



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/1990/5/Add.53
20 de noviembre de 2001

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

Período de sesiones sustantivo de 2002

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

**Informes iniciales presentados por los Estados Partes
de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto**

Adición

BRASIL*

[21 de agosto de 2001]

* La información presentada por el Brasil de conformidad con las directrices relativas a la parte inicial de los informes de los Estados Partes figura en el documento básico (HRI/CORE/1/Add.53).

ÍNDICE

		<i>Página</i>
Presentación del informe por el Ministro de Estado de Relaciones Exteriores.....		3
	<i>Párrafos</i>	
I. Introducción	1 – 22	4
II. Información general sobre el Brasil	23 – 27	7
III. Informe del Brasil sobre artículos concretos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sobre los derechos humanos a que se refieren esos artículos	28 – 877	13
Artículos 1, 2, 3, 4 y 5.....	28 – 33	13
Artículo 6.....	34 – 123	14
Artículo 7.....	124 – 180	36
Artículo 8.....	181 – 195	61
Artículo 9.....	196 – 295	63
Artículo 10.....	296 – 370	80
Artículo 11.....	371 – 557	92
Artículo 12.....	558 – 744	137
Artículos 13 y 14	745 – 805	175
Artículo 15	806 – 877	187

PRESENTACIÓN DEL INFORME POR EL MINISTRO DE ESTADO DE RELACIONES EXTERIORES

El Gobierno del Brasil se complace en presentar sus informes inicial y periódico al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, según lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Es preciso destacar el amplio proceso de consultas intersectoriales que precedió a estos informes y las aportaciones positivas y espontáneas de la sociedad civil. Esos esfuerzos fueron coordinados por el Comité de Derechos Humanos de la cámara baja del Congreso del Brasil, a saber, el Congreso de los Diputados, en un documento titulado “Informe de la sociedad civil sobre el cumplimiento por el Brasil del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”.

Los informes que se presentan se hacen eco de los esfuerzos del Gobierno para cumplir los compromisos contraídos con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El primer borrador fue preparado durante el mandato del Ministro Luiz Felipe Lampreia, sobre la base de la labor realizada por el Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (IPEA)¹.

Por consiguiente, el Gobierno del Brasil considera que se ha ocupado de los derechos promovidos y protegidos por el Pacto, cuya importancia y valor reconoce, y que lo ha hecho con la profundidad y el detalle requeridos. Además, el Gobierno confía en que el informe proporcionará al Comité una visión general clara de los logros del Brasil en la esfera de los derechos humanos y le permitirá comprender las complejidades y las deficiencias que siguen existiendo en el país. Además, se da cuenta del empeño y de los esfuerzos del Gobierno por promover y proteger los derechos económicos, sociales y culturales en un marco de plena libertad democrática y de estabilidad económica, al tiempo que se alienta cada vez más a la sociedad civil a participar en actividades encaminadas a evaluar estrategias y formular políticas públicas.

Celso LAFER
Ministro de Estado de Relaciones Exteriores

I. INTRODUCCIÓN

1. El Gobierno del Brasil presenta el informe inicial al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de conformidad con el artículo 16 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

2. No obstante, antes que nada el Gobierno del Brasil desea expresar su pesar por el retraso en la presentación del informe. La importancia de los derechos que abarca el Pacto, el hecho de que la amplitud de esos derechos impregne todas las actividades del Estado y la propia complejidad geográfica, administrativa y política del Brasil son sólo algunos de los factores que explican el retraso en la presentación de este documento. Con todo, se ha intentado preparar un informe detallado que ponga de manifiesto los claros progresos realizados para promover y proteger los derechos humanos abarcados por el Pacto, sin dejar de lado las deficiencias que siguen existiendo en el Brasil. Además, en el informe se reitera el firme compromiso del Brasil de lograr la plena realización de los derechos humanos en cuestión.

3. Se ha hecho todo lo posible para facilitar una amplia gama de datos y prestar atención a períodos que abarcan varios decenios. Por esa razón, el Gobierno agradecería que el Comité accediera a su solicitud de que se considerara que el presente informe es no sólo un informe inicial de conformidad con lo dispuesto en el Pacto, sino también un informe periódico actualizado que se extiende hasta el presente año.

El Brasil y los derechos humanos

4. Los esfuerzos realizados para restaurar la democracia y fortalecer el papel de la ciudadanía en el Brasil se han visto acompañados por la creciente importancia que están cobrando los derechos humanos en general y a los derechos económicos, sociales y culturales en particular.

5. El Brasil es parte en todos los instrumentos internacionales y regionales claves cuyo objetivo es promover y proteger los derechos humanos. Tanto dentro como fuera del país, el Gobierno siempre ha reconocido que son legítimas las preocupaciones internacionales en relación con la situación de los derechos humanos en cualquier parte del mundo. El Brasil considera que las naciones han de cooperar entre sí y con las Naciones Unidas con objeto de proteger y promover con eficacia dichos derechos. Además, considera que los derechos humanos son universales. Por esa razón, tales derechos no pueden ser objeto de invalidaciones, relativismos ni limitaciones vinculados a peculiaridades, cualesquiera que éstas sean. Por último, el Brasil defiende un tercer aspecto fundamental: el carácter indivisible e interdependiente de todos los derechos humanos. Ningún conjunto de derechos puede ocupar un rango superior al de otros.

6. El Brasil participa activamente en foros que promueven y protegen los derechos humanos; mantiene un diálogo franco, constructivo y transparente con los órganos creados en virtud de tratados internacionales y con los innumerables mecanismos de la Comisión de Derechos Humanos en los que participa.

7. Desde el punto de vista interno, se han realizado progresos significativos en la esfera de la promoción y la protección de los derechos humanos. A este respecto, es preciso destacar la Constitución Federal, aprobada en 1988. Su texto contiene disposiciones que respaldan la promoción y protección de los derechos humanos y que han servido de fuente de inspiración o de marco para la legislación aprobada ulteriormente.²

8. El Brasil participó activamente en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993. De conformidad con las recomendaciones de esa Conferencia, el Brasil creó una Secretaría de Estado para los Derechos Humanos, con rango ministerial. Además, se creó un Departamento Especial de Derechos Humanos dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores. Por otra parte, como complemento de la Conferencia de Viena, el Gobierno puso en marcha un intenso programa de consultas, con

participación de la sociedad civil, que dio lugar a la aprobación del Programa Nacional de Derechos Humanos en mayo de 1996.

9. Entre otras iniciativas, el Programa Nacional de Derechos Humanos ha asignado prioridad a las siguientes medidas: *a*) aprobar un proyecto de ley de reforma de la Constitución, presentado por el Gobierno en 1996, a cuyo tenor el sistema de justicia federal entendería de los atentados contra los derechos humanos; *b*) aprobar un proyecto de ley por el que el ordenamiento judicial ordinario pasaría a ocuparse de los delitos cometidos por los miembros de la policía militar; *c*) aprobar normas para ampliar la posibilidad de dictar sentencias alternativas; *d*) impulsar y posteriormente aprobar medidas para reformar el Consejo para la Defensa de los Derechos de la Persona con objeto de ampliar la participación de la sociedad civil y redoblar los esfuerzos encaminados a la colaboración con el Estado; *e*) ampliar el Programa de Protección de Testigos y el Programa de Protección de las Víctimas de Delitos y sus Familias como parte de un esfuerzo común en el que participen los gobiernos y las organizaciones sociales del Estado con objeto de luchar contra la impunidad; *f*) promover programas innovadores para rehabilitar a los delincuentes menores de edad mediante la realización de actividades sociales, la puesta en marcha de programas de enseñanza y formación profesional y la prestación de apoyo a los familiares y las víctimas. El Programa Nacional de Derechos Humanos ha producido resultados sumamente positivos; ha dado lugar a la adopción de medidas para promover y proteger los derechos humanos y ha servido para que se cobre una mayor conciencia respecto de la importancia de incluir una perspectiva de los derechos humanos en todas las actividades gubernamentales.

10. El Estado ha de descentralizarse, los foros no gubernamentales y de actividades públicas han de multiplicarse y ser más diversos y las organizaciones y redes de la sociedad civil han de dejar oír su voz. Ciertamente esos esfuerzos sólo serán viables si se da una mayor participación de la sociedad civil y de sus representantes legítimos y aumenta constantemente el diálogo indispensable que el Gobierno desearía incorporar cada vez más a la planificación y a la puesta en práctica de las políticas públicas. Ese es particularmente el caso de las políticas destinadas a la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

11. Recientemente los representantes de la sociedad civil y del Congreso del Brasil presentaron directamente al Comité un documento titulado "Informe de la sociedad civil sobre el cumplimiento por el Brasil del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales". Ese documento constituye una prueba concreta de la creciente participación de la opinión pública en general en los debates en que se plantean cuestiones de su interés.

12. El Gobierno del Brasil desea agradecer al Congreso de los Diputados y, en particular, a su Comité de Derechos Humanos, los esfuerzos realizados para fortalecer la idea de que esos informes sobre derechos humanos pueden constituir mecanismos importantes y sustantivos. En ese sentido, pueden utilizarse para analizar, diagnosticar y respaldar el proceso de formulación de políticas públicas.

13. El documento mencionado *supra* muestra que el debate sobre los derechos económicos, sociales y culturales se hace eco del interés que tiene el Gobierno en ampliar la participación de la sociedad. Esos debates también constituyen una respuesta a recomendaciones similares formuladas por el Comité y que forman parte del sistema con que cuentan las Naciones Unidas para promover y proteger los derechos humanos, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

14. Como ejemplo, cabe señalar que uno de los temas que ha sido objeto de una atención concreta por parte de las organizaciones de la sociedad del Brasil es el relativo al significado y a los efectos de la mundialización. El informe de la sociedad civil mencionado *supra* se refiere a esa preocupación en diversas ocasiones. El Gobierno del Brasil comparte algunas de esas preocupaciones y ha adoptado medidas para prever, reducir y, en su caso, contrarrestar los efectos perjudiciales que producen en los derechos humanos los cambios estructurales que tienen lugar en todo el mundo. En respuesta a esas preocupaciones comunes, el Gobierno ha procurado que diversos foros internacionales de importancia sean conscientes de la necesidad de garantizar que la mundialización se desarrolle en un marco simétrico y solidario. El Brasil sugiere a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos que se celebre un seminario

sobre la mundialización y los derechos humanos con objeto de hacer avanzar el debate internacional en relación con esa cuestión.

15. No cabe duda de que la mundialización es un tema complejo, tal como destacó el propio Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su declaración titulada “La mundialización y sus consecuencias sobre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales”, publicada en mayo de 1988. Habida cuenta de la importancia de la declaración y de que está plenamente en consonancia con las preocupaciones del Gobierno del Brasil por lo que respecta a la mundialización, se reproduce a continuación el párrafo 4 de la declaración mencionada:

“Todos esos riesgos pueden evitarse, o compensarse, si se aplican las políticas adecuadas. Sin embargo, al Comité le preocupa que los gobiernos hayan gastado tantas energías y tantos recursos para fomentar las tendencias y políticas asociadas a la mundialización, y en cambio no realicen suficientes esfuerzos para idear enfoques nuevos o complementarios que puedan aumentar la compatibilidad de la competitividad. No debe permitirse que la eficiencia y el racionalismo económico se conviertan en los criterios principales o exclusivos para evaluar las políticas gubernamentales e intergubernamentales.”

16. Se están realizando esfuerzos para poner en marcha las reformas internas que se necesitan para la modernización del Brasil, aunque sin dejar de lado la necesidad de garantizar que el programa de ajuste estructural incluya también objetivos de desarrollo social, particularmente los relativos a la lucha contra la pobreza y la exclusión. En otras secciones del presente informe figuran detalles sobre los artículos concretos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

17. Como ejemplo de esas preocupaciones cabe mencionar la creación de la denominada “Red de previsión social”, que abarca 22 programas del Gobierno encaminados a prestar servicios sociales básicos a grupos de bajos ingresos. La Red de previsión social fue incluida como parte del contrato de préstamo concertado entre el Brasil y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1999. Aunque se puso en marcha en una época de estrechez presupuestaria, agravada por las crisis financieras internacionales de finales del decenio de 1990, la Red de previsión garantizó las inversiones constantes en programas sociales. En lo tocante a los fondos, se fijó el objetivo contractual anual de 11.300 millones de reales; de hecho, las inversiones en todo el conjunto de programas totalizaron 11.800 millones de reales en un año, lo que equivalía al 104% del objetivo acordado. Por lo que respecta a la ejecución real, casi todas las actividades de los proyectos rebasaron los objetivos fijados. Merced a la Red de previsión, en 1999 se distribuyeron 72,6 millones de libros de texto en las escuelas; se procedió a la vacunación de 16,8 millones de embarazadas y de niños; se capacitó a 2,6 millones de trabajadores; y se consiguió que 145.000 niños y adolescentes dejarán de realizar trabajos siniestros y degradantes y regresaran a la escuela.

18. El Brasil tenía que superar varios obstáculos importantes, entre los que figuraban los programas de ajuste fiscal y una serie de crisis financieras internacionales, antes de poder poner en marcha políticas sociales de amplio alcance. Pese a ello, los gastos del Gobierno Federal en programas sociales siguieron aumentando, ya que pasaron de 77.700 millones de reales en 1993 a 114.700 millones en 1998. Este aumento constante se vio confirmado por los gastos federales per cápita en programas sociales, que pasaron de 515,2 reales en 1993 a 710,7 reales en 1998. El gasto del Brasil en programas sociales, manifestado como porcentaje del PIB, se mantuvo en alrededor del 21%, uno de los porcentajes más elevados de América Latina.

19. El aumento de la eficiencia ha dado lugar a reformas institucionales que abarcan servicios sociales básicos, particularmente en las esferas de la seguridad social, la salud, la beneficencia y la enseñanza. Los cambios en cuestión han sido tan profundos como amplios. Incluyen una serie de objetivos ambiciosos: aumentar la calidad y el alcance de los servicios con objeto de eliminar mecanismos socialmente injustos que obstaculizan el acceso a los beneficios de esos programas; reforzar la descentralización y el control por la sociedad de la ejecución de esos programas; y establecer restricciones a la reproducción de prácticas tradicionales de clientelismo con objeto de que aumente el efecto redistributivo de los programas del Gobierno.

20. Para concluir esta introducción del informe, el Gobierno del Brasil desea destacar dos cuestiones metodológicas.

21. La primera se refiere a la dificultad de respetar estrictamente el orden de las preguntas que figuran en las directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentarse (documento HRI/GEN/2, de 14 de abril de 2000). Los numerosos derechos que abarca el Pacto son siempre muy amplios y, en ocasiones, interdependientes. Ciertamente se refieren a numerosas cuestiones intersectoriales. Por consiguiente, en algunas ocasiones ha sido necesario optar por abordar una determinada pregunta en una parte diferente del informe con objeto de mantener el orden lógico y metodológico.

22. La segunda cuestión se refiere a los datos utilizados. En la actualidad, el Brasil se encuentra elaborando su censo nacional. Ese censo se elabora cada diez años y permite efectuar un diagnóstico de la realidad del Brasil y evaluar debidamente sus políticas públicas. No obstante, el Gobierno cuenta con estudios anuales de carácter sectorial; los datos de esos estudios se utilizaron para preparar el presente informe. Los resultados del estudio más amplio y detallado del país, de los que se dispondrá el año próximo, tal vez modifiquen algunas de las valoraciones que se hacen en el presente informe y, en algunos casos, tal vez describan alguna situación con tintes más optimistas.

II. INFORMACIÓN GENERAL SOBRE EL BRASIL

23. En septiembre de 1994, el Brasil presentó su documento básico (HRI/CORE/1/Add.3), que contenía información general sobre el país. El informe fue distribuido oficialmente a partir del 10 de enero de 1995. En la actualidad, el Brasil está confeccionando un censo nacional, cuyos resultados y evaluaciones podrán consultarse dentro de algunos meses. No cabe duda de que un estudio actualizado de los datos del Brasil a escala nacional también dará lugar a que se realicen revisiones cuando se analicen ciertas cuestiones. Los nuevos datos permitirán que se efectúe un diagnóstico con más facilidad, así como una evaluación de los esfuerzos que se están realizando para promover y proteger los derechos económicos, sociales y culturales.

24. Como ejemplo de la importancia de los datos relativos al Brasil, cabe destacar que, según las cifras del último censo (el de 1996), la población estimada del Brasil se cifraba en 157 millones de personas (77,4 millones de hombres y 79,6 millones de mujeres). Las estimaciones actuales indican que la cifra total de población ha pasado a 164 millones de personas el presente año. Sobre la base de ambos censos, cabe destacar que el número de habitantes de centros urbanos representaba el 72,6% de la población del Brasil en 1990, porcentaje que puede llegar al 76,4% a finales del presente año.

25. Con objeto de minimizar los desajustes a que puede dar lugar el desfase entre los datos estadísticos generales sobre el Brasil correspondientes al censo de 1996 y los datos de la realidad actual, en el presente informe se examinarán los artículos concretos del Pacto tomando como base los datos sectoriales más recientes.

26. Es preciso destacar que también se dispone de información más reciente sobre el marco institucional y jurídico para promover y proteger los derechos que abarca el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A raíz de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, el Brasil creó un Departamento de Derechos Humanos y Temas Sociales dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores. Además, se creó la Secretaría de Estado para los Derechos Humanos, con un alto rango dentro del ejecutivo. Por otra parte, el Brasil fue uno de los primeros países en preparar y aprobar un Plan Nacional de Derechos Humanos de ámbito federal. Ese instrumento, destinado a promover evaluaciones, compromisos y actividades, se está revisando y perfeccionando teniendo en cuenta la experiencia y la evolución de los propios derechos humanos.

27. Los cuadros que figuran a continuación contienen información actualizada sobre lo siguiente: datos demográficos del Brasil y distribución geográfica; el producto interno bruto; el producto interno bruto per cápita; las inversiones extranjeras directas; el programa nacional de privatización; la balanza comercial; los indicadores económicos externos; las tasas de desempleo por sector de actividad; las tasas de desempleo por región metropolitana; el programa de formación profesional de los trabajadores; la reforma agraria y los asentamientos rurales; la reforma agraria y las expropiaciones; el número de estudiantes matriculados en escuelas primarias (grados 1 a 8); la enseñanza superior; los agentes de salud comunitarios; los equipos de salud familiar; y el Programa para erradicar el trabajo infantil.

CUADRO 1
Población y territorio*
(estimaciones correspondientes a febrero de 2000)

Regiones	Población	Territorio (km ²)	Regiones	Población	Territorio (km ²)
Sudeste	69 858 115	927 286,2	Norte	12 133 705	3 869 637,9
Nordeste	46 289 042	1 561 177,8	Centro - oeste	11 220 742	1 612 077,2
Sur	24 445 950	577 214,0	TOTAL*	163 947 554	8 547 403,5

* Excluidas las islas de Martim Vaz y Trindade.

Fuente: Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas - IBGE.

CUADRO 2
Producto interno bruto - PIB

Año	En millones de reales de 1999	Variación porcentual real	Precios actuales en millones de dólares EE.UU.	Año	En millones de reales de 1999	Variación porcentual real	Precios actuales en millones de dólares EE.UU.
1990	810 896,73	(-4,3)	469 318	1995	943 114,82	4,2	705 449
1991	819 248,97	1,0	405 679	1996	966 201,66	2,7	775 475
1992	814 825,02	(-0,5)	387 295	1997	1 003 056,94	3,6	801 662
1993	854 914,41	4,9	429 685	1998	1 001 853,27	(-0,1)	775 501
1994	904 926,91	5,9	543 087	1999	1 010 068,47	0,8	556 837

Fuente: Banco Central del Brasil - BACEN

Nota: La reducción en dólares del PIB durante el período comprendido entre 1998 y 1999 obedeció a la flexibilización de los tipos de cambio establecida en enero de 1999.

CUADRO 3
Producto interno bruto per cápita

Año	En millones de reales de 1999	Variación porcentual real	Precios actuales en millones de dólares EE.UU.	Año	En millones de reales de 1999	Variación porcentual real	Precios actuales en millones de dólares EE.UU.
1990	5 627,67	(-5,5)	3 257,09	1995	6 072,11	2,8	4 541,94
1991	5 595,66	(-0,6)	2 770,88	1996	6 148,01	1,2	4 924,21
1992	5 480,25	(-2,1)	2 604,82	1997	6 283,40	2,2	5 021,81
1993	5 664,20	3,4	2 846,86	1998	9 192,31	(-1,4)	4 793,26
1994	5 909,03	4,3	3 546,27	1999	6 160,92	(-0,5)	3 396,43

Fuente: Banco Central del Brasil - BACEN.

Nota: La reducción en dólares del PIB per cápita durante el período comprendido entre 1998 y 1999 obedeció a las modificaciones del tipo de cambio establecidas en enero de 1999.

CUADRO 4
Inversiones extranjeras directas (en cifras netas)
(En miles de millones de dólares EE.UU.)

<i>Período</i>	<i>Inversiones directas en el sector privado</i>	<i>Inversiones directas en el programa de privatización</i>	<i>Total</i>
1995	4,3	-	4,3
1996	7,3	2,6	9,9
1997	11,8	5,2	17,0
1998	20,0	6,1	26,1
1999	21,2	8,8	30,0

Fuente: Banco Central del Brasil - BACEN.

Nota: Este cuadro también incluye operaciones en moneda local, productos básicos, conversiones y reinversiones.

CUADRO 5
Programa nacional de privatización: 1991-1999
(en millones de dólares ee.uu.)

<i>Sector</i>	<i>Empresas</i>	<i>Precio de venta</i>	<i>Deuda transferida</i>	<i>Total</i>
Acero	8	5 562	2 626	8 188
Productos petroquímicos	27	2 698	1 003	3 701
Ferrocarriles	7	1 698	0	1 698
Minería	2	3 305	3 559	6 864
Telecomunicaciones	25	26 970	2 125	29 095
Energía	3	3 907	1 670	5 577
Otros sectores	16	1 401	343	1 744
Accionistas	0	1 040	0	1 040
A nivel federal	88	46 581	11 326	57 907
A nivel estatal	29	23 724	5 311	29 035
Total	117	70 305	16 637	86 942

Fuente: Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social - BNDES.

CUADRO 6
Balanza comercial del Brasil
(en millones de dólares ee.uu.)

<i>Año</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Saldo</i>
1990	31 414	20 661	10 753
1991	31 620	21 041	10 579
1992	35 793	20 554	15 239
1993	38 555	25 256	13 299
1994	43 545	33 079	10 466
1995	46 506	49 972	(-)3 466
1996	47 747	53 346	(-)5 599
1997	52 994	59 749	(-)6 755
1998	51 140	57 730	(-)6 590
1999	48 011	49 210	(-)1 199

Fuente: Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior

CUADRO 7

Indicadores externos
(en porcentaje)

Período	Exp./PIB	Imp./PIB	Balanza comercial/PIB (exp.-imp)	Transferencia reales de fondos enviadas al extranjero/PIB ¹	Ingresos netos enviados al extranjero/PIB ²	Ahorro externo neto/PIB ³	Transferencias de pagos al extranjero/PIB ⁴	Servicio de la deuda/exp. ⁵	Exportaciones de productos y servicios no imputables a los factores/deuda externa total	Deuda externa/PIB	Corrientes comerciales/PIB
1990	6,7	4,4	2,3	1,7	2,7	0,8	3,9	25,8	28,1	26,3	11,1
1991	7,8	5,2	2,6	1,9	2,7	0,3	3,4	38,0	27,7	30,5	13,0
1992	9,2	5,3	3,9	3,4	2,4	(-)1,6	1,8	34,8	28,7	35,1	14,5
1993	9,0	5,9	3,1	2,2	2,7	0,1	0,9	43,1	28,6	33,9	14,9
1994	8,0	6,1	1,9	1,1	1,9	0,3	0,5	38,9	31,6	27,3	14,1
1995	6,6	7,1	(-)0,5	(-)1,4	1,8	2,6	0,6	46,1	31,2	22,6	13,7
1996	6,2	6,9	(-)0,7	(-)1,6	1,7	3,0	(-)1,4	56,9	28,3	23,2	13,0
1997	6,6	7,6	(-)1,0	(-)2,2	2,2	4,2	(-)2,8	76,3	28,7	24,9	14,2
1998*	6,6	7,4	(-)0,9	(-)1,9	2,7	4,3	(-)4,0	96,7	23,9	30,2	14,0
1999**	7,7	8,3	(-)0,6	(-)1,7	3,5	4,8	0,5	144,7	22,6	37,9	16,1

Fuente: Banco Central del Brasil - BACEN.

¹ La transferencia real de fondos al extranjero equivale a la balanza de bienes y servicios no imputables a los factores.

² Los ingresos netos enviados al extranjero equivalen al pago neto de los factores.

³ El ahorro externo neto equivale a las transacciones corrientes por factores.

⁴ Las transferencias netas al extranjero equivalen a la diferencia entre el ingreso neto enviado al extranjero y el ingreso neto procedente de fondos (al margen de las transferencias unilaterales).

⁵ El servicio de la deuda abarca únicamente los pagos de la deuda y los tipos de interés.

* Datos preliminares

** Datos acumulados correspondientes al período de 12 meses concluido en septiembre.

CUADRO 8
Tasa de desempleo manifiesto por sector de actividad

Período	Industrias transformadoras	Construcción	Ventas al por menor	Servicios
Promedio de 1997	6,92	6,28	6,34	4,45
Promedio de 1998	8,96	8,93	7,96	6,04
Promedio de 1999	8,23	9,41	8,06	6,07

Fuente: Banco Central del Brasil - BACEN.

CUADRO 9
Tasa de desempleo manifiesto por región metropolitana

Período	Recife	El Salvador	Belo Horizonte	Rio de Janeiro	S>o Paulo	Porto Alegre
Promedio de 1997	5,89	7,73	5,09	3,73	6,60	5,47
Promedio de 1998	8,69	9,27	7,18	5,40	8,59	7,28
Promedio de 1999	8,17	9,94	7,69	5,40	8,30	7,22

Fuente: Banco Central del Brasil - BACEN.

CUADRO 10
Programa de formación profesional de los trabajadores

Período	Trabajadores capacitados (en millares)	Fondos utilizados (en millones)
1995	153	28
1996	1 198	220
1997	2 001	348
1998	2 400	414
1999	2 600	356

Fuente: Ministerio de Trabajo y Empleo.

CUADRO 11
Reforma agraria: asentamientos rurales

Año	Familias asentadas	Proyectos de asentamiento
1995	42 827	314
1996	61 674	433
1997	81 944	637
1998	101 094	850
1999	85 327	489
Total	372 866	2 723

Fuente: Ministerio de Desarrollo Agrario.

CUADRO 12
Reforma agraria: expropiaciones

Período	Hectáreas expropiadas	Período	Hectáreas expropiadas
1985/89	4 191 147	1995/98	7 321 270
1990/93	2 775 282	1999	1 463 844
1993/94	1 086 546		

Fuente: Ministerio de Desarrollo Agrario.

CUADRO 13
Enseñanza primaria (grados 1 a 8): número de alumnos matriculados (en millares)

Período	Grados 1 a 4	Grados 5 a 8	Total
1996	20 027	13 104	33 131
1997	20 568	13 661	34 229
1998	21 333	14 459	35 793
1999	21 014	15 157	36 171

Fuente: Ministerio de Educación.

CUADRO 14
Enseñanza superior: evolución por circunscripción administrativa

Período	A nivel federal	A nivel estatal	A nivel municipal	A nivel privado	Total
1990	308 867	194 417	75 341	961 455	1 540 080
1991	320 135	202 315	83 286	959 320	1 565 056
1992	325 884	210 133	93 645	906 126	1 535 788
1993	344 387	216 535	92 594	941 152	1 594 668
1994	363 543	231 936	94 971	970 584	1 661 034
1995	367 531	239 215	93 794	1 059 163	1 759 703
1996	388 987	243 101	103 339	1 133 102	1 868 529
1997	395 833	253 678	109 671	1 186 433	1 945 615
1998	408 640	274 934	121 155	1 321 229	2 125 958

Fuente: Ministerio de Educación.

CUADRO 15
Agentes de salud comunitarios, número de agentes y número de municipios atendidos

Período	Número de agentes	Número de municipios	Período	Número de agentes	Número de municipios
1994	29 098	879	1998	88 961	3 541
1995	34 546	1 088	1997	54 934	2 203
1996	44 532	1 470	1999	111 659	4 052

Fuente: Ministerio de Sanidad.

CUADRO 16
Equipos de salud familiar, número de equipos y municipios atendidos

Período	Número de equipos	Número de municipios
1994	328	55
1995	724	150
1996	847	228
1997	1 623	567
1998	3 147	1 117
1999	4 945	1 870

Fuente: Ministerio de Sanidad.

CUADRO 17
Programa para erradicar el trabajo infantil

Período	Número de niños atendidos	Reales (en millones)
1996	3 710	0,93
1997	37 025	14,44
1998	117 200	37,88
1999	145 507	82,75

Fuente: Secretaría de Estado para Asuntos Sociales.

III. INFORME DEL BRASIL SOBRE ARTÍCULOS CONCRETOS DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Y SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS A QUE SE REFIEREN ESOS ARTÍCULOS

28. El Brasil firmó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y posteriormente lo ratificó el 24 de enero de 1992. El Pacto entró en vigor en el Brasil el 24 de febrero de 1992. Fue promulgado en virtud del Decreto N° 591, de fecha 6 de julio de 1992.

Artículos 1, 2, 3, 4 y 5

29. El Brasil fue una colonia portuguesa hasta 1822. Actualmente es una nación soberana e independiente que tiene plenos poderes dentro de su jurisdicción política, jurídica y administrativa a los efectos de determinar los principios constitucionales que constituyen la base de la organización de su sociedad y la legislación pertinente para regular y ordenar esa sociedad. El Brasil no tiene colonias ni administra ningún territorio que no sea el suyo. El derecho de los pueblos a la libre determinación y el principio de la no intervención son aspectos fundamentales de la Constitución del Brasil y orientan las actividades del país en el extranjero. El corolario de sus preceptos es la defensa de la paz y de la solución pacífica de las controversias, defensa ésta que también aparece recogida en la Constitución. La cooperación internacional es otro principio fundamental de la Constitución del Brasil.

30. El Brasil es un país donde la democracia y los derechos humanos fundamentales están plenamente protegidos por la legislación, donde se promueve el ejercicio de los derechos de la ciudadanía y donde el ejercicio del pluralismo político orienta el proceso político. Es un país cuyos ciudadanos -ya sean hombres o mujeres- pueden escoger libremente a sus representantes mediante el sufragio directo, secreto y universal. La adscripción política se elige libremente y las actividades económicas, sociales y culturales no están sujetas a limitación alguna.

31. El Brasil se esfuerza por garantizar el pleno ejercicio de los derechos reconocidos por el Pacto en la medida que le permiten sus recursos y de manera progresiva e irreversible.

32. En el Brasil, los nacionales y los extranjeros disfrutan de iguales derechos, a excepción de unas cuantas limitaciones que en modo alguno menoscaban lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por ejemplo, los extranjeros tienen derecho a adquirir bienes inmuebles. Ese derecho ha de ejercitarse con sujeción a la función social de la propiedad, lo que significa que el Estado puede decidir la expropiación de bienes inmuebles cuando así lo justifique la necesidad pública o el interés social, lo que se lleva a cabo pagando la indemnización monetaria correspondiente. La propiedad de bienes subterráneos es objeto de limitaciones generalizadas sin distinción de nacionalidad y la actividad económica se basa primordialmente en la empresa privada y en la libre competencia, con pleno respeto de los derechos de la persona a la propiedad y al libre ejercicio de cualquier actividad económica de carácter legal. El Estado ha ido asumiendo un creciente papel como agente regulador y como sujeto clave en determinados sectores económicos estratégicos.

33. Además de las disposiciones de la Constitución que se indican *supra*, en el Brasil hay una serie de normas jurídicas y administrativas que prohíben y combaten la discriminación en todas sus formas, al tiempo que intentan poner remedio a esas situaciones. Los grupos vulnerables y las minorías gozan de un tratamiento especial a causa de su situación característica. El presente informe detalla esos aspectos y explica la legislación pertinente, incluyendo comentarios pormenorizados sobre otros artículos del Pacto.

Artículo 6

34. En sus directrices, el Comité pide información sobre los siguientes instrumentos internacionales:

a) Convenio de la OIT sobre la política del empleo, 1964 (Nº 122). El Brasil ratificó el Convenio Nº 122 el 24 de marzo de 1969 y está terminando de preparar el informe que presentará a la OIT el presente año sobre la aplicación de ese instrumento en el Brasil. Según la OIT, se está preparando una base de datos sobre la política del empleo que, a su vez, se basará en la información que figura en los informes de 30 países escogidos por su puntualidad en la observancia del Convenio y por la calidad de las actividades que realizan. Entre esos países figura el Brasil;

b) Convenio de la OIT sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (Nº 111). El Brasil ratificó el Convenio el 26 de noviembre de 1965; su informe más reciente fue presentado en 1999. La Comisión de Expertos de la OIT ha tomado nota de los progresos realizados por el Brasil en la aplicación del Convenio. En su última observación, el Grupo manifestó interés en las medidas adoptadas para aplicar el Convenio, tanto en forma de legislación como en la práctica;

c) Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. El Brasil firmó la Convención el 7 de marzo de 1966. El Congreso Nacional la aprobó el 21 de junio de 1967 en virtud del Decreto Legislativo Nº 23. La ratificación se produjo el 27 de marzo de 1968 y la Convención fue promulgada el 8 de diciembre de 1969. De hecho, entró en vigor en el Brasil el 4 de enero de 1969. Hasta el momento, el Brasil ha presentado diez informes al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, de manera que, en el marco de la Convención, se ha facilitado una visión amplia y actualizada de la situación del Brasil al respecto. Se están preparando los próximos informes periódicos que se presentarán. En relación con la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, es preciso señalar también que el Presidente del Brasil envió al Congreso Nacional un mensaje en septiembre solicitando autorización para hacer la declaración facultativa prevista en el artículo 14. Ello permitiría que el Brasil reconociera la competencia del Comité para recibir y analizar denuncias de violaciones de los derechos humanos que abarca la Convención. Por último, es preciso mencionar también la propuesta presentada por el Brasil a la Organización de los Estados Americanos en relación con la preparación de una Convención Interamericana contra el racismo, la discriminación racial y las formas conexas de intolerancia. La propuesta del Gobierno del Brasil tiene por objeto mejorar la promoción y protección de los derechos humanos que abarca el Pacto en el plano regional;

d) Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. El Brasil firmó la Convención el 31 de marzo de 1981. El Congreso Nacional la aprobó el 14 de noviembre de 1983 en virtud del Decreto Legislativo N° 93. Las reservas formuladas respecto del párrafo 4 del artículo 15 y de los incisos *a), c), g) y h)* del párrafo 1 del artículo 16 fueron retiradas en virtud del Decreto Legislativo N° 26 de 22 de junio de 1994. La Convención fue ratificada el 1º de febrero de 1984 y promulgada en virtud del Decreto N° 89.460, el 20 de marzo de 1984. La Convención entró en vigor en el Brasil el 21 de marzo de 1984. Acaba de comenzar la preparación del informe que ha de presentarse al Comité creado por la Convención. En lo tocante a los derechos humanos de la mujer, cabe mencionar que el Gobierno del Brasil está concluyendo un análisis sobre la firma del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 54/5, de 6 de octubre de 1999. El Protocolo Facultativo aún no ha entrado en vigor en el plano internacional.

Visión general del mercado laboral/indicadores laborales

35. El mercado laboral del Brasil ha sido objeto de profundas modificaciones que han afectado de manera importante a la vida de los trabajadores. La variable clave que ha de tenerse en cuenta para examinar esos efectos es el aumento de las tasas de desempleo. No obstante, en sí misma esta variable no es suficiente para explicar algunos de los aspectos más fundamentales del análisis.

36. El Gobierno del Brasil considera que los factores mencionados *infra* deben tenerse en cuenta al analizar las transformaciones del mercado laboral del Brasil.

37. Cabe evaluar uno de los cambios del mercado laboral examinando el modo en que ha evolucionado la participación en ese mercado en los últimos años. La tasa de participación se obtiene examinando el porcentaje de población que tiene un empleo o que busca un empleo y comparándolo con la población en edad activa. Esa medida tiene por objeto determinar cuán atractivo es el mercado laboral respecto de otras alternativas, como, por ejemplo, la continuación de los estudios (o su reiniciación) o el cuidado de los hijos. El gráfico 1 muestra la evolución de la situación entre 1994 y 1999 respecto de la población total del Brasil, desglosada en tres grupos de edad: de 15 a 24 años; de 25 a 39 años; y a partir de los 40 años. Las dificultades con que tropezaron los trabajadores durante el período en cuestión se pone de manifiesto en la caída de la tasa de participación de la población total, que registró una disminución promedio anual del 59,19% en 1994 y del 57,04% en 1999. No obstante, esa cifra no se hace plenamente eco de diferentes variaciones según los grupos de edad. De hecho, en lo tocante al grupo de entre 25 y 39 años (grupo de edad que suele representar el nivel más alto de las capacidades en el mercado laboral), la participación promedia anual pasó del 74,5% en 1994 al 75,81% de 1999. Sin embargo, en el caso de los trabajadores más jóvenes la disminución fue más importante, ya que pasó del 54,76% en 1994 al 48,61% en 1999.

