste pone de manifiesto un atraso escolar significativo, puesto que solamente el 27,9% asisten a la escuela secundaria, tasa que es muy inferior a la media nacional. La discrepancia entre la edad y el grado escolar es muy acentuada. Aunque en 2004 asistían a la escuela el 82,2% de los adolescentes, solamente el 45% estaban matriculados en la enseñanza media. Esta tendencia se observa en todas las regiones brasileñas, especialmente en el Nordeste, donde sólo el 28% de los jóvenes de este grupo de edad estaban matriculados en la enseñanza media.

479. Los datos del Censo Escolar (Inep/MEC/2005) indican que la oferta de educación indígena creció un 17,5% en los dos últimos años. En 2003 se matricularon en educación básica alrededor de 139.000 estudiantes indígenas, mientras que el número estimado para 2005 fue de 165.000. En la actualidad hay 2.324 escuelas indígenas, 618 de las cuales estaban registradas como nuevas escuelas en el Censo Escolar desde el año académico de 2003. Gracias al aumento del número de escuelas, hay 43.000 nuevos alumnos, 2.400 nuevos maestros y por lo menos 3.000 nuevos indios asalariados en el sistema escolar en tierras indígenas.

480. Si se examina la situación de los jóvenes de 18 a 24 años, con edad adecuada para cursar la enseñanza superior, se observa que sólo el 10,8% alcanzaron ese nivel. Además, el porcentaje de jóvenes de este grupo de edad que asistían a la escuela, que se había mantenido estable en el 34% en el período de 1999-2003, descendió al 32,4% en 2004 (cuadro 55 de los anexos). Una posible explicación de esta reducción es el número de estudiantes que abandonaron la enseñanza media, el 15% en total (el mayor porcentaje desde 1996), ya que el porcentaje de los estudiantes de este grupo de edad que asistían a instituciones de enseñanza superior se mantuvo sin cambios entre 2003 y 2004.

481. Hay diferencias acentuadas en el acceso de los jóvenes de 18 a 24 años a la enseñanza superior en función de la religión, el lugar del domicilio, la raza/color y el género (cuadro 57 de los anexos). La mayor diferencia corresponde al lugar del domicilio. La asistencia de los jóvenes del medio rural a instituciones de enseñanza superior es ocho veces menor que la de los que viven en zonas metropolitanas. Las diferencias entre negros y blancos en este sentido también son bastante importantes, aunque menores que las derivadas del lugar del domicilio. Hay que señalar, sin embargo, que esta diferencia entre negros y blancos se está reduciendo. Las diferencias regionales son bastante parecidas a las raciales observadas, salvo que los indicadores de las diferencias entre las regiones, que son altos, están aumentando. Aunque la desigualdad de género (favorable a las mujeres) es significativa, es la menor de los cuatro tipos de desigualdades mencionadas.

482. Es importante destacar que, con la excepción de la enseñanza superior, en todos los demás niveles de educación predomina el sector público, tanto en la matrícula como en el número de escuelas. En el período de 2001 a 2004, la proporción del sector privado en el número total de centros educativos pasó del 32% al 30% (guarderías y educación preescolar); del 10% al 12% (enseñanza elemental); del 31% al 30% (enseñanza media); y de 69% al 72% (enseñanza superior).

483. En lo que respecta a los maestros, según el Censo Escolar de 2004 el Brasil cuenta en la actualidad con unos 2,5 millones de puestos docentes en la educación básica. Se puede observar que en ciertas regiones, sobre todo en las zonas rurales, algunos de estos puestos docentes están ocupados por personas que carecen de la calificación que exige la ley. En el Censo de 2004 también se observa que alrededor del 3% de los maestros de enseñanza preescolar nunca terminaron la enseñanza media y el 9% de los que la completaron no cumplen los requisitos para la enseñanza, y que el 17% de los que terminaron la enseñanza superior tampoco cumplen los requisitos para la enseñanza.

A. Medidas adoptadas para la aplicación progresiva del derecho a la educación

484. El sistema educativo brasileño está reglamentado por la Constitución Federal de 1988 y la Enmienda Constitucional 14/1996, así como por la *Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB)*. Al reglamentar los principios constitucionales, la LDB establece el concepto de educación básica, consistente en la educación preescolar (para los niños de hasta seis años de edad), la enseñanza elemental (para los niños del grupo de edad de seis a 14 años); y la enseñanza media (para los adolescentes del grupo de edad de 15 a 17 años). Este concepto también comprende la ampliación progresiva del carácter obligatorio y gratuito del último nivel educativo. En la Constitución se definen asimismo la competencia y las responsabilidades de cada entidad federal en el suministro de los distintos niveles y modalidades de educación y se determina que compete a los estados organizar, en régimen de cooperación, sus respectivos sistemas educativos. La intervención prioritaria en el suministro de la educación preescolar y la enseñanza elemental corresponde a los municipios, mientras que es competencia de los estados garantizar la enseñanza elemental y, con carácter prioritario, la enseñanza media. El Gobierno federal se debe ocupar de organizar el sistema de educación superior y prestar apoyo técnico y financiero a las otras entidades federativas.

485. A lo largo del tiempo, algunos de los principales obstáculos para la universalización del acceso a la educación básica y su mejora en el país han sido las importantes desigualdades socioeconómicas regionales, junto con la diferente capacidad de los estados y los municipios para financiar la educación. Para abordar este problema, el Estado brasileño estableció en 1996 el *Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Elemental y de Valorización del Magisterio (FUNDEF)*. Los objetivos inmediatos del Fondo eran garantizar un gasto mínimo por estudiante y un umbral salarial para los maestros, con objeto de promover la universalización, el mantenimiento y la mejora cualitativa de la enseñanza elemental pública. Gracias al establecimiento del FUNDEF, se consiguieron avances significativos en la enseñanza elemental, particularmente con respecto a la universalización del acceso. Sin embargo, este mecanismo de financiación todavía no se ha extendido a la educación preescolar y la enseñanza media⁵⁶.

⁵⁶ En una decisión del 22 de noviembre de 2005, el Tribunal Supremo Federal reiteró el entendimiento expresado en la Argumentación de Incumplimiento del Precepto Fundamental (ADPF) N° 45 de que compete al poder judicial evitar el incumplimiento de los derechos sociales. RE-AgR 4107-15/SP São Paulo. AG REG en el recurso extraordinario. Relator: Ministro Celso de Mello. Juicio: 22/11/2205. Órgano encargado de juzgar: Segundo equipo. Publicación: DJ O3-02-2006. PP 00076 EMENT VOL 0221908 PP-01529. Demandante: Municipio de Santo André. Abogado: João Guilherme Souza de Assis. Demandado: Ministerio Público del Estado de São Paulo. RESUMEN: RECURSO EXTRAORDINARIO - NIÑO DE HASTA SEIS AÑOS DE EDAD - ASISTENCIA A GUARDERÍA Y CENTRO DE PREESCOLAR - EDUCACIÓN INFANTIL - DERECHO GARANTIZADO POR EL PROPIO TEXTO CONSTITUCIONAL (CF ART. 208, iv) - ÁMBITO GLOBAL DEL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA EDUCACIÓN - DEBER JURÍDICO CUYA EJECUCIÓN COMPETE AL ESTADO, EN PARTICULAR AL MUNICIPIO - (CF ART. 211 § 2). RECURSO DENEGADO - La educación infantil es una prerrogativa constitucional inalienable de los niños y garantiza, con miras a su desarrollo integral y como primera etapa del proceso de educación básica, la asistencia a la guardería y el acceso a la educación preescolar (CF art. 208 IV). Por consiguiente, debido a la gran importancia social de la educación infantil, esa prerrogativa jurídica impone al Estado la obligación constitucional de crear

486. Con el fin de ampliar el acceso de la población a estos niveles de enseñanza, de manera que se cumpla el requisito de accesibilidad económica estipulado en el artículo 14 de la Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se ha propuesto una enmienda constitucional para el establecimiento del *Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización de los Profesionales de la Enseñanza (FUNDEB)*. El nuevo sistema de financiación cubrirá la educación de los jóvenes y adultos que no tuvieron la oportunidad de acceder a la enseñanza elemental y media a la edad apropiada, así como la educación especial.