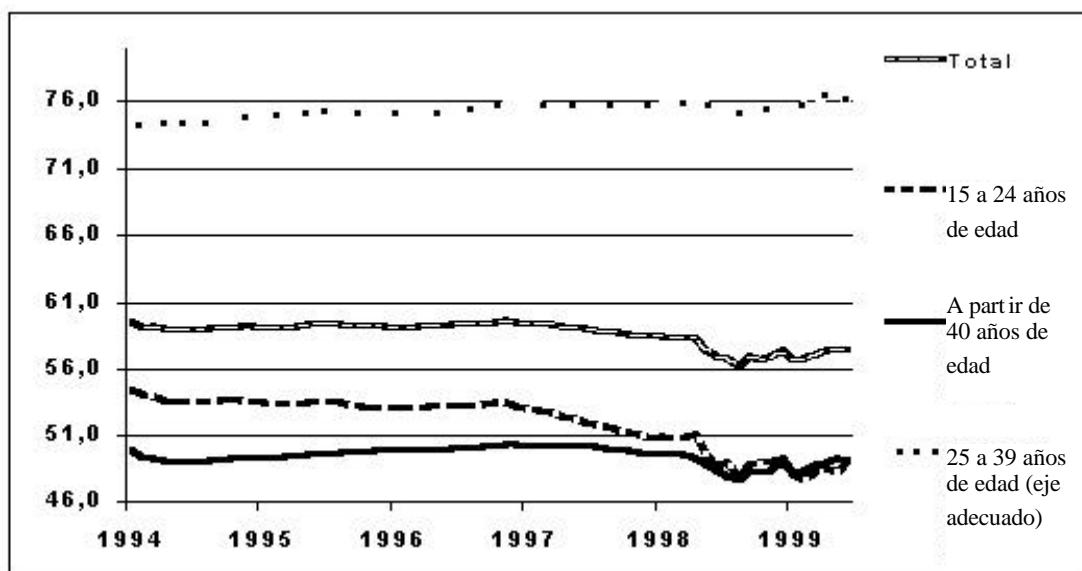
38. Pueden extraerse por lo menos dos conclusiones de los datos indicados. La primera es que el mercado laboral correspondiente al grupo de entre 25 y 39 años está resultando más atractivo, dado que las empresas buscan cada vez más trabajadores con mayor nivel de experiencia y más altamente cualificados, que son los que corresponden al grupo de edad denominado de los "jóvenes maduros", jóvenes estos que, a su vez, se sienten atraídos al mercado laboral a causa del aumento de ingresos. La segunda conclusión estriba en que, dado que las empresas requieren trabajadores más altamente cualificados, durante el período en cuestión los jóvenes tienden a aplazar su entrada en el mercado laboral, presumiblemente porque se mantienen más tiempo en el sistema de enseñanza tradicional o adquieren formación profesional.

Evolución de los empleos

39. La evolución de los empleos en el decenio de 1990 es probablemente el factor más importante de todos. Además, es el factor que ha suscitado más atención de la opinión pública en general y de los funcionarios públicos en particular. Según los datos de la encuesta mensual preparada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), que abarca seis regiones metropolitanas (Río de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife y Salvador), el número de nuevos puestos de trabajo

GRÁFICO 1

Tasa de participación total y tasa de participación por grupo de edad en las zonas metropolitanas del Brasil (%)

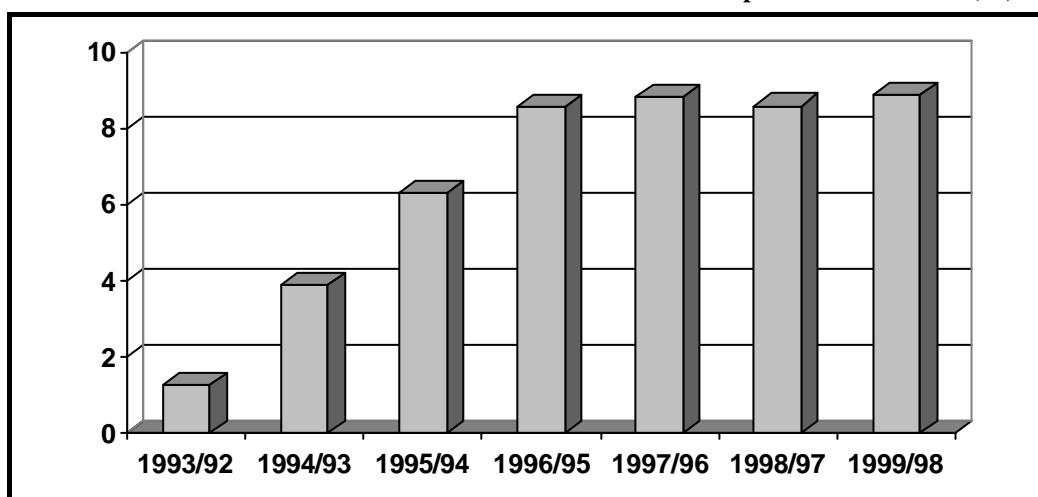


Fuente: Encuesta mensual de empleo (SME), IBGE.

aumentó considerablemente hasta 1996. A partir de esa fecha, la situación se mantiene estable (véase el gráfico 2). A pesar de las preocupaciones que suscita esa observación, el Gobierno del Brasil considera que es importante tener en cuenta tres aspectos importantes. En primer lugar, la evolución del mercado laboral no es la misma para todos los trabajadores cuando se realiza un desglose por años de escolarización, por edad o por sector económico. En segundo lugar, el estancamiento relativo por lo que respecta al número de nuevos puestos de trabajo no puede atribuirse de manera simplista a la falta de dinamismo de la economía del Brasil. En tercer lugar, los datos en sí mismos no reflejan una importante recuperación del número de empleos que comenzó a mediados de 1999 y continuó durante todo el año 2000.

GRÁFICO 2

Variación acumulada del mercado laboral en las zonas metropolitanas del Brasil (%)

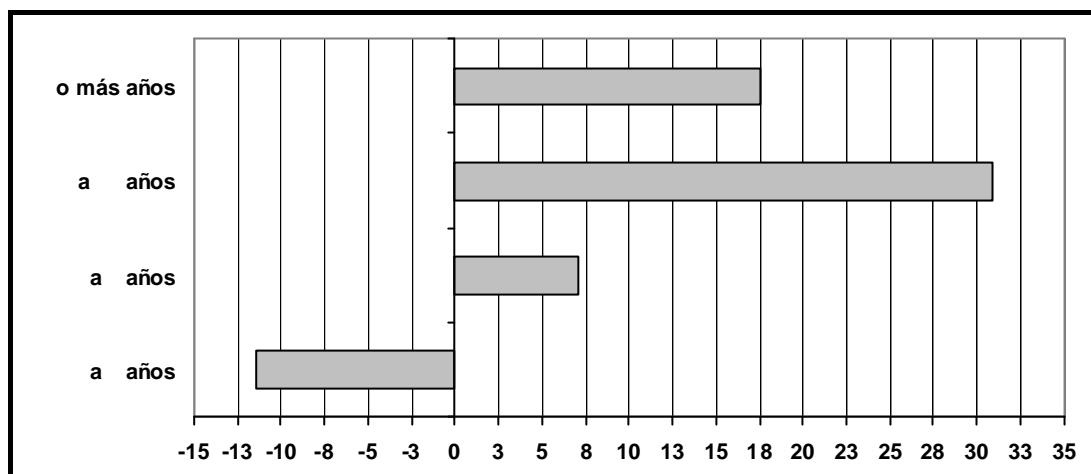


Fuente: SME-IBGE.

40. Los gráficos 3 y 4 (que se basan en datos de la Encuesta nacional por hogares (PNAD) efectuada por el IBGE) ponen de manifiesto que la evolución del mercado laboral no ha sido siempre la misma cuando se realiza un desglose por años de escolarización. De 1995 a 1999, sólo se registró una fuerte eliminación de puestos de trabajo en el caso de los trabajadores con menos años de escolarización (0 a 4 años). En el caso de los trabajadores de las demás categorías, particularmente los que tenían de 9 a 11 años de escolarización (enseñanza secundaria parcial o completa), las oportunidades de empleo aumentaron considerablemente.

GRÁFICO 3

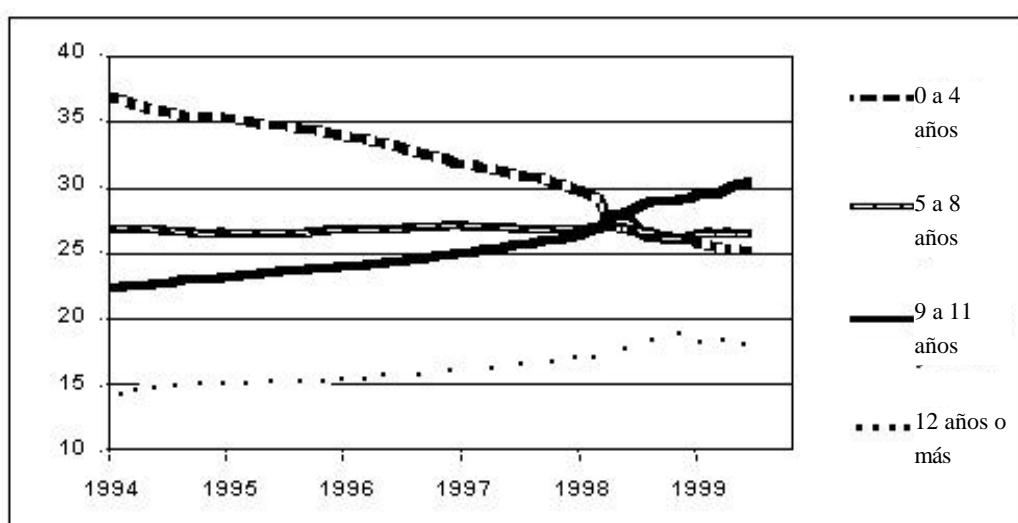
Tasa de crecimiento de los puestos de trabajo por año de escolarización, 1995-1999 (%)



Fuente: PNAD, IBGE.

GRÁFICO 4

Desglose de puestos de trabajo por años de escolarización, regiones metropolitanas del Brasil (%)



Fuente: SME-IBGE

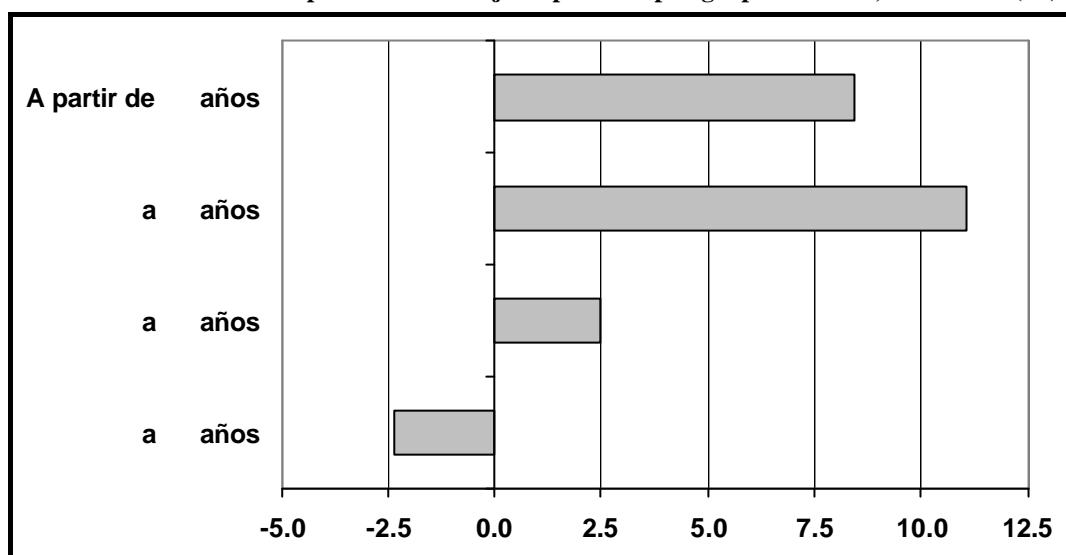
41. Esas circunstancias han producido un profundo efecto en la composición de los puestos de trabajo cuando se desglosan por años de escolarización. Los datos correspondientes a las regiones metropolitanas (base de datos del SME/IBGE) muestran una caída drástica del número de trabajadores con menos años de escolarización entre aquellos que desempeñaban puestos de trabajo estables entre 1994 y 1999. Además, las cifras muestran que los trabajadores de la categoría de escolarización intermedia (de 5 a 8 años de escolarización) mantuvieron su participación durante ese mismo período. Quienes se beneficiaron realmente de los cambios fueron los trabajadores con más años de escolarización (entre 9 y 11 años y 12 o más años de escolarización).

42. Así pues, cabe concluir que, por lo que respecta a las críticas acerca del estancamiento del mercado laboral, es necesario realizar un análisis más detallado, dado que el concepto de participación en el mercado laboral no basta en sí mismo para reflejar los profundos cambios que se han producido en dicho mercado en el Brasil.

43. Se observa un fenómeno similar cuando se analiza el aumento del número de puestos de trabajo de todo el Brasil por grupos de edad (base de datos de la PNAD/IBGE). En 1995-1999 (véase el gráfico 5), todos los grupos de edad registraron un aumento por lo que respecta al número de puestos de trabajo, salvo los jóvenes de entre 14 y 15 años*.

GRÁFICO 5

Aumento del número de puestos de trabajo disponibles por grupos de edad, 1995-1999 (%)



Fuente: PNAD-IBGE

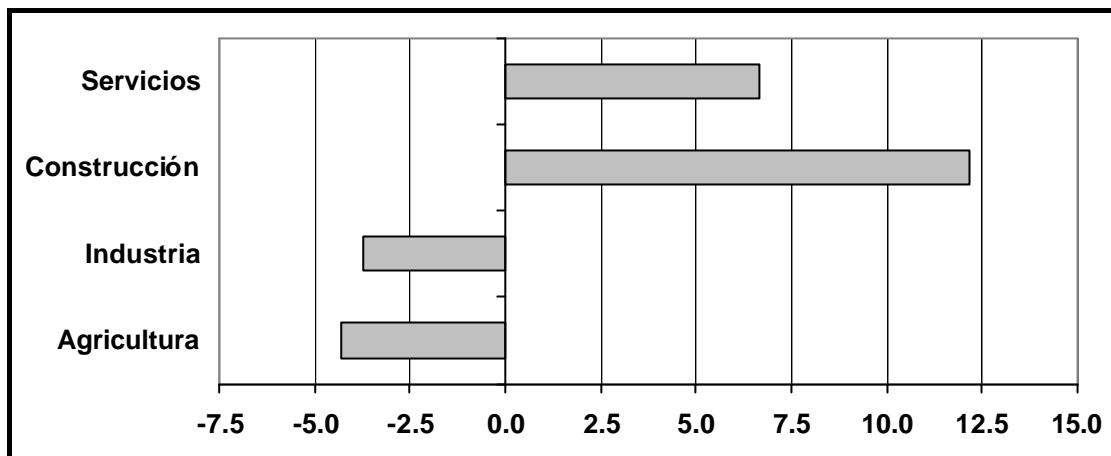
44. El Gobierno del Brasil destaca el hecho de que la caída del número de puestos de trabajo entre los grupos de edad de jóvenes no representa necesariamente un fenómeno preocupante. Ese fenómeno puede estar causado por el hecho de que los jóvenes dedican más tiempo a la enseñanza estructurada o a los cursos de formación profesional.

45. La situación se repite (véase el gráfico 6) por lo que respecta a la tasa de aumento de los puestos de trabajo cuando se desglosan por sector económico entre 1995 y 1999. Durante ese período, el Brasil perdió puestos de trabajo en los sectores industrial y agrícola, pero registró aumentos en los sectores de la construcción y de los servicios.

46. Al analizar el comportamiento de la economía del Brasil en el decenio de 1990 deben evitarse las falsas interpretaciones respecto de ese comportamiento y del pretendido estancamiento. Paralelamente, se debe ser prudente al intentar vincular la situación del mercado laboral del Brasil con el pretendido estancamiento. A partir de 1992, y salvo el período comprendido entre 1998 y 2000, la tasa de crecimiento económico del Brasil fue considerablemente más elevada que la del decenio anterior. Al realizar valoraciones, han de tenerse en cuenta los considerables aumentos de la productividad registrados en la economía durante ese mismo período. Así, la causa de que el número de puestos de trabajo no aumentara tanto en los últimos años es probablemente el hecho de que las tasas de productividad correspondiente a los puestos de trabajo aumentaron más rápidamente que el PIB.

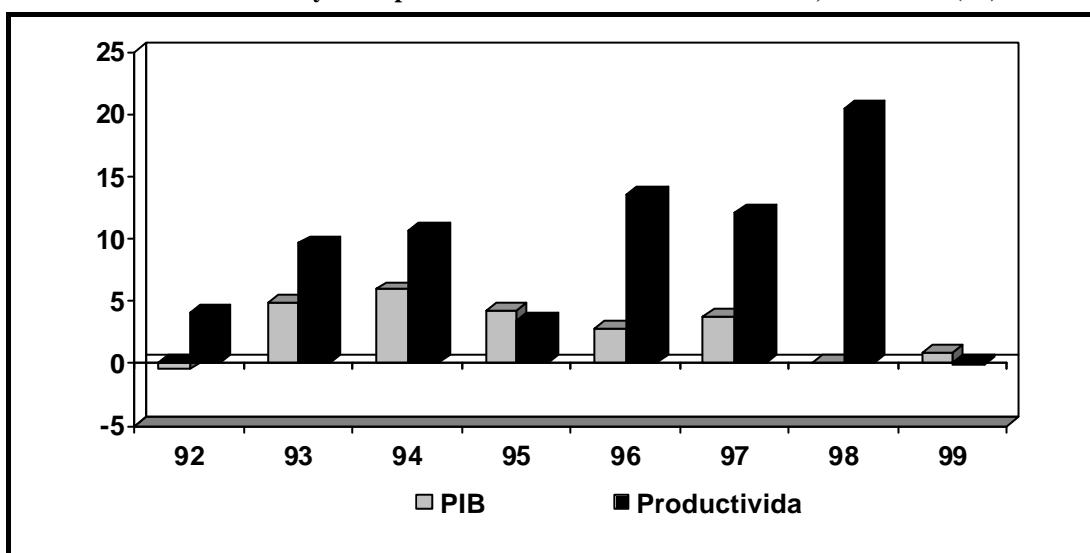
* Los datos del gráfico 5 difieren de los del gráfico 1 porque el gráfico 5 abarca todo el país, en tanto que el gráfico 1 se refiere únicamente a las regiones metropolitanas.

GRÁFICO 6
Tasa de aumento de los puestos de trabajo por sector económico, 1995-1999 (%)



Fuente: PNAD-IBGE

GRÁFICO 7
Aumento del PIB y de la productividad laboral en la industria, 1992-1999 (%)



Fuente: IBGE.

47. En el decenio de 1980, la productividad laboral se mantuvo prácticamente estancada y en el decenio de 1990 aumentó firmemente. Ello permite suponer que la economía no perdió su dinamismo, sino que la productividad aumentó a un ritmo superior al de la economía en general. Así pues, el problema del número de puestos de trabajo creados no tiene nada que ver con el dinamismo de la economía, ya que, por el contrario, obedece a factores que, a su vez, influyen en el mercado laboral y en su evolución. Esos factores han de analizarse debidamente con objeto de que el pequeño número de puestos de trabajo creados no se traduzca en niveles más elevados de desempleo estructural en el futuro.

48. En primer lugar, el escaso número de nuevos puestos de trabajo se explica por el rápido aumento de la productividad laboral. La información disponible sobre el aumento de la productividad en la economía del Brasil no deja ninguna duda por lo que respecta a ese factor. Por una parte, el aumento de la productividad hace disminuir la creación de puestos de trabajo en relación con cualquier tasa de aumento de la economía; por otra parte, eso significa que se pueden producir productos de más calidad con menos

esfuerzo por parte de los trabajadores y menos recursos en general. Ello da lugar a reducciones de los costos de producción y, por consiguiente, a precios inferiores para los productos, lo que, a su vez, explica el gran aumento de consumidores observado en el mercado brasileño en los últimos años.

49. Al mismo tiempo, el aumento de la productividad constituye el único modo de garantizar una mayor competitividad en el extranjero y salarios más altos a largo plazo. Los principales mercados mundiales se desarrollaron precisamente de resultas de aumentos sustanciales de la productividad y de incrementos de los salarios reales. El Gobierno del Brasil considera que sería un error realizar esfuerzos únicamente para detener el proceso de aumento de la productividad so pretexto de que con ello se crearían puestos de trabajo a corto plazo.

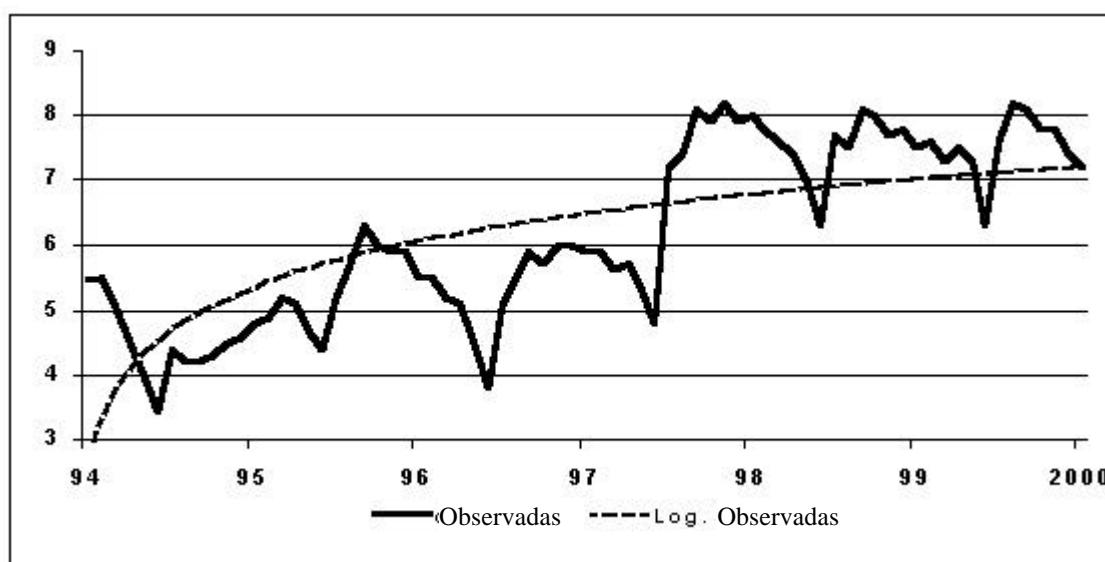
50. Por último, es de destacar que los datos sobre el empleo hasta 1999 no se hacen eco de la reacción que se produjo ese año. De hecho, el año 2000 se ha caracterizado por una reacción significativa por lo que respecta a la creación de puestos de trabajo. Los datos sobre los puestos de trabajo estables facilitados por el Registro General de Empleados y Desempleados (CAGED) indican que se crearon 284.000 puestos de trabajo entre enero y abril de este año. Los datos de SME/IBGE correspondientes a las regiones metropolitanas del Brasil (de enero a abril de 2000) indican, a su vez, que se crearon 600.000 nuevos puestos de trabajo (independientemente del puesto ocupado) en relación con el mismo período del año anterior.

Las tasas de desempleo y el mercado laboral no estructurado

51. Las tasas de desempleo han aumentado considerablemente en los últimos años. Aunque ese fenómeno continúa siendo estacional (véase el gráfico 8), las tasas anuales promedias han aumentado bastante y han tendido a estabilizarse en niveles históricamente elevados. No obstante, se considera que esas tasas de desempleo son razonables en términos internacionales.

52. Antes de continuar, debe destacarse que la reacción positiva del mercado laboral durante el presente año ha dado lugar a ligeras disminuciones del desempleo. La disminución del desempleo se ha producido de manera lenta, por las razones que se explican más adelante en el presente informe.

GRÁFICO 8
Tasa de desempleo, zonas metropolitanas del Brasil (%)

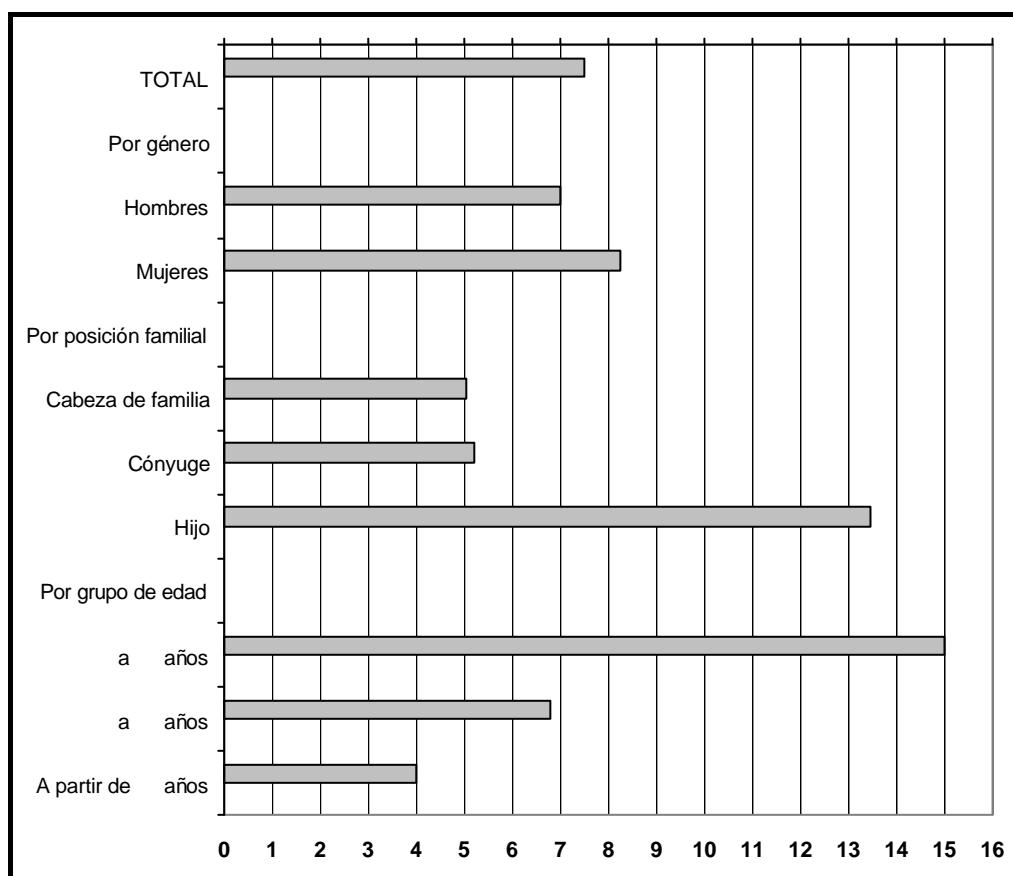


Fuente: SME-IBGE.

53. El aumento de la tasa de desempleo obedece a diversos factores. Además de los aumentos de la productividad indicados *supra*, en el caso del Brasil los programas macroeconómicos aprobados en respuesta a la crisis de Asia (1997), la crisis de la Federación de Rusia (1998) y, finalmente, la crisis cambiaria que experimentó el propio Brasil a comienzos de 1999 también han producido efectos. En esos casos, el Gobierno se vio obligado a adoptar medidas que, aunque producían graves repercusiones desde el punto de vista fiscal, estaban justificadas por la necesidad de mantener la estabilidad macroeconómica del país.

54. Por lo que respecta a las políticas públicas, es de destacar que el desempleo no afecta a todos los grupos sociales de manera igual. Si se efectúa un análisis más detallado, se observa qué grupos son los más afectados. Como puede observarse en el gráfico 9, las tasas de desempleo son más altas entre las mujeres que entre los hombres; también son más altas entre los hijos que entre los cabezas de familia y sus cónyuges (en 1999, la tasa de desempleo correspondiente a los cabezas de familia fue aproximadamente el 5%, en tanto que la correspondiente a los hijos fue superior al 13%); entre los trabajadores de más de 40 años de edad, la tasa de desempleo se situó en torno al 4% y entre los jóvenes en general fue del 15%. Las estadísticas indicadas *supra* indican que los cabezas de familia, que son quienes producen más ingreso familiar entre los miembros de la familia, han sufrido menos el desempleo.

GRÁFICO 9
Tasa de desempleo promedio, 1999, zonas metropolitanas del Brasil (%)



Fuente: SME-IBGE.

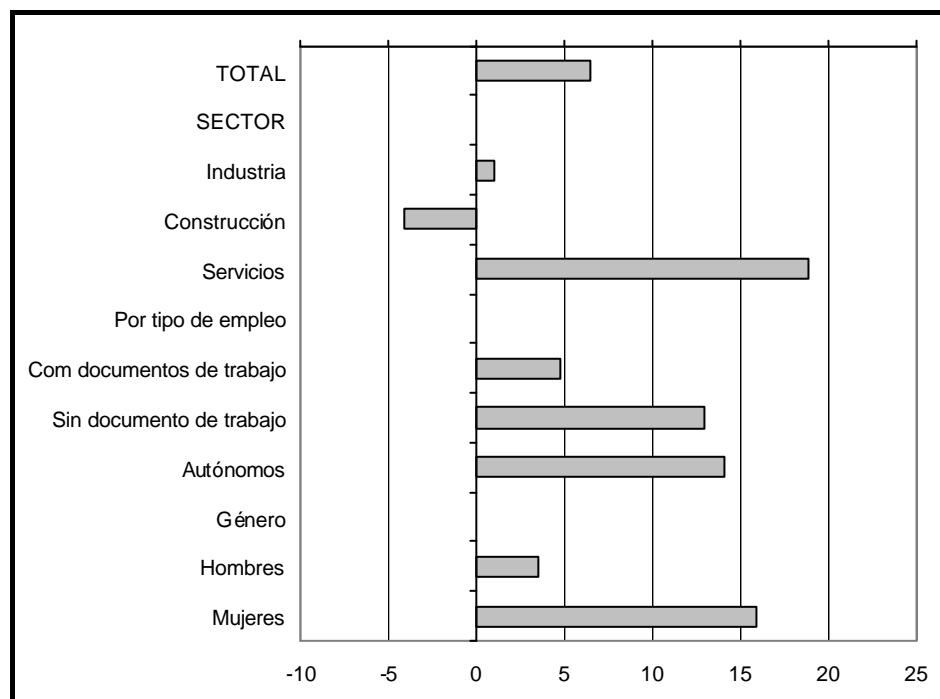
55. Desde comienzos del decenio de 1990, el Gobierno del Brasil ha observado un aumento del número de trabajadores en el mercado laboral no estructurado. No obstante, los datos de que se dispone y las reflexiones indicadas *supra* inducen a considerar que ese fenómeno no está relacionado con la disminución del dinamismo de la economía en general. Por el contrario, el crecimiento del mercado laboral no estructurado debe explicarse después de examinar otros factores que muestran cómo funciona ese mercado.

56. Ciertamente hay varias razones que explican la existencia de un mercado laboral no estructurado en el Brasil, entre las que cabe mencionar los desincentivos causados por el sistema de la seguridad social y la legislación laboral, así como las peculiaridades de las microempresas y las pequeñas empresas, en las que se concentra un gran número de trabajadores del sector no estructurado. De todos modos, hay otros de esos factores que son fundamentales. El primero es el hecho de que las nuevas formas de producción y las relaciones laborales tienden a hacer aumentar el número de trabajadores autónomos, merced al recurso a las fuentes externas. En otras palabras, algunas funciones que se desempeñaban dentro de las empresas se asignan ahora a fuentes externas, lo que, a su vez, ha dado lugar a una reducción del número de personas directamente empleadas por esas empresas. El segundo factor es el aumento relativo de los puestos de trabajo en el sector de los servicios, en detrimento de los puestos del sector industrial. Habida cuenta de que el sector de los servicios genera probablemente más empleos no estructurados, el aumento de la importancia del sector de los servicios basta para explicar el crecimiento del número de puestos de trabajo no estructurados en el mercado laboral.

Salarios

57. La cuestión de los puestos de trabajo no estructurados dirige la atención del lector al carácter precario de las relaciones laborales a consecuencia de la pérdida de derechos de los trabajadores e incluso de remuneración. No obstante, los indicadores de que se dispone no facilitan una información clara sobre un posible vínculo entre un aumento del número de puestos de trabajo en el sector no estructurado y un aumento de la precariedad de esas actividades, especialmente en lo tocante al ingreso, como puede observarse en los datos del gráfico 10.

GRÁFICO 10
Variación de los salarios promedios reales, 1991-1999 (%)



Fuente: SME-IBGE.

58. Pese al aumento del número de trabajadores sin documentos laborales o autónomos, son precisamente esos dos grupos los que registran un mayor aumento de ingresos desde 1991. Además, debe destacarse que el gráfico 10 muestra que el sector de los servicios (en el que es más probable que se creen puestos de trabajo no estructurados) es precisamente en el que los trabajadores registran una mayor variación positiva en cuanto a sus salarios. Además, durante el período en cuestión los incrementos salariales de las mujeres fueron sustancialmente superiores a los de los hombres.

Políticas públicas de ingresos y salarios

59. Los programas del Gobierno del Brasil que dependen del Ministerio de Trabajo y Empleo se basan principalmente en tres pilares: en primer lugar, las medidas encaminadas a crear un sistema de empleo público y, en segundo lugar, las medidas encaminadas a crear oportunidades de trabajo facilitando créditos. Por último, se adoptan medidas para modernizar el marco reglamentario que rige las relaciones entre los empleadores y los trabajadores.

60. El sistema de empleo público que se está estableciendo en el Brasil se centra en el Programa de Seguro de Desempleo. El Programa contiene los tres aspectos básicos de las políticas de empleo: en primer lugar, las prestaciones del programa de seguro de desempleo, que sirve para prestar asistencia financiera temporal a los desempleados tan pronto como se encuentren en esa situación; en segundo lugar, el sistema de intermediación de empleo, destinado a que el trabajador se reintegre en el mercado laboral rápida y fácilmente, reduciendo los costos y los períodos de espera tanto de los asalariados como de los empleadores; por último, los programas de formación profesional, destinados a capacitar a los trabajadores y a aumentar sus posibilidades de empleo, contribuyendo así a su inserción o reinserción en el mercado laboral.

61. Generalmente esas actividades se llevan a cabo de manera descentralizada por conducto del Sistema Nacional de Empleo (SINE), constituido por organizaciones privadas contratadas por las secretarías de trabajo estatales juntamente con otras entidades colaboradoras como los programas de formación profesional, las universidades, el sistema "S", los sindicatos y otros grupos. Las comisiones locales de empleo también participan en esas actividades.

62. Entre 1986 y 1999 se destinaron alrededor de 23.500 millones de dólares de los EE.UU. al seguro de desempleo; se encontró trabajo a 43.701.063 de los 45.626.413 personas que buscaban trabajo, lo que equivale a una tasa de aceptabilidad del 95,78%. Las prestaciones promedias correspondientes al período en cuestión se cifraron en 1,54 salarios mensuales mínimos. Durante el cuatrienio 1991-1994, el número de trabajadores beneficiarios del seguro de desempleo se cifró en un promedio mensual de 316.000, lo que equivale a un promedio anual de alrededor de 3,8 millones de personas. Durante el cuatrienio 1996-1999, el número de trabajadores beneficiarios del seguro de desempleo se cifró en un promedio de 363.000 mensuales, lo que equivale a un promedio anual de 4,3 millones de personas. De hecho, cabe considerar que 1995 fue el año en que se estableció una línea divisoria entre dos diferentes pautas por lo que respecta al número de trabajadores que se beneficiaron mensualmente del seguro de desempleo.

63. En 1999, 4,2 millones de trabajadores se beneficiaron de ese programa, cuyo costo fue de 3.830 millones de reales, equivalentes a alrededor de 2.130 millones de dólares, lo que representaba el 0,4% del PIB del Brasil. En términos macroeconómicos, esos gastos son importantes, ya que el volumen de recursos financieros que se aportó a la economía contribuyó a mitigar los efectos del desempleo. En 1999, las prestaciones promedias se cifraron en 1,55 salarios mensuales mínimos, que representaban aproximadamente el 3,4,0% de los salarios promedios reales de los trabajadores de las principales regiones metropolitanas del Brasil, cifra esa equivalente a la registrada en otros países.

64. El Programa de Intermediación Laboral es uno de los componentes claves del SINE. El SINE lleva a cabo esa intermediación basándose en la información facilitada por los trabajadores que recaban los servicios del SINE para buscar trabajo, así como en la información sobre las características de los puestos que han de cubrirse y que pueden consultarse a través del Sistema. La intermediación abarca las siguientes actividades: los trabajadores acuden a los mostradores u oficinas del SINE y se inscriben. Se recibe información sobre oportunidades de trabajo de los posibles empleadores y los trabajadores inscritos son enviados a los empleadores para que les proporcionen trabajo. En los cuatro últimos años, esas variables han aumentado considerablemente merced al incremento progresivo del número de puestos de trabajo "encontrados" y del número de empleados "colocados" en esos puestos. El aumento del número de puestos y de personas que encontraron trabajo en 1999 fue espectacular. Ello se enmarca en un proceso constante, a cuyo tenor se ha establecido una "competencia administrativa" entre las organizaciones

públicas (Secretarías de Trabajo Estatales) y las organizaciones privadas (sindicatos), lo que está contribuyendo considerablemente a la mejora de los resultados del SINE.