487. Para aumentar los resultados de los sistemas de enseñanza elemental pública en las regiones del Norte, el Nordeste y el Centro-Oeste, en asociación con los departamentos municipales y estatales de educación, y así mejorar los indicadores educativos de estas regiones, se estableció el *Fundescola*, cuyas estrategias consisten en promover la adaptación de las escuelas participantes y financiar la construcción de nuevas instalaciones; y promover la capacitación de equipos de los departamentos de educación y de las escuelas que intervienen en la ejecución del proyecto, a fin de garantizar la aplicación de iniciativas para mejorar las escuelas y la capacitación continuada de los profesionales de la enseñanza. El *Fundescola* está financiado con recursos gubernamentales y préstamos del Banco Mundial. En la actualidad presta asistencia a 384 municipios de 19 estados del Norte, el Nordeste y el Centro-Oeste, abarcando 8.000 escuelas públicas estatales y municipales. Esta iniciativa absorbe recursos por un total de 1.300 millones de dólares EE.UU.

488. A fin de animar a los estudiantes de las escuelas públicas a permanecer en ellas, el Ministerio de Educación lleva a cabo iniciativas complementarias, como la distribución de libros de texto y la contribución con ayuda financiera a la alimentación escolar y la práctica del deporte.

las condiciones objetivas que hagan posible de manera concreta, en beneficio de los "niños de cero a seis años de edad" (CF art. 208 IV), el acceso efectivo a la guardería y al centro de educación preescolar y la asistencia a ellos, so pena de incurrir en una omisión gubernamental grave que puede frustrar injustamente, por inercia, el cumplimiento integral por el poder público de una obligación que le impone el propio texto de la Constitución Federal. Por ser un derecho fundamental de todos los niños, la educación infantil no está sujeta a una evaluación discrecional de la Administración ni subordinada a razones de mero pragmatismo gubernamental. Los municipios, que son los agentes primordiales de la enseñanza elemental y la educación infantil (CF, art. 211, § 2), no pueden eludir el mandato constitucional, jurídicamente vinculante, que se les ha encomendado en virtud del artículo 208 IV de la Ley Fundamental de la República, y que representa un factor limitante de la discrecionalidad político-administrativa de los órganos municipales, cuyas opciones, con respecto a la atención de los niños en las guarderías (CF art. 29, IV), no se pueden ejercer de manera que comprometan, en aras de un mero juicio de conveniencia, la eficacia de este derecho social básico. Si bien la prerrogativa de formular y aplicar políticas públicas recae primordialmente en los poderes legislativo y ejecutivo, no obstante el poder judicial puede determinar, aunque sea con carácter excepcional, especialmente en los casos de políticas públicas definidas por la propia Constitución, que las apliquen los órganos estatales incumplidores, cuyo omisión, por suponer un incumplimiento de las tareas político-jurídicas a las que están obligados, puede comprometer la eficacia y la integridad de los derechos sociales y culturales consagrados en la Constitución. La cuestión es pertinente a la doctrina de la "reserva de lo posible".

489. Para proporcionar textos, otros libros y diccionarios a los estudiantes de los ocho grados de la enseñanza elemental en los sistemas escolares públicos federal, estatales y municipales y en el Distrito Federal, se introdujo el *Programa Nacional de Libros de Texto (PNLD)*. Este programa permitió distribuir en 2005 más de 110 millones de libros gratuitos a los estudiantes de la enseñanza elemental. También en 2005 se introdujo el *Programa Nacional de Libros de Texto para la Enseñanza Media (PNLEM)*, en primer lugar en el Norte y el Nordeste, con la distribución de 2,7 millones de libros en ese año. Es importante destacar los esfuerzos que realizó el Gobierno para mejorar los criterios de selección de los libros de texto que se habían de distribuir en todo el país en el marco de estos programas. Para aprobarlos y recomendarlos, no basta que los libros de texto eviten los estereotipos y el contenido negativo: deben fomentar la comprensión mutua entre los géneros y entre los grupos étnicos, religiosos y raciales, así como entre los países.

490. El *Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)* tiene por objeto satisfacer las necesidades nutricionales de los estudiantes de la enseñanza pública mientras están en la escuela. El PNAE, que es el mayor programa de alimentación escolar del mundo, presta asistencia a 36,4 millones de niños, contribuyendo así a mejorar el rendimiento escolar y a crear hábitos sanos de alimentación, así como a fomentar la permanencia de los estudiantes en la escuela. La cantidad por estudiante/día proporcionada a los estudiantes matriculados en la educación preescolar y en la enseñanza elemental del sistema público (incluidas las escuelas filantrópicas) se reajustó en un 20% en 2005, pasando de 0,15 reales a 0,18. Desde 2002, los reajustes han supuesto un aumento total de un 38%. La cantidad per cápita proporcionada a las poblaciones de las zonas indígenas y de *quilombolas* está diferenciada: 0,22 reales para los estudiantes de las guarderías públicas y filantrópicas, de la educación preescolar y de la enseñanza elemental, mientras que la cantidad per cápita para los estudiantes matriculados en escuelas indígenas y escuelas situadas en comunidades *quilombolas* es de 0,44 reales.

491. El Programa *Segundo Tempo*, que lleva a cabo el Ministerio de Deportes, ofrece a los estudiantes de enseñanza elemental y media la oportunidad de practicar deportes, especialmente en las zonas socialmente vulnerables. Este programa, introducido a mediados de 2003, presta asistencia a los niños y adolescentes durante el segundo turno escolar, proporcionándoles, además de la práctica deportiva, alimentos y apoyo didáctico gratuitos. Tiene las siguientes finalidades: propiciar la práctica del deporte; mejorar la capacidad y la habilidad motora; calificar los recursos humanos involucrados; contribuir a reducir la exposición de los estudiantes a riesgos sociales; y establecer, en cooperación con el Gobierno federal, indicadores para la supervisión y evaluación de las actividades de deporte educativo en el país. Se estima que se han beneficiado de este programa más de un millón de niños de 800 municipios.

492. Además de las iniciativas indicadas, el Estado brasileño concede ayuda financiera a las familias necesitadas mediante la transferencia de ingresos. A partir de octubre de 2003, el Gobierno incorporó al *Programa de Subsidio Familiar*⁵⁷ todos los programas federales de subvenciones directas en efectivo a los beneficiarios. Los pagos de las prestaciones están sujetos al cumplimiento por las familias de ciertos compromisos relativos a la educación: matriculación en la escuela de sus hijos de seis a 15 años y asistencia garantizada al 85% por lo menos de las

⁵⁷ Véase la información que figura en el examen del artículo 11.

clases cada mes. Estas condiciones tienen por objeto ayudar a las familias a salir de la situación de vulnerabilidad en que se encuentran.

493. El Gobierno brasileño, en coordinación con diversos movimientos sociales, se ha esforzado por satisfacer las necesidades de ciertos grupos sociales. Entre tales actuaciones, cabe mencionar la educación de jóvenes y adultos, la educación de las poblaciones rurales, las políticas universales y específicas de promoción de la diversidad en la educación y el fomento de la relación escuela-comunidad.

494. En 2003 se introdujeron los programas *Brasil Alfabetizado* y *Educação de Jovens e Adultos* [Educación de Jóvenes y Adultos]. En cooperación con los sistemas educativos estatales y municipales, instituciones de enseñanza superior y organizaciones no gubernamentales, se llevan a cabo iniciativas destinadas a la incorporación de jóvenes y adultos a los programas de alfabetización y a garantizar que sigan estudiando. En el programa se utilizan distintas metodologías, a fin de tener en cuenta el saber y la experiencia de las comunidades, y se concede prioridad al apoyo, con fondos asignados automáticamente por el Ministerio de Educación, a las actividades de alfabetización a cargo de los estados y los municipios que se adhieren al programa. Esta estrategia ha permitido ampliar la cobertura del programa de 2.088 municipios en 2004 a 4.175 en 2005. Desde su introducción, los programas han ayudado a 5,5 millones de jóvenes y adultos, de los cuales 2,6 millones aprendieron a leer y escribir gracias a 54 organizaciones no gubernamentales.

495. Cuando se incluyó de nuevo la educación de jóvenes y adultos en el programa de la política educativa, se dio un paso más hacia la reducción de las desigualdades sociales. El éxito del programa *Brasil Alfabetizado* no se debe medir exclusivamente por el número de personas que aprendieron a leer y escribir, sino sobre todo por el número de las que prosiguieron su educación académica o no académica (círculos de lectura, grupos culturales, etc.) y por la elevación de los indicadores de escolarización, todo lo cual se refleja en su integración social, al estar preparados para incorporarse al mercado laboral y para el ejercicio de la ciudadanía.

496. El Estado brasileño se ha esforzado por establecer una política educativa para la población rural. El *Programa Apoio à Educação do Campo* [Programa de Apoyo a la Educación en el Campo] adopta metodologías que revalorizan el saber local y están adaptadas a las necesidades específicas y tratan de mejorar la calidad de la educación en el campo en todos los niveles de escolarización. En 2005 se firmaron 122 acuerdos, que beneficiaron a 2.377 escuelas y 338 técnicos y permitieron impartir capacitación a 10.690 maestros. También en 2005 se aumentó el apoyo a la construcción y ampliación de 81 escuelas rurales, incluida la adquisición de equipo para 49 municipios. Mediante las escuelas municipales de agricultura y los Centros Federales de Educación Tecnológica (CEFET), situados cerca de los asentamientos de reforma agraria, el Ministerio de Educación estaba ampliando el número de nuevas escuelas en el medio rural.

497. Desde 2004, el Gobierno federal ha reformulado las iniciativas destinadas a hacer frente a las desigualdades educativas que afectan a los negros, los indígenas y los alumnos con necesidades educativas especiales. En consecuencia, en 2004 el Ministerio de Educación creó una *Secretaría de Educación Permanente, Alfabetización y Diversidad (SECAD)* y le encomendó las cuestiones relativas a "derechos humanos y educación", incluida su relación con la diversidad, que abarca el género, la raza, el origen étnico y la orientación sexual. Esta Secretaría

tiene el cometido de formular y aplicar políticas públicas de acciones afirmativas, con objeto de proporcionar a los indígenas y los negros acceso a todo el sistema educativo y ayudarlos a obtener buenos resultados y permanecer en la escuela. En junio de 2005, el Estado brasileño asignó 2,5 millones de reales a instituciones públicas de enseñanza superior que cuentan con proyectos para la aplicación de la ley que exige la enseñanza de historia del continente africano en las escuelas de enseñanza elemental y media.

498. En relación con las poblaciones indígenas, la *Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB)* garantizaba "... programas integrados de enseñanza e investigación para ofrecer una educación escolar bilingüe e intercultural..." con el consentimiento de las comunidades indígenas, así como el suministro, además del programa de estudios, de material didáctico y programas específicos para las distintas comunidades. Otro logro en los esfuerzos por satisfacer las necesidades específicas de la población indígena es la capacitación de maestros indígenas, que de esta manera pueden desempeñar una función decisiva en sus comunidades. Esta política, basada en el reconocimiento de la diferencia como un valor, se contraponen a los esfuerzos de homogeneización del pasado.

499. En el ámbito de la enseñanza elemental, el *Programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas* [Programa de Identidad Étnica y Patrimonio Cultural de los Pueblos Indígenas] ha financiado proyectos educativos realizados por los departamentos de educación de los estados y por organizaciones no gubernamentales *indigenistas* en apoyo de la enseñanza escolar elemental indígena, de la preparación y distribución de material didáctico y de la capacitación de maestros para las escuelas indígenas. Ahora se imparten 16 cursos de capacitación de maestros indígenas de enseñanza media y hay tres programas de educación superior en los que se graduarán este año 200 profesores indígenas de todo el país, que se califican en tres ámbitos del conocimiento: ciencias sociales; ciencias de la naturaleza y matemáticas; e idiomas, literatura y artes.

500. Actualmente es en el ámbito de la educación superior en el que se observan mayores progresos con respecto a la aplicación de iniciativas que buscan democratizar el acceso de los grupos históricamente excluidos del sistema educativo, por ser en este nivel donde el problema es más evidente. Para ello, el Gobierno federal adoptó una serie de medidas orientadas a la reanudación del crecimiento de la enseñanza superior pública. Desde 2003 ha asignado sistemáticamente recursos al mantenimiento de las instituciones federales de educación superior, reorganizando la plantilla de profesores y estableciendo un plan de promoción del personal técnico y administrativo. Se han establecido 10 universidades federales y se están consolidando 41 recintos universitarios, para estimular la producción de conocimientos y mejorar la calidad de vida en las diversas regiones. Junto con las necesidades económicas regionales, el avance del sistema educativo hacia el interior ha sido uno de los principios rectores de la ampliación, que beneficia a grupos sociales excluidos tradicionalmente de las universidades, en particular las personas de ascendencia africana, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad. El Estado brasileño trata de esta manera de aumentar el valor de las instituciones de enseñanza superior en todo el país, cumpliendo así los requisitos de accesibilidad material y disponibilidad.

501. El *Programa Universidad para Todos (PROUNI)*, puesto en marcha en 2004, hace posible el acceso de miles de jóvenes de bajos ingresos a la educación superior. Está dirigido a los estudiantes que se han graduado en las escuelas públicas de enseñanza media o que han estudiado en escuelas privadas con una beca completa, procedentes de familias con unos

ingresos per cápita de hasta tres veces el salario mínimo. El programa concede becas completas o parciales para estudios de graduación y otros estudios específicos en instituciones privadas de enseñanza superior, que como contrapartida quedan exentas de determinados impuestos. Aunque está dirigido a cualquier estudiante necesitado, el programa también reserva cupos para personas con discapacidad y para quienes declaran ser negros o indígenas. Los cupos son proporcionales al número de personas con discapacidad, negros e indígenas en cada estado, con arreglo al censo más reciente del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

502. En su primer proceso selectivo, el PROUNI recibió la adhesión de 1.142 instituciones privadas de enseñanza superior y concedió 71.905 becas completas y 40.370 parciales de un 50%, lo cual hace un total de 112.275 becas, distribuidas en todo el país. En el primer semestre de 2006, el desglose de los 90.538 receptores de becas por razas fue el siguiente: 43.385 blancos; 30.957 mulatos; 14.080 negros; 1.942 amarillos; y 174 indígenas.

503. Con el compromiso de la democratización del acceso, el Congreso Nacional está examinando un importante proyecto de ley por el que se establece un Sistema Especial de Cupos en las instituciones federales de enseñanza superior para graduados de escuelas públicas, en particular para negros e indígenas. Los cupos deben ser proporcionales a la población local de negros e indígenas, verificada por los datos del IBGE. Con independencia del proyecto de ley, varias universidades públicas están adoptando el sistema de cupos. Además, se están redactando directrices para garantizar la permanencia de los receptores, por ejemplo mediante la vinculación de las becas a la investigación y a programas ulteriores de estudio para los beneficiarios.

504. Cabe señalar otras iniciativas, como los programas de *Acciones Afirmativas para la Población Negra en las Instituciones Públicas de Educación Superior (Uniafro)* y de *Igualdad de Oportunidades y Derecho a la Universidad (Incluir)*. El primero tiene por objeto ayudar a los Núcleos de Estudios Afrobrasileños de las universidades públicas a elaborar programas y proyectos educativos para promover la igualdad racial. El programa *Incluir* permite a las personas con discapacidad incorporarse a las instituciones educativas federales después de aprobar un examen de ingreso apropiado y garantiza la asistencia de intérpretes de *Libra* (lenguaje brasileño de signos), la adaptación estructural de los espacios académicos y la adquisición de equipo de apoyo para garantizar la igualdad de oportunidades.

505. Otra iniciativa educativa integradora digna de mención es la atención que presta el Estado brasileño a la educación especial en todas las etapas y niveles de la enseñanza. La finalidad es ayudar a los estudiantes con necesidades educativas especiales mediante la promoción de su acceso al sistema educativo ordinario, la capacitación de maestros y gestores, la garantía de la accesibilidad arquitectónica y pedagógica y la educación especializada. En 2003 se introdujo un programa titulado *Educación Integradora: Derecho a la Diversidad*, que se está aplicando ahora en todos los estados y en el Distrito Federal, abarcando el 86% de los municipios brasileños.