65. En 1995, el Ministro de Trabajo y Empleo estableció el Plan Nacional de Formación (PLANFOR) con el fin de coordinar, movilizar y utilizar del mejor modo posible las capacidades, la competencia y los recursos disponibles para impartir formación profesional en el Brasil, estableciendo y fortaleciendo una red nacional de organismos públicos y privados. El objetivo que se persigue es que la red establezca suficientes programas de formación para atender a las necesidades anuales de por lo menos el 20% de la población económicamente activa.

CUADRO 18

Intermediación laboral: comparaciones correspondientes al período 1995-1999

Variables	1995	1996	1997	1998	1999	1996/95	1997/96	1998/97	1999/98
Trabajadores inscritos	1 127 436	1 320 766	1 859 336	3 124 079	3 763 187	17,14%	40,78%	68,02%	20,46%
Nuevos puestos	380 714	385 645	452 166	653 392	1 043 771	1,29%	17,25%	44,50%	59,75%
Remisiones	638 623	635 878	774 151	1 074 931	1 665 778	-0,42%	21,75%	38,85%	54,97%
Personas a las que se colocó	149 399	154 958	210 060	287 580	422 498	3,72%	35,56%	36,90%	46,98%

Fuente: CSINE/CGEM/DES/SPPE/MTE.

66. El segundo pilar fundamental de las políticas laborales del Gobierno son los programas de generación de empleo e ingresos, que se concentran en las microempresas, las empresas pequeñas, las cooperativas y el sector no estructurado de la economía. Las líneas de crédito y los programas de capacitación se complementan para generar puestos de trabajo e ingresos. Los programas concretos son el Programa de Generación de Puestos de Trabajo e Ingresos (PROGER), el PROGER Rural y el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF).

67. Establecido en 1995, el PROGER es uno de los principales instrumentos de que disponen el Gobierno y la sociedad para proporcionar líneas de crédito a los empresarios pequeños y muy pequeños y a las mujeres de las zonas rurales, así como a sus asociaciones y a los trabajadores autónomos. Por otra parte, el Programa ha contribuido a promover la agricultura familiar en colaboración con el Ministerio de Desarrollo Agrario, mediante la aportación de fondos por conducto del PRONAF. Desde 1995 hasta diciembre de 1999, el PROGER firmó contratos correspondientes a 2,07 millones de operaciones de crédito, desembolsando un total de 9.560.000.000 reales (equivalentes a alrededor de 8.020.000.000 dólares de los EE.UU.). El valor promedio de cada contrato ascendió a 4.605 reales (alrededor de 3.860 dólares de los Estados Unidos).

68. Se estima que el PROGER creó o mantuvo alrededor de 3,5 millones de puestos de trabajo entre 1995 y 1999, al tiempo que el PRONAF creó o mantuvo aproximadamente 8,3 millones de puestos durante ese mismo período. Dicha información se basa en una evaluación realizada por el Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (IBASE).

69. Además de los programas destinados a los empresarios pequeños y muy pequeños y a las mujeres, cabe mencionar otros dos programas. Se trata del Programa para fomentar los puestos de trabajo en mejorar la calidad de vida de los trabajadores (PROEMPREGO) y el Programa de ampliación de las oportunidades de trabajo y de mejora de las condiciones de vida del trabajador (PROTRABALHO). Esos dos programas se concentran en sectores estratégicos que son fundamentales para sostener el desarrollo y mejorar la calidad de vida de los trabajadores (como los transportes públicos, la infraestructura turística y los trabajos de infraestructura cuyo objeto es aumentar la competitividad del Brasil).

70. El PROEMPREGO fue creado por el Consejo Deliberante del Fondo de Protección al Trabajador (CODEFAT). Su objetivo es crear nuevos puestos de trabajo, aumentar los ingresos de los trabajadores, mejorar la calidad de vida de la población en general (particularmente de los grupos de bajos ingresos) y reducir los costos de producción para ajustarlos al nivel internacional. Otro objetivo del Programa es mantener y ampliar las oportunidades de trabajo, garantizando un equilibrio adecuado desde el punto de vista medioambiental. El mecanismo financiero del Programa corre a cargo del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDES), es decir, el banco de desarrollo nacional del Brasil, que proporciona recursos al Fondo de Apoyo a los Trabajadores (FAT) para utilizarlos en inversiones en los subsectores siguientes: transporte público, infraestructura para mejorar la competitividad, saneamiento ambiental, infraestructura turística y revitalización de diversos subsectores industriales. Desde su creación en 1996, el PROEMPREGO ha invertido más de 5.000 millones de reales.

71. El PROTRABALHO fue creado por el CODEFAT y su objetivo es realizar inversiones en proyectos de infraestructura económica y social en la región noreste del Brasil y en la parte septentrional del Estado de Minas Gerais. Se trata de aumentar el número de puestos de trabajo directos e indirectos, mejorar la competitividad del sector productivo, financiar sectores con importancia estratégica para el desarrollo regional y mejorar la calidad de vida de los trabajadores. Los principales subprogramas del PROTRABALHO son proyectos que se concentran en los centros de desarrollo integrado, el saneamiento básico, el reciclado de basuras y el turismo. A finales de 1999, el PROTRABALHO había administrado unos 500 millones de reales.

72. Por último, cabe mencionar el Programa de líneas de crédito para la producción básica, que tiene tres objetivos: en primer lugar, garantizar la viabilidad de los nuevos mecanismos de financiación destinados a crear puestos de trabajo e ingresos y atender a las necesidades de los grupos de bajos ingresos, así como permitir que los trabajadores del sector no estructurado, entre otros, accedan a dicho crédito. Los recursos pueden destinarse al trabajo autónomo o a la constitución de cooperativas laborales a los efectos de que sus miembros tengan medios de subsistencia y desarrollos y lleguen a legalizar sus empresas; en segundo lugar, crear alternativas de inversión para generar puestos de trabajo, particularmente entre las empresas muy pequeñas; en tercer lugar, aumentar la productividad de las empresas beneficiarias del Programa, aportando incentivos para inversiones fijas en asociación con programas de capacitación para empresarios. Esas actividades reducirán al mínimo los riesgos empresariales y permitirán que las empresas muy pequeñas crezcan, al tiempo que se las alienta a legalizar sus operaciones. Entre 1996 y marzo de 2000, el Programa administró más de 60 millones de reales, que abarcaban transacciones realizadas y en curso, así como otras en fase de estudio.

73. El tercer pilar básico son instituciones cuyas actividades van de la realización de funciones en el mercado laboral a actividades encaminadas a lograr relaciones laborales más estables. El grado y la naturaleza de la reglamentación del mercado pueden facilitar o obstaculizar la capacidad de ese mercado de responder al crecimiento económico; además, pueden mitigar o acentuar los conflictos entre los empleadores y los trabajadores. Así pues, otro conjunto de programas del Gobierno Federal tiene por objeto ocuparse de la reforma de las relaciones laborales en el Brasil. Ello es necesario para garantizar que las relaciones laborales se ajusten a las nuevas normas de negociación entre los empleadores y los trabajadores, lo que permitirá que estén más en consonancia con la actual dinámica social, política y económica del Brasil. Las instituciones participantes en el mercado laboral han de adaptar sus operaciones, al igual que la legislación laboral, a las necesidades de una economía abierta y competitiva. Ello facilitará la transición a un sistema de negociaciones que sea ágil, flexible y democrático, lo que contrasta con el sistema actual, caracterizado por su excesiva reglamentación, su rigidez y su autoritarismo.

74. Los esfuerzos para modernizar las relaciones laborales en el Brasil entrañan la libre convergencia de intereses, por ser el medio adecuado para resolver las controversias, en lugar de negar que existen conflictos de intereses o de atribuir al Estado la responsabilidad de abordar esos problemas. Así pues, se trata de crear un sistema democrático que busque soluciones a los problemas laborales en un marco de comprensión con miras a que los agentes sociales puedan resolver sus propios problemas.

75. El nuevo marco de relaciones laborales y de políticas de empleo desempeñará un importante papel a los efectos de dotar a los trabajadores de un mayor poder de adoptar decisiones en los lugares de trabajo. El mayor margen de negociación genera una mayor flexibilidad por lo que respecta a los puestos de trabajo, lo que evita que se produzcan situaciones en que son inevitables los despidos de resultas de un proceso de ajuste económico a nivel de la empresa.

76. Con objeto de alcanzar esos objetivos, el Gobierno Federal ha definido una serie de reformas, particularmente modificaciones de la Constitución de 1988 y el establecimiento de la denominada legislación laboral refundida (LLR). Se trata de fortalecer el papel de los sindicatos, establecer una pluralidad sindical para lograr una representación más democrática de los trabajadores, eliminar las contribuciones sindicales obligatorias y modificar el ritmo y la naturaleza de la transición. El resultado debe ser un sistema sin excesiva reglamentación y más idóneo para las negociaciones.

Fomento de la productividad

77. La política del Gobierno del Brasil respecto del mercado laboral tiene principalmente por objeto aumentar el número de puestos de trabajo; no obstante, también persigue incrementar la productividad. El sistema de intermediación es un mecanismo destinado a luchar contra el desempleo dimanante de las lentas corrientes de información respecto de la oferta y la demanda de puestos de trabajo. El programa pretende incrementar la eficacia distributiva del mercado laboral para ajustarlo a la demanda real y potencial, lo que ciertamente dará lugar a un aumento de la productividad laboral.

78. Otra institución que está contribuyendo decisivamente a aumentar la productividad es el sistema de formación profesional.

79. Los programas de crédito centrados en la creación de puestos de trabajo están implícitamente destinados, en parte, a transformar las condiciones de trabajo existentes en el Brasil, lo que se traduce en resultados concretos por lo que respecta al aumento de la productividad. Así, el PROEMPREGO fue creado en virtud de una ley en la que se establecía que el Programa estaba "... encaminado a las inversiones en transporte público; el saneamiento ambiental; la infraestructura turística; los trabajos de infraestructura para mejorar la competitividad en el Brasil; y la revitalización de los subsectores industriales en las regiones que padecen desempleo". Además del objetivo directo de la creación de puestos de trabajo, las políticas de empleo que recurren a las líneas de crédito también tienen como finalidad mejorar la política industrial, la política de infraestructura y las políticas regionales.

80. Paralelamente, la política económica del Gobierno, cuyo objetivo principal es lograr la estabilidad macroeconómica, también sirve para aumentar la productividad laboral (véase el gráfico 7). Hay quienes consideran que el aumento de la productividad da lugar, a su vez, a una disminución del ritmo de creación de nuevos puestos de trabajo. Por lo que respecta al Gobierno del Brasil, la reestructuración de la producción es imperativa para que la economía del país sea más competitiva. Además, la competitividad también depende del aumento de años de asistencia a la escuela y de la mejora de la formación profesional de los trabajadores en general. Esas medidas, a su vez, darán lugar a la creación de nuevos puestos de trabajo y de nuevas oportunidades de ingresos para los brasileños, que es el objetivo que en última instancia persigue el crecimiento económico.

81. Por otra parte, el Brasil cuenta con disposiciones normativas que garantizan la libertad de elección por lo que respecta a los puestos de trabajo y la no violación de las libertades fundamentales, políticas y económicas en el plano individual de resultas de las condiciones laborales existentes. El Gobierno considera que es preciso citar el párrafo XIII del artículo 5 de la Constitución Federal del Brasil, de 1988, cuyo texto es el siguiente: "Es libre el ejercicio de cualquier trabajo, oficio o profesión, cumpliendo las cualificaciones profesionales que la ley establezca".

82. En esa disposición constitucional se establece la libertad de trabajo y se reconoce la libertad individual para ejercer cualquier tipo de actividad socialmente útil, en la medida en que se cumplan ciertas condiciones (cualificaciones profesionales) determinadas por la ley.

83. Hay otras disposiciones de la Constitución Federal de 1988 en las que se establece, aunque de manera indirecta, el derecho al trabajo, garantizando el derecho al seguro de desempleo en los casos de desempleo involuntario (párrafo II del artículo). En el Brasil, esa prestación reviste la forma de pagos de cantidades monetarias durante cierto período de tiempo después del despido del trabajador por alguna causa no imputable a él. Esos pagos tienen por objeto atender a los medios de subsistencia de los trabajadores hasta que encuentren un nuevo trabajo. La puesta en práctica de esos mecanismos constituye un medio suplementario de protección del derecho al trabajo.

84. El párrafo XIII del artículo 5 de la Constitución no sólo garantiza el derecho a trabajar de manera general, sino que da también por sentado que las libertades fundamentales de carácter económico y político de los ciudadanos se respetarán con objeto de que éstos puedan ejercitar su derecho a desempeñar cualquier trabajo, oficio o profesión. La Constitución se sigue ocupando de esta cuestión, como pone de manifiesto el hecho de que existe una garantía adicional en el párrafo VIII del artículo 5, en el que se dispone que “nadie será privado de derechos por motivo de creencia religiosa o de convicción filosófica o política, salvo si las invocara para eximirse de alguna obligación legal impuesta a todos y rehusase cumplir la prestación alternativa, fijada por la ley”.

85. En lo tocante a las libertades económicas fundamentales, la Constitución garantiza el derecho a percibir el salario mensual mínimo necesario para atender a las necesidades básicas y vitales de la familia (vivienda, alimentación, enseñanza, salud, ocio, ropa, higiene, transporte y seguridad social). El salario mensual mínimo se reajusta periódicamente para adaptarlo en la mayor medida posible a los indicadores del poder adquisitivo. La cuestión del valor real del salario mínimo mensual abarca no sólo las consideraciones indicadas *supra*, sino también la necesidad de promover el desarrollo económico y el crecimiento. El Brasil ha intentado equilibrar ambos aspectos pese a las dificultades existentes a corto plazo. Esa cuestión es objeto de un vivo debate en el seno de la sociedad brasileña.

Fomento de la capacidad

86. Todo examen de los programas de formación técnica y profesional debe incluir una descripción del PLANFOR, que se puso en marcha en 1996 como parte de un proyecto de desarrollo social preparado y ejecutado por el Gobierno. El PLANFOR forma parte del activo marco de políticas aprobado por el Sistema de Empleo Público, el cual, a su vez, está financiado por el FAT. Incluye un seguro de desempleo, un sistema de intermediación para atender a las necesidades de recursos humanos y programas para generar puestos de trabajo e ingresos. El PLANFOR fue creado no como un programa de formación en masa, sino principalmente como una estrategia para coordinar, fortalecer o reestructurar las posibilidades de formación profesional. Se trata de un factor clave en el establecimiento gradual y participativo de políticas públicas encaminadas a la generación de puestos de trabajo y de ingresos, al aumento de la competitividad y al fomento de la igualdad de oportunidades en el mercado laboral. Gradualmente se pusieron en marcha dos mecanismos con objeto de aplicar el PLANFOR, los cuales se ajustaron a las directrices relativas a la participación, la descentralización y el fortalecimiento de las capacidades de ejecución en el plano local.

87. El primer mecanismo abarca los planes de cualificación estatales, coordinados por las Secretarías de Trabajo Estatales. El mecanismo se aplica mediante acuerdos entre los gobiernos de los Estados, el Ministerio de Trabajo y Empleo y la Secretaría de Políticas Públicas y Empleo. El mecanismo está supeditado a la aprobación de los comités de empleo estatales y a las negociaciones con los comités de empleo municipales. El segundo mecanismo abarca relaciones de colaboración en los planos nacional y regional que plasman en convenios, acuerdos de cooperación técnica y protocolos de intenciones con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (sindicatos, asociaciones, fundaciones y universidades) destinados a aplicar los programas y proyectos en los planos regional o nacional previa aprobación por el CODEFAT.

88. Otra de las prioridades del PLANFOR son los programas destinados a impartir formación profesional o readiestramiento a los trabajadores con un nivel insuficiente de escolarización, a los empleados que se han visto afectados por programas de reestructuración de la producción o programas de modernización tecnológica, a los beneficiarios del seguro de desempleo, a los pequeños agricultores y a los trabajadores del sector no estructurado de la economía en los ámbitos urbano y rural. Además, el PLANFOR establece métodos y prepara estudios y material docente como respaldo a las actividades de formación profesional.

89. El objetivo primordial del PLANFOR es impartir enseñanza pública que sirva para capacitar a por lo menos el 20% de la población económicamente activa a mediano y a largo plazo. Desde el punto de vista cuantitativo, beneficia a alrededor de 15 millones de personas (el PLANFOR estima que la población económicamente activa de más de 16 años de edad -la edad mínima para trabajar- se cifra en más de 70 millones de personas empleadas o sin empleo). La meta del 20% mencionada *supra* puede explicarse teniendo en cuenta que se trata del nivel mínimo requerido para garantizar que cada trabajador tenga la posibilidad de asistir a un curso de readiestramiento cada cinco años, aunque el Gobierno reconoce que, en sí, ello no es suficiente, habida cuenta de las transformaciones de la economía mundial y del mercado laboral.

90. El PLANFOR ha capacitado o readiestrado a 8,3 millones de trabajadores desde su creación, en el marco de una importante labor encaminada a mejorar las cualificaciones y la productividad de los trabajadores del Brasil, invirtiendo 1.400 millones de reales durante ese período. En 1999, aproximadamente 2,6 millones de trabajadores pertenecientes a la población económicamente activa de las zonas urbanas y rurales fue objeto de capacitación o de readiestramiento, lo que entrañó un costo de 356 millones de reales con cargo al FAT. Esos recursos monetarios se utilizaron en sectores económicos tales como la agricultura, la pesca, la industria, la construcción, el turismo, la administración pública, la salud, la enseñanza, la cultura y otros ámbitos. Las actividades para impartir formación profesional bajo la égida del PLANFOR ya han beneficiado a más del 70% de los 5.500 municipios del Brasil. Se hace especial hincapié en las regiones más pobres, ya que se han dado instrucciones al PLANFOR para que se concentre en los sectores más vulnerables de la población. Esos grupos de bajos ingresos son víctimas del aislamiento social, económico y cultural y, por ello, les resulta difícil acceder a otras alternativas de formación profesional.

91. Además, el PLANFOR participa en otros programas relacionados con el bienestar social y los derechos humanos con objeto de promover la igualdad de oportunidades en el empleo y la vinculación del desarrollo a la equidad social. Se trata de programas de capacitación dirigidos a la mujer, los afrobrasileños, los minusválidos, la policía civil y militar, los presos, las personas que cuidan de los ancianos y los educadores de las guarderías. En consonancia con el objetivo de lograr un desarrollo sostenible, el PLANFOR está promoviendo una actividad nueva y original encaminada a aumentar el nivel de escolarización del hombre y la mujer que trabajan en el Brasil. Como parte de esas actividades, se están estableciendo 3.000 aulas de educación a distancia en todo el Brasil para transmitir el programa Telecurso 2000. En caso de necesidad, se realizan adaptaciones para atender a las necesidades de los sordos.

92. El propósito del Gobierno es mejorar los servicios que se prestan a los grupos que carecerían de oportunidades de mejora de no mediar esas políticas dinámicas. Ello obedece a la pobreza y a los bajos niveles de escolarización de esos grupos (incluidos los desempleados, los jóvenes que buscan su primer puesto de trabajo, los empleados en pequeñas explotaciones agrícolas, los propietarios de pequeñas empresas en las zonas urbanas y los grupos de población mencionados *supra*, los cuales constituyen una prioridad para los programas sociales y de derechos humanos). Por otra parte, el PLANFOR se hace eco del propósito del Gobierno de concentrarse en los sectores y actividades con más posibilidades de generación de puestos de trabajo y de ingresos. Esos sectores podrán proporcionar puestos de trabajo a las personas que asisten a los cursos de formación. Como ejemplos, cabe mencionar el sector del turismo, las pequeñas explotaciones agrícolas (incluidos los asentamientos rurales en apoyo del Programa de Reforma Agraria) y las actividades de exportación de las microempresas y de las pequeñas empresas).

93. En términos cuantitativos y de innovación por lo que respecta a la ejecución, nunca ha existido un programa tan ambicioso como el PLANFOR en toda la historia del Brasil. El Gobierno del Brasil considera que ese programa no tiene parangón en América Latina. Durante la segunda etapa de ejecución en el período 1999-2002, el PLANFOR tiene previsto consolidar los progresos logrados hasta el momento realizando actividades para establecer un nuevo sistema de instituciones de enseñanza pública en el Brasil e incluir el tema de la “capacitación” en el programa de empleo público.

94. En las directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentarse al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se indica que debe dejarse constancia de los obstáculos con que se tropieza y de los esfuerzos para superarlos. En Gobierno del Brasil desea agradecer al Comité la oportunidad que le brinda de describir las dificultades con que ha tropezado al intentar lograr el pleno empleo y destacar la ingente labor que está realizando para superar esas dificultades. En la sección del presente informe dedicada a los indicadores del mercado laboral se menciona que el desempleo en el Brasil, particularmente en los últimos años, entraña más que la mera ausencia de crecimiento económico. El desempleo plasma también en un aumento proporcionalmente más grande de la productividad en comparación con los incrementos reales de la producción durante un mismo período. Sin embargo, ese aspecto no debe considerarse de manera negativa, dado que el aumento de la productividad también indica una mejora de la competitividad internacional y abre importantes perspectivas a mediano y largo plazo que pueden beneficiar a los hombres y mujeres que trabajan. El hecho de que la economía repuntara tan firmemente, especialmente en 2000, se esperaba que redujera las tasas reales de desempleo. No obstante, tal como se ha indicado *supra*, esa reducción será probablemente más lenta, ya que el aumento de las tasas de participación muestra la existencia de presión por lo que respecta a la oferta de puestos de trabajo.

95. En lo tocante al derecho a trabajar, en los últimos años el Gobierno del Brasil ha concentrado sus esfuerzos en dos importantes aspectos: en primer lugar, la aplicación de políticas encaminadas a promover la creación de puestos de trabajo, la formación profesional y la protección de los trabajadores (esas políticas se han descrito *supra*, en el marco de las observaciones sobre otros temas); en segundo lugar, la modernización de las instituciones del derecho laboral con miras a establecer condiciones que propicien la expansión de puestos de trabajo de calidad, reduzcan los costos de la contratación de mano de obra y doten de energía al diálogo entre los empleadores y los trabajadores. Por una parte, el sistema de regulación laboral existente sigue siendo demasiado preceptivo y dependiente de las decisiones del Estado. Se caracteriza por un predominio de los conflictos. Por otra parte, se observa que la economía está cada vez más abierta y que se aspira a lograr una sociedad democrática y participativa. Las medidas adoptadas por el Gobierno en la esfera de las relaciones laborales tienen por objeto superar ese desfase. En general, se considera que las leyes laborales unificadas en el marco de la LLR incluyen normas que son tan rígidas y concretas que han quedado totalmente desfasadas en relación con los nuevos paradigmas de la producción y las necesidades de los empleadores. Además, esa legislación resulta excesivamente gravosa por lo que respecta a los costos laborales que entraña. La Constitución Federal de 1988 entrañó un avance significativo por lo que respecta a las libertades individuales y colectivas y al prestigio que atribuía a las negociaciones colectivas. No obstante, incluso la Constitución dejó intacta una parte del antiguo sistema normativo que regía los mercados laborales. Como ejemplo, cabe mencionar el modelo de sindicato cerrado, que permite que los sindicatos tengan una situación de monopolio en lo tocante a la representación y obliga a los trabajadores a pagar cuotas sindicales.

96. Las iniciativas del Gobierno destinadas a modernizar las relaciones laborales se concentran principalmente en dos aspectos: en primer lugar, los cambios en el marco legislativo y judicial y, en segundo lugar, el establecimiento de una mentalidad de negociación que abarque a todos los agentes del sistema de producción. Ambas iniciativas han servido para intensificar el diálogo entre las asociaciones patronales, las asociaciones sindicales y otras organizaciones que representan a la opinión pública en el Brasil.

97. Se han efectuado algunos cambios en la legislación. Conviene destacar varios de ellos, dados los efectos que previsiblemente tendrán en el mercado laboral y los cambios que se prevén en las relaciones entre los empleadores y los trabajadores:

a) desindización de los salarios (medida provisional 1950-59, de 6 de enero de 2000), que complementa el plan de estabilización económica del Brasil denominado “Plan Real”. Con arreglo a esta medida provisional, los salarios y otros factores laborales condicionantes se establecen y reexaminan una vez al año en una “fecha base” concreta, en el marco de negociaciones colectivas libres. Además, la medida provisional sirve para fortalecer el papel de la mediación pública o privada en las negociaciones colectivas;

b) participación de los empleados en los beneficios o resultados de las empresas (medida provisional 1982-65, de 10 de diciembre de 1999): la participación en los beneficios no es un derecho subjetivo, sino que se considera el resultado de la negociación colectiva y constituye un medio para fomentar el aumento de la productividad. Esa participación en los beneficios se considera una remuneración no salarial y, por consiguiente, no está sujeta al impuesto sobre la nómina;

c) apertura de comercios los domingos (medida provisional 1982-65, de 10 de diciembre de 1999): el decreto por el que se establece esa medida elimina los obstáculos para abrir los domingos, aunque incluye una excepción en lo tocante a la jurisdicción municipal;

d) establecimiento de contratos de plazo fijo (Ley Nº 9601, de 21 de enero de 1998 y Decreto Nº 2490/98), que atienden a las necesidades especiales de carácter estacional o de las empresas en cualquier ámbito de actividad. La Ley protege los derechos de los trabajadores y, además, exige que ese tipo de contrato sea firmado, que haya sido autorizado previamente en un convenio colectivo y que se pruebe que ha aumentado el número de empleados. Las empresas se benefician de una disminución de los costos de contratación si reúnen todos los requisitos, dado que realizan menos aportaciones financieras a determinados fondos que se nutren de impuestos sobre las nóminas, como, por ejemplo, el Fondo de garantía del tiempo de servicio (FGTS). Además, las empresas quedan exentas del pago de una multa, basada en las aportaciones al FGTS, con motivo de la rescisión de los contratos;

e) establecimiento de un sistema de compensación medida en horas, regulado en la Ley Nº 9601 mencionada *supra*. Ese sistema de compensación de las horas extraordinarias permite que las empresas adapten la jornada laboral de sus empleados a las variaciones de la producción, sin que tengan que pagar una remuneración especial en concepto de horas extraordinarias. Las horas extraordinarias se compensan mediante tiempo libre durante los períodos en que hay menos demanda. En la Ley se determinan las normas de funcionamiento del período de compensación medido en horas: la compensación ha de tener lugar en el plazo de un año y durante la vigencia del contrato de trabajo; es necesario contar con una autorización previa en el correspondiente convenio colectivo; y ha de cumplirse una jornada laboral de diez horas como máximo (dos de ellas en concepto de horas extraordinarias);

f) creación de sistemas de trabajo a tiempo parcial (medida provisional 1952-19, de 6 de enero de 2000), sistemas que se utilizan para contratar a trabajadores por un tiempo no superior a 24 horas semanales. Se exige que se respeten todos los derechos de los trabajadores, incluida la cuantía de los salarios, que han de ser proporcionales a la jornada laboral y a los salarios de los trabajadores que realizan las mismas funciones en régimen de jornada completa. Ese sistema fortalece las instituciones de negociación colectiva porque exige que las personas ya empleadas aprueben previamente el establecimiento del nuevo sistema. Además, se exige que las nuevas normas se establezcan en el marco de un convenio colectivo. El objetivo de esa medida es beneficiar tanto a los empleadores, permitiéndoles reducir sus nóminas, como a los empleados, cuya necesidad de obtener ingresos coexiste, en ocasiones, con otros intereses. Ese suele ser el caso de los estudiantes o de los padres con hijos pequeños;

g) suspensión del contrato laboral vinculada a la formación profesional (medida provisional 1952-19, de 6 de enero de 2000). Esa norma constituye una alternativa a los despidos y a la rotación del personal, dado que permite que las empresas dejen en suspenso el contrato de un empleado durante un período de dos a cinco meses, al tiempo que se ofrece a ese empleado un curso de formación profesional de la misma duración. En esos casos, el empleado recibe un estipendio de formación muy similar al seguro

de desempleo. Esa modalidad contractual puede utilizarse únicamente si el empleado accede a ello previamente y si este contrato está autorizado en el convenio colectivo correspondiente. En esos convenios puede establecerse un aumento del estipendio que ha de pagar el empleador y también puede ampliarse el plazo de la suspensión, durante el cual el estipendio será pagado por el empleador;

h) posibilidades de pasantías más amplias: en el Decreto mencionado *supra* también se establecen disposiciones respecto a la mayor utilización de estudiantes en los centros de trabajo. Puede contratarse a estudiantes como pasantes siempre que estén matriculados en la enseñanza secundaria. Ese sistema se suma al de pasantías ya existente que permite la legislación vigente (destinado a los estudiantes de enseñanza superior y los matriculados en escuelas de formación profesional o de enseñanza especial). El sistema de pasantías no constituye una relación laboral. El pasante puede recibir un estipendio o cualquier otro tipo de subsidio que se acuerde;

i) creación de comités de conciliación anticipada (Ley N° 9958, de 12 de enero de 2000): esa Ley autoriza a las empresas y a los sindicatos a establecer comités de conciliación anticipada, los cuales están integrados por un número igual de representantes de la dirección y los trabajadores, a los efectos de intentar solucionar conflictos concretos en los centros de trabajo. La Ley establece que el comité, que ha de ser establecido por los sindicatos, contará con un reglamento y un modo de actuación definidos mediante convenios colectivos y, además, garantiza el puesto de trabajo de los representantes de los empleados en el comité. Una vez constituido el correspondiente comité, los conflictos han de remitirse a él antes de recurrir a los tribunales. La declaración de conciliación es un documento que se considera válido para comenzar un proceso de ejecución. No se precisa ninguna resolución de los tribunales sobre el fondo del asunto y el proceso de ejecución puede iniciarse si se ha infringido el acuerdo alcanzado. El objetivo de ese instrumento es fomentar la solución de conflictos por medios propios, lo que mitiga los costos de las empresas en concepto de litigios, así como la carga que pesa sobre los tribunales laborales de resultas del gran número de pleitos en que se ventilan disposiciones económicas de los contratos laborales.

98. Además de esas medidas, que ya están en vigor, se han formulado dos importantes propuestas que conviene mencionar por lo que se refiere a la legislación laboral:

a) una propuesta de reforma constitucional -PEC 638/98- presentada por el Gobierno a los efectos de modificar los artículos 8, 111 y 114 de la Constitución Federal. Esas modificaciones tienen por objeto poner fin al monopolio de la representación sindical, denominada de "sindicato único", lo que garantiza una amplia libertad en lo tocante a la creación de sindicatos, sin el requisito de la afinidad entre categorías profesionales o grupos económicos y la base territorial. Además, esa modificación serviría para poner fin a las contribuciones obligatorias que han de pagarse a los sindicatos con arreglo a la legislación vigente e incluso en el caso de trabajadores que no están afiliados a ningún sindicato. Por otra parte, la propuesta de reforma constitucional también afecta a la facultad normativa de los tribunales laborales, al tiempo que se mantiene su derecho a revisar actividades de arbitraje facultativo en los conflictos colectivos de carácter económico y resolver litigios privados y colectivos. Esa propuesta se enmarca dentro de la propuesta de reforma constitucional PEC 346/96, que abarca la reorganización de los tribunales laborales y que está siendo examinada por comités especiales en la cámara baja del Parlamento, es decir, el Congreso de los Diputados;

b) Proyecto de Ley N° 3003/97, cuyo objetivo es garantizar la independencia financiera de los sindicatos, poniendo fin a las contribuciones obligatorias que han de hacerse a éstos. Se establecería una contribución negociada que se determinaría en el marco de negociaciones colectivas.

99. Las modificaciones del derecho al trabajo también han afectado al modo en que se establecen los salarios en el sector privado. En el marco de una medida provisional destinada a complementar al Plan Real de estabilidad económica, se ha puesto fin a la indización salarial. Este era el mecanismo destinado a garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo de los salarios, pero que fomentaba una espiral inflacionista. En esa misma medida provisional se exigía que los salarios y otras condiciones laborales se establecieran y revisaran anualmente de conformidad con las respectivas fechas bases de cada categoría profesional, en el marco de un proceso libre de negociación colectiva. Durante esa negociación, las partes pueden recurrir a los servicios de un mediador público o privado designado por ellas conjuntamente o, a

petición suya, por el Ministerio de Trabajo y Empleo, con arreglo al procedimiento establecido por la administración en el Decreto N° 1572, de julio de 1995. Esas medidas jurídicas se complementan con normas administrativas, como, por ejemplo, las Directivas 817 y 818, de 30 de agosto; y la Directiva 865, de 14 de septiembre de 1995. En esas normas se detallan los criterios de participación del mediador público en los conflictos laborales y su registro por las autoridades competentes, al tiempo que se determinan los criterios de supervisión de las condiciones laborales establecidas en el correspondiente convenio colectivo.

100. Además de las modificaciones del marco normativo las relaciones laborales, el Gobierno del Brasil ha puesto en marcha un intenso programa de seminarios, actividades de capacitación y otras actividades similares en los últimos años con miras a promover un debate sobre los sistemas de contratación colectiva más adecuados a la realidad del Brasil. Ello se ha llevado a cabo al tiempo que se capacitaba a los representantes de la opinión pública y de los empresarios y los trabajadores, haciendo un esfuerzo para consolidar una mentalidad de negociación en el entorno laboral. Esas actividades han servido para reunir a representantes altamente cualificados del Ministerio de Trabajo y Empleo, de los tribunales de trabajo, del Ministerio Público para Asuntos Laborales³ y de las organizaciones que representan a los empresarios, los trabajadores y la sociedad civil. Es preciso destacar, en lo tocante a la realización de esas actividades, que el Gobierno se ha beneficiado de la cooperación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que ha facilitado expertos, metodologías, conocimientos especializados y fondos.

101. El modelo autónomo que ha de utilizarse para regular el mercado de trabajo ha pasado rápidamente a ser el instrumento preferido para resolver los conflictos de intereses entre los empleadores y los trabajadores, pese a la gran diversidad económica, social y cultural del Brasil, tal como ponen de manifiesto las diferentes etapas de la evolución de las relaciones laborales. Ese punto de vista se ve corroborado por el aumento considerable del número de convenios colectivos que se han concertado en los últimos años. De hecho, el Ministerio de Trabajo y Empleo cuenta con un sistema nacional de estadísticas sobre negociaciones colectivas (SENC), cuyos datos revelan que, en 1997, se registraron 9.826 instrumentos colectivos, número que ascendió a 15.456 en 1998 y a 16.713 en 1999. Además, las cifras del SENC ponen de manifiesto que, durante los años indicados, las oficinas laborales regionales tramitaron 8.258, 10.213 y 9.700 procedimientos de mediación pública, respectivamente, a los efectos de resolver conflictos relacionados con contratos de trabajo.

102. Al examinar someramente el contenido de esos instrumentos colectivos se pone claramente de manifiesto el carácter cada vez más diverso de las negociaciones, dado que se incorporan progresivamente cláusulas relacionadas con problemas contemporáneos. Entre ellas figuran planes de mantenimiento de los puestos de trabajo, participación en los beneficios y los resultados y cuestiones relacionadas con la productividad, la capacitación y la flexibilidad de las condiciones de trabajo. Los diversos temas que se negocian, que anteriormente quedaban limitadas a cuestiones relacionadas con el reajuste de sueldos y las prestaciones, muestran claramente el creciente grado de madurez de los participantes en esas negociaciones y el hecho de que cada vez tienen más en cuenta los problemas que se plantean actualmente en los centros de trabajo.

103. El Gobierno del Brasil desea destacar que la legislación nacional no establece distinciones, exclusiones, restricciones ni preferencias entre personas o grupos de personas por razones de raza, color, género, religión, opinión política, nacionalidad u origen social, a los efectos de invalidar u obstaculizar el reconocimiento, el disfrute o el ejercicio de la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación. Esa situación de plena igualdad se ve reforzada por el hecho de que el Brasil es un país que ha admitido el problema del empleo y la discriminación laboral ante la comunidad internacional. En una reunión de la Comisión de Aplicación de Normas, celebrada en 1995 durante la 82^a Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Gobierno del Brasil reconoció que la discriminación constitúa un problema y pidió asistencia técnica a la OIT para que lo ayudara a aplicar las disposiciones del Convenio N° 111, tanto desde el punto de vista de la legislación como de la práctica. El Brasil presentó su último informe a la OIT en 1999. Durante la última reunión del Comité de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Brasil fue invitado a explicar su experiencia y los esfuerzos que

había realizado para luchar contra todas las formas de discriminación en el empleo y la ocupación, así como sus esfuerzos para aplicar el Convenio indicado.

104. Con ese motivo, el Gobierno del Brasil difundió copiosa información sobre esas cuestiones; la información se reproduce en el presente informe. En octubre de 1995 se celebró un seminario nacional tripartito que abrió la posibilidad de poner fin a la discriminación en el Brasil. Se procuró que, durante el seminario, las organizaciones que representaban a los empleadores y los trabajadores participaran en el examen de ese problema con objeto de lograr que se hiciera algo para resolverlo. A raíz de la celebración del seminario, se constituyeron dos Grupos de Trabajo: uno de ellos era el Grupo de Trabajo para la eliminación de la discriminación en el empleo (GTEDEO) y otro era el Grupo Técnico Multidisciplinario (GTM), bajo la égida del Ministerio de Trabajo. Con objeto de dar seguimiento a las medidas que se adoptasen, en 1999 se puso en marcha el programa “Brasil, género y raza”, con la asistencia de la OIT. Desde su puesta en marcha, ese programa ha sido objeto de una participación tripartita; además, se constituyó para difundir los principios del Convenio.

105. El Gobierno se ha comprometido a dar la mayor publicidad posible al Convenio de la OIT. Los sectores a los que se pretende llegar están actualmente más sensibilizados respecto del problema, tal como pone de manifiesto el hecho de que el movimiento “Grito da Terra/Brasil” (Grito de la tierra/Brasil) incluyó la aplicación del Convenio en la lista de exigencias presentada por la Confederación Nacional de Trabajadores de la Agricultura (CONTAG). Se están haciendo grandes esfuerzos para dar publicidad al Convenio, lo que ha dado lugar a que la información difundida haya llegado a las zonas rurales.

106. No obstante, el Gobierno reconoce, tal como hizo ante la OIT, que siguen existiendo innumerables problemas de discriminación en los centros de trabajo. Ello es indudable, pese a que, desde el punto de vista social, económico y cultural, la discriminación entraña la violación de uno de los derechos humanos más fundamentales del Pacto. Una de las dificultades principales que es preciso mencionar se refiere a la comprobación de las denuncias de discriminación en varios casos. A este respecto, es necesario que se cobre mayor conciencia de los derechos de los trabajadores y de las obligaciones de los empleadores. En 1998, el Gobierno comenzó a establecer unidades para promover la igualdad de oportunidades y luchar contra la discriminación en el empleo y en los lugares de trabajo con objeto de fortalecer los esfuerzos que realizaba para aplicar las normas contra la discriminación. Se han creado unidades en 16 de las 27 oficinas laborales regionales y se va a crear por lo menos una en cada una de las oficinas restantes.

107. Las unidades están autorizadas a recibir denuncias sobre todas las formas de discriminación previstas en el Convenio de la OIT. Una vez recibida la correspondiente denuncia, los inspectores de trabajo examinan los hechos y las circunstancias e intentan lograr una solución en el marco de la conciliación. Si no se logra una solución, el asunto se remite al Ministerio Público para que tome las medidas jurídicas pertinentes. Se ha recibido información sobre el período comprendido entre enero y marzo de 2000, en la que se indica que cinco de esas unidades recibieron 80 denuncias de discriminación, de las que se solucionó el 80%. Las denuncias se referían a la discriminación por razón del género (42%), accidentes laborales y enfermedades profesionales (29%), salud (12%), edad (5%), personas con discapacidades (4%), raza y color (1%) y otras causas (3%). No cabe duda de que las víctimas principales de la discriminación son las mujeres negras. De las 522 denuncias presentadas por personas afectadas por el VIH, 513 fueron resueltas.

108. Cabe mencionar que las unidades de las oficinas regionales están estableciendo bases de datos para almacenar información sobre las quejas o denuncias por discriminación, los acontecimientos ocurridos, el número de asuntos y el modo en que se resolvieron. Además, las cuestiones de raza y color se están incluyendo en los formularios de registro estadístico de carácter administrativo del Ministerio, como el Registro General de Empleados y Desempleados (CAGED) y el informe anual sobre la situación social (RAIS).

109. La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo llegó a la conclusión siguiente:

“La Comisión desea agradecer al Gobierno la información verbal detallada que ha suministrado y toma nota con interés del debate que se celebró inmediatamente después. La Comisión recuerda las violaciones principales del Convenio observadas anteriormente por la Comisión de Expertos y por la Comisión de Normas de la Conferencia, así como los progresos realizados al abordar esos problemas con la asistencia de los funcionarios, de lo que también tomó nota la Comisión de Expertos. La Comisión también toma nota con gran interés de numerosos programas y actividades puestos en marcha por el Gobierno a los efectos de promover los derechos humanos en el Brasil, particularmente, la igualdad de conformidad con los principios del Convenio, al tiempo que no oculta que siguen existiendo ciertos problemas en la práctica. La Comisión pide al Gobierno que envíe información detallada sobre los resultados concretos y tangibles alcanzados mediante la realización de esas actividades, incluidos informes, estudios y estadísticas y otros indicadores, especialmente por lo que respecta a las modificaciones de las tasas de participación económica de la mujer y diversas minorías raciales, grupos étnicos y pueblos indígenas. La Comisión alienta al Gobierno a evaluar los progresos realizados y a facilitar información detallada sobre esos diversos aspectos en el próximo informe que envíe a la Comisión de Expertos.”

110. Dado que desea facilitar amplia información al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Gobierno del Brasil también desea destacar otros aspectos del PLANFOR que considera sumamente importantes. Uno de ellos es el hecho de que el PLANFOR ha incluido las directrices del Plan Nacional de Derechos Humanos del Convenio N° 111 y las propuestas del GTM, el GTDEO y el Grupo de Trabajo sobre Informática (GTI). La propuesta sobre formación profesional destinada al segmento económicamente activo de la población tiene un carácter muy amplio. Abarca a las diversas personas que integran ese grupo y tiene por objeto garantizar el acceso a la formación profesional sin discriminación y sin procesos de selección de otra índole basados en la edad, el sexo, la raza, el color, los años de escolarización y las discapacidades, al tiempo que intenta lograr que se dé prioridad a los grupos más vulnerables o a los que sufren más la exclusión (se agregó una directriz a la resolución 194/98 del CODEFAT).

111. Con objeto de incorporar la dimensión de género, se hicieron diversos esfuerzos para impulsar conceptos y trabajar en colaboración con otras entidades a los efectos de examinar y perfeccionar las propuestas, así como capacitar y sensibilizar a las secretarías laborales y otros interlocutores que participaban en la aplicación. Cabe mencionar las siguientes actividades que se llevaron a cabo: facilitar apoyo y orientación a los foros y consejos de mujeres de los Estados y municipios con el fin de movilizar a sus representantes en los comités laborales estatales y municipales; organizar o patrocinar seminarios, congresos y cursos prácticos para entidades gubernamentales y no gubernamentales que se ocupan de cuestiones relacionadas con la mujer; y prestar apoyo a la producción o distribución de textos conceptuales. Todas esas medidas han plasmado en progresos por lo que respecta al examen de la cuestión del género en el marco de las políticas públicas y han contribuido a garantizar una amplia participación de las mujeres en los programas del PLANFOR, al tiempo que se han realizado progresos cualitativos por lo que respecta a las cuestiones de género en los programas de formación profesional.

112. Son muy positivos los resultados de todas esas actividades relativas a la perspectiva de género. En términos cuantitativos, cabe observar que hay un creciente número de mujeres que participan en el PLANFOR, cuyo número ha pasado de representar el 41% en 1996 al 49% en 1999. Eso significa que de los 8,3 millones de personas capacitadas entre 1995 y 1999, el 48% eran mujeres, es decir, alrededor de cuatro millones.

113. Por otra parte, la comunidad negra tropieza con numerosas dificultades en el mercado laboral, entre las que cabe mencionar las siguientes: el acceso a puestos de trabajo que exigen una calificación inferior, sueldos más bajos y obstáculos para los ascensos. Esas dificultades se intensifican cuando existe una convergencia de características, como el género y la raza o el color. La situación se hace aún peor cuando se trata de personas de los grupos de bajos ingresos o de las que han asistido pocos años a la escuela.

114. El Gobierno considera que, en este caso, sería razonable iniciar negociaciones y debates con segmentos organizados de la comunidad negra para permitir la inclusión de la variable raza/color en las estadísticas sobre formación profesional, ya que ello permitiría contar con material adecuado para realizar

diagnósticos precisos y, por consiguiente, adoptar políticas positivas que se ajustaran más a las necesidades reales en ese ámbito. En la actualidad, el PLANFOR tiene acceso a información más completa sobre la raza y el color de los participantes en programas de capacitación. De hecho, el PLANFOR es el único programa de educación pública a gran escala en América Latina que ha establecido esa perspectiva estadística.

115. Merced a esos avances en los sistemas de registro, cabe estimar que el porcentaje promedio de negros y mestizos en los programas de capacitación se cifró en el 45% entre 1995 y 1999, lo que significa que aproximadamente 3,7 millones de personas de esos grupos recibieron capacitación (en principio, esa participación corresponde con el porcentaje de esas razas dentro de la población económicamente activa). Además de los registros sobre la raza y el color, varios proyectos y programas locales fueron promovidos y concebidos por afrobrasileños en beneficio propio con miras a garantizar el acceso a la formación profesional, a lo que se sumaron programas para salvaguardar su cultura y garantizar que esos grupos se incorporarían a la corriente principal.

116. Además de las actividades encaminadas a garantizar que las comunidades negras se incorporarían verdaderamente a la corriente principal del mercado laboral, el 13 de mayo de 1998 los Ministerios de Justicia y Trabajo y Empleo firmaron un protocolo para promover la igualdad étnica en los lugares de trabajo. Ese protocolo consolida los progresos realizados al abordar esas cuestiones y establece una política para la formación profesional, el empleo y los ingresos de los afrobrasileños que trabajan.

117. Otra perspectiva que centra la atención del Gobierno es la relativa a las personas con discapacidades, que también ha quedado incorporada en el PLANFOR. En 1996 se estableció el Programa Nacional para los Discapacitados (MTb/SEFOR, 1997). Se trata de un instrumento que abarca actividades coordinadas y específicas (tanto desde el punto de vista conceptual como del operacional) y que ha incorporado a cierto número de especialistas y organizaciones que trabajan con esos grupos.

118. A partir de 1998, una vez que se hubieron puesto en práctica las directrices y prácticas para ocuparse de los discapacitados, el PLANFOR realizó un gran avance por lo que respecta a los conceptos y las metodologías de gran importancia con las que trabaja, dado que decidió no determinar un programa específico para los discapacitados, sino garantizar lo que parecía ser más importante, a saber, asignar prioridad a los discapacitados que desearan beneficiarse de programas de capacitación. Los datos disponibles indican que, en 1999, una vez que se puso en marcha el sistema de directrices y de registro, fueron capacitadas 159.000 personas con discapacidades, lo que equivale al 6% del total para el PLANFOR. Ese número es similar al porcentaje de la población económicamente activa con discapacidades.

119. Al examinar con más detenimiento los esfuerzos del Gobierno para promover el derecho a trabajar de los discapacitados se pone de manifiesto que, tal como ocurrió en el caso del género o de la raza/color, se ha establecido cierto número de experimentos innovadores que abarcan programas destinados a beneficiarios cuidadosamente seleccionados. Además, el PLANFOR se ha concentrado en programas más amplios, que también fomentan la participación de los discapacitados con miras a elevar su nivel de enseñanza. Un ejemplo es el caso de Telecurso 2000, programa de educación a distancia que sirve para impartir formación profesional suplementaria en lenguaje por señas a los sordos. Al realizar un examen general de las actividades del PLANFOR entre 1995 y 1998, juntamente con proyecciones realistas hasta 2002, se observa que el Gobierno del Brasil considera posible perfeccionar los programas destinados a atender las necesidades de grupos diversos dentro de la población económicamente activa, realizando una labor incluso mejor que en el pasado. Tendrá que hacerse un gran esfuerzo para lograr los progresos que se pretenden. No obstante, se han realizado avances innegables, como el mayor acceso a la formación profesional de la mujer, los jóvenes, los trabajadores del sector no estructurado, la población de las zonas rurales y las personas no blancas, todos los cuales constituyen grupos cuyas necesidades concretas no habían sido atendidas debidamente en el marco institucional genérico y tradicional.

120. Es preciso establecer una importante distinción entre la demanda de cualificaciones específicas en el mercado de trabajo y la práctica de la discriminación. El Brasil se complace en observar que cada vez preocupa más ese tema al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Cultural

121. La Constitución del Brasil cuenta con un capítulo sobre los derechos sociales, en el que se establecen: una protección concreta para los mercados laborales de mujeres mediante incentivos específicos determinados por la ley; la prohibición de pagar salarios diferentes, establecer obligaciones diferentes y fijar criterios diferentes de admisión basados en el género, la edad, el color o el estado civil; la prohibición de todo tipo de discriminación por lo que respecta a los salarios y a los criterios de admisión de los trabajadores con discapacidades; y la prohibición de establecer distinciones entre trabajadores manuales, técnicos e intelectuales o entre profesionales en esos ámbitos respectivos. Esas disposiciones han permitido que el Brasil establezca un nivel mínimo de protección regulado por legislación concreta a los efectos de proteger la integridad física y la integridad moral de sus trabajadores.

122. La legislación del Brasil no permite que se establezcan distinciones, exclusiones o preferencias basadas en cualquiera de las características indicadas *supra*. Tampoco se permiten renuncias respecto de las leyes contra la discriminación sobre la base de necesidades inherentes a un determinado puesto de trabajo. Los inspectores de trabajo mantienen una actitud de vigilancia constante respecto de los requisitos de admisión y las condiciones concretas de los puestos de trabajo para asegurarse de que esas condiciones previas no contienen disposiciones de carácter discriminatorio.

123. En lo concerniente al pluriempleo, los datos correspondientes al estudio realizado por la PNAD/IBDGE en 1999 muestran que en el Brasil hay alrededor de 3,3 millones de personas (es decir, el 4,7% de todas las personas empleadas) que tienen más de un empleo. Ese número absoluto no se modificó considerablemente entre 1995 y 1999, aunque registró un ligero aumento durante el cuatrienio. En el cuadro 19 figuran datos que indican que el aumento de personas que tenían más de un puesto de trabajo durante ese período fue, en términos relativos, menor que el registrado por parte de toda la población con un solo puesto de trabajo, lo que dio lugar a una ligera disminución del porcentaje correspondiente.

CUADRO 19

Número de personas con puestos de trabajo, comparado con el número de puestos de trabajo que tenían durante la semana de referencia en cuestión

Número de puestos de trabajo durante la semana de referencia	Personas con puestos de trabajo, 1995	Personas puestos de trabajo, 1999	Variación
Uno	66 277 014	68 318 027	3,1%
Dos	3 119 766	3 125 455	0,2%
Tres o más	231 828	232 737	0,4%
Total	69 628 608	71 676 219	2,9%

Fuente: PNAD - Preparado por el Ministerio de Trabajo y Empleo.

Artículo 7

124. En lo tocante a los convenios de la OIT sobre los que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha solicitado información en sus directrices, el Brasil desea destacar lo siguiente:

a) Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (Nº 131). El Brasil ratificó ese Convenio el 4 de mayo de 1993. El último informe al respecto fue presentado en 1999. El Brasil ha respondido a las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos de la OIT sobre los métodos utilizados para fijar los salarios mínimos mensuales y sobre la participación en la fijación de esos salarios de las organizaciones que representan a los empleadores y a los trabajadores. La fijación del salario

mínimo mensual es una cuestión que es siempre objeto de un intenso debate y se ve explicada en observaciones concretas que figuran más adelante en el presente informe;

b) Convenio sobre la igualdad de remuneración, 1951 (Nº 100). El Brasil ratificó ese Convenio el 25 de abril de 1957. Durante el año en curso se presentará un informe al respecto. El informe incluirá datos de la Encuesta Nacional por Hogares de 1999 (PNAD/1999) y estadísticas sobre la participación del hombre y la mujer en el mercado laboral. Cabe mencionar que siguen existiendo diferencias salariales entre el hombre y la mujer pese a que ha disminuido esta tendencia en los últimos años. En lo tocante a la cuestión de la igualdad de remuneración para hombres y mujeres, se ha promulgado recientemente legislación que ha entrañado algunos progresos en ese ámbito. Como ejemplos, cabe señalar el proyecto de ley Nº 382-B/91, que fue aprobado por el Congreso Nacional y pasó a convertirse en la Ley Nº 9799, de fecha 26 de mayo de 1999. Con arreglo a esa Ley, se han agregado a la LLR del Brasil disposiciones sobre el acceso de la mujer a los mercados laborales y se prevé la adopción de otras medidas⁴;

c) Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (Nº 14). El Brasil ratificó ese Convenio el 25 de abril de 1957. Durante el año en curso se presentará un informe simplificado sobre el Convenio, junto con una explicación de la legislación nacional al respecto e información sobre las estadísticas del Sistema de Inspección Laboral Federal (SFIT) relativas a las violaciones de los principios del Convenio en 1997, 1998, 1999 y los primeros meses del año 2000;

d) Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (Nº 106). El Brasil ratificó este Convenio el 18 de julio de 1965. Durante el año en curso se presentará un informe sobre el Convenio, junto con una explicación de la legislación laboral al respecto e información sobre estadísticas del SFIT acerca de las violaciones de los principios del Convenio en 1997, 1998, 1999 y los primeros años del año 2000;

e) Convenio sobre la vacaciones pagadas (revisado), 1970 (Nº 132). El Brasil ratificó este Convenio el 23 de septiembre de 1998. Durante el año en curso se presentará el primer informe, que contendrá datos sobre la legislación nacional al respecto;

f) Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (Nº 81). El Brasil ratificó ese Convenio el 11 de octubre de 1989. El informe detallado más reciente fue presentado a la OIT en 1999, junto con información sobre la Enmienda Constitucional 20, que elevó la edad mínima para trabajar a los 16 años de edad y a los 14 para los aprendices. También se facilitó información sobre los progresos logrados en la lucha contra el trabajo forzoso y los esfuerzos realizados para disminuir los accidentes laborales y ocupacionales;

g) Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (Nº 155). El Brasil ratificó ese Convenio el 18 de mayo de 1992. El informe detallado más reciente sobre la aplicación del Convenio fue presentado a la OIT en 1999. La Comisión de Expertos formuló una observación sobre una denuncia recibida por el Sindicato de Trabajadores del Mármol, el Granito y la Piedra Caliza de Espírito Santo (SINDIMARMORE). El Gobierno del Brasil manifestó que se había establecido una cámara sectorial sobre el mármol y el granito con los objetivos siguientes: *a)* adaptar el sistema de inspección a las características concretas de la actividad económica en cuestión; *b)* fomentar las negociaciones entre los representantes de los empleadores y los trabajadores con el fin de propiciar los debates acerca de la necesidad de incluir cláusulas sobre condiciones laborales en los futuros convenios colectivos; *c)* promover la integración de todos los órganos relacionados con los sectores del mármol y el granito con el fin de que, al trabajar conjuntamente, pudieran arbitrar soluciones a los problemas inherentes a la modernización de los métodos de trabajo, manteniendo la salubridad del entorno laboral, así como destacando la necesidad de determinar criterios para la realización de su actividad económica y la necesidad de canalizar información sobre los centros de trabajo; *d)* trabajar intensamente para hacer respetar las normas laborales, particularmente en lo concerniente a la seguridad y salud de los trabajadores.

125. Antes de formular observaciones sobre los métodos utilizados para fijar los salarios, según se sugiere en las directrices del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Gobierno del Brasil desea referirse al principio de la igualdad de oportunidad en lo tocante a los ascensos en el trabajo. La legislación del Brasil se refiere a esa cuestión en el párrafo con que da comienzo el artículo 461 y en el párrafo 1 de ese mismo artículo de la LLR. No obstante, si la empresa ha organizado a su personal

utilizando un plan de carrera que se enmarca en la normativa de esa empresa, los ascensos han de ajustarse a los criterios de antigüedad, duración del servicio y méritos (es decir, diligencia y productividad) (*ibid.*, párr. 2). Eso no significa que si se observan estrictamente tales criterios se infrinja el principio de igualdad de oportunidades en cuanto a los ascensos en el trabajo; por el contrario, las normas de la empresa deben contener criterios objetivos para los ascensos (por antigüedad y méritos) para garantizar que el empleador respeta esos conceptos cuando asciende a un empleado.

126. Básicamente, los trabajadores que carecen de igualdad de oportunidades en lo tocante a los ascensos son los que están encuadrados en el mercado no estructurado (carecen de contrato de trabajo), lo que significa que esas situaciones resultan muy difíciles de controlar para los inspectores. En tales casos, los controles respecto de los ascensos obedecen a una decisión subjetiva del empleador. Cuando se comprueba que existe ese tratamiento desigual, generalmente después de que el empleado haya presentado una queja o cuando un representante del sindicato lo haya hecho, se lleva a cabo una inspección en la empresa. Los servicios de inspección prefieren comenzar por dialogar con el empleador con objeto de regularizar la situación. Si tales intentos no dan resultado, se prepara el correspondiente aviso legal. No obstante, la simple preparación de un aviso legal sin más no ha producido resultados positivos. En tales casos, el aviso legal no ha resultado ser un instrumento eficaz para evitar la práctica discriminatoria, principalmente porque la discriminación es un elemento cultural que requiere un cambio de mentalidad de la sociedad. De hecho, el procedimiento que ha dado mejores resultados ha sido el diálogo entre la empresa, el empleado y el servicio de inspección. En general, la empresa pone remedio a la situación y aplica el principio de igualdad de oportunidades.

127. En lo concerniente al salario mínimo mensual y a cómo se determina, cabe mencionar someramente algunos datos sobre esa institución en el Brasil. El salario mínimo mensual fue establecido por vez primera el 1º de mayo de 1940 en aplicación de la Ley Nº 185 de enero de 1936 (por la que se establecía el salario mínimo mensual) y por el Decreto-Ley Nº 399 de abril de 1938 (que desarrollaba esa Ley) y el Decreto-Ley Nº 2162 de 1º de mayo De 1940 (que establecía la cuantía y la fecha de entrada en vigor). Una vez que empezó a aplicarse el salario mínimo mensual, el Brasil se dividió en 50 regiones a los efectos de establecer diferentes cuantías al respecto.

128. En lo tocante a cómo se establece su cuantía, cabe mencionar que, desde el decenio 1940 al decenio de 1980, la normativa sobre el salario mínimo mensual experimentó pocos cambios hasta que se promulgó la Constitución en 1988. En el párrafo IV del artículo 7 de la nueva Constitución Federal se establece que el salario mínimo mensual se fijará en la legislación y estará unificado para toda la nación. En la legislación se señala que el salario que se establezca ha de subvenir a las necesidades vitales básicas de los trabajadores y de sus familias por lo que respecta a la vivienda, la alimentación, la enseñanza, la salud, el ocio, el vestido, higiene, el transporte y la seguridad social. Además, se requiere que el salario mínimo mensual se reajuste periódicamente. Ese salario no puede depender de otras circunstancias bajo ningún concepto.

129. En cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución, el 18 de mayo de 2000 se promulgó la Ley Nº 9971. Esa Ley contiene disposiciones relativas al salario mínimo mensual a partir de 1º de mayo de 1995 y, en su virtud, se establece un salario mínimo mensual unificado para todo el Brasil. En la actualidad, su cuantía es de 151 reales para todos los trabajadores -urbanos y rurales- y para todos los sectores de la economía.

130. Se han realizado reajustes anualmente, aunque la Constitución y la legislación nacional no establecen plazos ni períodos concretos para que el Gobierno fije la cuantía de salario mínimo mensual. Mediante los reajustes anuales se ha intentado garantizar que, por lo menos, el salario mínimo sirva para mantener el poder adquisitivo, razón por la que se han realizado reajustes en función de la inflación. A su vez, la inflación debe medirse con arreglo a los tradicionales índices de precios al consumo, como el índice nacional de precios al consumo (INPC), preparado por el IBGE, o el índice de precios al consumo (IPC), establecido por el Instituto y la Fundación de Investigaciones Económicas (FIEP). Además, se ha procurado que aumente gradualmente en términos reales el poder adquisitivo del salario mínimo con

objeto de reducir la pobreza y continuar mejorando la distribución de ingresos sin que, por otra parte, ello afecte a la contabilidad pública ni haga aumentar el número de trabajadores que pasan al sector no estructurado de la economía.

131. Cabe mencionar que el mercado laboral de Brasil y la cesta de productos básicos varían en gran medida de una región a otra, lo que también ha limitado en gran medida los intentos para incrementar el salario mínimo mensual. Los distintos Estados y distritos federales son autónomos de conformidad con la Ley complementaria Nº 103, de 14 de julio de 2000, por lo que respecta a las decisiones sobre el establecimiento de un umbral salarial en sus jurisdicciones por encima del salario mínimo mensual nacional, lo que está también en consonancia con el párrafo V del artículo 7 de la Constitución Federal.

132. En el Brasil, todos los empleados y empleadores han de firmar un contrato laboral individual de conformidad con los parámetros establecidos en la LLR. Ese contrato ha de registrarse en los documentos de trabajo de la persona y en los documentos de la seguridad social. No obstante, de conformidad con la PNAD de 1998, efectuada por el IBGE, el 38,4% de los empleados -es decir, alrededor de 15.841.464 trabajadores- no cuentan con documentos de trabajo debidamente firmados, lo que significa que están incluidos dentro de la categoría de trabajadores que mantienen una relación laboral no estructurada.

133. Como se ha explicado *supra*, la Constitución Federal estableció el salario mínimo mensual y la LLR se encarga de ponerlo en práctica. Lo mismo cabe decir respecto de los ajustes del salario mínimo mensual con miras a garantizar el mantenimiento del poder adquisitivo, tal como se exige en la Ley Federal Nº 9971 de 18 de mayo de 2000, relativa a los reajustes del salario mínimo a partir del 1º de mayo de 1996. En los últimos años, el objetivo de los ajustes ha sido no sólo recuperar el poder adquisitivo mediante incrementos calculados en función de la inflación, la cual, a su vez, se calcula sobre la base de los índices de precios al consumo a nivel nacional, sino también aumentar la capacidad para obtener ingresos mediante el salario mínimo. Aunque en la Constitución Federal se establecen los criterios que han de aplicarse para fijar el salario mínimo para subvenir a las necesidades básicas de los trabajadores, la Ley Nº 9971 de 18 de mayo de 2000, que se refiere a los reajustes y determina la cuantía y los criterios correspondientes, no vincula de hecho la cuantía que ha de fijarse a una cesta básica de productos, incluidos los que se mencionan en la Constitución Federal, como la vivienda y la alimentación.

134. Los reajustes han sido siempre objeto de un intenso debate y no siempre satisfacen las expectativas. El salario mínimo mensual también se utiliza como referencia para fijar los precios en el sector no estructurado. Eso significa que, habida cuenta de que el sector no estructurado es sumamente amplio en el Brasil, las perspectivas de influir en los precios en general y en los servicios personales y de otra índole en particular son siempre muy importantes después de los reajustes. Ese aspecto afecta a toda la economía y no puede hacerse caso omiso de él cuando se fija el salario mínimo mensual.

135. En esos casos, el Gobierno procura tener también en cuenta otros dos aspectos. El primero es la posibilidad de utilizar el salario mínimo para mejorar la distribución funcional de los ingresos aumentando el porcentaje total fijado para los trabajadores. El segundo es la utilización del salario mínimo como mecanismo para reducir las desigualdades salariales, dado que el salario pasa a ser el umbral salarial de hecho. En relación con el segundo aspecto, el Gobierno mantiene una actitud sumamente prudente cuando observa los efectos del salario mínimo mensual, dado que el objetivo principal, que es reducir las desigualdades salariales, puede distorsionarse de resultas de la vulnerabilidad de los trabajadores menos cualificados. Ese es especialmente el caso de los sectores no estructurados, que en el Brasil representan buena parte de la economía y cuyos salarios tienden a sufrir presiones que guardan una relación directa con la cuantía determinada por la ley.

136. Los debates sobre el salario mínimo mensual son una constante cuando se intenta atender a las expectativas de una sociedad participativa que es cada vez más consciente de sus derechos, como ocurre en el Brasil. Esos debates probablemente se basarán en una información más precisa en un futuro próximo, cuando el Gobierno del Brasil tenga acceso a un método de análisis más concreto que actualmente se está preparando. El nuevo método permitirá realizar evaluaciones que se ajustarán más a la realidad en lo

concerniente al valor ideal o aproximadamente ideal del salario mínimo mensual. Se ha encargado al IBGE que se ocupe de ese estudio. Se trata de que, a finales de año, se realicen cálculos mensuales para determinar el costo exacto de la cesta completa de productos básicos para atender a las necesidades vitales incluidas en la Constitución Federal. En la actualidad, esos datos sólo pueden obtenerse del DIEESE, que es un instituto de investigaciones vinculado al movimiento laboral y, por consiguiente, no es un órgano oficial.

137. Es preciso mencionar que la supervisión de la aplicación de la legislación laboral, incluido el pago de la remuneración, que no debe ser inferior al salario mínimo mensual unificado a nivel nacional, corresponde a la Secretaría de Inspección Laboral del Ministerio de Trabajo y Empleo (SIT/MTE). El MTE cuenta con 2.444 inspectores en todo el país, dependientes de 117 organismos establecidos en los 27 Estados. En 1999 se realizaron inspecciones en 347.380 empresas, que daban empleo a 17.842.511 trabajadores. De resultas de esas inspecciones, se regularizaron los contratos de trabajo de 249.795 personas que anteriormente formaban parte del sector no estructurado de la economía. En 2000 se persigue el objetivo de regularizar la relación laboral de 600.000 trabajadores garantizándoles, entre otros derechos, el salario mínimo mensual.

138. La cuestión de las diferencias salariales entre el hombre y la mujer es objeto de especial atención por parte del Gobierno del Brasil. Además de las observaciones formuladas en relación con el Convenio Nº 100 de la OIT y los progresos legislativos realizados al respecto (véase la explicación correspondiente en la nota 4), es preciso hacer una observación. Según un reciente estudio del IBGE/PNAD, las trabajadoras brasileñas aumentaron sus ingresos en casi el doble respecto de la cuantía percibida a nivel nacional entre 1993 (que es el último año sobre el que existían datos antes de que entrara en vigor el Plan Real) y el año pasado. Durante ese período, los ingresos promedios de la población empleada aumentaron un 24,3%, porcentaje del que el 43,3% correspondió a las mujeres y el 19,4% a los hombres. Siguen existiendo desigualdades por lo que respecta a la remuneración, pero las diferencias han disminuido considerablemente: en 1993, las mujeres percibían únicamente el 49,4% de la remuneración de los hombres; en 1999, el porcentaje aumentó al 60,7%. En ese mismo período, a saber, entre 1993 y 1999, los sueldos de los hombres aumentaron de 447 reales a 534 reales, en tanto que los de las mujeres pasaron de 226 a 324 reales.

139. Con todo, según la PNAD, el porcentaje de mujeres con nivel de enseñanza secundaria era del 30,4% el año pasado, por comparación con el 21,2% en el caso de los hombres. Además, las mujeres registran una tasa de analfabetismo menor (si se tienen en cuenta los grupos de edad comprendidos entre los 10 y 14 años), ya que únicamente el 4% de las mujeres son analfabetas por comparación con el 7% de los hombres. Ha disminuido la situación de desventaja de las mujeres cuando el mercado laboral se desglosa en función del género. En 1993, de cada 100 personas empleadas, el 61,2% eran hombres y el 38,8% mujeres; en 1999, el 59,7% eran hombres y el 40,3% mujeres.

140. Los datos de los últimos estudios también ponen de manifiesto que ha aumentado el número de mujeres cabezas de familia. El último año del pasado decenio, el 20,1% de los hogares estaban encabezados por una mujer, porcentaje que pasó al 22,9% en 1995 y al 26% en 1999.

141. La información facilitada por la PNAD revela anualmente la situación existente en el Brasil, así como la evolución de la situación socioeconómica en los planos nacional y metropolitano y diversos aspectos que diferencian las zonas geográficas del país. Los resultados de 1999 son los últimos facilitados por la PNAD en el decenio de 1990. Durante ese período, la existencia de ciertos factores económicos dio lugar a importantes modificaciones en las características demográficas, sociales y económicas de la población del Brasil. Esos factores eran tanto externos como internos e incluían las políticas públicas, el progreso tecnológico, la modernización de los métodos de gestión y producción y el acceso cada vez mayor a la información y a los procesos emprendidos en los decenios previos. Según la PNAD, las drásticas medidas del Plan Collor afectaron a todos los grupos de ingresos de manera indiscriminada y, en especial, a los grupos de ingresos más elevados. Su remuneración en 1990 fue inferior de lo que había sido en los cuatro años anteriores, lo que contribuyó a mejorar la distribución de ingresos. La recesión que

siguió al plan económico dio lugar a que las curvas de ingresos siguieran disminuyendo hasta 1992. La política salarial aplicada en 1991, que de alguna manera sirvió para proteger a los grupos de ingresos más bajos, contribuyó a que siguiera mejorando la distribución de ingresos hasta 1992. En 1993, año en que comenzó la recuperación económica pese a que reapareció la espiral inflacionista, la política salarial más favorable dio lugar a un aumento de la remuneración. Ese aspecto positivo afectó principalmente a los grupos de ingresos más elevados, con lo que se invirtió la tendencia al alza de la curva de distribución de ingresos.

142. El Plan Real, establecido en julio de 1994, dio lugar a una caída inmediata y drástica de la inflación, a un crecimiento económico acelerado y al aumento de los ingresos. La indización se mantuvo en el Brasil y se eliminó únicamente de manera parcial en junio de 1995, lo que, de alguna manera, sirvió para proteger a las categorías de ingresos más bajos. Los beneficios dimanantes de ese período favorable de estabilidad se hicieron extensivos a la base de la pirámide de ingresos en 1995 y una vez más se observaron mejoras en la distribución de ingresos. En 1996, una vez concluida la primera etapa del Plan Real, las mejoras reales de ingresos cayeron hasta niveles mínimos habida cuenta de la nueva realidad, a saber, de una economía estable. En términos generales, los ingresos crecieron de manera inversamente proporcional a la cuantía de los ingresos percibidos, con lo que una vez más mejoró su distribución.

143. Las dos crisis resultantes de las perturbaciones de la economía mundial que se produjeron durante los dos años subsiguientes dieron lugar a ajustes en la política económica del Brasil. La primera crisis se produjo después del período examinado en el estudio de 1997. La segunda crisis se produjo poco tiempo después del estudio de 1998 y los daños que causó no se reflejaron completamente en el estudio, habida cuenta del desfase entre los efectos reales de la crisis en la economía y sus consecuencias en el mercado de trabajo y en los ingresos. La remuneración fue objeto de ligeras disminuciones en 1997 y 1998. La distribución de ingresos, que se había estabilizado en 1997, aumentó en 1998 de resultas de los incrementos registrados en la mitad inferior de la pirámide de ingresos y de las ligeras disminuciones en la mitad superior, especialmente por lo que respecta a la remuneración del trabajo. Esos fueron ya los primeros síntomas de los efectos de la recesión. Los ingresos vinculados al salario mínimo, que experimentaron un aumento real, constituyeron uno de los factores que contribuyeron a respaldar el incremento de la mitad inferior de la pirámide de distribución de la remuneración.

144. En 1999 empezaron a observarse los primeros indicios de recuperación de la economía, pero se produjo también un aumento de la inflación (que había estado cayendo realmente desde que puso en marcha el Plan Real). La inflación causó una ligera disminución del valor real del salario mínimo mensual. Además, el período de recesión dio lugar a pérdidas reales de ingresos. En 1999, los ingresos sufrieron una reducción considerable, que afectó a los niveles superiores en una cuantía ligeramente superior a la de otros grupos de ingresos. El porcentaje de la remuneración total que perdió la mitad superior de la pirámide se distribuyó entre el resto de la pirámide, con lo que mejoró nuevamente la distribución de ingresos.

145. En 1998 y 1999 el 10% de las personas que percibían una remuneración inferior sufrieron pérdidas reales de alrededor del 6,8%; y, en el otro extremo, el 10% de los que percibían la mayor remuneración sufrieron pérdidas reales del 8,6%. La cuantía total de la remuneración laboral se distribuyó de la manera siguiente: el 10% de los asalariados que percibían mayores ingresos representaban el 51,5% de los ingresos totales en 1989 y el 45,7% en 1999. Al examinar el período comprendido entre 1989 y 1999 se observa que el índice Gini (que mide la distribución de ingresos procedentes de los salarios) alcanzó un máximo (0,630) en 1989 y un mínimo (0,567) en 1999. Al realizar comparaciones geográficas se observa que la distribución de ingresos más deficiente siguió registrándose en las regiones Nordoriental, y Centro-occidental del país.

146. En 1999, la remuneración promedio de los asalariados registró una reducción (7,1%) respecto del año anterior y siguió permaneciendo por debajo de los niveles alcanzados en 1989 y desde 1995. La caída de los ingresos afectó a todas las categorías de trabajadores y se cifró en un 6,2% en el caso de los

empleados, en un 7,4% en el caso de los trabajadores autónomos y en un 9,5% en el caso de los empleadores. Entre los trabajadores del servicio doméstico, la disminución fue inferior (2,2%).

147. Desde el punto de vista regional, el Nordeste siguió caracterizándose por niveles promedios de remuneración que eran marcadamente inferiores a los de otras regiones.

148. En lo concerniente a la remuneración laboral, también hay que tener en cuenta el hecho de que el Gobierno del Brasil le ha prestado cada vez más atención. Se trata de una discriminación no basada en el género. Se ha creado un programa denominado “Programa para el Brasil: género y raza”, destinado a preparar y aplicar medidas para luchar contra la discriminación. En el marco de este Programa, se han establecido unidades para el fomento de la igualdad de oportunidades y la lucha contra la discriminación laboral y profesional, dependientes de las oficinas laborales regionales. Esas unidades se encargan de aplicar políticas contra la discriminación en cada uno de los Estados del Brasil. El objetivo primordial de esas unidades es realizar actividades para eliminar las desigualdades y luchar contra las prácticas discriminatorias en las relaciones laborales. Todas las quejas que se han formulado a las unidades se han investigado debidamente y, cuando no se puede llegar a una solución o arreglo en el marco de la oficina regional correspondiente, los asuntos se remiten al Ministerio Público para Cuestiones Laborales.