506. Los sistemas educativos deben garantizar la matrícula de los alumnos con necesidades educativas especiales en clases normales del sistema educativo ordinario y velar por que reciban atención en aulas debidamente equipadas o en centros especializados. Para ello, el Estado brasileño ha puesto en marcha iniciativas en distintos sectores: 1) capacitación continuada de maestros para una educación integradora; 2) distribución de equipo de atención especializada en las escuelas; 3) distribución de material didáctico y pedagógico específico; 4) adaptación de las instalaciones escolares para garantizar la accesibilidad física; 5) apoyo a la aplicación de la

atención educativa especializada; 6) capacitación de gestores y educadores; y 7) fortalecimiento de la formación profesional destinada a la calificación de los alumnos con necesidades especiales para su incorporación al mercado laboral, etc. Entre 1999 y 2005, el número de alumnos con necesidades educativas especiales en el sistema educativo pasó de 337.326 a 640.317. El 41% de ellos asistían en 2005 a escuelas y clases normales del sistema educativo ordinario. El número de escuelas en las que se matricularon estudiantes con necesidades educativas especiales también se elevó de 6.557 en 1998 a 42.765 en 2005. Asimismo, la proporción de alumnos de la escuela pública con necesidades educativas especiales creció hasta alcanzar el 60% del total.

507. Es importante mencionar igualmente el grupo de trabajo creado por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Justicia que se encargó de examinar las estrategias para elevar el nivel de escolarización de la población penitenciaria, comenzando con una evaluación de los datos, proyectos y legislación existentes sobre el tema. La estrecha cooperación entre los dos ministerios culminó en la firma de un Protocolo de Intenciones en 2005, ratificando el compromiso de trabajar unidos y con eficacia en la formulación de unas *Directrices Nacionales para la Educación en el Sistema Penitenciario*.

508. En relación con el fomento de las relaciones entre la escuela y la comunidad, el Estado brasileño está trabajando en iniciativas para aplicar políticas amplias que ayuden a mejorar la organización y gestión de la educación básica y para fortalecer los mecanismos de participación de las comunidades y las escuelas locales en este proceso. El *Programa de Fortalecimiento de los Consejos Escolares* trata de promover el debate sobre la importancia de crear espacio para la participación de maestros, empleados, padres, alumnos, directores y comunidad en la gestión administrativa y pedagógica de las instituciones educativas, confiriendo así una transparencia mayor a la labor de las unidades federadas.

509. Para una educación de calidad se requieren maestros calificados. En este sentido, en 2005 se establecieron como directrices para el *Sistema Nacional de Formación Permanente de los Maestros* la garantía del acceso a la formación continuada; el perfeccionamiento de ciencias y tecnologías aplicadas a la educación; y la promoción de criterios relativos al personal docente para valorizar su función (recuadro 32 de los anexos).

ARTÍCULO 14

510. Como ponen de manifiesto los datos presentados en el artículo anterior, el Brasil no sólo imparte enseñanza elemental obligatoria y gratuita, sino que también adopta medidas para alentar a todos a incorporarse a este nivel de enseñanza y permanecer en él.

ARTÍCULO 15

511. Para el Estado brasileño, la cultura tiene una dimensión antropológica y sociológica. Por una parte, la cultura se refiere a las maneras de vivir, el saber y el quehacer cotidiano; por otra, se refiere a la manera de institucionalizar las prácticas y tecnologías. Así pues, la cultura no se limita a las artes tradicionales (las bellas artes y la literatura), sino que abarca las condiciones y estilos de vida de toda la sociedad y sus formas de participación, expresión y creatividad en el contexto social. Esta premisa está asociada con un proyecto político en el que se pueden valorar y perfeccionar distintas experiencias sociales, que se pueden establecer como alternativas disponibles al conocimiento y la apreciación de los grupos y sectores sociales. Por consiguiente,

en la exposición que sigue se ofrece información sobre el acceso a los bienes y prácticas culturales.

512. Según la Encuestada sobre Informaciones Municipales de 2001, las grandes ciudades brasileñas cuentan prácticamente con todos los bienes culturales, mientras que en las ciudades más pequeñas son más reducidos, con la excepción de los que se proporcionan en el marco de políticas federales específicas aplicadas en los últimos años, como se mencionaba en el primer informe brasileño al Comité, por ejemplo bibliotecas y bandas de música. La falta de bienes culturales en los municipios va unida a la ausencia de inclinación a utilizarlos en el caso de que existieran. Esto puede estar relacionado tanto con una educación académica despreocupada por las artes como por el desconocimiento total de las posibilidades de utilización de tales bienes (desconocimiento agravado por la misma falta de estos bienes).

513. En una encuesta realizada para la investigación sobre las informaciones municipales del IBGE en 2001, se pone de manifiesto que entre los bienes tradicionales - que se pueden disfrutar fuera de casa - los que tienen una presencia más acentuada en los municipios son las bibliotecas (79%) y las bandas musicales (44%). Hay teatros y museos en el 20% de los municipios y cines y orquestas en menos del 10%. En las ciudades pequeñas hay escasez de bienes culturales, mientras que en las de tamaño mediano y grande las posibilidades son mayores, aunque del porcentaje de bienes por habitante se puede deducir que hay problemas de oferta en todo el país.

514. Los bienes asociados con el consumo doméstico son más comunes que los públicos. En 2001, el 49% de las ciudades brasileñas tenían algún videoclub, el 49% tenían tiendas de discos, en el 43% había librerías y el 23% contaban con proveedores de servicios de Internet. En cambio, el 90% de la población tenía televisor en el hogar, el 60,4% teléfono fijo y el 88,4% aparato de radio (cuadro 65 de los anexos). Con respecto a los sistemas restringidos de información, el acceso seguía siendo limitado: sólo el 10% de la población tenía acceso a computadoras personales y apenas el 10% conexión a Internet.

515. La coordinación de los distintos niveles de la administración propuesta en el *Sistema Nacional de Cultura (SNC)* plantea la cuestión de la función de bienes como las bibliotecas, las librerías, los teatros, los centros culturales, los cines y los archivos como organizadores de actividades culturales. Las funciones culturales no son monopolio del Gobierno federal, sino que las comparte con otros niveles de la administración. Los municipios se encargan en gran medida de los bienes culturales y los mantienen, mientras que las administraciones federales y estatales se ocupan de la capacitación de recursos humanos, el apoyo técnico y el fomento y normalización de ciertos servicios (como bibliotecas y archivos), sin tener la misma responsabilidad que los municipios.

516. El cuadro 65 de los anexos ilustra la existencia de estos bienes en la vida urbana, es decir, en las ciudades pequeñas, medianas y grandes; dichos bienes culturales constituyen los medios de expresión de los grupos sociales que ocupan y transforman los espacios públicos y manifiestan en ellos sus memorias, significados y prácticas.

517. Diversos estudios demuestran que la escolarización es una condición importante para el acceso a ciertos bienes y equipamientos culturales y la adquisición de la disposición apropiada para su utilización, pero la integración social plantea distintos desafíos a las personas en lo que respecta a su capacidad. Así, el sector social más inclinado al consumo de bienes culturales

(libros, DVD, CD) o a prácticas culturales (ir al teatro, visitar museos, utilizar bibliotecas, asistir a conciertos de orquesta) es el que tiene más de 11 años de escolarización, aunque puede haber algunos "disfrutadores" de la cultura en otros niveles de alfabetización y escolarización. Incluso para escuchar la radio y utilizar Internet se requiere capacidad de lectura y disponibilidad para hacerlo, lo cual también depende del nivel de escolarización.

518. Por consiguiente, el acceso a instituciones de enseñanza superior acerca a las personas a una posición ideal como consumidoras de arte y cultura. En efecto, se puede observar que las ciudades en las que existen estos bienes culturales hay otras instituciones culturales que fomentan la inclinación al consumo y las prácticas culturales. Otros bienes, como los videoclubs, las librerías y las tiendas de discos, son puntos comerciales de productos masificados y económicos, y en consecuencia cabe suponer que son accesibles a la población general.

519. Además de las desigualdades entre los municipios en cuanto a la existencia de bienes culturales, también hay diferencias socioeconómicas en el consumo de determinados tipos (libros, DVD, CD), así como en el ejercicio de prácticas culturales (ir al teatro, visitar museos, asistir a conciertos de orquesta, etc.).

520. Según los datos del IPEA de 2003, cuanto mayor es el nivel de alfabetización (niveles 1 a 3) mayor es el número de quienes practican y frecuentan bienes culturales tradicionales (espectáculos, cine, museos, teatro, bibliotecas). Ahora bien, solamente un pequeño grupo social aprovecha las diversas ofertas culturales, con la excepción de la televisión y la radio, que son las verdaderas preferencias nacionales, como instrumentos que facilitan el acceso a la información y el esparcimiento.

521. El cuadro 66 de los anexos contiene información resumida sobre el nivel de escolarización, la alfabetización, la situación social y las prácticas culturales. Básicamente se observa que cuanto mayor es el nivel de alfabetización mayor es el número de quienes practican y frecuentan bienes culturales selectos, y que esto también guarda relación con el nivel de ingresos (clase social)⁵⁸. Cabe señalar que la tasa de telespectadores es del 81% (si se incluyen los ocasionales es en total del 97%). No obstante, hay grandes diferencias con respecto a la media entre quienes poseen un capital cultural y económico mayor y menor. En los que se encuentran en el nivel de analfabetismo, el 58% son telespectadores, mientras que en las clases D y E la proporción se eleva al 75%, en el nivel 3 al 86% y en las clases A y B al 85%. Sin embargo, en los telespectadores y radioyentes ocasionales las diferencias desaparecen, lo cual indica que hay una universalización de estas prácticas culturales, además de distintas formas de utilizar el tiempo libre.

⁵⁸ El analfabetismo va seguido del nivel 1 de alfabetización, que es la capacidad para localizar información explícita en textos breves, cuya forma de presentación facilita el reconocimiento del contenido solicitado; el nivel 2, capacidad para localizar información en textos de extensión media, aun cuando la información no aparezca literalmente en la misma forma que en la pregunta; el nivel 3, capacidad para leer textos largos, localizar más de una información, relacionar distintas partes del texto, comparar textos, hacer deducciones y resumir. RIBEIRO, V.M. (Org.), *Letramento no Brasil*, Ed. Ação Educativa, Ed. Global e Instituto Paulo Montenegro, SP, 2003.

522. Por lo que se refiere a otras prácticas, se puede observar que forman parte del universo cultural de quienes tienen un nivel superior de escolarización y mayores ingresos. El 45% y el 50% del total nunca van a ferias, exposiciones y espectáculos, pero son apenas un 28% y un 35% los del nivel 3 de alfabetización que dicen que no van nunca. En las clases A y B, el 25% y el 31% dicen que no van a ferias, exposiciones y espectáculos. Los datos que siguen se refieren a las prácticas culturales selectas. Del total, el 59% nunca alquilan películas en videoclubs, en comparación con el 95% de los analfabetos que nunca lo hacen. A medida que se eleva el nivel de alfabetización, también sube el porcentaje de quienes alquilan películas (no las alquilan nunca apenas el 34% del nivel 3 y el 22% de las clases A y B). Son minoría los que frecuentan cines, museos, teatros y bibliotecas. Del total, el 68% no van al cine, el 78% no visitan museos, el 83% no van al teatro y el 69% no han tomado nunca un libro de una biblioteca. Los promedios suben algo a medida que aumenta la alfabetización y el nivel de ingresos. Por consiguiente, además del hábito intencionado de aprovechar las actividades culturales, hay otras variables que influyen en las condiciones de la práctica de este hábito, todas ellas relacionadas con el nivel socioeconómico, el entorno social y la existencia de instituciones y espacios para el disfrute y el ejercicio de estas prácticas.

523. Actualmente, el Gobierno federal proporciona el 37% de la financiación destinada a actividades culturales, teniendo en cuenta las asignaciones presupuestarias y los recursos procedentes de incentivos gubernamentales. Los municipios contribuyen con el 36% y los estados con el 25%, mientras que alrededor del 2% corresponde a las empresas privadas, excluidas las industrias culturales. En 2001, los empleos culturales en el mercado laboral representaron el 5,8% del total.

A. Medidas adoptadas para la aplicación progresiva del derecho a la cultura

524. En los artículos 215 y 216 de la Constitución Federal de 1988 se estipula que el Estado brasileño garantizará a todos "el pleno ejercicio de los derechos culturales y el acceso a las fuentes de la cultura nacional, y apoyará e incentivará la valoración y difusión de las manifestaciones culturales". El *Plan Nacional de Cultura* previsto en el artículo 215 de la Constitución Federal (Enmienda Constitucional N° 48) tiene como objetivo defender y valorizar el patrimonio cultural brasileño; la producción, promoción y difusión de bienes culturales; la capacitación de personal calificado para la gestión de manifestaciones culturales múltiples; la democratización del acceso a los bienes culturales; y la valoración de la diversidad étnica y regional. Corresponde a los entes federativos legislar y proteger el patrimonio cultural y proporcionar los medios de acceso a la cultura. Hay que destacar la necesidad de proteger las manifestaciones culturales populares, indígenas y afrobrasileñas.

525. El Estado brasileño asigna una función estratégica a la cultura en el desarrollo y la valoración de la diversidad cultural. El desarrollo tiene una faceta local y sus características dependen de las pautas culturales peculiares de cada región. Por ello, el Gobierno brasileño realiza esfuerzos constantes para establecer una política cultural amplia desde el punto de vista geográfico, así como participativa, descentralizada y accesible a todos. Esta política comprende las diversas iniciativas legislativas que tratan de resaltar las disposiciones constitucionales, creando instrumentos de vinculación de los recursos públicos y de coordinación política.

526. Por ejemplo, hay una propuesta de enmienda constitucional para el establecimiento de un *Sistema Público de Financiación*, con el fin de asignar recursos derivados de los ingresos fiscales de los entes federativos (Proyecto de Enmienda Constitucional 310/04). Otro proyecto de enmienda constitucional busca fomentar la integración de las instituciones culturales públicas y privadas en régimen de cooperación, con carácter transversal, abierto, descentralizado y participativo, en un *Sistema Nacional de Cultura* (Proyecto de Enmienda Constitucional 416/05). Con arreglo a esta enmienda propuesta, el *Sistema Nacional de Cultura* abarcaría el Ministerio de Cultura, el *Consejo Nacional de Cultura*, los sistemas culturales de los entes federativos, las instituciones culturales públicas y privadas y los subsistemas complementarios (museos, bibliotecas, archivos, información cultural e instrumentos para el fomento y la promoción de la cultura). La política orientadora debe estar coordinada con las políticas de otros sectores, como la educación, el deporte, el turismo, el medio ambiente, las comunicaciones, los derechos humanos, etc.

527. Una vez establecidas las disposiciones constitucionales y tras una amplia movilización social en pro de la consolidación del *Departamento de Museos* (DEMU/IPHAN, Decreto N° 5040/2004), se estableció el *Sistema Brasileño de Museos* mediante el Decreto N° 5264/2004. En la *Política Nacional de Museos*, elaborada tras celebrar consultas con la comunidad de expertos en el sector, se adoptaron instrumentos institucionales dinámicos y flexibles de gestión. Se celebraron numerosos actos, talleres y foros y se publicaron edictos para la modernización de los museos, con la selección de 73 proyectos en 24 estados. Además, se realizaron esfuerzos para restaurar y revitalizar los museos nacionales. En 2001-2002 se gastaron como promedio 15,7 millones de reales y en 2003-2005 los gastos se elevaron a 18,6 millones de reales, es decir, aumentaron un 18%.

528. El Departamento de Museos surgió de la necesidad de un replanteamiento institucional para abordar las cuestiones relativas a los museos. Además de los museos federales, el programa federal comprende ahora todos los demás, públicos, privados o mixtos, y ha recibido un nuevo nombre: *Programa de Museos, Memoria y Ciudadanía*. Éste tiene por objeto revitalizar los museos y servir de estímulo a otras instituciones de conservación de la memoria, además de proporcionar a la población acceso a la producción cultural. Cuenta con diversos componentes, como la adquisición de equipo, la reformulación de las exposiciones, la elaboración de proyectos museológicos y museográficos, la mejora de los sistemas de servicios públicos (electricidad y agua), la climatización, etc., todo ello en consonancia con la Política Nacional de Museos. La reorganización institucional abrió el camino a la formulación de una política pública amplia, capaz de vincular el sistema de museos con los espacios públicos estatales, municipales y federal, además de establecer conexiones internacionales.

529. Una de las iniciativas del Estado brasileño para revalorizar el patrimonio histórico urbano es el *Programa Monumenta*, cuyos objetivos se describieron en el primer informe y que sirve de base para la programación de 83 municipios en los que hay 101 *Lugares Urbanos Nacionales* considerados patrimonio histórico, artístico o arquitectónico. El *Programa Monumenta* ha contribuido al logro de los objetivos del programa del Gobierno, fomentando al mismo tiempo las actividades económicas en las ciudades participantes mediante la capacitación de mano de obra especializada, la creación de puestos de trabajo y la generación de ingresos. En el marco de este programa, los municipios pueden recibir asistencia para llevar a cabo programas de autoayuda con participación de la comunidad local.