149. Esas unidades constituyen un factor clave en la lucha contra la discriminación en el trabajo, razón por la que el Gobierno del Brasil desea explicarlas detalladamente. Las unidades fueron establecidas por la Directiva N° 604, de 1º de julio de 2000, bajo la dependencia del Ministerio de Trabajo y Empleo, en consonancia con las recomendaciones formuladas en relación con los Convenios Nos. 100, 111 y 159 de la OIT. Las unidades se encargan de lo siguiente: i) establecer programas docentes para garantizar la aplicación de políticas encaminadas a promover la igualdad de oportunidades laborales y profesionales; ii) proponer estrategias y actividades con miras a eliminar la discriminación y el trato degradante y proteger así la dignidad de la persona que mantiene relaciones laborales; iii) actuar en calidad de centros de coordinación de diversas organizaciones públicas y privadas que luchan contra la discriminación con objeto de aunar esfuerzos e incrementar así la eficacia social de sus actividades; iv) establecer relaciones de colaboración con organizaciones que representan al mundo empresarial, los sindicatos y los grupos no gubernamentales con objeto de sistematizar la corriente de información sobre los nuevos puestos de trabajo o las colocaciones para los grupos más vulnerables a la discriminación; v) mantener registros en forma de bases de datos sobre la oferta y la demanda de puestos de trabajo para los discapacitados con miras a cubrir las cuotas legalmente establecidas para las empresas; y vi) recibir quejas y denuncias de prácticas discriminatorias en el trabajo con miras a resolver esas situaciones de conformidad con la legislación y, de ser necesario, remitir los asuntos a la sección laboral del Ministerio Público. Actualmente hay 16 unidades realizando actividades en los Estados de Piaui, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Pernambuco, Ceará, Bahia, Alagoas, Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Distrito Federal, Maranhão, Mato Grosso y Minas Gerais. Con arreglo al anexo 1 de la Directiva N° 604, publicada por el Ministerio de Trabajo y Empleo, en el segundo semestre del presente año se establecerán otras unidades en los Estados de Mato Grosso, Pará, Paraná y Rondônia (otra unidad más).

150. Las actividades de las unidades incluyen la promoción de actos, debates, campañas y discursos con miras a motivar, sensibilizar, informar y sensibilizar en relación con la discriminación. Para ello, se establecen relaciones de colaboración con ciertos agentes de la sociedad a los que se incorpora al proceso de respaldo a la no discriminación.

151. De enero a marzo de 2000, hubo cinco unidades (Rio Grande do Norte, Pernambuco, Mato Grosso, Piauí y Ceará) que contabilizaron un total de 80 quejas, de las que el 63% correspondieron a trabajadoras. El programa brasileño sobre el género y la raza y las direcciones de las unidades pueden consultarse en el sitio de la Web del Ministerio de Trabajo y Empleo (www.mte.gov.br).

152. El Gobierno del Brasil ha adoptado otra medida que considera importante para luchar contra la discriminación en el trabajo. El Ministerio de Trabajo y Empleo y el Ministerio de Justicia firmaron un protocolo de cooperación técnica el 13 de mayo de 1998 para ampliar las políticas encaminadas a

promover la igualdad racial y étnica en el mercado laboral y mejorar la formación profesional y la generación de ingresos y de puestos de trabajo. El Servicio Civil de Voluntarios también fue creado con el mismo propósito, aunque se centra más concretamente en campañas dirigidas a los jóvenes para promover y defender los derechos humanos y las libertades cívicas. Se imparte capacitación a los jóvenes, a quienes posteriormente se les da la oportunidad de promover valores cívicos entre las comunidades donde viven. Los puestos de trabajo disponibles se dividen por igual entre jóvenes de uno y otro sexo. Se presta especial atención a garantizar que el número de negros que participan sea por lo menos igual al del porcentaje de negros de la población local. En 1998, se capacitó a 1.300 jóvenes en el Distrito Federal y a 3.100 en Rio de Janeiro. En 1999, se constituyó ese servicio en los Estados de Rondônia, Pará, Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás y Distrito Federal, en beneficio de un total de 6.500 jóvenes. El proyecto seguirá siendo aplicado por la Secretaría de Estado para los Derechos Humanos durante los próximos años presupuestarios, en el marco de un programa denominado "Los derechos humanos, derechos de todos", que forma parte del plan plurianual para 2000-2003. Para el período comprendido entre 1999 y 2000, el objetivo es capacitar a un total de 200.000 jóvenes (un promedio de 50.000 jóvenes al año).

153. En las páginas siguientes figuran cuadros estadísticos del mercado laboral en el Brasil.

CUADRO 20
Población económicamente activa (PEA) por género

Promedio	Hombres	Mujeres	Promedio	Hombres	Mujeres
1991	9 744 102	6 104 093	Junio 1999	10 571 700	7 307 592
1992	9 889 346	6 042 552	Julio 1999	10 409 262	7 258 545
1993	9 882 113	6 174 537	Agosto 1999	10 407 436	7 295 210
1994	10 073 502	6 358 241	Septiembre 1999	10 452 981	7 374 816
1995	10 153 021	6 601 660	Octubre 1999	10 521 028	7 411 248
1996	10 383 991	6 889 617	Noviembre 1999	10 572 971	7 427 359
1997	10 375 947	6 692 284	Diciembre 1999	10 522 905	7 424 716
1998	10 471 056	7 214 254	Enero 2000	10 518 213	7 396 863
1999	10 421 763	7 299 357	Febrero 2000	10 629 911	7 472 434
Enero-abril 1999	10 302 018	7 204 415	Marzo 2000	10 743 151	7 500 401
Abri 1999	10 310 499	7 235 202	Abri 2000	10 807 757	7 641 348
Mayo 1999	10 394 800	7 275 138	Enero-abril 2000	10 674 758	7 502 761

Fuente: Ministerio de Trabajo y Empleo - datos del SME/IBGE. Publicación *Mercado de Trabajo - Conjuntura e Análise*, quinto año, junio de 2000.

CUADRO 21
PEA por posición en la familia

<i>Promedio</i>	<i>Cabeza de familia</i>	<i>Cónyuge</i>	<i>Hijo</i>	<i>Otros</i>	<i>Totales</i>
1991	7 982 033	2 671 412	4 101 100	1 093 650	15 848 195
1992	8 028 371	2 650 555	4 191 551	1 061 421	15 931 898
1993	8 100 633	2 695 080	4 252 416	1 008 521	16 056 650
1994	8 342 412	2 909 325	4 187 035	992 971	16 431 743
1995	8 429 028	3 007 101	4 333 965	984 588	16 754 681
1996	8 577 345	3 156 468	4 487 067	1 052 728	17 273 609
1997	8 639 928	3 183 918	4 530 240	1 014 144	17 368 230
1998	8 654 771	3 260 708	4 678 905	1 090 925	17 685 310
1999	8 720 040	3 267 549	4 696 605	1 036 926	17 721 120
Enero-abril 1999	8 609 247	3 202 754	4 663 116	1 031 316	17 506 433
Abril 1999	8 650 736	3 200 112	4 685 860	1 008 994	17 506 433
Mayo 1999	8 705 196	3 231 913	4 705 893	1 026 935	17 669 938
Junio 1999	8 787 119	3 256 538	4 786 988	1 048 646	17 879 292
Julio 1999	8 690 431	3 212 158	4 753 085	1 012 134	17 667 807
Agosto 1999	8 730 537	3 259 038	4 656 684	1 056 387	17 702 646
Septiembre 1999	8 743 557	3 305 367	4 720 893	1 057 980	17 827 797
Octubre 1999	8 822 892	3 343 272	4 697 257	1 068 855	17 932 276
Noviembre 1999	8 878 532	3 387 035	4 686 668	1 048 096	18 000 330
Diciembre 1999	8 845 231	3 404 244	4 699 328	998 818	17 947 621
Enero 2000	8 847 760	3 388 098	4 736 716	942 501	17 915 076
Febrero 2000	8 940 706	3 446 918	4 748 151	966 570	18 102 345
Marzo 2000	8 933 288	3 473 944	4 810 767	1 025 553	18 243 552
Abril 2000	9 072 385	3 489 906	4 856 186	1 030 628	18 449 105
Enero-abril 2000	8 948 535	3 449 717	4 787 955	991 313	18 177 520

Fuente: Ministerio de Trabajo y Empleo - datos del SME/IBGE. Publicación *Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise*, quinto año, junio de 2000.

CUADRO 22
Porcentaje de población activa, por género

Promedio	Hombres	Mujeres	Promedio	Hombres	Mujeres
1991	79,98	44,28	Junio 1999	73,12	43,94
1992	78,35	42,69	Julio 1999	72,21	43,76
1993	77,16	42,51	Agosto 1999	71,82	43,76
1994	77,20	43,35	Septiembre 1999	72,09	44,12
1995	76,67	43,92	Octubre 1999	72,34	44,50
1996	76,26	44,86	Noviembre 1999	72,33	44,52
1997	74,66	44,29	Diciembre 1999	72,19	44,54
1998	73,70	44,53	Enero 2000	71,96	44,29
1999	72,18	43,88	Febrero 2000	72,52	44,65
Enero-abril 2000	71,97	43,51	Marzo 2000	72,78	44,84
Abril 1999	72,06	43,56	Abril 2000	73,39	45,43
Mayo 1999	72,16	43,73	Enero-abril 2000	72,66	44,80

Fuente: Ministerio de Trabajo y Empleo - datos del SME/IBGE. Publicación *Mercado de Trabajo - Conjuntura e Análise*, quinto año, junio de 2000.

CUADRO 23
Nivel de empleo por género

Promedio	Hombres	Mujeres	Promedio	Hombres	Mujeres
1991	9 275 868	5 805 363	Junio 1999	9 796 966	6 681 252
1992	9 332 246	5 678 531	Julio 1999	9 682 744	6 655 819
1993	9 372 919	5 829 793	Agosto 1999	9 665 083	6 680 991
1994	9 588 012	6 012 396	Septiembre 1999	9 729 810	6 788 264
1995	9 693 032	6 282 002	Octubre 1999	9 794 727	6 790 456
1996	9 864 371	6 471 059	Noviembre 1999	9 870 908	6 817 650
1997	9 828 342	6 554 669	Diciembre 1999	9 925 005	6 903 272
1998	9 728 907	6 612 221	Enero 2000	9 808 822	6 744 541
1999	9 689 872	6 696 730	Febrero 2000	9 865 862	6 762 470
Enero-abril 1999	9 539 409	6 696 730	Marzo 2000	9 961 228	6 819 477
Abril 1999	9 525 863	6 618 388	Abril 2000	10 047 420	6 960 742
Mayo 1999	9 655 582	6 659 005	Enero-abril 2000	9 920 833	6 821 808

Fuente: Ministerio de Trabajo y Empleo - datos del SME/IBGE. Publicación *Mercado de Trabajo - Conjuntura e Análise*, quinto año, junio de 2000.

CUADRO 24
Desempleo por género

Promedio	Hombres	Mujeres	Promedio	Hombres	Mujeres
1991	61,05	38,95	Junio 1999	55,30	44,70
1992	60,48	39,52	Julio 1999	54,66	45,34
1993	59,63	40,37	Agosto 1999	54,72	45,28
1994	58,40	41,60	Septiembre 1999	55,22	44,78
1995	59,00	41,00	Octubre 1999	53,92	46,08
1996	55,39	44,61	Noviembre 1999	53,52	46,48
1997	55,58	44,42	Diciembre 1999	53,42	46,48
1998	55,21	44,79	Enero 2000	52,10	47,90
1999	54,84	45,16	Febrero 2000	51,83	48,17
Enero-abril 1999	55,62	44,38	Marzo 2000	53,45	46,55
Abril 1999	55,99	44,01	Abril 2000	53,45	46,55
Mayo 1999	54,54	45,46	Enero-abril 2000	52,54	47,46

Fuente: Ministerio de Trabajo y Empleo - datos del SME/IBGE. Publicación *Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise*, quinto año, junio de 2000.

CUADRO 25
Tasa de desempleo por posición en la familia (%)

Promedio	Cabeza de familia	Cónyuge	Hijos	Otros
1991	3,08	2,59	9,38	6,16
1992	3,66	3,38	11,01	7,16
1993	3,39	3,08	10,04	6,83
1994	3,22	3,11	9,72	6,68
1995	2,95	2,87	8,97	5,67
1996	3,42	3,79	10,02	7,25
1997	3,70	3,90	10,36	7,08
1998	5,05	5,43	13,42	9,29
1999	5,04	5,19	13,45	9,10
Enero-abril 1999	5,17	5,22	14,20	9,36
Abril 1999	5,46	5,35	14,17	9,31
Mayo 1999	5,27	5,30	13,28	9,81
Junio 1999	5,09	5,86	13,87	9,43
Julio 1999	4,90	5,15	13,64	8,86
Agosto 1999	5,17	5,70	13,21	9,88

CUADRO 25 (*continuación*)

<i>Promedio</i>	<i>Cabeza de familia</i>	<i>Cónyuge</i>	<i>Hijos</i>	<i>Otros</i>
Septiembre 1999	5,12	5,05	12,70	9,01
Octubre 1999	5,18	5,04	13,31	9,02
Noviembre 1999	4,98	5,04	13,04	8,41
Diciembre 1999	4,04	4,22	11,60	7,33
Enero 2000	4,88	5,87	13,60	9,19
Febrero 2000	5,21	6,60	14,42	9,91
Marzo 2000	5,18	6,15	14,12	10,48
Abril 2000	4,74	5,48	14,79	9,86
Enero-abril 2000	5,00	6,03	14,23	9,86

Fuente: Ministerio de Trabajo y Empleo - datos del SME/IBGE. Publicación *Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise*, quinto año, junio de 2000.

154. En lo tocante a la distribución de ingresos entre los funcionarios públicos y los trabajadores del sector privado, cabe mencionar que los datos de que se dispone indican que, entre 1992 y 1999, se produjo un aumento real de ingresos de alrededor del 27,6%. Los funcionarios públicos y los militares registraron un aumento real por encima de los empleados del sector privado estructurado (42,9% frente al 17,1%). Otros sectores (incluidos los trabajadores del sector no estructurado privado, los que no tenían contrato de trabajo y los trabajadores autónomos, los trabajadores del servicio doméstico y los empleados) registraron una variación de ingresos del 61,5%. La remuneración más elevada de todos esos períodos correspondió a los funcionarios públicos y a los militares, quienes en 1999 percibieron, como un promedio, 6 salarios mínimos mensuales por mes (906 reales, equivalentes a alrededor de 503 dólares).

155. En lo tocante a la legislación destinada a garantizar la seguridad y la higiene en el trabajo, cabe señalar una vez más que la Constitución del Brasil de 1988 menciona concretamente en el párrafo XXII del artículo 7 que los trabajadores tienen derecho a la reducción de riesgos inherentes al trabajo. Ese derecho se garantiza mediante la aplicación de normas de salud, higiene y salubridad. En el título II del capítulo V de la LLR figura una sección sobre seguridad y medicina laborales que se ha modificado a tal efecto por la Ley N° 6.514 de 22 de diciembre de 1977.

156. En la Directiva N° 3.124 del Ministerio de Trabajo y Empleo de 8 de junio de 1978 se desarrolla la Ley N° 6.514/77 y se establecen 28 normas en materia de seguridad y medicina laborales. Posteriormente, a saber, el 12 de abril de 1988, en virtud de la Directiva N° 3067, se aprobaron cinco normas en materia de seguridad e higiene en el empleo rural. Más recientemente, a saber, el 17 de diciembre de 1997, la Directiva N° 53 aprobó la norma 29 relativa a la seguridad e higiene en el trabajo en el caso de los puertos, en consonancia con los Convenios Nos. 81, 152 y 155 de la OIT.

157. La Seguridad Social y el Ministerio de Bienestar Social se ocupan de cuestiones relacionadas con los accidentes y las enfermedades laborales. La información relativa a esas cuestiones se canaliza por conducto del sistema de comunicación de accidentes laborales. Los datos que figuran a continuación ponen de manifiesto que los "accidentes típicos" obedecen a actividades que realizan los empleados como parte de su trabajo. Entre las causas, la columna titulada "Camino del trabajo" se refiere a los accidentes que se producen en tránsito al lugar de trabajo. La columna de las enfermedades profesionales se refiere a las enfermedades que se padecen a causa de la realización de actividades que pueden causar daños corporales en el lugar de trabajo. Las estadísticas sobre el momento concreto en que se producen los accidentes laborales siguen siendo incompletas y, por consiguiente, son objeto de ajustes. Al examinar esos datos, ha de tenerse en cuenta que no incluyen información acerca de los trabajadores del sector no estructurado de la economía, de las zonas rurales o de los que no tenían regularizada su situación laboral en el momento en que se reunieron los datos.

CUADRO 26
Accidentes laborales registrados por el sistema CAT, 1990-1998

<i>Años</i>	<i>Total</i>	<i>Causa</i>		
		<i>Típica</i>	<i>Camino del trabajo</i>	<i>Enfermedades profesionales</i>
1990	693 572	632 012	56 343	5 217
1991	632 322	579 362	46 679	6 281
1992	532 514	490 916	33 299	8 299
1993	412 293	374 167	22 709	15 417
1994	388 304	350 210	22 824	15 270
1995	424 137	374 700	28 791	20 646
1996	395 455	325 870	34 696	34 889
1997	421 343	347 482	37 213	36 648
1998	414 341	347 738	36 114	30 489

Fuente: Compilación de Estadísticas Anuales de la Seguridad Social.

CUADRO 27
Relación mensual de accidentes laborales por causa, 1997-1999

<i>Meses</i>	<i>Años</i>	<i>Número de accidentes laborales registrados</i>		
		<i>Total</i>	<i>Típica</i>	<i>Camino del trabajo</i>
TOTAL	1997	421 343	347 482	37 213
	1998	414 341	347 738	36 114
	1999	378 365	319 617	36 716
Enero	1997	33 386	27 116	3 013
	1998	31 652	26 381	2 718
	1999	29 639	24 866	2 872
Febrero	1997	30 095	24 612	2 567
	1998	30 983	25 908	2 591
	1999	26 323	21 987	2 600
Marzo	1997	34 692	28 273	2 882
	1998	37 743	31 538	3 080
	1999	32 948	27 439	3 124
Abril	1997	34 986	28 374	2 921
	1998	31 879	26 495	2 748
	1999	30 157	25 400	2 964
Mayo	1997	35 032	28 997	3 105
	1998	36 033	30 261	3 123
	1999	34 043	28 718	3 344
Junio	1997	36 195	29 573	3 460
	1998	34 623	29 034	3 099
	1999	33 373	28 037	3 350

CUADRO 27 (*continuación*)

Meses	Años	Total	Número de accidentes laborales registrados		
			Típica	Camino del trabajo	Enfermedades profesionales
Julio	1997	38 251	31 815	3 363	3 073
	1998	36 424	30 716	3 233	2 475
	1999	34 159	28 968	3 212	1 979
Agosto	1997	36 742	30 428	3 246	3 068
	1998	38 107	32 069	3 268	2 770
	1999	35 566	30 168	3 306	2 092
Septiembre	1997	39 649	32 769	3 432	3 448
	1998	36 674	30 818	3 211	2 645
	1999	33 085	28 256	3 159	1 670
Octubre	1997	40 988	34 336	3 603	3 049
	1998	36 043	30 470	3 072	2 501
	1999	31 449	26 879	2 913	1 657
Noviembre	1997	35 353	29 610	3 129	2 614
	1998	35 246	29 700	3 178	2 368
	1999	30 542	25 978	2 993	1 571
Diciembre	1997	25 974	21 579	2 492	1 903
	1998	28 934	24 348	2 793	1 793
	1999	27 081	22 921	2 879	1 281

Fuente: DATAPREV, CAT.

Nota: Estos datos están incompletos y sujetos a correcciones.

CUADRO 28

Número de accidentes laborales registrados por causa y por región o estado, 1997-1999

	Años	Total	Causa		
			Típica	Camino del trabajo	Enfermedades profesionales
Brasil	1997	421 343	347 482	37 213	36 648
	1998	414 341	347 738	36 114	30 489
	1999	378 365	319 617	36 716	22 032
Región septentrional	1997	7 334	6 104	799	431
	1998	8 582	6 838	954	790
	1999	8 837	7 276	958	603
Rondônia	1997	1 083	900	152	31
	1998	1 343	1 093	183	67
	1999	1 423	1 192	198	33
Acre	1997	202	175	26	1
	1998	207	177	24	6
	1999	185	139	32	14
Amazonas	1997	2 156	1 722	205	229
	1998	2 426	1 759	273	394
	1999	2 271	1 695	201	375

CUADRO 28 (*continuación*)

	Años	Total	Causa		
			Típica	Camino del trabajo	Enfermedades profesionales
Roraima*	1997	57	45	9	3
	1998	73	58	15	-
	1999	81	60	18	3
Pará	1997	3 312	2 829	318	165
	1998	3 860	3 193	350	317
	1999	4 023	3 475	384	164
Amapá	1997	183	138	44	1
	1998	199	146	51	2
	1999	200	149	51	-
Tocantins	1997	341	295	45	1
	1998	474	412	58	4
	1999	654	566	74	14
Región nорdoriental	1997	29 472	23 108	3 399	2 965
	1998	27 196	21 467	3 193	2 536
	1999	24 989	19 667	3 282	2 040
Maranhão	1997	766	603	111	52
	1998	868	713	115	40
	1999	826	651	118	57
Piauí	1997	462	330	118	14
	1998	488	335	138	15
	1999	599	443	138	18
Ceará	1997	3 193	2 371	585	237
	1998	3 243	2 360	619	264
	1999	3 551	2 630	617	304
Rio G. do Norte	1997	1 450	1 229	193	28
	1998	1 695	1 431	216	48
	1999	1 613	1 359	214	40
Paraíba	1997	1 500	1 209	173	118
	1998	1 340	1 051	144	145
	1999	1 126	858	166	102
Pernambuco	1997	7 087	5 880	867	340
	1998	6 111	4 948	845	318
	1999	5 924	4 677	870	377
Alagoas	1997	3 409	3 010	295	104
	1998	3 264	2 950	215	99
	1999	2 703	2 406	198	99
Sergipe	1997	1 284	1 001	136	147
	1998	1 358	1 094	111	153
	1999	1 165	918	116	131
Bahía	1997	10 321	7 475	921	1 925
	1998	8 829	6 585	790	1 454
	1999	7 482	5 725	845	912

CUADRO 28 (*continuación*)

	Años	Total	Causa		
			Típica	Camino del trabajo	Enfermedades profesionales
Región sudoriental	1997	277 938	227 208	23 958	26 772
	1998	271 499	226 993	22 789	21 717
	1999	242 702	204 579	22 942	15 181
Minas Gerais	1997	51 494	39 202	3 806	8 486
	1998	48 643	40 051	3 319	5 273
	1999	46 491	39 780	3 771	2 940
Espírito Santo	1997	6 200	5 056	604	540
	1998	5 925	5 070	516	339
	1999	5 646	4 842	561	243
Rio de Janeiro	1997	25 382	20 386	4 095	901
	1998	24 738	19 789	3 806	1 143
	1999	23 272	18 235	3 729	1 308
São Paulo	1997	194 862	162 564	15 453	16 845
	1998	192 193	162 083	15 148	14 962
	1999	167 293	141 722	14 881	10 690
Región meridional	1997	91 183	78 669	7 090	5 424
	1998	91 273	79 559	7 162	4 552
	1999	85 488	74 706	7 277	3 505
Paraná	1997	30 866	27 266	1 859	1 741
	1998	31 046	27 467	2 240	1 339
	1999	26 857	23 851	2 180	826
Santa Catarina	1997	21 582	18 954	1 922	706
	1998	23 267	20 490	2 064	713
	1999	23 496	20 571	2 295	630
Rio Grande do Sul	1997	38 735	32 449	3 309	2 977
	1998	36 960	31 602	2 858	2 500
	1999	35 135	30 284	2 802	2 049
Región centrooccidental	1997	15 416	12 393	1 967	1 056
	1998	15 791	12 881	2 016	894
	1999	16 349	13 389	2 257	703
Mato Grosso do Sul	1997	3 218	2 773	355	90
	1998	3 089	2 672	308	109
	1999	3 317	2 871	351	95
Mato Grosso	1997	3 194	2 730	315	149
	1998	3 531	3 067	279	185
	1999	3 531	3 146	288	97
Goiás	1997	6 113	4 854	906	353
	1998	6 227	4 920	975	332
	1999	6 304	4 902	1 104	298
Distrito Federal	1997	2 891	2 036	391	464
	1998	2 944	2 222	454	268
	1999	3 197	2 470	514	213

Fuente: DATAPREV, CAT. Nota: estos datos están incompletos y sujetos a correcciones

* La información correspondiente a Roraima se incluye en la información sobre Amazonas.

CUADRO 29

Número de accidentes laborales registrados por causa y por grupo de edad, 1997-1999

Grupo de edad	Años	Número de accidentes laborales registrados							
		Causa				Enfermedades profesionales			
		Total	Hombres	Mujeres	Género desconocido*	Total	Hombres	Mujeres	Género desconocido*
TOTAL	1997	37 213	13 676	4 838	18 699	36 648	6 068	11 848	18 732
	1998	36 114	23 485	9 851	2 778	30 489	14 862	13 678	1 949
	1999	36 716	25 548	11 139	29	22 032	11 886	10 136	10
Hasta 19 años de edad	1997	2 620	1 062	226	1 332	788	111	356	321
	1998	2 446	1 802	443	201	730	254	443	33
	1999	2 365	1 834	527	4	408	128	280	-
De 20 a 24 años	1997	6 414	2 418	610	3 386	3 308	553	1 510	1 245
	1998	6 477	4 528	1 431	518	2 985	1 008	1 812	165
	1999	7 009	5 322	1 680	7	2 152	824	1 326	2
De 25 a 29 años	1997	6 257	2 393	679	3 185	4 732	890	2 017	1 825
	1998	6 320	4 364	1 476	480	4 176	1 599	2 362	215
	1999	6 697	4 933	1 760	4	2 999	1 259	1 739	1
De 30 a 34 años	1997	5 670	2 152	711	2 807	5 758	1 064	2 112	2 582
	1998	5 696	3 808	1 484	404	4 927	2 239	2 438	250
	1999	5 754	4 005	1 744	5	3 619	1 768	1 848	3
De 35 a 39 años	1997	4 613	1 717	688	2 208	6 530	1 121	2 178	3 231
	1998	4 737	2 925	1 462	350	5 433	2 630	2 506	297
	1999	4 793	3 224	1 564	5	3 870	2 051	1 818	1
De 40 a 44 años	1997	3 878	1 383	622	1 873	6 099	978	1 628	3 493
	1998	3 786	2 216	1 297	273	5 141	2 814	2 000	327
	1999	3 785	2 380	1 403	2	3 998	2 411	1 587	-
De 45 a 49 años	1997	2 672	879	473	1 320	4 079	579	878	2 622
	1998	2 529	1 481	879	169	3 386	2 048	1 099	239
	1999	2 750	1 644	1 105	1	2 463	1 635	827	1
De 50 a 54 años	1997	1 589	535	319	735	1 901	250	298	1 353
	1998	1 537	847	591	99	1 636	1 056	436	144
	1999	1 550	884	666	-	1 208	908	300	-
De 55 a 59 años	1997	926	325	168	433	883	108	127	648
	1998	910	510	343	57	720	524	126	70
	1999	865	504	360	1	520	405	115	-
De 60 a 64 años	1997	402	160	41	201	341	52	7	282
	1998	389	268	86	35	238	187	22	29
	1999	381	280	101	-	186	164	20	2
De 65 a 69 años	1997	102	20	6	76	125	12	2	111
	1998	95	54	33	8	64	53	3	8
	1999	86	64	22	-	42	42	-	-
A partir de los 70 años	1997	36	4	2	30	33	-	1	32
	1998	27	14	9	4	11	7	-	4
	1999	39	28	11	-	12	10	2	-
Edad desconocida	1997	2 034	628	293	1 113	2 071	350	734	987
	1998	1 165	668	317	180	1 042	443	431	168
	1999	642	446	196	-	555	281	274	-

Fuente: DATAPREV, CAT. Nota: estos datos están incompletos y sujetos a correcciones.

* En 1997 las variables de género comenzaron a incluirse en los datos facilitados por las diversas dependencias de la base de datos central del sistema CAT. A medida que haya más unidades que adopten ese procedimiento se producirá una disminución constante y gradual del número de casos cuyo género se desconoce.

CUADRO 30

Número de accidentes laborales registrados por causa, género y grupo de edad, 1997-1999

Edad	Años	Número de accidentes laborales registrados							
		Total				Typical accidents			
		Total	Hombres	Mujeres	Género descono- cido*	Total	Hombres	Mujeres	Género descono- cido*
	1997	421 343	118 349	32 400	270 594	347 482	98 605	15 714	233 163
TOTAL	1998	414 341	298 399	72 142	43 800	347 738	260 052	48 613	39 073
	1999	378 365	302 684	75 026	655	319 617	265 250	53 751	616
Hasta 19 años de edad	1997	30 901	8 754	1 643	20 504	27 493	7 581	1 061	18 851
	1998	29 015	21 895	3 813	3 307	25 839	19 839	2 927	3 073
	1999	24 760	20 802	3 892	66	21 987	18 840	3 085	62
De 20 a 24 años	1997	73 691	18 818	4 054	50 819	63 969	15 847	1 934	46 188
	1998	74 343	55 808	10 186	8 349	64 881	50 272	6 943	7 666
	1999	69 889	58 642	11 094	153	60 728	52 496	8 088	144
De 25 a 29 años	1997	69 500	18 726	4 854	45 920	58 511	15 443	2 158	40 910
	1998	70 973	51 935	11 417	7 621	60 477	45 972	7 579	6 926
	1999	66 198	54 137	11 943	118	56 502	47 945	8 444	113
De 30 a 34 años	1997	63 664	17 886	5 070	40 708	52 236	14 670	2 247	35 319
	1998	64 379	46 128	11 696	6 555	53 756	40 081	7 774	5 901
	1999	59 881	47 502	12 270	109	50 508	41 729	8 678	101
De 35 a 39 años	1997	54 950	15 866	5 239	33 845	43 807	13 028	2 373	28 406
	1998	55 177	38 459	11 478	5 240	45 007	32 904	7 510	4 593
	1999	51 690	39 933	11 686	71	43 027	34 658	8 304	65
De 40 a 44 años	1997	45 172	13 469	4 315	27 388	35 195	11 108	2 065	22 022
	1998	44 571	30 971	9 462	4 138	35 644	25 941	6 165	3 538
	1999	41 976	31 939	9 978	59	34 193	27 148	6 988	57
De 45 a 49 años	1997	30 513	9 220	2 903	18 390	23 762	7 762	1 552	14 448
	1998	29 966	20 957	6 185	2 824	24 051	17 428	4 207	2 416
	1999	28 107	21 494	6 582	31	22 894	18 215	4 650	29
De 50 a 54 años	1997	17 500	5 616	1 652	10 232	14 010	4 831	1 035	8 144
	1998	17 276	12 189	3 518	1 569	14 103	10 286	2 491	1 326
	1999	15 973	12 090	3 861	22	13 215	10 298	2 895	22
De 55 a 59 años	1997	9 298	3 260	732	5 306	7 489	2 827	437	4 225
	1998	9 266	6 817	1 622	827	7 636	5 783	1 153	700
	1999	8 483	6 678	1 794	11	7 098	5 769	1 319	10
De 60 a 64 años	1997	3 850	1 288	125	2 437	3 107	1 076	77	1 954
	1998	3 528	2 781	401	346	2 901	2 326	293	282
	1999	3 392	2 906	479	7	2 825	2 462	358	5
De 65 a 69 años	1997	1 079	187	21	871	852	155	13	684
	1998	943	738	96	109	784	631	60	93
	1999	833	718	115	-	705	612	93	-
A partir de los 70 años	1997	346	29	4	313	277	25	1	251
	1998	310	224	32	54	272	203	23	46
	1999	289	243	45	1	238	205	32	1
Edad desconocida	1997	20 879	5 230	1 788	13 861	16 774	4 252	761	11 761
	1998	14 594	9 497	2 236	2 861	12 387	8 386	1 488	2 513
	1999	6 894	5 600	1 287	7	5 697	4 873	817	7

Fuente: DATAPREV, CAT. Nota: estos datos están incompletos y sujetos a correcciones.

* En 1997 las variables de género comenzaron a incluirse en los datos facilitados por las diversas dependencias de la base de datos central del sistema CAT. A medida que haya más unidades que adopten ese procedimiento se producirá una disminución constante y gradual del número de casos cuyo género se desconoce.

CUADRO 31
Número mensual de accidentes de trabajo clasificados por consecuencias, 1997-1999

Mes	Años	Total	Número de accidentes de trabajo clasificados					
			Asistencia médica	Resultados			Incapacidad permanente	Muerte
				Total	Menos de 15 días	Más de 15 días		
Total	1997	440 281	56 431	362 712	206 608	156 104	17 669	3 469
	1998	408 987	55 686	333 234	188 221	145 013	15 923	4 144
	1999	393 946	48 948	324 728	187 211	137 517	16 347	3 923
Enero	1997	33 875	4 667	27 408	15 918	11 490	1 462	338
	1998	31 949	4 276	26 018	14 150	11 868	1 332	323
	1999	28 940	3 172	23 957	13 245	10 712	1 467	344
Febrero	1997	30 741	3 668	25 587	14 231	11 356	1 200	286
	1998	29 434	3 563	24 469	13 603	10 866	1 110	292
	1999	30 753	3 355	25 855	15 749	10 106	1 191	352
Marzo	1997	36 230	3 885	30 608	16 669	13 939	1 409	328
	1998	36 876	4 091	31 105	17 933	13 172	1 302	378
	1999	35 815	4 589	29 551	17 018	12 533	1 350	325
Abril	1997	38 964	5 929	31 168	17 785	13 383	1 546	321
	1998	33 865	4 202	28 041	16 053	11 988	1 296	326
	1999	30 737	3 617	25 465	14 450	11 015	1 322	333
Mayo	1997	36 899	5 144	29 983	16 590	13 393	1 465	307
	1998	37 793	8 873	27 079	14 772	12 307	1 461	380
	1999	34 901	4 607	28 432	16 386	12 046	1 503	359
Junio	1997	37 540	4 700	31 066	18 486	12 580	1 464	310
	1998	34 197	4 493	27 649	15 501	12 148	1 693	362
	1999	34 561	3 853	28 849	17 096	11 753	1 542	317
Julio	1997	37 853	4 943	30 895	17 183	13 712	1 705	310
	1998	36 375	4 394	30 294	17 435	12 859	1 314	373
	1999	35 278	5 000	28 486	16 392	12 094	1 439	353
Agosto	1997	37 194	4 200	31 081	17 364	13 717	1 605	308
	1998	35 100	5 330	28 066	15 061	13 005	1 341	363
	1999	35 388	4 375	29 342	16 814	12 528	1 336	335
Septiembre	1997	39 893	5 902	32 254	19 189	13 065	1 496	241
	1998	33 997	4 395	28 023	15 716	12 307	1 235	344
	1999	35 269	4 650	28 927	17 250	11 677	1 363	329
Octubre	1997	40 979	5 046	34 142	20 016	14 126	1 569	222
	1998	36 115	4 836	29 578	17 291	12 287	1 331	370
	1999	32 259	4 233	26 369	14 920	11 449	1 337	320
Noviembre	1997	37 240	4 387	31 097	17 916	13 181	1 500	256
	1998	33 687	3 916	28 225	16 393	11 832	1 212	334
	1999	31 159	4 120	25 545	14 484	11 061	1 228	266
Diciembre	1997	32 873	3 960	27 423	15 261	12 162	1 248	242
	1998	29 599	3 317	24 687	14 313	10 374	1 296	299
	1999	28 886	3 377	23 950	13 407	10 543	1 269	290

Fuente: DATAPREV, SUB y CAT.

Nota: estos datos están incompletos y sujetos a correcciones.