530. El *Programa Brasil Patrimonio Cultural*, a cargo del Instituto del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional (IPHAN) (véase la descripción de sus funciones en el primer informe), tiene por objeto la conservación y revitalización del patrimonio material e inmaterial del Brasil. Durante el período comprendido en el presente informe, se completaron 28 proyectos de inventario, 18 procesos de registro de bienes inmateriales y cuatro proyectos de salvaguardia. Se creó una *Oficina del Patrimonio Inmaterial*, dependiente del *Consejo Consultivo del Patrimonio Cultural*. Además, se restauraron edificios históricos por lo menos en 37 municipios, además de proporcionar señalización turística y realizar obras de urgencia en edificios registrados.

531. A fin de reducir los problemas generales relacionados con la creación del hábito de lectura, sus consecuencias y sus repercusiones en la actividad social y económica, el Brasil introdujo el *Programa Libro Abierto* (también descrito en el primer informe). Mediante este programa se establecieron 400 bibliotecas en 2005, dotándolas de una selección de libros, mobiliario y equipo de informática y elevando así al 88% la proporción de municipios que tienen una biblioteca (4.918). Además, se mantuvieron los servicios prestados al público por la Biblioteca Nacional, la Biblioteca Demostrativa de Brasilia, la Biblioteca Euclides da Cunha y la Casa de Lectura (en el marco de este programa se atendió a unos 400.000 usuarios). También se prestó asistencia técnica, se capacitó a profesionales, se concedieron premios y becas y se publicaron obras.

532. Los objetivos del *Programa Brasil Sonido e Imagen* están relacionados con un desarrollo más equilibrado de las vinculaciones en la cadena económica del cine y los medios audiovisuales y con la valorización de la diversidad en la producción, incluida la experimentación estética y narrativa. En el primer caso se pone el acento en la sostenibilidad; en el segundo, la atención se concentra en la legitimidad e importancia de la producción experimental y en la promoción de obras que no se ajustan a los gustos del mercado. El programa se concibió para abordar el problema de la distribución, que no deja espacio para la producción brasileña; los encargados del programa apuestan por el sector del cine y los productos audiovisuales como parte de la cadena productiva nacional con potencial para la autosostenibilidad. Sin embargo, las iniciativas de mayor éxito son las relativas a alianzas específicas, como el *Programa de Apoyo a la Exportación de Productos Audiovisuales de Televisión* (en asociación), el *DocTV* y el proyecto *Revelación del Brasil* (en asociación con agentes no gubernamentales). También siguen siendo importantes los incentivos institucionales a la producción.

533. El *Programa Cultura, Educación y Ciudadanía: Cultura Viva* contribuye a llenar el vacío de instrumentos e incentivos para la producción y circulación de expresiones de la cultura local y para abordar el aislamiento de las comunidades con respecto a las nuevas tecnologías e instrumentos de producción y educación artístico-culturales disponibles en otros lugares. Los principales resultados de las iniciativas federales obtenidos hasta el momento en este sentido son los 442 *Puntos de Cultura* establecidos en virtud de acuerdos en diversas regiones. Este programa tiene una prioridad ministerial elevada, como se pone de manifiesto por el aumento de la financiación (de cuatro millones de reales en 2004 a 49,4 millones en 2005, es decir, que el programa absorbió en el último año más del 40% de los recursos presupuestarios del Ministerio de Cultura). Además de cubrir las distintas regiones brasileñas, los *Puntos de Cultura* llegan a los más diversos grupos sociales: jóvenes, mujeres, indígenas, comunidades rurales y miembros del movimiento de campesinos sin tierras, comunidades afrobrasileñas y poblaciones ribereñas y de la selva. Comprenden diferentes formas de expresión: manifestaciones religiosas como el *candomblé*, teatro, danza, producción audiovisual, música, circo, cultura popular (marionetas, juegos, artesanía, hip-hop, *capoeira*, artes, *maracatu*, *congado*, *folia-de-reis*, *bumba-meu-boi*,

etc.). Los Puntos de Cultura organizan actos y prácticas culturales (cineclubs, espectáculos multimedia, mercados alternativos, centros de actividades empresariales, museos, bibliotecas, emisoras de radio, centros culturales, espacios culturales, conservación del patrimonio histórico, centros de conservación de la memoria, centros de cultura digital, etc.).

534. A comienzos de 2005 se celebró un *Seminario Nacional sobre Políticas Públicas para la Cultura Popular*, como culminación de una serie de debates y talleres realizados a lo largo de 2004. Teniendo en cuenta la industria cultural y su tendencia hacia una homogeneización simbólica, el Estado brasileño considera la formulación de políticas públicas encaminadas a promover las culturas populares como una alternativa para fomentar el pluralismo, respetar la diversidad y reconocer la multiplicidad de experiencias y las posibilidades de desarrollo cultural. Estos objetivos se tratan de alcanzar mediante el *Programa de Identidad y Diversidad Cultural*. Al mismo tiempo que se aplican iniciativas de valorización de la diversidad, se ha de garantizar también el carácter intersectorial y coordinado de las actividades de los organismos gubernamentales orientadas a preservar las condiciones de vida que dan lugar a manifestaciones culturales. Hay que destacar algunos de los organismos del Gobierno federal que se ocupan de manera directa o indirecta de bienes inmateriales y de iniciativas dirigidas a la valorización de la diversidad: el *Centro Nacional de Folklore y Cultura Popular (CNFCP/IPHAN)*; la *Secretaría para la Identidad y Diversidad Cultural*, del Ministerio de Cultura; la *Fundación Nacional del Indio (FUNAI/MJ)* y la *Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR)*, que llevan a cabo, respectivamente, iniciativas en las comunidades indígenas y *quilombolas*; y el propio Ministerio de Educación, que desempeña una función importante en la valorización de la diversidad de las manifestaciones culturales. Con el respaldo de estas estructuras, en 2004 se ejecutaron diversos proyectos para promover los intercambios entre las distintas regiones y los diversos grupos culturales. Algunos de los proyectos son los siguientes: 1) *Apoyo al Desfile del Orgullo GLBTT*; 2) *Cartografía de la Diversidad Cultural Brasileña*, por medio de estudios y el diseño de instrumentos para el reconocimiento de la diversidad cultural, incluido uno de reconocimiento y comunicación de los productores vinculados a expresiones de las culturas populares; y 3) *Debates sobre la Diversidad Cultural*. Además, se introdujo un *Programa de Red Cultural de la Tierra*, en asociación con el Ministerio de Desarrollo Agrario, el Ministerio de Medio Ambiente y el Movimiento de Trabajadores sin Tierras (MST), basado en la producción artística de entidades y agentes culturales de sectores relacionados con la reforma agraria y la agricultura familiar.

535. El *Programa de Inventiva Artística* busca aumentar la producción y difusión de bienes y servicios culturales y el acceso a ellos en el sector de las artes y los espectáculos (música, teatro y artes visuales, circo, etc.). Está a cargo de la *Fundación Nacional de Arte (Funarte)* y se ocupa de la capacitación y recalificación de técnicos, productores y agentes culturales. También es responsable de la celebración y fomento de festivales, encuentros y exposiciones de diversas formas de arte, habiendo realizado 22 de dichos actos en 2005; de la *Bienal de Música Brasileña Contemporánea*; y de los espectáculos en los espacios de la Funarte. Con el apoyo de los municipios y los estados y la cooperación de la Petrobrás, ejecutó el *Proyecto Pixinguinha* (promoviendo la presentación de unos 160 espectáculos en 53 ciudades), además de distribuir instrumentos a las bandas y equipos de iluminación a teatros pequeños y medianos.

536. Con respecto a la cultura afrobrasileña, el Estado brasileño se ha esforzado por llevar a cabo iniciativas orientadas al desarrollo de las comunidades de tradición afrobrasileña, incluidas las comunidades *quilombolas* y los *terreiros*, a fin de asegurar su desarrollo étnico de acuerdo

con sus necesidades históricas, religiosas y culturales. El objetivo es promover y preservar estas comunidades como patrimonio afrobrasileño. Además, el programa busca apoyar y promover proyectos temáticos de cultura afrobrasileña con miras a aumentar la producción y difusión de esa cultura y darle una proyección tanto interna como internacional.