CUADRO 32
Número de accidentes laborales, clasificados por región principal y Estado, 1997-1999

Regiones y estados	Años	Número de accidentes laborales clasificados						
		Total	Resultados					Muerte
			Asistencia médica	Incapacidad temporal			Incapacidad permanente	
Brasil	1997	440 281	56 431	362 712	206 608	156 104	17 669	3 469
	1998	408 987	55 686	333 234	188 221	145 013	15 923	4 144
	1999	393 946	48 948	324 728	187 211	137 517	16 347	3 923
Región septentrional	1997	5 849	601	4 623	1 234	3 389	492	133
	1998	6 396	755	4 995	1 211	3 784	437	209
	1999	7 007	1 088	5 269	1 481	3 788	464	186
Rondônia	1997	1 060	16	939	371	568	71	34
	1998	1 311	15	1 160	377	783	84	52
	1999	1 430	26	1 253	424	829	118	33
Acre	1997	87	2	74	9	65	7	4
	1998	85	3	72	3	69	7	3
	1999	93	-	66	6	60	21	6
Amazonas	1997	1 062	-	936	2	934	108	18
	1998	1 102	20	1 009	15	994	46	27
	1999	1 420	201	1 143	337	806	61	15
Roraima	1997	55	-	35	-	35	15	5
	1998	62	1	45	-	45	9	7
	1999	71	2	45	-	45	14	10
Pará	1997	3 127	583	2 229	698	1 531	258	57
	1998	3 282	712	2 232	646	1 586	263	75
	1999	3 383	780	2 279	563	1 716	220	104
Amapá	1997	175	-	164	95	69	5	6
	1998	133	-	112	46	66	10	11
	1999	104	-	95	8	87	3	6
Tocantins	1997	283	-	246	59	187	28	9
	1998	421	4	365	124	241	18	34
	1999	506	79	388	143	245	27	12
Región noreoriental	1997	30 406	3 191	24 503	9 896	14 607	2 168	544
	1998	27 121	3 255	21 099	8 375	12 724	2 142	625
	1999	25 231	3 049	19 099	7 740	11 359	2 533	550
Maranhão	1997	600	9	527	32	495	42	22
	1998	614	6	513	45	468	56	39
	1999	554	8	391	26	365	125	30
Piauí	1997	357	1	316	25	291	18	22
	1998	379	-	313	35	278	31	35
	1999	408	17	306	24	282	58	27
Ceará	1997	3 001	159	2 494	829	1 665	271	77
	1998	3 105	180	2 559	882	1 677	281	85
	1999	3 320	592	2 441	825	1 616	206	81

CUADRO 32 (continuación)

Regiones y estados	Años	Número de accidentes laborales clasificados						
		Total	Asistencia médica	Resultados			Incapacidad permanente	Muerte
				Total	Menos de 15 días	Más de 15 días		
Rio G. do Norte	1997	1 401	76	1 172	376	796	119	34
	1998	1 712	85	1 435	646	789	148	44
	1999	1 530	65	1 249	482	767	196	20
Paraíba	1997	1 450	130	1 163	504	659	120	37
	1998	1 249	54	1 023	364	659	136	36
	1999	1 125	35	909	309	600	136	45
Pernambuco	1997	8 743	348	7 761	3 701	4 060	509	125
	1998	6 807	345	5 819	2 565	3 254	501	142
	1999	6 161	329	5 221	2 185	3 036	466	145
Alagoas	1997	2 810	204	2 505	1 734	771	68	33
	1998	2 921	346	2 473	1 768	705	59	43
	1999	2 909	307	2 479	1 855	624	85	38
Sergipe	1997	1 355	296	940	471	469	62	57
	1998	1 458	413	941	480	461	67	37
	1999	1 248	260	879	444	435	92	17
Bahia	1997	10 689	1 968	7 625	2 224	5 401	959	137
	1998	8 876	1 826	6 023	1 590	4 433	863	164
	1999	7 976	1 436	5 224	1 590	3 634	1 169	147
Región sudoriental	1997	299 627	40 866	245 185	153 957	91 228	11 786	1 790
	1998	270 998	38 125	220 960	139 642	81 318	9 833	2 080
	1999	260 579	37 810	210 834	135 738	75 096	9 940	1 995
Minas Gerais	1997	54 886	8 565	41 507	23 677	17 830	4 417	397
	1998	49 699	8 877	36 707	21 691	15 016	3 646	469
	1999	50 802	10 682	36 633	23 517	13 116	2 994	493
Espírito Santo	1997	6 081	835	4 616	1 944	2 672	509	121
	1998	5 811	972	4 378	1 805	2 573	338	123
	1999	5 597	1 039	4 137	1 747	2 390	304	117
Rio de Janeiro	1997	24 692	3 380	20 198	8 781	11 417	861	253
	1998	23 253	3 498	18 627	8 166	10 461	765	363
	1999	21 443	3 463	16 417	7 237	9 180	1 219	344
São Paulo	1997	213 968	28 086	178 864	119 555	59 309	5 999	1 019
	1998	192 235	24 778	161 248	107 980	53 268	5 084	1 125
	1999	182 737	22 626	153 647	103 237	50 410	5 423	1 041
Región meridional	1997	90 087	11 162	75 976	36 707	39 269	2 256	693
	1998	89 819	12 867	73 640	34 445	39 195	2 509	803
	1999	86 628	6 315	77 049	38 136	38 913	2 469	795
Paraná	1997	27 698	5 785	20 882	11 035	9 847	763	268
	1998	30 164	7 555	21 468	11 461	10 007	787	354
	1999	28 591	2 104	25 476	15 815	9 661	682	329

CUADRO 32 (continuación)

Regiones y estados	Años	Número de accidentes laborales clasificados						
		Total	Asistencia médica	Resultados			Incapacidad permanente	Muerte
				Total	Menos de 15 días	Más de 15 días		
Santa Catarina	1997	23 577	2 466	20 377	10 557	9 820	524	210
	1998	24 261	2 742	20 791	11 212	9 579	510	218
	1999	23 413	1 485	21 128	10 990	10 138	573	227
Rio Grande do Sul	1997	38 812	2 911	34 717	15 115	19 602	969	215
	1998	35 394	2 570	31 381	11 772	19 609	1 212	231
	1999	34 624	2 726	30 445	11 331	19 114	1 214	239
Región centrooccidental	1997	14 312	611	12 425	4 814	7 611	967	309
	1998	14 652	684	12 540	4 548	7 992	1 002	426
	1999	14 501	686	12 477	4 116	8 361	941	397
Mato Grosso do Sul	1997	3 211	52	2 914	1 096	1 818	179	66
	1998	3 095	48	2 783	884	1 899	186	78
	1999	3 290	71	2 904	772	2 132	252	63
Mato Grosso	1997	3 147	177	2 684	1 124	1 560	170	116
	1998	3 484	257	2 919	988	1 931	171	137
	1999	3 278	255	2 734	809	1 925	161	128
Goiás	1997	5 566	277	4 867	2 142	2 725	337	85
	1998	5 894	287	5 067	2 237	2 830	396	144
	1999	5 927	255	5 142	2 150	2 992	402	128
Distrito Federal	1997	2 388	105	1 960	452	1 508	281	42
	1998	2 179	92	1 771	439	1 332	249	67
	1999	2 006	105	1 697	385	1 312	126	78
Sin datos	1997	-	-	-	-	-	-	-
	1998	1	-	-	-	-	-	1
	1999	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: DATAPREV, SUB, CAT.

Nota: estos datos están incompletos y sujetos a correcciones.

158. La legislación del Brasil relativa a los períodos de descanso semanales remunerados figura en la Constitución Federal, la Ley Nº 605/49 y la LLR. A tenor de esa legislación, se reconoce a los trabajadores el derecho a un período de descanso semanal remunerado de 24 horas consecutivas, que debe abarcar preferentemente los domingos, cualquiera que sea la actividad que realicen. En esa legislación figura una lista de actividades que han de proseguir los domingos a causa de las necesidades técnicas de las empresas, en cuyo caso se concede un permiso permanente para trabajar en los días de descanso. Como ejemplos, cabe citar las empresas lecheras o los servicios portuarios. Eso significa que los trabajadores han de tener otro día de descanso como parte de un sistema de rotación de turnos, de conformidad con los reglamentos aprobados en virtud del Decreto Nº 27.048, de 12 de agosto de 1949.

159. Con el transcurso del tiempo, esa lista dejó de ajustarse a las necesidades del momento, particularmente por lo que se refiere al caso de los supermercados o hipermercados, que no figuraban mencionados concretamente en el Decreto. Además, en los grandes centros urbanos en que las relaciones comerciales eran cada vez más complejas, quedaba claro que la sociedad exigía que cierto número de establecimientos abriera los domingos. Por ello, se dictó el Decreto Nº 99.467/90, por el que se permitía

que los almacenes abrieran los domingos en general, siempre que se hubiese firmado el correspondiente convenio colectivo.

160. Con objeto de dotar de dinamismo al comercio y generar puestos de trabajo en ese sector, el 7 de agosto de 1997 el Gobierno publicó la medida provisional 1539-34. En su artículo 6 se permite el trabajo los domingos en el comercio al por menor en general, siempre que se respeten las normas de protección laboral y la legislación municipal que rige el horario de los comercios. Esa medida ha garantizado los derechos de los trabajadores (otro día de descanso, horas de trabajo limitadas y períodos de descanso durante el día). En la medida provisional se dejaba otras decisiones en manos de los municipios, como el horario concreto de los establecimientos comerciales, con lo que se respetaban los derechos de esos municipios, tal como estaban consagrados en la Constitución.

161. Cuando se publicó la medida provisional⁶ 1539-35 el 4 de septiembre de 1997, la Confederación Nacional de Trabajadores del Comercio al por Menor (CNTC) impugnó la medida ante el Tribunal Supremo Federal (STF), por considerar que el artículo 6 era inconstitucional. En un fallo preliminar, el STF suspendió los efectos de la medida en cuestión en virtud del mensaje 121, dictado el 25 de septiembre de 1997 (ADIN 1675). Posteriormente, la petición de que se adoptaran medidas inmediatas en relación con el carácter inconstitucional de ese instrumento legislativo se consideró viciada y se anuló la orden preliminar que se había dictado al respecto. El Gobierno Federal había estado supervisando esos aspectos judiciales y, por consiguiente, decidió modificar la redacción del artículo 6. Para ello adoptó la medida provisional 1539-36 de 2 de octubre de 1997. El nuevo texto era el siguiente: “A partir del 9 de noviembre de 1997 queda autorizado el trabajo dominical en los establecimientos al por menor en general, de conformidad con el párrafo I del artículo 30 de la Constitución. Párrafo único. Los períodos de descanso semanal remunerados han de recaer en un domingo por lo menos cada cuatro semanas. Han de seguir observándose todas las demás normas destinadas a proteger a los trabajadores y las decisiones adoptadas en virtud de convenios colectivos.”

162. El párrafo I del artículo 30 de la Constitución Federal se refiere a la facultad de los ayuntamientos de legislar en asuntos de interés local. Se agregó el nuevo párrafo único a la medida provisional para garantizar que estaría plenamente en consonancia con la Constitución, que exige un período de descanso semanal que ha de recaer preferentemente en domingo. De resultas de ello, al menos una vez cada cuatro semanas los trabajadores del comercio a quienes se ordene trabajar en domingo rotarán con objeto de que su período de descanso caiga en ese día.

163. El Congreso Nacional aún no ha conferido rango de ley a la medida provisional en cuestión, razón por la que el Gobierno Federal la publica cada mes con la redacción indicada *supra*.

164. Todos los trabajadores tienen garantizado un período de descanso semanal; cuando se necesitan trabajadores los domingos, se prepara un calendario de rotación. Cuando ese calendario de rotación no puede aplicarse, como, por ejemplo, en el caso del reparto de una producción teatral o en otras situaciones similares, se establece otro período de descanso semanal de conformidad con el párrafo IX del artículo 10 de la Ley N° 6533 de 24 de mayo de 1978.

165. En la Constitución Federal de 1998 se determina que todos los trabajadores urbanos, rurales, de las categorías especiales o del servicio doméstico tienen derecho a vacaciones anuales con una remuneración que sea por lo menos una tercera parte superior al sueldo normal (párrafo XVII del artículo 7). Esa suma adicional equivalente a la tercera parte del salario mensual tiene por objeto garantizar a los trabajadores ingresos extraordinarios que les permitan disfrutar de ese período de descanso anual con sus familias de manera más adecuada.

166. Los artículos 129 y 130 de la LLR también garantizan a todos los trabajadores el derecho a disfrutar de un período de vacaciones, cuya duración depende de la diligencia de los trabajadores, una vez que el contrato de trabajo haya estado en vigor durante un período de 12 meses.

167. Los trabajadores que no hayan perdido más de cinco días de trabajo durante el período en cuestión también tienen derecho a 30 días consecutivos de vacaciones. Si los trabajadores han perdido de 6 a 14 días, el período de vacaciones se reduce a 24 días consecutivos y si han perdido entre 15 y 23 días tienen derecho a 18 días consecutivos. Por último, los trabajadores que han perdido entre 24 y 32 días tienen derecho a 12 días de vacaciones. Los trabajadores que se hayan ausentado del trabajo sin una justificación adecuada durante más de 32 días pierden su derecho a disfrutar de vacaciones durante el período en cuestión. El período destinado a vacaciones se incluye para calcular la duración del servicio cuando así lo exige la legislación. Con objeto de adaptar el marco jurídico del Brasil a las necesidades del mercado laboral, el Gobierno aprobó la medida provisional 1709 de 6 de agosto de 1998, en la que estableció un sistema de trabajo a tiempo parcial. El trabajo a tiempo parcial no ha de exceder de 25 horas semanales. En la actualidad, está en vigor la medida provisional 1952-26 de 26 de julio de 2000.

168. La reducción de la jornada laboral exigía la adopción de nuevos criterios para determinar los períodos de vacaciones, establecidos de la manera siguiente: 18 días de vacaciones anuales para la semana laboral de entre 22 y 25 horas; 16 días para la semana laboral de entre 20 y 22 horas; 14 días para la semana laboral de entre 15 y 20 horas; 12 días para la semana laboral de entre 10 y 15 horas; 10 días para la semana laboral de entre 5 y 10 horas; y 8 días para la semana laboral de 5 horas o menos. Con arreglo a ese sistema, no se permiten las horas extraordinarias, las vacaciones no pueden dividirse en más de un período y los empleados no pueden cambiar sus vacaciones por dinero. Cuando un empleado no justifica su ausencia del trabajo durante más de siete veces en un período de 12 meses, la vacación que le corresponde se reduce a la mitad.

169. En general, la semana laboral en el Brasil es de 44 horas. No obstante, los sindicatos más organizados, particularmente en el sector del automóvil, han exigido una semana laboral de 40 horas para contribuir a mantener los puestos de trabajo existentes (se han firmado diversos acuerdos colectivos al respecto).

170. Por el momento, la jornada laboral normal es de 8 horas. En la legislación vigente hay excepciones para grupos especiales de trabajadores, como los del sector bancario, los trabajadores de teléfonos, los músicos profesionales, los operadores de cine, los trabajadores del mar, los mineros, los ferroviarios, los periodistas, los médicos y otros. Esa jornada laboral puede ampliarse otras dos horas mediante acuerdo escrito entre el empleador y el empleado o en el marco de un convenio colectivo.

171. En la legislación federal se intenta disuadir del uso excesivo de las horas extraordinarias, para lo cual se exige que el salario mínimo por hora sea un 50% superior al salario mínimo por hora normal. La cantidad en concepto de horas extraordinarias puede compensarse reduciendo proporcionalmente las horas de trabajo de un día en función de las horas extraordinarias trabajadas el día anterior. Sin embargo, la jornada laboral total no puede exceder de diez horas. En el caso de las actividades industriales que se desarrollan durante 24 horas al día, se han establecido turnos de seis horas de trabajo. Si lo permiten los acuerdos colectivos correspondientes, esos turnos pueden durar hasta ocho horas al día, en el marco de un calendario de rotación.

172. Habida cuenta de las peculiaridades de ciertas actividades que se realizan en algunos lugares, como, por ejemplo, los hospitales, los convenios colectivos han establecido un sistema de 12 horas de trabajo ininterrumpido y de 36 horas de descanso. En el caso del personal de seguridad, esos períodos pueden ser de hasta 24 horas de trabajo ininterrumpido y 72 horas de descanso, siempre que la jurisprudencia laboral respalde la decisión que se adopte al respecto.

173. Se ha encomendado a la Oficina de Inspección y Auditoría de Trabajo la tarea de comprobar periódicamente los períodos de descanso establecidos en los contratos laborales cuando realice visitas a las empresas para examinar documentos laborales de cualquier índole.

174. De enero a julio de 2000, se registraron 6.237 denuncias relativas a períodos de vacaciones o de descanso, lo que representaba el 11,47% del total de las denuncias formuladas con motivo de inspecciones

de trabajo durante ese período. Esas denuncias se formularon después de haber inspeccionado 4.779 empresas. La mayoría de las irregularidades correspondieron a las zonas rurales y principalmente se detectaron casos de trabajo similar al trabajo de esclavitud o en condiciones degradantes. El Gobierno cuenta con un equipo especializado en la lucha contra el trabajo esclavizante o degradante.

175. Los trabajadores más afectados son siempre los que no cuentan con documentos laborales adecuados. Dado que el disfrute de sus derechos no se registra en esos documentos, resulta difícil para los inspectores verificar las violaciones que se han producido. Con objeto de proteger con más eficacia los derechos de los trabajadores de las zonas rurales, el Gobierno está estudiando alternativas y ha emprendido un programa para alentar la búsqueda de soluciones adecuadas que dé lugar a relaciones de empleo estructuradas. En ese marco, el Gobierno tiene entendido que en la ciudad de Rolândia, en el Estado de Paraná, los agricultores están estableciendo un sistema colectivo de contratación de mano de obra temporal desde 1997.

176. En julio de 1999, la Secretaría de Inspección Laboral envió a un grupo de inspectores y auditores laborales a que examinara esa experiencia en Rolândia. Se observó que ese tipo de contrato se ajustaba a las necesidades de los empleadores y los empleados de las zonas rurales y se puso inmediatamente en marcha un proyecto para dar publicidad a esa forma de contratación en toda la nación.

177. Otro sistema importante es el denominado “Consorcio de empleadores rurales”, inicialmente denominado “Consorcio de empleadores” o “Registro de empleados organizado colectivamente en nombre de los empleadores”. Esos sistemas vinculan a los agricultores y a otras personas con el propósito de proceder directa y conjuntamente a la contratación de mano de obra en los medios rurales. Se confiere a uno de los agricultores la facultad de contratar y administrar recursos humanos que comparten todos los agricultores. En el Brasil, el incentivo clave que da lugar a que los agricultores asuman una responsabilidad conjunta como empleadores es la seguridad jurídica que dimana de la relación laboral y el bajo costo de las prestaciones obligatorias. Los intentos de subcontratar a mano de obra en las zonas rurales siempre han tropezado con obstáculos jurídicos, particularmente cuando la actividad en cuestión es la actividad primaria del empleador. Esas situaciones han dado lugar a un creciente número de pleitos y al pago de grandes sumas en concepto de responsabilidad laboral. Merced a la intensificación del control estatal por conducto de las inspecciones del Ministerio de Trabajo y Empleo, el Ministerio Público Federal y los tribunales de trabajo, se ha adoptado un método adecuado para permitir que se establezca y aplique ese nuevo sistema de contratación.

178. La legislación sobre seguridad social establece diferencias entre las cantidades que han de aportar al sistema los empleadores que son personas jurídicas y los que son personas físicas. Las aportaciones a la seguridad social (o impuestos sobre la nómina) que han de pagar las personas jurídicas se basan en la remuneración pagada a los trabajadores, en tanto que la cuantía que en concepto de seguridad social han de pagar las personas físicas depende de las ventas de los productos resultantes de las actividades que se realizan en el medio rural. Estos últimos pagos son indudablemente inferiores. Una persona física que actúe en calidad de empleador rural pagará únicamente a la seguridad social el 2% de lo que venda, según se ha explicado *supra*, en tanto que los empleadores que son personas jurídicas pagarán el 20% del salario del trabajador. También se establecen diferencias respecto de otros impuestos sobre la nómina, denominados impuestos para terceros. En el caso de las personas físicas de las zonas rurales, el 2,5% se destina a sueldos educativos y el 0,2% se aporta al Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA). En el caso de las personas jurídicas que realizan actividades en las zonas rurales, el 2,5% se destina al Servicio Nacional de Aprendizaje Rural, denominado SENAR, lo que se suma a los impuestos mencionados *supra*.

179. En el experimento innovador de Rolândia, Paraná, participan alrededor de 170 agricultores/productores y 860 trabajadores. El Ministerio de Trabajo y Empleo ha ampliado el modelo para incluir a los Estados de Minas Gerais y São Paulo. Se han constituido diez consorcios de empleadores rurales en Minas Gerais, que abarcan a un total de 320 productores rurales, y se están creando otros tres consorcios,

además de los ocho existentes en São Paulo, que abarcan a 364 agricultores/productores. Se han registrado 3.128 empleadores rurales en Minas Gerais y 5.640 en São Paulo.

180. El hecho de que se haya garantizado una relación laboral directa entre el empleador y el trabajador en las zonas rurales posibilita la realización de progresos a los efectos de la aplicación de la legislación sobre períodos de descanso en un futuro próximo.

Artículo 8

181. Es preciso mencionar lo siguiente en relación con los instrumentos internacionales sobre los que solicita información el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus directrices:

a) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Brasil firmó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y lo ratificó el 24 de enero de 1992. El Pacto entró en vigor en el Brasil el 24 de abril de ese mismo año en virtud del Decreto N° 592 de 6 de julio de 1992. En 1994, se presentó el informe inicial al Comité de Derechos Humanos (CCPR/C/81/Add.6, de fecha 2 de marzo de 1995). Se está preparando un informe periódico, tal como dispone el Pacto.

b) Convenio de la OIT sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (N° 98). El Convenio fue ratificado por el Brasil el 18 de noviembre de 1952. El último informe sobre la aplicación del Convenio fue presentado a la OIT en 1999. En abril de ese mismo año, la OIT envió al Brasil a una delegación de asesores técnicos para que confirmara los progresos realizados en materia de negociación colectiva. Se pidió al Gobierno que facilitara información en el siguiente informe acerca de todas las medidas adoptadas para impulsar la negociación colectiva en las autarquías y las fundaciones públicas, dado que no formaban parte de las funciones básicas del Estado. Además, se le pidió información acerca de la derogación expresa del artículo 623 de la LLR en relación con la nulidad de las disposiciones de un convenio o acuerdo que era contrario a las normas de la política económica financiera del Gobierno o la política vigente en materia salarial;

c) Convenio de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (N° 87) y Convenio de la OIT sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (N° 151). Esos Convenios no han sido ratificados por el Brasil.

182. En el Brasil no existen requisitos legales para el establecimiento de sindicatos. La libertad de asociación y de constitución de sindicatos son derechos recogidos en la Constitución Federal de 1988. La Constitución regula la libertad de asociación en los párrafos XVII a XX del artículo 5⁶. Esas normas también se aplican a las asociaciones de sindicatos, de conformidad con el párrafo I del artículo 8 de la Constitución⁷.

183. En 1937, la Constitución Federal vigente a la sazón recogía el modelo corporativista italiano de organización sindical, estableciendo restricciones específicas a la sindicación, dado que sólo se podían constituir sindicatos por categorías profesionales y económicas reconocidas por el Estado, al tiempo que se exigía que los sindicatos se establecieran oficialmente en virtud de una carta constitutiva y se financiaran con aportaciones obligatorias.

184. La Constitución de 1988 eliminó la necesidad de reconocimiento sindical en virtud de una carta y estableció el modelo de contribución confederada. Actualmente sólo se requiere que los sindicatos se inscriban en el Ministerio de Trabajo y Empleo, organismo gubernamental que verifica que reúnen las condiciones del artículo 8. Además, la Constitución Federal de 1988 eliminó el control estatal sobre los sindicatos, cuyo reconocimiento y funcionamiento habían sido objeto de actuaciones arbitrarias por parte de los organismos públicos. Es indudable que el nuevo texto constitucional estableció un marco de libertad hasta entonces desconocido por los sindicatos brasileños. No obstante, es de destacar que la cuestión de la libertad sindical debe de mejorarse en el texto constitucional. De hecho, el artículo 8 mencionado ha mantenido algunas de las limitaciones del modelo sindical heredado del sistema estatal de relaciones laborales, a saber, el hecho de que los sindicatos pueden representar únicamente a categorías

profesionales o económicas y el sistema de aportaciones obligatorias que se indica en los párrafos II y IV del artículo 8 de la Constitución⁸.

185. A este respecto, el Gobierno del Brasil desea remitirse de nuevo al Convenio Nº 87 de la OIT. Con objeto de avanzar hacia la plena libertad sindical, el Gobierno presentó al Congreso Nacional el proyecto de reforma constitucional Nº 623/98, al que se ha hecho referencia *supra*. Los objetivos que se persiguen mediante la reforma constitucional son los siguientes: la libertad de establecer sindicatos sin atenerse a los requisitos de la categoría profesional económica, así como la libertad de afiliación; la terminación del monopolio de la representación, originado por la afiliación sindical obligatoria, razón por la que se prevé la aprobación de una ley fundamental para la transición del sistema sindical existente al sistema de libertad sindical; la supresión de la denominada contribución confederal, que será sustituida por una aportación aprobada en una junta general de los afiliados; la revisión del régimen normativo, en el sentido de que los tribunales de trabajo seguirán llevando a cabo un arbitraje facultativo cuando se produzcan conflictos colectivos, a petición de las partes, al tiempo que, en los casos de interés público, será posible el arbitraje obligatorio; el establecimiento de actuaciones extrajudiciales antes de las actividades de mediación y conciliación en los conflictos individuales. Una vez que el proyecto de ley haya sido aprobado por el Congreso Nacional, el Brasil tendrá su legislación plenamente adaptada al Convenio Nº 87 de la OIT y estará en una situación institucional adecuada para poner plenamente en práctica la negociación colectiva.

186. En la actualidad, el establecimiento de federaciones sindicales es posible sobre la base de un mínimo de cinco sindicatos, de conformidad con la limitación existente de que sólo puede existir un sindicato por cada categoría económica profesional en la misma demarcación territorial. Se requiere un mínimo de tres federaciones para establecer una confederación, con los mismos requisitos. Con arreglo a la legislación brasileña, no hay ningún impedimento para que las entidades que representan a los sindicatos se integren en organizaciones sindicales internacionales.

187. En lo tocante al modo de actuación de los sindicatos, el texto fundamental al respecto es el artículo 8 de la Constitución Federal, en la que se garantiza la libertad de asociación y la práctica de la actividad sindical, plasmada en la libertad de afiliarse a un sindicato o seguir siendo afiliado al mismo (párrafo V), la participación obligatoria de los sindicatos en las negociaciones colectivas (párrafo VI) y la seguridad en el empleo de los afiliados a los sindicatos que soliciten un puesto en la administración de un sindicato o sean elegidos para desempeñar ese puesto, hasta un año después de que haya concluido su mandato (párrafo VIII). Además, los sindicatos tienen derecho a integrarse en organizaciones internacionales similares.

188. Las limitaciones del derecho de organizar sindicatos se basan en el principio constitucional de unidad sindical, que, por ejemplo, prohíbe la creación de sindicatos de empresa. A excepción de los militares, todos los demás trabajadores, incluidos los funcionarios públicos, tienen derecho a afiliarse a sindicatos. La prohibición de asociación de los miembros de las fuerzas armadas, de los funcionarios militares federales y estatales, de la policía militar y de los bomberos militares figura en el párrafo 5 del artículo 42 de la Constitución.

189. El Brasil no cuenta con estadísticas precisas sobre la estructura sindical. Según los datos de que dispone el Ministerio de Trabajo y Empleo, entre 1931 y octubre de 1988 (período en que el Estado controló el establecimiento y funcionamiento de los sindicatos), unas 10.600 instituciones de esa índole fueron reconocidas en el Brasil. Durante el período comprendido entre la aprobación de la Constitución de 1988 y 1999, se estima que se han constituido aproximadamente 6.000 sindicatos, que actualmente se cifran en 16.500 instituciones representantes de categorías profesionales y económicas.

190. El derecho de huelga está garantizado en el párrafo introductorio del artículo 9 de la Constitución Federal⁹. Por otra parte, en el párrafo 1 del artículo 9 se indica que mediante una ley concreta se establecerán los servicios o actividades esenciales y se determinará el modo de atender a las necesidades acuciantes de la población. La norma constitucional se desarrolla mediante la Ley Nº 7783 de 28 de junio de 1989, en cuyo artículo 10 se establece que las actividades y sectores esenciales a los que se aplican las

limitaciones también se reconocen en el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁰.

191. En el artículo 11 de la Ley mencionada se dispone que, en el caso de los servicios o actividades considerados esenciales, los sindicatos, los empleadores y los empleados están obligados a garantizar durante la huelga la prestación de los servicios esenciales para atender a las necesidades acuciantes de la comunidad. Además, se aclara el concepto de “necesidades acuciantes”, en el sentido de que son aquellas que, si no se atienden, entrañan un peligro inminente para la supervivencia, la salud y la seguridad de la población. En caso de que no se atiendan, las autoridades públicas han de garantizar la prestación de los servicios esenciales. Además, se dispone que, en los casos de huelga que afecte a servicios o actividades esenciales, los sindicatos o los trabajadores han de informar de la huelga a los empleadores y usuarios por lo menos con 72 horas de antelación.

192. Además, en esas disposiciones se prevé que, mediante un acuerdo entre los trabajadores y los empleadores, se establecerán equipos de empleados encargados de impedir que la huelga dé lugar a daños irreparables en los locales, la maquinaria y el equipo y que se podrán reanudar inmediatamente las actividades de la empresa de que se trate cuando se ponga fin a la huelga.

193. En el párrafo 2 del artículo 9 de la Constitución se establece que el abuso del derecho de huelga dará lugar a que se impongan a los responsables las penas establecidas por la ley. En la Ley N° 7.783 se considera que el abuso del derecho de huelga consiste en el incumplimiento de las normas de esa Ley y en la continuación de la huelga después de haberse firmado un acuerdo o convenio al respecto o después de que un tribunal de trabajo haya dictado un fallo en el que, sobre la base de la jurisprudencia pertinente, se haya resuelto que la huelga de que se trate es ilegal.

194. Así pues, el derecho de huelga se reconoce a todas las categorías de trabajadores -salvo en el caso de los militares, tal como se ha indicado- siempre que se respeten las normas relativas a servicios o actividades especiales. Además, en la Constitución Federal se reconoce ese derecho a los funcionarios públicos en los términos y con las limitaciones establecidos en una ley complementaria (párrafo VII del artículo 37). Cuando exista alguna laguna en esa disposición constitucional, se aplicarán, por analogía, las disposiciones de la Ley N° 7.783.

195. El derecho de huelga queda ampliamente garantizado con el ordenamiento jurídico interno y se ha ejercitado libremente desde la restauración de la democracia y la promulgación de la Constitución de 1988.

Artículo 9

196. El Gobierno del Brasil desea señalar lo siguiente sobre los instrumentos internacionales relativos a la seguridad social que deben figurar en el informe, según recomienda el Comité:

a) Convenio de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima), 1952; Convenio de la OIT sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (N° 121); Convenio de la OIT sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (N° 128); Convenio de la OIT sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (N° 130). La legislación sobre la seguridad social del Brasil ha sido objeto de transformaciones que brindan una protección mayor que las disposiciones consideradas por esos convenios, aprobados hace varios decenios. Por esa razón el Brasil no ha ratificado ninguno de ellos;

b) Convenio de la OIT sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (N° 168). El Brasil ratificó ese Convenio el 23 de septiembre de 1993. El último informe al respecto se presentó a la OIT en 1998 y la Comisión de Expertos no hizo ninguna observación al respecto.

197. Antes de formular observaciones detalladas sobre la seguridad social del Brasil, el Gobierno considera esencial manifestar al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales algunos de sus

puntos de vista sobre el asunto y su firme compromiso de cumplir todas las disposiciones pertinentes sin excepción.

198. El establecimiento de una red de previsión para los trabajadores ha sido durante muchos años una de las principales preocupaciones del Estado y la seguridad social desempeña un importante papel en esa red.

199. El funcionamiento permanente de un sistema de protección de los trabajadores, como la seguridad social, entraña el desembolso de cuantiosos recursos y el cumplimiento de numerosas obligaciones. Con objeto de que el sistema se mantenga a lo largo de los años, es necesario que cada afiliado contribuya con una parte de sus ingresos mientras está económicamente activo. La financiación del sistema se basa, por consiguiente, en las aportaciones de su sueldo que hacen los beneficiarios. En caso de que un ciudadano recibiera una pensión sin haber contribuido en ningún momento, el sistema pagaría la factura, dado que habría que conseguir recursos de otros contribuyentes.

200. Por otra parte, las aportaciones han de establecerse en función de la capacidad de cada persona y las prestaciones han de ajustarse a esas aportaciones. Ese es el principio de igualdad. En caso de que dicho principio no se respetara, ciertas personas o grupos disfrutarían de beneficios a los que no contribuyeron debidamente.

201. En cierta medida, existe cierta distribución de los ingresos dentro del sistema. Pero esa distribución ha de llevarse a cabo debidamente, en el sentido de que las normas del sistema benefician a quienes tienen menos poder adquisitivo. Esa solidaridad con los desfavorecidos es una norma que refuerza la cohesión social. No obstante, es un error considerar que la seguridad social es esencialmente un mecanismo para reducir las diferencias sociales.

202. Todos los miembros de la sociedad han de estar protegidos por la seguridad social, tal como exige el principio de la universalidad, dado que los riesgos sociales afectan a todos y, por ello, carece de sentido proteger únicamente a algunos grupos y no a otros. Ese principio permite que el Estado imponga una afiliación obligatoria al sistema, con objeto de que la protección abarque a toda la población.

203. El sentido de la justicia exige una homologación, en el sentido de que las prestaciones sean las mismas para todos los afiliados. Resulta totalmente inaceptable que la legislación diferencie entre categorías profesionales o que beneficie a algunas personas en detrimento de otras, sin que medien razones conocidas y aceptadas por la población.

204. Por definición, el sistema de la seguridad social depende de variables que resultan difíciles de prever. Esas variables pueden ser de carácter demográfico o estar relacionadas con el nivel de actividad económica o con los cambios en el mercado laboral a lo largo de los años. Es difícil evaluar con precisión la duración de las prestaciones reconocidas o, habida cuenta de los cambios que se están produciendo en la población y en el mercado laboral, si la forma de financiación será suficiente para que se puedan mantener las prestaciones.

205. Los especialistas en esas cuestiones, como los actuarios y demógrafos, trabajan con promedios y analizan las características de los pensionistas con objeto de prever las tendencias futuras. Analizan los efectos financieros de cada norma en el sistema e intentan establecer un plan de financiación adecuado para las prestaciones existentes. Si se aumentan las prestaciones sin que medie una adecuada contrapartida de recursos se puede producir una paralización de todo el sistema.

206. El equilibrio financiero y actuarial¹¹ es necesario no sólo para dar seguridad a quienes contribuyen al sistema mensualmente y esperan disfrutar de prestaciones en el futuro, sino también para garantizar el pago de prestaciones a quienes han contribuido en otras épocas. Así pues, se hacen cálculos actariales para varias generaciones.

207. Todos los países del mundo cuentan con leyes sobre la seguridad social, sistema éste que apareció por vez primera en Alemania a finales del siglo XIX y se ha universalizado desde entonces. La mayor parte de los países cuenta con un sistema básico de seguridad social universal, complementado con un sistema público o privado de pensiones de jubilación. En ambos sistemas, la aportación de la persona es la base de las prestaciones y uno de los principales parámetros es el límite de edad. Además, casi todos los países cuentan con regímenes especiales para los funcionarios civiles y militares, con normas diferentes de las de los demás trabajadores.

208. El límite de edad orienta a los sistemas de seguridad social de casi todos los países; únicamente siete países utilizan el período de vida laboral como base de la jubilación y únicamente el Brasil no condiciona el pago de pensiones de jubilación.

209. En la mayoría de los países se establece un período mínimo de aportaciones para la obtención de una pensión, requisito que es conocido en Brasil como “*carência*” o período de gracia. Además, en la mayoría de los países la pensión máxima que paga el sistema de seguridad social público siempre es inferior al último salario percibido.

210. Otro elemento que figura en la legislación de la mayor parte de los países son los programas especiales de pensiones aplicables a los funcionarios públicos civiles y militares, sobre la base de que éstos han trabajado para el Estado en régimen de dedicación exclusiva.

211. Cuando se debate el sistema de seguridad social, siempre se critica la mundialización de la economía. El Gobierno del Brasil reconoce que la mundialización existe en la actualidad e intenta aumentar su participación en los mercados internacionales y mejorar su sistema productivo. No obstante, cada vez preocupan más los efectos negativos que la difusión de la mundialización pueden causar en algunos sectores y segmentos de la sociedad, incluidos los derechos humanos en general y la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales en particular. Desde ese punto de vista, el Gobierno del Brasil mantiene que la mundialización ha de ser simétrica y tiene cada vez más en cuenta sus dimensiones étnicas y humanas.

212. La estructura del bienestar social en el Brasil se basa en un proyecto del congresista Eloy Chaves, de 1923, que dio lugar a la creación, en virtud del Decreto N° 4.682, del Fondo de Jubilación y Pensiones para los empleados de los ferrocarriles. Esos trabajadores y sus familias tenían derecho a atención médica, medicamentos a precios especiales, jubilación y pensiones. No obstante, el sistema previsto no era general y tenía una estructura frágil. Las empresas crearon fondos de pensiones que frecuentemente no alcanzaron el número necesario de afiliados para establecer bases para el aseguramiento, es decir, no contaron con un número suficiente de contribuyentes para establecer una corriente de ingresos que garantizara el pago de prestaciones a largo plazo. El proyecto de 1923 incluyó dos principios universales de los sistemas de la seguridad social: el carácter contributivo y el límite de edad.

213. Conviene destacar que el límite de edad de 50 años establecido en el mencionado Decreto era superior a la esperanza de vida de los brasileños nacidos en el decenio de 1920. Aunque no se cuenta con datos demográficos sobre ese decenio, es posible llegar a tal conclusión sobre la base de las estimaciones del IBGE¹ correspondientes al período de 1950-1955, en que la esperanza de vida al nacer era de alrededor de 49 años en el Brasil.

214. En el cuadro 33 figuran estimaciones y previsiones sobre la esperanza de vida en el Brasil durante el período comprendido entre 1950 y 2015. El Comité también puede utilizar los datos para comprobar el aumento constante de la esperanza de vida entre la población brasileña, aspecto éste que guarda relación con los derechos económicos, sociales y culturales a que se refiere el Pacto.

215. El sistema de seguridad social basado en fondos de pensiones de las empresas, establecido en el decenio de 1920, pasó a ser el modelo adoptado en otros sectores de la economía.

216. Las deficiencias de los cuadros actuariales de los fondos de jubilación y de pensiones se pusieron de manifiesto en la formación del capital social. Las administraciones fueron objeto de un desmantelamiento técnico que les impidió velar por la salud financiera de los fondos a medida que aumentaban éstos y el número de beneficiarios.

CUADRO 33

Esperanza de vida al nacer¹², estimaciones y previsiones, 1950-2015

Período	Hombres	Mujeres
1950-1955	49,32	52,75
1955-1960	51,60	55,38
1960-1965	54,02	57,82
1965-1970	55,94	59,95
1970-1975	57,57	62,17
1975-1980	59,54	64,25
1980-1985	60,95	66,00
1985-1990	62,30	67,60
1990-1995	63,54	69,10
1995-2000	64,70	70,40
2000-2005	65,74	73,60
2005-2010	66,47	72,60
2010-2015	66,84	73,40

Fuente: CELADE/IBGE, Brasil, *Estimaciones y Proyecciones de Población, 1950-2025*, fascículo F/BRA, 1º de julio de 1994, págs. 65 a 76.

217. La primera crisis financiera y administrativa que sufrió el sistema de la seguridad social del Brasil se produjo en 1930, cuando el sistema fue objeto de una reestructuración y se hizo extensivo prácticamente a todas las categorías de trabajadores urbanos. En los años siguientes, se crearon seis importantes institutos nacionales para sustituir a los fondos de pensiones. Los institutos ya no se organizaban en el marco de cada empresa, sino en función de las categorías o grupos profesionales. Desde el decenio de 1930, la legislación mantuvo el carácter contributivo y el límite de edad de los 50 años (aumentado a los 55 años en 1960).

218. La reforma realizada en el decenio de 1930 reguló la jubilación de los funcionarios públicos, si bien preveía únicamente la jubilación por razones de invalidez, con prestaciones proporcionales al período de empleo. Ello constituyó una innovación, dado que, hasta entonces, habían existido sistemas de protección parcial para algunas categorías de funcionarios públicos y militares. En 1941, la Ley Militar, establecida en virtud del Decreto Ley N° 3094, refundió el sistema de pensiones para los militares.

219. El sistema de la seguridad social para los trabajadores del sector privado fue posteriormente objeto de una unificación jurídica e institucional progresiva. Los fondos de pensiones de las empresas y los correspondientes institutos entraron en un proceso de homogeneización de sus cálculos de costos y de sus planes de prestaciones con arreglo a la Ley Orgánica de la Seguridad Social (LOPS), lo que culminó en la aplicación del actual régimen general de la seguridad social (RGPS), a cargo del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).

220. Cuando se puso en marcha el nuevo sistema, se registraron balances de caja positivos porque el número de trabajadores que aportaban contribuciones era muy superior al del número de beneficiarios no activos. De 1986 a 1988, se realizaron más transferencias de la seguridad social al sector de la salud de

resultas de la puesta en marcha del Sistema Único de Descentralización de la Salud (SUDS). De 1988 a mediados de 1993, las transferencias al Sistema Único de Salud (SUS) representaban el 15% de todos los impuestos sobre la nómina que se recaudaban.

221. La universalización del régimen de la seguridad social, esto es, la protección social de todos, con independencia de que sean o no sean económicamente activo, data de fecha más reciente. En sus primeros 40 años de existencia, la legislación brasileña en materia de seguridad social se ocupaba especialmente de los trabajadores urbanos. El Estatuto del Trabajador Rural no se aprobó hasta 1963 y en su marco se previeron prestaciones que básicamente tenían la misma estructura que existe en la actualidad: prestaciones de jubilación por invalidez y vejez, prestaciones para los beneficiarios en caso de fallecimiento, atención médica y atención complementaria, subsidio de entierro y prestaciones por enfermedad. La pensión de jubilación del trabajador rural no se basaba en los años trabajados y sólo tenía derecho a ella a partir de los 65 años de edad; la cuantía equivalía al 50% del salario mínimo más elevado vigente en el país. Además, la legislación introdujo la cobertura para los accidentes de trabajo, con una nueva forma de prestación por enfermedad y de atención social que abarcaba también a los trabajadores rurales. Entre 1971 y 1975, se estableció un nuevo sistema en virtud de una serie de medidas legislativas, consistentes en leyes complementarias y decretos.

222. Las medidas adoptadas hasta entonces en el ámbito rural pueden considerarse muy limitadas en relación con las prestaciones a que tenían derecho los habitantes de las ciudades. Desde un principio, la universalización de la seguridad social del Brasil tropezó con graves problemas. El principal es el hecho de que no se respetaba el carácter contributivo, que era un principio universal del sistema de la seguridad social. El sector agrícola no contaba con condiciones de organización y financieras para hacer frente a los gastos de los servicios de la seguridad social, lo que entrañaba constantes transferencias de recursos de los sectores urbanos.

223. Se produjeron numerosas perturbaciones de resultas del mecanismo “de contabilidad recíproca” del período trabajado, que posibilitaba un aumento exponencial de las prestaciones reconocidas, sobre la base del período de tiempo transcurrido en un empleo no contributivo. Como ejemplo, cabe señalar el de una persona que comenzaba a trabajar a los 14 años, pero que no realizaba aportaciones a la seguridad social hasta los 40-41 años de edad, momento en que pagaba la contribución mínima. Posteriormente, esa persona obtenía un trabajo en una zona urbana y pagaba la contribución máxima durante 36 meses. Utilizando la contabilidad recíproca, la persona se podía jubilar incluso antes de cumplir los 50 años.

224. Los trabajadores eventuales de las empresas quedaron incluidos en el régimen de la seguridad social a partir de 1974. Los mayores de 70 años de edad y los incapacitados que no tenían cobertura de la seguridad social tuvieron derecho, desde entonces, con independencia de que hubiesen o no hubiesen contribuido, a un ingreso mensual durante el resto de su vida, con carácter de subvención. Se establecieron el subsidio de maternidad y el montepío para los trabajadores del servicio doméstico, al tiempo que las prestaciones por accidentes de trabajo se hicieron extensivas a los empleados de las zonas rurales. En la actualidad, el régimen de la seguridad social incluye también a los trabajadores autónomos y a los empresarios, que han de afiliarse obligatoriamente y aportar contribuciones periódicas a título individual.

225. Teniendo presente el principio de la universalidad, buena parte de esa ampliación de la cobertura de la seguridad social se llevó a cabo sin tener básicamente en cuenta el equilibrio económico y financiero del sistema. Muchas prestaciones se otorgaban sin que se hubiesen aportado las contribuciones pertinentes. Tampoco existía una relación igual entre las primas y el riesgo, habida cuenta de que la mayor parte de las nuevas prestaciones consistían en gastos inmediatos, sin un período de gracia mínimo. Algunas de ellas se pagaban inmediatamente después de la aprobación de la ley correspondiente, esto es, sin ningún período de gracia.

226. El aumento de las prestaciones fue posible únicamente merced a la existencia de reservas financieras sustanciales en el sistema. Ello fue un grave error estratégico del sistema de la seguridad social del Brasil.

227. Últimamente las cuentas de la seguridad social del sector rural han triplicado sus gastos. Alrededor de 4,5 millones de pensionistas y beneficiarios de las zonas rurales recibían inmediatamente el equivalente a la totalidad del salario mínimo en lugar de percibir la mitad, sin que existiera la correspondiente fuente financiera. La ampliación de las prestaciones a los trabajadores rurales y el establecimiento de la base de la prestación en la cuantía del salario mínimo, pese a ser un importante logro social, no son medidas adecuadas para que esas prestaciones sean financieramente viables y no se han realizado estudios para proponer alternativas.

228. El plan de financiación de las prestaciones que perciben los habitantes de las zonas rurales, sobre la base de una contribución del 2,5% de los ingresos brutos de la producción agrícola al por menor y la aportación procedente de la nómina de los trabajadores rurales, resulta manifiestamente inadecuado. De hecho, las aportaciones de las zonas rurales pueden considerarse insignificantes. Así, en 1996 las aportaciones representaban alrededor del 8,2% de los gastos totales en concepto de prestaciones de los habitantes de las zonas rurales.

229. La edad de jubilación en el sector rural ha disminuido de los 65 a los 60 años para los hombres y de los 60 a los 55 años para las mujeres. La recaudación de contribuciones de los trabajadores asegurados de las zonas rurales se ha suprimido temporalmente y se han establecido formas especiales de prueba de la condición de trabajador rural. Para poder ser incluido en el sector rural, solía ser suficiente con ser hijo de un productor; ello daba lugar a jubilaciones tempranas en las zonas urbanas y en el sector público, lo que frecuentemente entrañaba un elevado costo para el sistema, ya que no mediaban contribuciones de los beneficiarios.

230. El salario mínimo se estableció como base para seguir pagando las prestaciones. Se garantizó un ingreso mensual vitalicio a los ancianos y un ingreso mensual para los discapacitados, siempre que se probara que percibían ingresos bajos. Todas las prestaciones se calcularon de nuevo sobre la base del número de salarios mínimos que correspondían a esas personas en la fecha en que se les habían concedido las prestaciones.

231. Otro importante aspecto que debe incluirse en el análisis de la evolución de la seguridad social y las cuestiones que actualmente se están debatiendo es el establecimiento de un régimen jurídico único (RJU), que posteriormente se hizo extensivo a los empleados contratados en el marco de la LLR que trabajaban en administraciones independientes y encargadas de fundaciones; además, se reconoció el derecho a percibir una pensión completa, a la estabilidad y a otras prestaciones que anteriormente correspondían únicamente a los empleados de la administración pública.

232. En la sociedad brasileña hay una amplia gama de sistemas de seguridad social para los funcionarios públicos: en los planos federal, estatal y local; sistemas privados complementarios de carácter abierto y cerrado; y sistemas especiales para los miembros del Congreso, la judicatura y el Ministerio de Justicia. Todos esos sistemas funcionan paralelamente al régimen general de la seguridad social, administrado por el INSS. La existencia de numerosos sistemas y normas para el acceso a las prestaciones incrementan los gastos de funcionamiento del sistema de la seguridad social y no facilitan la lucha contra el fraude, al tiempo se prestan de alguna manera a privilegios y discriminaciones.

233. El sistema de la seguridad social se basa en un sencillo principio de distribución de cargas, es decir, las personas económicamente activas sufragán los gastos de las económicamente inactivas. De esa manera, la totalidad de los ingresos de la seguridad social obtenidos durante el año se utiliza para pagar prestaciones. No hay ninguna acumulación de reservas para el futuro. El sistema de distribución de cargas significa que las prestaciones que han de pagarse a quienes contribuyen actualmente a la seguridad

social, cuando sean inactivos, quedarán garantizadas por las aportaciones de las futuras generaciones de trabajadores.

234. En el decenio de 1950, ocho contribuyentes financiaban a un pensionista. En 1970 ese coeficiente se cifraba en 4,2 contribuyentes por cada pensionista. En el decenio de 1990, hay 2,3 personas que trabajan para que perciba prestaciones un pensionista. A finales de 2020, si continúan la tendencia existente, la proporción será de uno a uno. Esa tendencia resulta agravada por los cambios demográficos que se están produciendo en el Brasil, en el sentido que está aumentando la edad promedia de la población. Habida cuenta de la caída de la tasa de natalidad y del aumento de la esperanza de vida, el porcentaje de ancianos (personas de más de 65 años de edad) en relación con la población total puede llegar al 7,7% en 2020. Ello resulta más impresionante si se considera que ese porcentaje se cifraba en el 3,1% en 1970.

235. Las características actuales del sistema de la seguridad social brasileña contribuyen a una redistribución anómala de los ingresos, razón por la que el Gobierno insiste en su modificación. Como ejemplo, cabe mencionar la jubilación sobre la base del período de empleo. Los datos estadísticos muestran que quienes se jubilan sobre esa base tenían empleos estables o cambiaban de empleo con escasa frecuencia. La jubilación sobre la base del período de empleo suele dar lugar a la jubilación temprana del segmento de la población de mayores ingresos. Para los segmentos de bajos ingresos, que tienen más dificultades para acceder al mercado laboral, resulta muy arduo tener garantizada esa prestación, dado que la mayor parte de esas personas entra y sale de los sectores estructurado y no estructurado de la economía. Muchos de ellos no tienen incluso pruebas de haber realizado aportaciones a la seguridad social. Por consiguiente, pese a los propósitos iniciales, el mecanismo basado en el período de empleo ha alentado la jubilación temprana (el 78,3% de los hombres y el 83,9% de las mujeres tienen menos de 55 años de edad cuando empiezan a percibir las prestaciones). Ha pasado a ser un complemento de los ingresos, dado que únicamente el Brasil, a diferencia de los otros seis países que han adoptado esa norma, no exige que el beneficiario se retire del mercado laboral.

236. El hecho de que la edad promedia para recibir prestaciones sea baja da lugar a un aumento de la duración prevista de las prestaciones que perciben los hombres y las mujeres del Brasil en el marco de la seguridad social; es un período más largo que en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), a la que pertenecen los países más ricos del mundo. En 1993, el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) señaló que, como promedio, en tanto que un hombre de los países de la OCDE percibía una prestación durante 15,2 años, un pensionista brasileño la recibía durante 17,5 años. Del mismo modo, en tanto que una mujer de los países de la OCDE percibe su pensión durante 18,6 años, una jubilada brasileña la percibe durante 20 años.

237. La cuestión del déficit de la seguridad social es indudablemente importante. En 1992, la recaudación de contribuciones en concepto de seguridad social sobre la base de las nóminas fue suficiente para hacer frente a las prestaciones y a los costos de personal y del sistema de la seguridad social, así como para transferir alrededor del 15% de ese ingreso al sector de la salud. En la actualidad, la recaudación en concepto de seguridad social dista de ser suficiente para sufragar el pago de las prestaciones. Esa insuficiencia, sumada a los gastos en concepto de personal y otros conceptos, se ha compensado sistemáticamente mediante transferencias del Tesoro (mediante contribuciones sobre los ingresos y el impuesto COFINS para la financiación de la seguridad social), los rendimientos de las inversiones financieras y el balance de caja. En 1996, según datos correspondientes a precios deflacionados de diciembre de 1996, basados en el índice general de precios al consumo, los ingresos netos de la seguridad social (recaudación total menos transferencias a terceros) se cifraron en 41.500 millones de reales, en tanto que los gastos totales ascendieron a 50.000 millones de reales. Solamente el pago de las prestaciones se cifró en 42.600 millones de reales. Las transferencias de otras fuentes de la seguridad social ascendieron a 3.100 millones de reales, de los que 2.000 millones de reales procedieron del COFINS y 900,5 millones de reales procedieron del fondo de estabilización fiscal.

238. Los elevados niveles de riesgo de los ingresos de la seguridad social obedecen, en particular, al aumento del número de prestaciones y a la suma promedia de las prestaciones registradas en los últimos años. En 1991, el número de prestaciones en concepto de seguridad social ascendía a 12.473.738; en 1996, esa cifra pasó a 16.585.267, lo que representaba un 33% de aumento durante el cuatrienio. El aumento del número de beneficiarios de las zonas rurales es aún mayor: en 1991, recibieron prestaciones 4.103.089 personas, en tanto que en 1996 la cifra fue de 6.390.401, lo que constituía un aumento del 55,8% durante el cuatrienio.

239. La cuantía promedia de las prestaciones de la seguridad social también ha aumentado considerablemente. En 1988, la cuantía promedia de las prestaciones de la seguridad social destinadas a trabajadores urbanos se cifraba en 1,37 salarios mínimos. En 1995 ya equivalía a dos salarios mínimos, en tanto que en 1996 pasó a cifrarse en 246,80 reales, suma equivalente a 2,2 salarios mínimos. En las zonas rurales, la cuantía promedia de las prestaciones de la seguridad social se duplicó entre 1988 y 1995, ya que pasó de 0,52 salarios mínimos a 1,01 salarios mínimos. En 1996, alcanzó la cifra de 114 reales, equivalente a 1,02 salarios mínimos.

240. Cuando el Gobierno decidió efectuar un reajuste del 42,8% en las prestaciones de la seguridad social en mayo de 1995 y un reajuste del 15% en mayo de 1996, la cuantía de la base de la prestación siguió aumentando y pasó a representar un 22,5% de aumento en términos reales entre junio de 1994 y diciembre de 1996.

241. Paralelamente, de julio de 1994 a diciembre de 1996, la cuantía promedia real de las prestaciones aumentó un 19,3%, ya que pasó de 166 reales al ponerse en marcha el Plan Real a 198 reales.

242. Un déficit del 4,2% del PIB equivale en la actualidad a más de 30.000 millones de reales, es decir, alrededor de siete veces la recaudación prevista mediante el impuesto sobre las transacciones financieras (CPMF). Esa es la cifra estimada del déficit de la seguridad social para 2030. Si el sistema sigue inalterado, el déficit previsto será inevitable, aun en el caso que se establezcan hipótesis optimistas sobre el comportamiento de la economía.

243. Por ello, es necesario reformar el sistema de la seguridad social del Brasil. Éste ha de perseguir siempre objetivos sociales, de igualdad y de justicia, al tiempo que se ha de incrementar el papel del Estado en ámbitos fundamentales para el desarrollo social y el fomento y la protección de los derechos humanos.

244. El Gobierno del Brasil concibe la reforma del sistema de la seguridad social con arreglo a los principios indicados en el párrafo anterior. El objetivo fundamental de la reforma constitucional propuesta, ya presentada por el Gobierno al Congreso Nacional, es promover la justicia social eliminando los privilegios y perturbaciones que existen en el sistema de la seguridad social. Con las medidas propuestas, el Gobierno se esforzará por garantizar los derechos de los pensionistas y de las personas que se jubilarán en breve. Esas medidas permitirán que el sistema de la seguridad social pase de una situación inestable a otra de equilibrio sostenido.

245. De todos modos, las medidas previstas únicamente serán efectivas a mediano y a largo plazo, dado que el Gobierno ha optado por respetar los derechos adquiridos. Ello no constituye un desvío drástico del actual sistema público, basado en una simple distribución de cargas y de prestaciones definidas. El Gobierno se propone sustituir el sistema actual por un modelo privado obligatorio, basado en la capitalización de las contribuciones depositadas en cuentas individuales de ahorro, siguiendo la experiencia de otros países. Con arreglo a la estrategia elegida por el Gobierno, el modelo actual se reajustará gradual y constantemente, haciendo más hincapié en los principios universales que inspiran los sistemas de la seguridad social de los países más avanzados.

246. La reforma proseguirá mediante la inclusión en el sistema público y obligatorio de la seguridad social general de todos los trabajadores del sector privado. Paralelamente, el Gobierno fomentará el

establecimiento de planes de pensiones complementarios patrocinados por las empresas, que pueden entrañar el pago de contribuciones por parte de los empleados y los empleadores. Además, se establecerán incentivos para los trabajadores que deseen participar en programas de ahorro para complementar sus pensiones de jubilación. En el marco de la reforma, se ha propuesto la adopción de normas similares para las contribuciones y el pago de prestaciones con objeto de reducir las diferencias entre los diversos regímenes que existen en la actualidad. Los regímenes seguirán estando separados desde el punto de vista operacional, pero adoptarán normas financieras y sociales similares a las del régimen general de la seguridad social.

247. Los funcionarios públicos seguirán sometidos a un régimen especial y no estarán incluidos en el régimen general. El Gobierno propone establecer un fondo concreto para pensiones destinado a los funcionarios públicos, que se nutrirá de contribuciones de los propios funcionarios públicos y del Gobierno central. Los funcionarios militares y civiles contarán con un fondo especial de pensiones y, habida cuenta de las características concretas de sus profesiones, se establecerán para ellos una edad mínima y diferentes cuantías de pensiones. Se respetarán los derechos adquiridos por los pensionistas y beneficiarios de esos dos regímenes. Las normas estatales y locales en materia de seguridad social seguirán existiendo, pero se regirán por una legislación federal.

248. El régimen general de la seguridad social seguirá basándose en el sistema de la distribución de cargas. Con las medidas propuestas, el Gobierno considera que a largo plazo la seguridad social no sólo logrará superar sus actuales dificultades financieras, sino que también acumulará reservas para el caso de que se produzcan circunstancias económicas desfavorables. En términos técnicos, el mínimo deseable equivale a contar con reservas suficientes para pagar seis meses de prestaciones.

249. En las reformas se establece una edad mínima para percibir una pensión, siguiendo el ejemplo del resto del mundo. Los estudios actuariales y demográficos muestran que esa edad mínima es alrededor de los 60 años y se espera que se eleve a los 65.

250. Paralelamente, los estudios demográficos confirman que la esperanza de vida de los trabajadores urbanos y rurales que tienen entre 50 y 60 años de edad es prácticamente la misma, razón por la que no se justifica la diferenciación que existe en la actualidad. En 1995, se pagaron 280.540 prestaciones a personas mayores de 90 años de edad, de las que 69.152 vivían en zonas urbanas y 211.388 en zonas rurales.

251. Se pondrá fin a la jubilación en función del período de empleo. En la reforma propuesta de la seguridad social se sustituirá el período de empleo por el período de contribución. El Gobierno propondrá al Congreso Nacional que, sobre la base de los estudios de la viabilidad financiera y actuarial del sistema, se establezcan más contribuciones a los efectos del pago de la pensión de jubilación. Las pensiones proporcionales también se eliminarán y únicamente existirá una pensión correspondiente al período contributivo.

252. Las pensiones especiales están sufriendo transformaciones de resultas de la publicación de la Ley N° 9.032, de 1995, y la medida provisional 1.523, de 1996. Se trata de que perciban pensiones especiales únicamente los trabajadores expuestos a peligros para la salud. Hasta fecha reciente, se pagaban pensiones especiales a categorías profesionales completas. En esos casos, un empleado de oficina tenía la misma pensión especial que otro compañero suyo que estaba expuesto a peligros para la salud.

253. Los maestros, salvo los de primaria, ya no tendrán derecho a una pensión especial (que se pagaba a las mujeres tras 25 años de servicio y a los hombres tras 30 años de servicio) y habrán de haber aportado un mínimo de contribuciones para tener derecho a pensión.

254. Aunque el mantenimiento de la pensión especial para los maestros de primaria se justifica como compensación por los bajos sueldos y las malas condiciones de trabajo de esa categoría, es importante destacar que se trata de un círculo vicioso. Los bajos sueldos justifican la jubilación temprana, lo que, a su

vez, sobrecarga la nómina de los gobiernos locales e impide un aumento de los sueldos de los maestros de primaria. Esa tendencia ha dado lugar a que se destinen cada vez más recursos de los presupuestos locales para las personas económicamente inactivas y a un empeoramiento de la enseñanza primaria.

255. Por último, la reforma propuesta establece una edad mínima para continuar la inclusión dentro de la cuantía más baja (básica) de las prestaciones de la seguridad social. Asimismo, en el marco de la reforma propuesta por el Gobierno, se establece que los fondos privados de pensiones cerrados enmarcados en un sistema de capitalización que resulta insuficiente deben adaptar sus planes de pensiones actuarialmente al capital social con que ya cuenten y a la capacidad de contribución real no sólo de las empresas patrocinadoras, sino también de sus beneficiarios, y ofrecer prestaciones que estén más en consonancia con la realidad. El Gobierno no pretende impedir que las empresas públicas patrocinen fondos privados de pensiones cerrados, sino eliminar los privilegios y los excesos, lo que impone a la sociedad una carga no deseada por ésta o a la que no puede hacer frente por falta de capacidad financiera.

256. Otro importante aspecto de la reforma del régimen de la seguridad social son las medidas contra el fraude y la evasión fiscal y la modificación de los métodos de gestión para racionalizar la administración. Entre 1992 y 1996, alrededor de un millón de prestaciones irregulares fueron canceladas, 400 defraudadores o evasores de impuestos fueron condenados a penas de privación de libertad y se emprendieron más de 4.000 investigaciones por la policía federal y el Ministerio de Justicia. Los tribunales federales y el Ministerio de Justicia examinaron 57.945 casos de ejecución hipotecaria por impago de impuestos.

257. Mientras tanto, el proceso de recaudación administrativo ha mejorado merced al seguimiento de los principales deudores y al interés por agilizar los trámites procésales. En 1996, tras la adopción de medidas para simplificar y modernizar el sistema de inspección y de recaudación administrativa y judicial, los ingresos por deudas pendientes se duplicaron por comparación con el año anterior, cifrándose en 600 millones de reales.

258. A los efectos de ocuparse de la gestión fiscal, el Ministerio de Seguridad Social y Bienestar está procediendo a detectar automáticamente a los posibles evasores de impuestos cotejando datos de la base de datos sobre la sociedad nacional (CNIS) con datos de las listas de contribuciones a la seguridad social. El Gobierno ha puesto en marcha un sistema para evaluar mensualmente la actuación de los sectores encargados de establecer, inspeccionar y recaudar contribuciones para la seguridad social. En 1996, ello contribuyó a incrementar en términos reales los ingresos de la seguridad social en un 11% respecto de las cantidades recaudadas en 1995.

259. También está en marcha un programa para reestructurar e informatizar las oficinas de recaudación e inspección regionales (GRAF), cuya primera etapa entraña la capacitación de funcionarios públicos en nuevas técnicas de gestión.

260. La base nacional de datos sobre la sociedad (CNIS) se utiliza cada vez más para reunir, clasificar y refundir información sobre todos los brasileños económicamente activos que figuran en las diversas listas del Gobierno Federal. Así pues, la CNIS permitirá que se lleven a cabo investigaciones en línea sobre más de 250 millones de trabajadores y los resultados correspondientes se utilizarán por el INSS para conceder prestaciones, detectar fraudes y realizar inspecciones. Se considera que, en el plazo de cinco años, la CNIS permitirá que los trabajadores que vayan a jubilarse soliciten sus pensiones presentando su tarjeta de identidad en lugar de tener que presentar los numerosos documentos que se exigen en la actualidad para probar que se han realizado aportaciones a la seguridad social y el período de tiempo trabajado.

261. El Gobierno del Brasil, por conducto del Ministerio de Seguridad Social y Bienestar, se está esforzando de manera cada vez más activa por mejorar la calidad y la eficacia de los servicios prestados a los beneficiarios. En 1996 se firmaron 122 convenios con prestadores de servicios que abarcaban a 645.000 beneficiarios y contribuyeron a desmasificar las oficinas de la seguridad social. Paralelamente, los servicios prestados a los beneficiarios aumentaron mediante los centros de llamadas, que en 1996

registraron 3,2 millones de llamadas y 20.000 citas para recibir información. El último año, se instaló el servicio en línea en más de 100 puestos de la seguridad social y se informatizaron 952 puestos, que sumados a los ya informatizados ascendieron a 1.105.

262. En la esfera de la seguridad social se ha registrado una de las experiencias más innovadoras en relación con la utilización de los indicadores de rendimiento. Uno de los indicadores, a saber, el tiempo promedio que lleva la obtención de prestaciones, ha disminuido constantemente desde que comenzó a medirse. El tiempo promedio para la obtención de prestaciones de las oficinas de la seguridad social regional en todo el Brasil disminuyó de 66 días en 1994 a 29 días en diciembre de 1996. En diciembre de 1994 se tardaba más de 45 días en obtener el 41% de las prestaciones. En diciembre de 1996 ese porcentaje disminuyó hasta el 17% únicamente. En diciembre de 1994 el 69% de las oficinas de pensiones estaban informatizadas, en tanto que en la actualidad lo están el 90%.

263. En relación con los accidentes de trabajo, el sistema existente en el Brasil concede prestaciones, divididas en tres categorías, de la manera siguiente:

a) Prestación por accidente de trabajo. Tienen derecho a esta prestación los beneficiarios que viven en las zonas rurales o urbanas y son económicamente activos (salvo los empleados del servicio doméstico) y los beneficiarios especiales que están de baja de resultas de un accidente de trabajo. La prestación se concede, con independencia del número de aportaciones a la seguridad social, a partir del decimosexto día y llega hasta la fecha en que el beneficiario es dado de alta por el médico que corresponde. En el caso de un trabajador eventual o accidental¹³, éste comienza a tener derecho a la prestación el día siguiente del accidente (en caso de que el trabajador sea dado inmediatamente de baja) o cuando comience a recibir atención médica. Hay otros empleados a los que la empresa paga durante los primeros 15 días en que están de baja de resultas de accidente de trabajo. La cantidad que se les paga mensualmente se cifra en el 91% del sueldo o en el 91% de la cantidad con la que contribuyen en caso de que lo haga voluntariamente o la cuantía equivalente a un salario mínimo en caso de que se trate de beneficiarios especiales;

b) Pensión de invalidez de resultas de un accidente de trabajo. Esta pensión se concede a los beneficiarios de las zonas rurales o urbanas (salvo los empleados del servicio doméstico) que sean económicamente activos y a los beneficiarios especiales que se considere que no pueden trabajar y que no pueden ser objeto de rehabilitación. La pensión comienza a pagarse al día siguiente en que haya concluido el pago de la prestación por accidente de trabajo o inmediatamente después del accidente, en caso de que se confirme que el trabajador tiene una incapacidad total y definitiva nada más producirse el accidente. La prestación dura mientras el trabajador siga lesionado. En caso de que se considere que el beneficiario es apto para reanudar el trabajo, el INSS realiza una nueva evaluación y, una vez reincorporado al trabajo, se cancela automáticamente su pensión. La suma que percibe equivale al 100% de su sueldo o de la cantidad con que contribuye en caso de que sea un beneficiario voluntario o a un salario mínimo en caso de que sea un beneficiario especial. En caso de que el médico acreditado confirme que el trabajador accidentado requiere atención permanente por otra persona, la cuantía de la pensión de invalidez se aumenta en un 25%;

c) Prestación por discapacidad de resultas de un accidente de trabajo. Esta prestación se paga a los empleados de las zonas rurales y urbanas (salvo los empleados del servicio doméstico) y a los beneficiarios especiales de la seguridad social que, después de haberse recuperado de un accidente de trabajo, sufren secuelas que reducen su capacidad laboral. La indemnización se paga con independencia de la remuneración a que tenga derecho la persona, aun cuando coexista con otra prestación. Esta prestación por discapacidad tiene carácter compensatorio y su cuantía se cifra en el 50% del sueldo.

264. Además de las tres categorías indicadas, hay una prestación de la seguridad social por lesiones, a la que tienen derecho quienes hayan visto reducida su capacidad de resultas de una lesión distinta de un accidente de trabajo. Su cuantía equivale a la prestación mencionada en la letra b) *supra*.

265. El cuadro 34 *infra* muestra la cantidad y la cuantía de las prestaciones por discapacidad que paga la seguridad social.

266. En lo concerniente a la estructura de las prestaciones de la seguridad social, el Brasil también cuenta con una pensión de vejez, con ayuda para los ancianos y con un subsidio de maternidad. El subsidio de maternidad se examinará en detalle dentro de las observaciones sobre el artículo 20 del Pacto. En relación con las otras dos prestaciones, cabe mencionar que se trata de ayudas financieras a los ancianos, segmento éste de la población que merece especial atención a causa de su mayor vulnerabilidad.

CUADRO 34
Prestaciones de la seguridad social por accidentes, 1995-1999

Año	Número hasta diciembre	Cuantía (en millones de reales de junio 1999)
		Cuantía acumulada durante el año
1995	520 018	1 285.26
1996	532 516	1 444.81
1997	516 092	1 581.44
1998	506 254	1 704.15
1999	460 388	1 760.88

Fuente: *Anuario Estadístico da Previdéncia Social* y *Boletim Estatístico da Previdéncia Social*.

267. Para poder recibir una pensión de vejez, el beneficiario de la seguridad social ha de haber cumplido los 65 años de edad en el caso de los hombres y los 60 en el caso de las mujeres. Esos límites se rebajan en cinco años en el caso de los trabajadores de las zonas rurales. El período de gracia para la pensión de vejez se cifra actualmente en nueve años y medio y se incrementará gradualmente a 15 en 2011.

268. La persona de más de 67 años de edad que pruebe que no es autosuficiente -es decir, que no puede valerse por sus propios medios o carece de ayuda familiar- tiene derecho a recibir un salario mínimo mensual en concepto de beneficencia. Esta prestación se concede en los casos en que el ingreso familiar es inferior a la cuarta parte del salario mínimo per cápita; se nutre de fondos procedentes del Tesoro Nacional y no de contribuciones de la seguridad social. El 1º de enero de 1996 se suprimió una prestación similar, que consistía en un pago que se abonaba mensual y vitaliciamente con cargo a fondos procedentes de contribuciones a la seguridad social. Las personas que están beneficiándose de esa prestación la siguen percibiendo.

269. Los fondos de asistencia a los ancianos, que se enmarcan dentro del ámbito de la beneficencia, se pagan con cargo al Fondo Nacional de Bienestar Social (FNAS); las prestaciones se perciben por conducto de la seguridad social, que cuenta ya con una red estructurada para pagar prestaciones a un número mayor de personas y tiene un volumen más cuantioso de recursos.

270. El cuadro 35 muestra la cantidad de prestaciones pagadas a los ancianos y los gastos anuales acumulados en concepto de esas prestaciones.

271. Quienes padecen una invalidez permanente para trabajar son objeto de una atención especial en el sistema del Brasil. Quienes hayan contribuido al régimen de la seguridad social perciben una pensión de invalidez; en el caso de los no contribuyentes, se concede una prestación de asistencia social para los discapacitados (un salario mínimo), siempre que confirmen que no tienen suficientes ingresos. Para percibir una pensión de invalidez, se requiere un período de gracia de 12 meses, a menos que la invalidez sea el resultado de un accidente o de una enfermedad profesional. Se considera que los ingresos son

insuficientes, como en el caso del subsidio a los ancianos, cuando el ingreso familiar per cápita es inferior a la cuarta parte del salario mínimo.

272. En caso de fallecimiento, se paga una pensión al cónyuge/compañero, hijos o padres de los pensionistas o beneficiarios. Los hijos únicamente tienen derecho a la prestación si son menores de 21 años de edad y no existe ningún cónyuge con derecho a la pensión. A su vez, los padres de la persona fallecida únicamente perciben la prestación si no existe ningún cónyuge o hijos y medió una relación de dependencia.

273. Los cuadros 37 y 38 contienen datos sobre las pensiones por fallecimiento pagadas en el Brasil entre 1995 y 1999 y las prestaciones en concepto de accidentes de trabajo durante ese mismo período.

CUADRO 35
Prestaciones a los ancianos, 1995-1999

Año	Pensión de vejez		Beneficencia para los ancianos		Pensión mensual vitalicia de vejez	
	Número hasta diciembre	Cuantía (en millones de reales de junio 1999) Cuantía acumulada durante el año	Número hasta diciembre	Cuantía (en millones de reales de junio 1999) Cuantía acumulada durante el año	Número hasta diciembre	Cuantía (en millones de reales de junio 1999) Cuantía acumulada durante el año
1995	4 786 846	9 511,90	-	-	501 944	979,58
1996	4 843 234	9 629,76	41 992	27,03	459 446	837,92
1997	4 952 758	9 680,80	88 806	102,17	416 120	666,42
1998	5 147 524	10 369,15	207 031	230,33	374 301	624,32
1999	5 373 000	10 874,45	312 299	421,79	338 031	567,17

Fuente: Anuário Estatístico da Previdência Social y Boletim Estatístico da Previdência Social.

Notas: 1) La pensión mensual vitalicia de vejez fue suprimida en enero de 1996. A partir del año 1999, los datos se refieren al número de prestaciones existentes. 2) Normativa: Ley N° 8.213/91, LOAS - Ley Orgánica de Asistencia Social, artículo 2. Ley N° 8.742 de 7 de diciembre de 1993 y Decreto N° 1.774 de 18 de diciembre de 1995.

CUADRO 36
Prestaciones por discapacidad, 1995-1999

Año	Pensión de vejez		Subsidio de invalidez		Pensión de invalidez mensual vitalicia	
	Número hasta diciembre	Cuantía (en millones de reales de junio 1999) Cuantía acumulada durante el año	Número hasta diciembre	Cuantía (en millones de reales de junio 1999) Cuantía acumulada durante el año	Número hasta diciembre	Cuantía (en millones de reales de junio 1999) Cuantía acumulada durante el año
1995	2 029 989	4 198,18	-	-	701 341	1 358,19
1996	2 033 998	4 346,19	304 227	166,12	667 281	1 204,22
1997	2 070 256	4 473,81	557 088	728,04	626 497	983,66
1998	2 114 690	4 782,24	641 268	949,93	585 197	956,71
1999	2 203 741	5 101,08	720 274	1 098,66	547 693	902,64

Fuente: Anuário Estatístico da Previdência Social y Boletim Estatístico da Previdência Social.

Notas: 1) La prestación en concepto de ingreso mensual vitalicio se suprimió en enero de 1996. 2) Los datos de 1996 en adelante corresponden al volumen de las prestaciones existentes. 3) Normativa: Ley N° 8213/91, LOAS - Ley Orgánica de Asistencia Social, artículo 2, Ley N° 8742 de 7 de diciembre de 1993, Decreto N° 1744 de 19 de diciembre de 1995.