B. Derecho a disfrutar del progreso científico

537. De acuerdo con la Constitución Federal, las creaciones científicas, artísticas y tecnológicas forman parte del patrimonio cultural brasileño, por lo que el Estado ha de promover el desarrollo científico, la investigación y la capacitación tecnológica (Constitución Federal, artículos 216 y 218). En consecuencia, la investigación científica básica debe ser prioritaria para el Estado, teniendo a la vista el bienestar de la población y el progreso científico.

538. En relación con el derecho a disfrutar del progreso científico y sus aplicaciones, de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la obligación de proporcionar los medios para tener acceso a la cultura, la educación y la ciencia compete por igual al Gobierno federal, los estados, el Distrito Federal y los municipios. En el ámbito federal, el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT) tiene una función destacada en la conservación, desarrollo y difusión de la ciencia.

539. Es competencia del Estado brasileño, por medio de todos sus entes federativos, respetar la libertad que es esencial para la investigación científica y la labor creativa. El cumplimiento de las disposiciones del Pacto se puede garantizar mediante la supervisión del sector privado y la promoción de la investigación.

540. La Constitución Federal no confiere al Gobierno el monopolio de la investigación y la creación tecnológicas. Establece que el Gobierno puede respaldar y estimular a las empresas que realicen inversiones apropiadas en este sector. Se debe fomentar el mercado interno, de manera que se garantice la viabilidad de la autonomía tecnológica del país (Constitución Federal, artículo 219).

541. Por otra parte, el Gobierno puede proporcionar financiación para las investigaciones e incentivos a los investigadores. En el ámbito federal, el *Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico* (CNPq), dependiente del Ministerio de Ciencia y Tecnología, y la *Oficina de Coordinación del Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior* (CAPES) han realizado inversiones en la capacitación de miles de investigadores en todo el país. Como se observa en el cuadro 67 de los anexos, el número de becas concedidas a estudiantes de posgrado ha ido en aumento. La iniciativa gubernamental ha sido decisiva para elevar el número de licenciados y doctores formados en el país y en el extranjero (cuadro 68 de los anexos).

542. Gracias a la financiación estatal de la investigación, el Brasil ha aumentado su participación en la producción científica mundial. Entre 1981 y 2002, la contribución del Brasil a este sector se triplicó, como se indica en el cuadro 65 de los anexos, siendo esto suficiente para situar al país en el 17º puesto del mundo (cuadro 66 de los anexos). Además, en valores absolutos el número de artículos publicados por brasileños entre 1997 y 2002 sitúa al Brasil en el séptimo lugar del mundo (cuadro 67 de los anexos), lo cual demuestra que la producción científica nacional ha crecido a un ritmo acelerado.

543. La Constitución Federal permite a los estados y el Distrito Federal asignar una parte de sus ingresos presupuestarios a una institución de investigación. En este sentido, cabe mencionar las fundaciones de apoyo a la investigación de los principales estados brasileños, que son entidades públicas que fomentan la enseñanza y la investigación científica y tecnológica.

544. En lo que respecta al desarrollo y la difusión de la ciencia, como complemento de las iniciativas mencionadas en el primer informe brasileño al Comité, el Ministerio de Ciencia y Tecnología creó en julio de 2003 el *Departamento de Popularización y Difusión de Ciencia y Tecnología (DEPDI)*. Sus objetivos son ampliar el acceso de un sector mayor de la población a los conocimientos científicos y tecnológicos, contribuir a mejorar la formación científica en todos los niveles educativos y fomentar el uso de la ciencia y la tecnología en iniciativas orientadas a la integración social y la reducción de las desigualdades. Es importante que todos los ciudadanos brasileños tengan la oportunidad de adquirir un conocimiento básico sobre la ciencia y su funcionamiento, que les ayude a comprender su entorno, aumentar sus oportunidades en el mercado laboral y participar en actividades políticas. La divulgación científica y tecnológica, mediante instrumentos como los centros y museos de ciencia, actos públicos, los medios de comunicación y los programas de extensión de ámbito universitario, contribuye a mejorar la calificación científica y tecnológica general de la sociedad. Las esferas prioritarias adoptadas por el DEPDI para la popularización de la ciencia y la tecnología (2004-2006) incluyen el apoyo al establecimiento y mantenimiento de centros y museos de ciencia y a las exposiciones científicas itinerantes. También comprenden iniciativas destinadas a garantizar una presentación más específica de la ciencia y la tecnología por los medios de comunicación, en particular los periódicos, la radio y la televisión. Otro sector prioritario ha sido la mejora de la enseñanza de ciencias en las escuelas, mediante el apoyo a la producción de material didáctico, ferias científicas, olimpiadas de la ciencia y en particular la Olimpiada Matemática de las Escuelas Públicas, en la que en 2005 participaron 10,5 millones de estudiantes.

545. En relación con la democratización de la ciencia, son dignas de mención algunas iniciativas. Una se refiere a la creación de *Centros de Formación Profesional Tecnológica*, que son unidades de enseñanza y formación profesional orientadas a ampliar el acceso al conocimiento científico y tecnológico. En estos centros se imparte capacitación tecnológica a la población, por lo que son unidades de formación profesional básica, que también prestan servicios especializados con arreglo al carácter regional de cada centro. Este programa ha prestado apoyo a diversas unidades desde su introducción en 2003. En los tres primeros años se gastaron cerca de 58 millones de reales en el apoyo al establecimiento de 150 *Centros de Formación Profesional Tecnológica* en varios estados.

546. Además, en 2004 se estableció por decreto presidencial la Semana Nacional de Ciencia y Tecnología como mecanismo de movilización en pro de la ciencia y la tecnología, de aproximación entre la población y las instituciones de investigación y de divulgación de la ciencia, dirigido especialmente a los niños y los jóvenes en edad escolar. En el primer año, durante la semana comprendida entre el 18 y el 24 de octubre se llevaron a cabo en todo el país 2.000 actividades, en las que participaron todos los estados y alrededor de 260 municipios. En el segundo año el número se elevó a 6.700 actividades en 332 municipios, con la participación de 850 instituciones educativas y de investigación.

547. En el párrafo 2 del artículo 218 de la Constitución Federal se establece que la investigación tecnológica se debe dirigir a la solución de los problemas brasileños y al desarrollo del sistema

productivo nacional y regional. Precisamente con este fin, el Ministerio de Ciencia y Tecnología creó en 2005 la *Red de Tecnología Social (RTS)*, para difundir y aplicar en gran escala tecnologías orientadas al desarrollo sostenible de las regiones Semiárida y de la Amazonia Legal y la periferia de las grandes ciudades y las zonas metropolitanas. La labor de la RTS consiste en la difusión de tecnologías perfeccionadas por instituciones integrantes de la red, con financiación de las entidades de mantenimiento. Como organización colectiva para la democratización de soluciones tecnológicas que han de promover la integración social, la RTS invirtió 14 millones de reales en 2005-2006 en proyectos de generación de empleo y de ingresos en municipios necesitados. La RTS está formada por representantes del Gobierno, universidades, entidades del sector privado y alrededor de 300 entidades de la sociedad civil. En los primeros años emprendió con carácter prioritario las siguientes actuaciones: 1) asignación de recursos a actividades como el reciclado de residuos y la artesanía; 2) apoyo a sistemas de producción asociada con la captación de agua (huertos orgánicos, patios productivos, ganadería caprina, etc.); 3) incentivos para iniciativas colectivas, como la elaboración de nueces de anacardo, la producción de frutas autóctonas y la meliponicultura; y 4) apoyo al cultivo de plantas medicinales y a procesos agroextractivistas (açai, andiroba, palma de babasú, etc.).

548. Entre estas tecnologías, cabe mencionar la utilizada en las pequeñas instalaciones de nueces de anacardo del Nordeste, que permiten aumentar un 50% la productividad de nueces enteras. Como promedio, el trabajo en estas instalaciones aporta a las familias productoras unos ingresos mensuales adicionales de 450 reales. También hay que destacar los proyectos de energía basados en fuentes renovables - biomasa y energía solar y eólica - en los estados de Alagoas, Pernambuco, Ceará y Bahia, ya que han ayudado a varias comunidades a salir de la pobreza y aumentar los ingresos familiares desde menos de un salario mínimo hasta alrededor de tres salarios mínimos.

549. Teniendo en cuenta el carácter transversal del progreso científico, hay que señalar los esfuerzos del Gobierno en pro del desarrollo tecnológico.

550. El programa *Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão (GESAC)* [Gobierno Electrónico: Servicio de Atención al Ciudadano], del Ministerio de Comunicaciones, permite un acceso permanente a Internet en las zonas donde no es posible el servicio comercial o que carecen de la infraestructura necesaria. El programa se puso en marcha en 2002 y actualmente está presente en 3.200 comunidades. Se concentra en el uso de programas informáticos gratuitos y presta apoyo técnico mediante el número de teléfono 0800 y agentes sociales que ayudan a las comunidades en la preparación de sus proyectos, imparten capacitación a los agentes multiplicadores y realizan mantenimiento preventivo, entre otras tareas.

551. Al Sistema Único de Salud le compete fomentar el desarrollo científico y tecnológico en su esfera de actuación (Constitución Federal, artículo 200, V). Para garantizar el acceso a todos los avances tecnológicos, el Ministerio de Salud estableció en 2003 la *Secretaría de Ciencia, Tecnología e Insumos Estratégicos*, cuyas principales funciones son las siguientes: 1) formular, aplicar y evaluar la *Política Nacional de Ciencia y Tecnología en la Salud*; 2) coordinar las iniciativas del Ministerio de Salud con las de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, con miras a garantizar el progreso científico y tecnológico en materia de salud; 3) formular, aplicar y evaluar las *Políticas Nacionales de Asistencia Farmacéutica y de Medicamentos*, incluidos los hemoderivados, las vacunas, los medicamentos inmunológicos y otros insumos relacionados con ellos; 4) establecer métodos y mecanismos para la evaluación de

la viabilidad económica y sanitaria de las empresas en la esfera de la salud; 5) formular, promover, realizar y evaluar estudios y proyectos; y 6) participar en la formulación y aplicación de iniciativas para la regulación del mercado, a fin de mejorar la Política Nacional de Salud.

552. Entre otras medidas adoptadas para ampliar el acceso a los medicamentos y otros insumos, cabe mencionar las siguientes: 1) creación de la *Cámara de Regulación del Mercado de Medicamentos* (CMED), que se encarga de regular el mercado y establecer los criterios para la determinación y el ajuste de los precios, además de crear una oficina de mediador para recibir las denuncias de los consumidores por reajustes indebidos de los precios; 2) presentación al Congreso Nacional de un proyecto de ley para la creación de una fábrica de hemoderivados, a fin de conseguir que el país sea autosuficiente en su producción; 3) establecimiento de la *Fábrica Brasileña de Preservativos* en Xapuri, AC, para el suministro al Programa DST/AIDS; 4) participación en el *Grupo de Negociación de Precios de Medicamentos Antirretrovíricos (GIP)* y en los debates sobre patentes; 5) incentivos para la modernización de los laboratorios oficiales brasileños, la ampliación de su capacidad de producción y la racionalización de la producción pública; 6) coordinación del *Grupo de Acceso, Compras Públicas e Integración Social en el Foro sobre la Competitividad en la Cadena Productiva Farmacéutica*; y 7) establecimiento de una línea especial de crédito, *PROFARMA*, para la producción de medicamentos, el fomento de la investigación y la reorganización, adquisición y fusión de empresas, a fin de reducir el déficit comercial de la cadena productiva y aumentar la producción y la calidad de los medicamentos.

553. Además de la línea de crédito concedida a empresas del sector privado, la Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) ha contribuido de manera importante a la investigación, la información y la comunicación en los sectores de la salud y el control de calidad de los productos, así como a la fabricación de vacunas, medicamentos, reactivos y estuches de diagnóstico⁵⁹. Cabe destacar el laboratorio Far-Manguinhos de la FIOCRUZ, centro de referencia para la investigación, la tecnología y la producción de medicamentos en el país⁶⁰, que produce los principales antirretrovíricos, medicamentos contra la hipertensión y la diabetes, antiparasitarios, antibióticos y otros productos esenciales para el Sistema Único de Salud. Su objetivo es la producción de 10.000 millones de unidades farmacéuticas para 2008. La producción de medicamentos va acompañada de una inversión de 182 millones de reales en la ampliación de la capacidad de producción de todos los laboratorios oficiales.

554. La Constitución Federal estipula que en la política agrícola brasileña deben figurar incentivos a la investigación y la tecnología (artículo 187, III de la CF). La *Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA)*, dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA), realiza investigaciones en todo el país, adaptando los cultivos a los distintos biomas. Desde su creación en 1973, la producción de los cultivos de grano (arroz, frijoles, maíz, trigo, café, etc.) se ha cuadruplicado. Esto ha permitido aumentar la producción y la productividad del ganado bovino, porcino, caprino, ovino y avícola. El suministro de leche, cueros, productos cárnicos, queso y huevos han seguido la misma pauta, al igual que el suministro de hortalizas, frutas, flores, fibras y esencias forestales. La EMBRAPA

⁵⁹ <http://www.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?id=3>, consultado el 28 de junio de 2006.

⁶⁰ <http://www.friocruz.br/historico.htm>, consultado el 28 de junio de 2006.

ha demostrado que la inversión en investigación rinde beneficios a la sociedad, haciendo posible la producción de una variedad mayor de alimentos y fibras de menor precio y mayor calidad⁶¹.

555. Además, a fin de garantizar la realización efectiva del derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, la Constitución Federal asigna al Gobierno la responsabilidad de preservar el patrimonio genético del país y supervisar la investigación y manipulación de material genético (artículo 225, párrafo 1, II). La Ley de Bioseguridad (Ley 11.105/205) propicia un marco normativo importante en relación con el patrimonio genético: 1) establece normas de seguridad y mecanismos de supervisión de las actividades con organismos modificados genéticamente (OMG) y productos derivados; 2) crea el Consejo Nacional de Bioseguridad y reactiva la Comisión Técnica Nacional de Bioseguridad; y 3) estipula la Política Nacional de Bioseguridad.

556. En lo que respecta a los organismos modificados genéticamente, compete a la *Comisión Técnica Nacional de Bioseguridad (CNTBio)* supervisar y aprobar las investigaciones sobre productos transgénicos apropiados para el consumo humano y su obtención. De conformidad con el requisito de información en las relaciones con el consumidor, el Ministerio de Justicia debe verificar el etiquetado de los productos. Además de la información sobre los organismos modificados genéticamente en la lista de ingredientes, las etiquetas deben contener un logotipo normalizado del Ministerio de Justicia (una "T" dentro de un triángulo amarillo).

557. En las opiniones que emite sobre la distribución de productos modificados genéticamente y sus derivados para consumo humano o animal, la CTNBio evalúa su inocuidad, a fin de reducir al mínimo cualquier riesgo para la salud de los consumidores. Se realizan estudios a cargo de expertos en diversos sectores, en particular la inocuidad de los alimentos. Hasta junio de 2006 solamente se habían estudiado y aprobado para el consumo humano dos productos modificados genéticamente: la soja resistente al glifosato y el algodón BT resistente a los insectos.

⁶¹ http://www.embrapa.br/a_embrapa/unidades_centrais/acs/eventos/Embrapa33anos/ides_html/mostra_documento, consultado el 28 de junio de 2006. Los principales productos y servicios de la EMBRAPA son los siguientes: 1) Brasil en Relieve: servicio que proporciona datos altimétricos precisos de todo el territorio, incluidos los accidentes geográficos antes inaccesibles; 2) Agritempo: sistema de vigilancia agrometeorológica que proporciona por Internet a los usuarios información meteorológica y agrometeorológica de diversos municipios y estados. Además de informar sobre las condiciones climáticas presentes, el sistema proporciona a la Red Nacional de Agrometeorología del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento información básica que se utiliza en la zonificación agrícola; y 3) *Prosa Rural* [Charla Rural]: programa de radio que informa a los jóvenes y los agricultores familiares de la región Semiárida, el Valle de Jequitinhonha y las regiones Norte y Centro-Oeste con un lenguaje claro y accesible sobre las cuestiones relativas al desarrollo de agroempresas, prestando especial atención a las investigaciones de la EMBRAPA.