CUADRO 37
Pensiones por fallecimiento, 1995-1999

Año	Número hasta diciembre	Cuantía (en millones de reales de junio de 1999)
		Cuantía acumulada durante el año
1995	4 235 420	9 678.22
1996	4 394 420	10 401.00
1997	4 585 501	11 066.07
1998	4 714 454	12 090.27
1999	4 872 300	12 760.00

Fuente: *Anuário Estatístico da Previdência Social* y *Boletim Estatístico da Previdência Social*.

CUADRO 38
Prestaciones por accidentes de trabajo, 1995-1999

Año	Indemnización por discapacidad		Pensión de invalidez		Asistencia social por discapacidad	
	Número hasta diciembre	Cuantía (en millones de reales de junio de 1999) Cuantía acumulada durante el año	Número hasta diciembre	Cuantía (en millones de reales de junio de 1999) Cuantía acumulada durante el año	Número hasta diciembre	Cuantía (en millones de reales de junio de 1999) Cuantía acumulada durante el año
1995	65 101	242,93	85 168	245,52	197 503	252,32
1996	72 605	307,21	88 748	273,13	210 110	294,17
1997	79 495	374,01	94 415	307,45	225 489	353,16
1998	82 688	419,61	98 789	346,14	235 570	407,26
1999	77 347	422,29	104 432	377,06	244 974	442,90

Fuente: *Anuário Estatístico da Previdência Social* y *Boletim Estatístico da Previdência Social*.

274. El subsidio de desempleo es una prestación de la seguridad social que se nutre de fondos del FAT. Se creó en 1986 y está administrado por el Ministerio de Trabajo. Dentro de los 120 días siguientes al despido, el trabajador ha de solicitar el subsidio a las oficinas laborales regionales, las oficinas nacionales de empleo de los Estados (SINE) o a las sucursales de la caja de ahorros federal (*Caixa Económica Federal*).

275. El subsidio de desempleo se paga a los trabajadores del sector estructurado que han sido despedidos sin justificación y que contribuyen al régimen de la seguridad social. Abarca todas las categorías de trabajadores, salvo los empleados del servicio doméstico. Se concede a los desempleados que han estado económicamente activos durante 15 meses por lo menos en los últimos 24 meses o en los seis meses inmediatamente anteriores al despido. El número de pagos es de tres a cinco de manera sucesiva o alternativa por cada período de 16 meses; además, depende de la duración de la relación laboral en los 36 meses anteriores.

276. La cuantía de la prestación es de uno a tres salarios mínimos, en función de los ingresos percibidos por el empleado en los tres meses anteriores. En 1997, el gasto federal correspondiente al subsidio de desempleo se cifró en el 0,40% del PIB y los beneficiarios fueron alrededor del 65% de los trabajadores despedidos sin justificación. Entre 1986 y 1998 se otorgaron alrededor de 39 millones de subsidios.

CUADRO 39

Subsidio de desempleo: período de empleo y número de pagos en 1997

<i>Período de empleo</i>	<i>Número de pagos</i>
24 meses	5
12 a 24 meses	4
6 a 11 meses	3

277. Además de las prestaciones indicadas, cabe formular algunas observaciones sobre las prestaciones familiares, refundidas en el subsidio familiar y el Programa de Garantía de Ingresos Mínimos.

278. El subsidio familiar es una prestación de la seguridad social que se paga a los empleados cuyo ingreso mensual está por debajo de los 376,60 reales, por cada hijo menor de 14 años de edad que asiste a la escuela y por cada hijo discapacitado. Se trata de un subsidio mensual de 9,05 reales por hijo (cifras correspondientes a 1999). Los pensionistas con hijos en las mismas circunstancias también tienen derecho al subsidio familiar. En la Ley N° 9.876/99, publicada en diciembre de 1999, se estableció el requisito de demostrar la asistencia a la escuela para percibir el subsidio. El subsidio familiar corre a cargo del régimen de la seguridad social, pero es abonado por el empleador. De hecho, el empleador deduce de las cantidades que ha de pagar a la seguridad social la cuantía pagada a los empleados en concepto de subsidio familiar. No se dispone de datos anteriores a 1999, dado que hasta ese año no se establecieron el formulario del pago de impuestos con destino al Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio (FGTS) y el sistema de información sobre la seguridad social (GFIP), cuyos datos se utilizan para calcular el subsidio. El boletín del GFIP de 1999 mostraba que se habían destinado al pago de esa prestación 1.810 millones de reales (a valores de junio de 1999, ajustados en función del índice nacional de precios al consumo).

CUADRO 40

Subsidio de desempleo: gasto federal y número de beneficiarios en 1997

<i>Año</i>	<i>Gasto (en miles de reales)</i>	<i>% del PIB</i>	<i>Beneficiarios</i>
1994	1 547 498	0,44	4 030 799
1995	2 898 878	0,45	4 738 528
1996	3 309 167	0,42	4 359 092
1997	3 451 042	0,40	4 380 903

Fuente: IBGE - Contas Nacionais - Reproducido por Balbinotto y Zylberstajn (1999). Normativa: Constitución de 1988; Decreto-Ley N° 2284 de 1986; Decreto N° 92609; Ley N° 7998 de 1990; Ley N° 8.900 de 1994; resolución N° 64 del CODEFAT.

279. A su vez, el Programa de Garantía de Ingresos Mínimos se enmarca dentro del Ministerio de Trabajo y entran en juego por iniciativa de los gobiernos locales o mediante la actuación concertada del Gobierno Federal y los gobiernos locales, bajo la coordinación y administración del Ministerio de Educación. El Programa se concentra en familias con hijos de entre 7 y 14 años de edad que asisten a la escuela (en algunos lugares se incluye el grupo de edad entre 0 y 14 años). Para tener derecho a esa prestación, la familia ha de tener una renta per cápita de menos de la mitad del salario mínimo. Se prevé que aumentarán las intervenciones conjuntas del Gobierno Federal y de los gobiernos locales al aumentar anualmente en un 20% la participación de los Estados del Brasil, lo que significa que, para 2002, participarán 3.300 gobiernos locales. Los gobiernos locales prestan apoyo al Programa haciéndose cargo del 50% de los gastos de las actividades correspondientes, que pueden adoptar la forma de servicios

socioeducativos, de salud o de asistencia social o actividades culturales extradocentes destinadas directamente a los beneficiarios de entre 7 y 14 años de edad.

280. En septiembre de 1999, 786 gobiernos locales ya se habían integrado en el Programa, lo que representaba un total de 784.823 beneficiarios de entre 7 y 14 años de edad. El total de familias beneficiarias era de 393.347 y la prestación promedia por hijo en la escuela ascendía a 34,87 reales.

281. El Gobierno del Brasil considera importante indicar al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales los recursos financieros destinados a la seguridad social, como porcentaje del PIB, tal como se muestra en el cuadro 41.

282. Con objeto de facilitar al Comité nuevos datos para que pueda analizar el gasto social a nivel federal, el Gobierno del Brasil informa a continuación sobre la cuantía de las prestaciones de la seguridad social como porcentaje del PIB¹⁴. Entre 1995 y 1998, el porcentaje fue aumentando de la manera siguiente: en 1995, el 4,98%; en 1996, el 5,19%; en 1997, el 5,42%; y en 1998, el 5,98%.

CUADRO 41
Porcentaje del PIB correspondiente a la seguridad social (%)

Sectores	Años			
	1994	1995	1996	1997
Salud	2,02	2,16	1,71	1,97
Seguridad social	5,27	5,43	5,68	5,57
Asistencia	0,18	0,6	0,17	0,25
Subsidio de desempleo	0,36	0,44	0,44	0,41
Gastos de la seguridad social del Gobierno central	2,27	2,44	2,22	2,27
Total parcial (a)	10,10	10,63	10,22	10,47
Gasto total social a nivel federal (b)	12,18	12,42	11,85	12,17
(a)/(b)	0,83	0,86	0,86	0,86

Fuente: SIAFI/SIDOR. Preparado por: IPOS/IPEA.

283. En lo tocante a la relación entre las pensiones de la seguridad social y los planes de pensiones del sector privado, es preciso mencionar que la seguridad social del Brasil garantiza el pago de prestaciones hasta una cuantía máxima, reajustada anualmente con arreglo al costo de la vida. En 1999, esa cuantía ascendía a 1.255,32 reales, suma que percibía aproximadamente el 88% de los beneficiarios.

284. Por lo que respecta a las pensiones, en el Brasil existen fondos de pensiones complementarios de carácter “abierto” y “cerrado”. Los de carácter abierto pueden ser contratados con una institución financiera por cualquier persona; muchos de esos planes ofrecen otros servicios, como los seguros de vida y de desempleo. El acceso a los planes de pensiones cerrados está limitado a ciertos grupos de empleados, que trabajan generalmente en la misma empresa.

285. Con objeto de incentivar las pensiones complementarias, el Gobierno del Brasil ha propuesto, en diversos proyectos de ley enviados al Congreso Nacional y que éste está examinando, que se flexibilice la normativa sobre fondos de pensiones a fin de que éstos sean más transparentes y competitivos e incluyan a un mayor número de beneficiarios. El Gobierno considera que la mejora del sistema de la seguridad social complementario permitiría que los beneficiarios no sólo optaran por la institución que les resultara más

adecuada, sino también que decidieran libremente mantenerse dentro de un determinado plan o cambiarlo por otro y transferir a este último la suma de los recursos ya acumulados.

286. Además, el Gobierno se esfuerza por alentar la participación en fondos de pensiones complementarios de carácter voluntario entre las personas económicamente activas del sector privado, por lo cual ha adoptado medidas que refuerzan la supervisión y aumentan la competitividad en el mercado abierto de fondos de pensiones complementarias destinados a la población en general, fondos éstos que ya no están restringidos a determinados grupos de trabajadores. Está aumentando el número de personas que contribuyen a esos planes, especialmente entre la clase media. Las razones fundamentales son la posibilidad de hacer planes a largo plazo, la estabilidad y la idea cada vez más generalizada de que la seguridad social debe concentrarse en garantizar las pensiones básicas.

287. En el caso de los funcionarios públicos, dado que la cuantía de la prestación equivale al último sueldo percibido antes de la jubilación, no existe ningún plan complementario de pensiones. No obstante, habida cuenta de los cambios legislativos para flexibilizar los planes de pensiones, tal vez puedan crearse los fondos de pensiones mencionados. En el futuro, se podrá contratar a funcionarios públicos con sujeción al sistema de empleo del sector privado, pero éstos tendrán una pensión que no podrá exceder de ciertos límites. A este respecto, el Congreso Nacional está estudiando un proyecto de ley para regular el establecimiento de fondos de pensiones para los funcionarios públicos.

288. En el Brasil, la seguridad social tiene un carácter general debido a sus características contributivas y de asistencia social, razón por la que engloba a todos los grupos de trabajadores.

289. En lo tocante a los grupos vulnerables o no protegidos y a su amparo por la seguridad social, es preciso mencionar que la mayor parte de esas personas forma parte del sector no estructurado de la economía. En 1998, los datos de la PNAD y el IBGE mostraban que únicamente el 16,1% de los trabajadores autónomos realizaban contribuciones a la seguridad social. La Ley N° 9876 de noviembre de 1999 intentó arbitrar una solución adecuada para esta situación y, con objeto de fomentar las contribuciones por parte de los trabajadores autónomos, reconoció, entre otros, el derecho al subsidio de maternidad, redujo la contribución cuando el trabajador autónomo era contratado por una empresa y simplificó las categorías de contribuyentes. Con objeto de proteger a ese segmento vulnerable, el Ministerio de Seguridad Social y Bienestar estableció el Programa de estabilidad social, que amplía la cobertura del sistema existente. Ese Programa se aplica de manera descentralizada por conducto de comités regionales y tiene por objeto informar mejor a los trabajadores acerca de la importancia de la protección que brinda la seguridad social.

290. En lo tocante a la asistencia internacional para el pleno ejercicio del derecho reconocido en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Gobierno del Brasil señala que tiene concertados acuerdos de seguridad social con los diez países siguientes: la Argentina, Cabo Verde, Chile, España, Grecia, Italia, Luxemburgo, el Paraguay, Portugal y el Uruguay. El objetivo común de todos esos instrumentos es garantizar derechos en materia de seguridad social a las personas económicamente activas y a sus familiares a cargo cuando residan en los países signatarios o se hallen en tránsito en uno de ellos. Los acuerdos permiten que el residente de un país solicite una prestación reconocida en la legislación de la seguridad social del país de origen sin tener que trasladarse o nombrar a un representante legal. En el caso de una prestación por discapacidad, el examen correspondiente se lleva a cabo en el país de residencia y se envía al país de origen del beneficiario.

291. En concreto, los acuerdos bilaterales firmados por el Brasil disponen lo siguiente:

- a) tratamiento igual en los países que correspondan de los beneficiarios brasileños y de sus familiares a cargo, así como los extranjeros y sus familiares a cargo;
- b) acumulación de los períodos de aseguramiento y otros períodos similares a los efectos de la adquisición, el mantenimiento y la recuperación de derechos y para calcular las prestaciones: la

legislación de ambos países reconoce los períodos de actividad o aseguramiento respectivos a los efectos del derecho a las prestaciones;

c) atención médica para los pensionistas o beneficiarios y sus familiares a cargo que se encuentren provisionalmente o en tránsito: la seguridad médica se presta en el marco de las redes de previsión social establecidas oficialmente en los países signatarios y sus gastos corren a cargo del país de residencia del beneficiario;

d) pago de subsidios por el Estado al beneficiario que reside en otro Estado firmante: el Brasil tiene establecidos mecanismos con España y Grecia, en cuyo marco se efectúan pagos a los beneficiarios brasileños residentes en ambos países, acreditándolos directamente en sus cuentas corrientes. En el caso de los beneficiarios brasileños que residen en Portugal, el pago se efectúa mediante una organización filial designada por el Gobierno portugués. Se está negociando con el Banco del Brasil la posibilidad de efectuar los pagos mediante acreditación en la cuenta corriente en el caso de Italia y en otros países con los que el Brasil tiene firmados acuerdos de seguridad social;

e) aplicación de las leyes de seguridad social del país de origen de los empleados de las empresas con sede en alguno de los países firmantes cuando los empleados se trasladan, por razones de trabajo, a otro de esos países.

292. En los estudios ya realizados, se observó que había otros diez países con estrechos vínculos culturales, económicos, sociales y políticos con el Brasil o cuyas corrientes migratorias justificaban la concertación de acuerdos bilaterales de seguridad social. Esos países son los Estados Unidos de América, el Japón, Alemania, Francia, los Países Bajos, Suiza, el Canadá, la República de Corea y Suriname. Se está negociando un acuerdo con los Países Bajos.

293. Tal vez se negocien y firmen nuevos acuerdos bilaterales en materia de seguridad social con países vecinos del Brasil, de resultas de un proyecto destinado a efectuar un estudio de las regiones en las fronteras y evaluar exactamente los servicios que se prestan en el marco de la seguridad social y el papel positivo que pueden desempeñar los acuerdos de esa índole.

294. Además, el Gobierno del Brasil desea indicar en su informe al Comité que se está tramitando en el Congreso Nacional el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social firmado por el Brasil con otros países del MERCOSUR.

295. Así pues, el Gobierno del Brasil atribuye gran importancia a la asistencia internacional a los efectos de mejorar las normas de promoción y protección de los derechos reconocidos en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Artículo 10

296. En lo tocante a los instrumentos internacionales sobre los derechos reconocidos en el artículo 10 del Pacto a los que debe hacerse referencia, tal como recomienda el Comité, el Gobierno del Brasil manifiesta lo siguiente:

a) Convención sobre los Derechos del Niño. El Brasil firmó la Convención y la ratificó el 24 de septiembre de 1990. La Convención entró en vigor en el Brasil el 23 de octubre de 1990 y fue promulgada por el Decreto N° 99710 de 21 de noviembre de 1990. Con respecto a los derechos del niño y a los instrumentos para protegerlos y promoverlos en el marco de las Naciones Unidas, es de destacar que, durante la Cumbre del Milenio, celebrada recientemente en Nueva York, el Vicepresidente del Brasil firmó los Protocolos Facultativos de la Convención, relativos, respectivamente, a la participación de niños en los conflictos armados y a la venta de niños, a la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Está a punto de concluir la tramitación de ambos textos a los efectos de su presentación al Congreso Nacional;

b) Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. El Brasil firmó la Convención y la ratificó el 1º de febrero de 1984¹⁵. Fue promulgada por el Decreto N° 89406 de 20 de marzo de 1984. Se está analizando la firma del Protocolo Facultativo de la Convención, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999;

c) Convenio de la OIT sobre la protección de la maternidad (revisada), 1952 (Nº 103). El Brasil ratificó el Convenio el 18 de mayo de 1965. La última Conferencia Internacional del Trabajo aprobó el texto revisado de la OIT. Es de destacar que la legislación del Brasil supera las recomendaciones del Convenio N° 103 y de su texto revisado;

d) Convenio de la OIT sobre la edad mínima, 1973 (Nº 138). El Brasil incorporó ese Convenio a su legislación en virtud del Decreto Legislativo N° 170/1999. El instrumento correspondiente de ratificación fue entregado a la OIT durante la última Conferencia Internacional del Trabajo.

297. En sus directrices sobre la presentación de informes, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales pide que se formulen observaciones sobre el significado de la familia en la sociedad. En el Brasil, el modelo más frecuente es el de familia con hijos (más de dos tercios de las familias), seguido por las parejas sin hijos o las familias monoparentales, en las que la responsabilidad recae primordialmente en la mujer. La familia desempeña un papel importante en el sistema de solidaridad social y, en cierta medida, sirve para prestar asistencia a las personas vulnerables. El derecho a constituir una familia está plenamente garantizado y, con arreglo a la legislación, los padres, aun cuando estén separados, son responsables de sus hijos a cargo.

298. En lo concerniente a la edad adulta, el Código Civil determina que los menores de 16 años de edad no pueden realizar personalmente actos que entrañen responsabilidad civil. De los 16 a los 21 años, la incapacidad de realizar determinados actos es relativa. Con arreglo al Código Civil, pueden declararse nulas las obligaciones contraídas por los mayores de 16 años pero menos de 21 sin la autorización de sus representantes legítimos o de su tutor.

299. La incapacidad legal de los menores cesa al cumplir los 18 años de edad o por legitimación de uno de los padres, fallo judicial, matrimonio, desempeño real de un empleo público, terminación del primer ciclo de la enseñanza secundaria, obtención de un título de enseñanza superior o constitución de una sociedad civil o mercantil con sus propios recursos.

300. A los efectos del servicio militar, la incapacidad civil de los menores cesa el día en que cumplen los 17 años de edad. Desde el punto de vista de la legislación civil, la mayoría de edad se fija en los 21 años, momento en que la persona puede realizar actos con efectos jurídicos.

301. Desde el punto de vista del Código Penal, el Estatuto del Niño y el Adolescente, aprobado en 1990, introdujo nuevos conceptos para la promoción y protección de los derechos de los niños y adolescentes. En el plano internacional y en el marco de los organismos especializados de las Naciones Unidas se reconoce que el Estatuto es una norma jurídica innovadora, incluso cuando se compara con la legislación de países con mayor tradición en ese ámbito. El Estatuto es innovador porque modifica considerablemente el concepto de protección de los menores. Hasta los 12 años de edad, los menores no son imputables y entre los 12 y los 18 años de edad están sometidos a leyes y tribunales especiales. Aunque esa legislación es innovadora, el Gobierno del Brasil reconoce que su aplicación no ha alcanzado el nivel deseado para promover y proteger los derechos de los niños y adolescentes. El Gobierno reitera su determinación de seguir esforzándose por que el Estatuto plasme en realidades concretas.

302. Las normas jurídicas relacionadas con los niños y adolescentes son las siguientes: artículos 6, 9 y 154 a 156 del Código Civil; artículo 73 de la Ley del Servicio Militar (Ley N° 4375 de 17 de agosto de 1974) y Estatuto del Niño y el Adolescente (Ley N° 8069 de 13 de julio de 1990).

303. En lo tocante a las formas oficiales y semioficiales de asistencia y de protección a la familia, la Constitución, a los efectos de la protección del Estado, reconoce como unidad familiar la unión estable de

un hombre y una mujer. Los matrimonios religiosos producen efectos civiles; la ceremonia de matrimonio civil es gratuita.

304. El derecho al matrimonio queda garantizado en la Constitución y el Código Civil. No obstante, en el Libro I, que contiene disposiciones sobre los derechos de la familia, el Código Civil establece las siguientes limitaciones al matrimonio antes de los 21 años de edad: para contraer matrimonio, las mujeres menores de 16 años y los hombres menores de 18 han de contar con el consentimiento de los padres (o autorización de un tribunal en caso de desaparición de los padres). En la legislación se establecen otros impedimentos para el matrimonio, a saber: el matrimonio entre ascendientes y descendientes; entre hermanos; entre un hijo o hija adoptado y su hermano o hermana con arreglo al derecho civil; entre personas casadas; entre el tutor o tutora y su pupilo o pupila; y el matrimonio de las personas sujetas a la patria potestad (límite de edad).

305. Los padres son responsables de la manutención, la custodia y la educación de sus hijos. Las normas aplicadas al respecto son la Constitución Federal (art. 226) y el Código Civil (Libro I, art. 183 y siguientes y el art. 0231).

306. La protección de la maternidad, la asistencia preescolar y la escolarización, entre otras medidas estatales, tienen por objeto proteger a los ciudadanos desde el punto de vista individual y familiar. En el marco de la asistencia social, se reconocen prestaciones similares en forma de subsidio de maternidad y subsidio familia.

307. Desde diciembre de 1999, se concede el subsidio de maternidad a todas las mujeres afiliadas a la seguridad social, con independencia de su situación en el mercado de trabajo. El sistema de protección de la maternidad se basa en las siguientes disposiciones jurídicas y constitucionales: Constitución Federal de 1988 (art. 7, xviii; art. 203, I y art. 208, iv); Convenio de la OIT N° 103; LLR (título III, cap. III, secc. V).

308. Antes de 1999, el subsidio de maternidad no se concedía a las trabajadoras autónomas, las empresarias y las mujeres afiliadas voluntariamente a la seguridad social, aunque sus ingresos fueran objeto de las deducciones correspondientes. El objetivo de la reciente modificación es hacer extensivas esas prestaciones a todas las asalariadas y trabajadoras autónomas. También tienen derecho a la prestación las mujeres que trabajan en el sector no estructurado de la economía. La legislación reconoce el subsidio de maternidad y otros medios de protección a las funcionarias públicas.

309. Para tener una idea clara del alcance de la protección de la maternidad, es preciso tener en cuenta dos aspectos: la protección de las trabajadoras y la protección de sus hijos.

310. En lo tocante a la protección de las madres trabajadoras, se aplica el principio de la no discriminación por el embarazo (LLR, art. 391, encabezamiento y párrafo único). En consecuencia, se garantizan los derechos siguientes: licencia de maternidad (Constitución Federal de 1988, art. 7, xviii y LLR, art. 392); mantenimiento del salario, de los derechos y de las prestaciones durante la licencia de maternidad; reincorporación al mismo puesto de trabajo que se tenía antes de disfrutar de la licencia de maternidad (LLR, art. 393); rescisión del contrato de trabajo en caso de que la actividad laboral entrañe peligros durante el embarazo (LLR, art. 394); y descanso remunerado en caso de aborto y reincorporación al mismo puesto de trabajo que se tenía antes de disfrutar de la licencia (LLR, art. 395).

311. Además, en el caso de la mujer trabajadora embarazada se prohíbe su despido arbitrario o injustificado desde la confirmación del embarazo hasta cinco meses después del parto. Se trata de mantener provisionalmente el puesto de trabajo de las embarazadas, según lo dispuesto en la Ley de disposiciones constitucionales transitorias (art. 10, II, b). La terminación del contrato de trabajo de las empleadas durante ese período no garantiza su derecho a la reincorporación, sino únicamente el derecho al sueldo y a las prestaciones correspondientes a ese período y a los efectos pertinentes. A este respecto, el Tribunal Superior del Trabajo ha establecido precedentes incuestionables (dictamen N° 244 del TST).

312. En cuanto a la protección de la infancia, la LLP establece dos períodos especiales de descanso de 30 minutos durante las horas de trabajo con objeto de que las madres puedan alimentar a sus hijos hasta los seis meses de edad (LLT, art. 396). La LLT recomienda que las entidades paragubernamentales (SESI, SESC, LBA) y otros organismos públicos dedicados a velar por el bienestar de la infancia mantengan, con arreglo a sus capacidades, guarderías y jardines de infancia en zonas de gran concentración de trabajadores con objeto de atender especialmente a los hijos de las trabajadoras (LLT, art. 397).

313. La licencia de maternidad dura 120 días, divididos en dos períodos: 28 días antes y 92 días después del parto. La madre puede optar por disfrutar de los 120 días de licencia de maternidad durante un único período después del parto.

314. La prestación básica reconocida a las trabajadoras durante la licencia de maternidad es el subsidio de maternidad (Constitución Federal de 1988, art. 7, xviii), que se paga directamente por la seguridad social. El Estado tiene la obligación de promover la organización de actividades y la prestación de servicios en las esferas de la salud pública y del bienestar en beneficio de los necesitados, incluidas las mujeres trabajadoras durante el embarazo y la licencia de maternidad (Constitución Federal de 1988, art. 198, ii y art. 203, i).

315. Desde diciembre de 1999, la prestación, correspondiente a un mes de salario completo de la empleada, se paga directamente por la seguridad social. Antes de esa fecha, el subsidio de maternidad de las empleadas domésticas y las trabajadoras autónomas se pagaba por la seguridad social, en tanto que el subsidio de todas las demás trabajadoras era responsabilidad de las empresas que les daban empleo, aun cuando esa cifra corriera a cargo de la seguridad social.

316. Los gastos médicos, que es otra de las prestaciones reconocidas por el Estado, corren a cargo de un sistema de salud pública gratuita en la medida de sus capacidades. El cuadro 42 muestra los pagos en concepto de subsidio de maternidad entre 1995 y 1999:

CUADRO 42
Subsidio de maternidad, 1995-1999

<i>Año</i>	<i>Número hasta diciembre</i>	<i>Cuantía (en millones de reales de junio de 1999), acumulada durante el año</i>
1995	14 895	14,77
1996	20 214	22,98
1997	27 094	34,50
1998	34 175	48,97
1999	38 176	63,86

Fuente: Anuario Estadístico de la Seguridad Social y Boletín Estadístico de la Seguridad Social.

317. Según el ordenamiento jurídico del Brasil, todas las trabajadoras tienen derecho a la protección de la maternidad en los términos explicados *supra*. Sin embargo, en la práctica ese derecho se infringe en el caso de las trabajadoras que carecen de tarjeta de inscripción en el registro de empleados (el sector no estructurado). Ello es así porque no se tiene constancia de su registro como trabajadoras que contribuyen a la seguridad social, lo que facilita el incumplimiento de las normas al respecto. El Gobierno está estableciendo mecanismos de supervisión para hacer frente a esa situación. Uno de los modos de impedir esa práctica es regularizar la situación de las trabajadoras, incorporándolas al sector estructurado (es decir, procediendo a su inscripción en el registro). En el caso de que ello no se haga, se interpondrán acciones contra el empleador, quien habrá de pagar una multa (multa administrativa).

318. La atención de la salud abarca a todas las mujeres brasileñas. No obstante, las prestaciones relacionadas con el trabajo quedan limitadas a las trabajadoras que contribuyen a la seguridad social.

319. A este respecto, en las directrices del Comité se pide que los Estados aborden la cuestión del trabajo infantil. El Gobierno del Brasil desea destacar que la lucha contra el trabajo infantil -así como contra el trabajo irregular de los adolescentes- constituye una de sus prioridades, particularmente por lo que respecta a las formas intolerables de trabajo que afectan a la salud, la seguridad y el desarrollo moral de los niños y jóvenes.

320. Esa cuestión figura dentro del programa de política social del Gobierno y entraña una ardua tarea para éste y para la sociedad. No obstante, el Gobierno reconoce que le incumbe una responsabilidad primordial a los efectos de formular políticas, promulgar legislación y adoptar estrategias y medidas encaminadas a eliminar el trabajo infantil, particularmente en sus manifestaciones intolerables, dado que es incompatible con la ética de una sociedad democrática resuelta a garantizar la justicia y la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos.

321. Con todo, el trabajo infantil es una cuestión compleja. En un país con las características del Brasil, han de tenerse en cuenta diversos factores para analizar ese problema. Su existencia se vincula ciertamente con la pobreza, la desigualdad y la exclusión social; con factores de carácter cultural y económico y con la organización social de la producción; con las diferentes mentalidades regionales respecto de la valoración del trabajo, en el sentido de reclutar a los niños como fuerza de trabajo para evitar que estén ociosos y puedan cometer delitos; con factores vinculados a formas tradicionales y familiares de organización económica, particularmente en el caso de las explotaciones agrícolas en pequeña escala¹⁶.

322. Admitiendo la existencia de ese problema en el Brasil y su complejidad, el Gobierno se ha esforzado por establecer, en estrecha colaboración con la sociedad, instrumentos, instituciones y programas para luchar contra todas las formas de trabajo infantil. A este respecto, son importantes no sólo las cifras que muestran la incorporación prematura de los niños a la población activa, sino también la naturaleza del trabajo que realizan, particularmente habida cuenta de las condiciones laborales, los peligros y los abusos a los que se exponen los niños que trabajan.

323. En el Brasil, los casos de trabajo infantil de alto riesgo se dan en las zonas rurales, los hornos de carbón, las canteras, la explotación del sisal, las agroempresas dedicadas a la caña de azúcar y las salinas. En las zonas urbanas, se dan en el sector no estructurado y en algunas actividades estructuradas, como la fabricación de zapatos en ciertas zonas. Además, hay niños que llevan a cabo actividades ilícitas, antisociales y de alto riesgo, como la prostitución y el tráfico de estupefacientes.

324. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha elaborado una relación de los siguientes factores que, individual o colectivamente, dan lugar a que el trabajo a una edad demasiado temprana redunde en perjuicio del desarrollo educativo, psicológico y social de los niños: i) el trabajo en régimen de jornada completa a una edad temprana; ii) las jornadas de trabajo largas; iii) el trabajo que genere situaciones de estrés físico, social o psicológico o que entrañe un menoscabo para el pleno desarrollo psicológico y social del niño; iv) el trabajo en las calles en condiciones peligrosas para la salud y la integridad física y moral de los niños; v) el trabajo que constituye un obstáculo para la asistencia a la escuela; vi) el trabajo que entraña una excesiva responsabilidad para la edad de los niños; vii) el trabajo que pone en peligro o amenaza la dignidad y la autoestima de los niños, particularmente cuando consiste en trabajo forzado y de explotación sexual; y viii) el trabajo no remunerado.

325. La cuestión de trabajo infantil en el Brasil también ha de considerarse desde la perspectiva de la actividad familiar. Ni siquiera los datos más recientes de la PNAD correspondientes a 1999 abarcan el trabajo de los niños en la familia. No obstante, habida cuenta de la importancia del fenómeno, el IBGE está llevando a cabo una investigación en ese ámbito.

326. En muchos casos, resulta difícil determinar la existencia de trabajo infantil, ya que los empleadores en general no contratan directamente a los niños. Por ejemplo, se puede contratar a los padres para que realicen un trabajo de confección o monten o fabriquen piezas. Como tienen que cubrir la cuota de producción, los padres ponen a toda la familia a trabajar en el hogar, donde el control resulta prácticamente imposible.

327. En la Constitución de 1988 se fija la edad mínima para trabajar en los 14 años. Entre los 12 y los 14 años, los niños pueden trabajar únicamente como aprendices. El Gobierno del Brasil ha remitido al Congreso Nacional un proyecto de reforma constitucional por el que se considerará ilegal el trabajo de los niños menores de 14 años, aun cuando trabajen de aprendices. En el Estatuto del Niño y el Adolescente, de 1999, se incluyen algunos de los principios del Convenio N° 138 de la OIT, en el que se establecen la edad mínima para la incorporación al mercado laboral y algunas restricciones al trabajo de los menores de 14 años.

328. En cuanto a las medidas adoptadas por el Gobierno para eliminar el trabajo infantil, es de destacar que, en los últimos años, se ha puesto en marcha un marco jurídico al respecto. En cada Estado, se ha establecido una comisión estatal contra el trabajo infantil, dependiente del Ministerio de Trabajo. En el Ministerio de Justicia se ha creado un Consejo Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente (CONANDA). En el Ministerio de Justicia también se han creado consejos de los derechos del niño y del adolescente y consejos de custodia en los planos estatal y municipal.

329. Para integrar sus iniciativas en esa esfera, el Gobierno Federal ha creado un Grupo de Represión del Trabajo Forzado de los Niños (GERTRAF), integrado por siete ministerios y coordinado por el Ministerio de Trabajo. El esfuerzo principal para integrar las actividades gubernamentales y de la sociedad corresponden al Foro Nacional para la prevención y eliminación del trabajo infantil, que cuenta con el apoyo del UNICEF y de la OIT. El Foro ha preparado un plan de acción integral (PAI), en cuyo marco se conceden becas a las familias que evitan que sus hijos trabajan y los mantienen en la escuela.

330. La sensibilización respecto del problema y los medios que están arbitrando el Gobierno y la sociedad para ponerle remedio se han puesto de manifiesto en foros nacionales e internacionales y en documentos dedicados al trabajo infantil. Pese a los progresos realizados a efectos de sensibilizar sobre el problema y poner en práctica iniciativas, aún queda mucho por hacer no sólo con respecto a la formulación de nuevas estrategias, sino también respecto a la coordinación institucional dentro y fuera de los diversos sectores del Gobierno a los efectos de ampliar las actividades encaminadas a luchar contra el trabajo infantil.

331. A continuación se exponen las características del trabajo infantil en el Brasil. Ese análisis, realizado en la segunda mitad del decenio de 1990, se hace eco de los datos recogidos por el IBGE¹⁷. Es de destacar que, desde entonces, se han realizado exámenes y análisis más completos en los que se ha observado una disminución de esa tendencia. Ello puede apreciarse en la PNAD correspondiente a 1999, que mostraba que el porcentaje de niños de 5 a 14 años que trabajaban había disminuido del 11% en 1995 al 9% en 1999. De los 2.908.341 niños y adolescentes que trabajaban, el 87,1% (2.532.965) tenían entre 10 y 14 años de edad y el 12,9% tenían entre 5 y 9 años. El número de niños y adolescentes de ambos sexos de 5 a 14 años que trabajaban ha disminuido respecto de las cifras de 1995. El desglose por géneros es el siguiente: el porcentaje de niñas que trabajan ha pasado del 14,5% al 11,8% y el de niños del 7,8% al 6%.

332. *Niños de 5 a 9 años de edad*, En la PNAD correspondiente a 1995 se mostraba que el 3,6% de los niños de 5 a 9 años (581.300) trabajaban como promedio 16,2 horas semanales. La mayor parte del trabajo (el 79,2%) correspondía a tareas agrícolas clásicas, particularmente en explotaciones agrícolas familiares en pequeña escala. Así pues, el 63,2% de los niños trabajaban por su cuenta. Como característica constante, cabe señalar que el 75% de los niños de ese grupo de edad que trabajaban procedía de familias encabezadas por agricultores. Es de destacar que el 61% de las cabezas de las familias en que se daba el trabajo infantil eran trabajadores autónomos y realizaban labores agrícolas. Dentro de los niños de ese grupo de edad que trabajaban, el 51,7% vivía en los Estados del noreste y trabajaba en labores

relacionadas con la agricultura familiar. Las características demográficas y económicas de los cabezas de familia muestran que, en los hogares en que trabajaban niños de 5 a 9 años de edad, el 92% de los cabezas de familia eran hombres; el 57,8% eran mulatos; el 37% eran blancos; el 35,4% percibían un ingreso máximo de 100 reales al mes; y el 56% sabían leer y escribir. Además, el 91% de los niños que trabajaban pertenecía a hogares biparentales. Así pues, los datos del grupo de edad de entre 5 y 9 años muestran que el trabajo infantil no es muy significativo por lo que se refiere al número de horas. El trabajo es de carácter agrícola y se lleva a cabo principalmente en el noreste, sobre todo de manera independiente y en familias pobres con un bajo nivel de educación.

333. Entre 1995 y 1999 se ha observado una tendencia descendente del número de niños de 5 a 9 años que trabajaban, ya que el total pasó de 519.000 a 375.000.

334. *Niños de 10 a 14 años de edad.* El porcentaje de niños de 10 a 14 años de edad que trabajaban ha aumentado considerablemente. De un total de alrededor de 17,6 millones de niños de ese grupo de edad, el 18,7% (3,3 millones) estaban trabajando. El trabajo infantil dentro de ese grupo corresponde principalmente a los niños varones (el 87,4%). Aproximadamente el 57,3% eran negros o mulatos y el 41,7% eran blancos. Alrededor del 54,6% de esos niños vivía en zonas rurales. Al realizar un desglose por región, se observa que el 47,5% de esos niños que trabajaban vivía en el noreste y el 23,8% en el sudeste. El porcentaje de niños de ese grupo de edad que trabajaban en el noreste era superior al porcentaje total de la población que trabajaba en la región (28,7%). De 1.480.000 niños de ese grupo de edad que vivía en zonas urbanas, el 34,1% vivía en el noreste y el 33,1% en el sur, proporciones estas similares. Es de destacar que de 1.780.00 niños que vivían en las zonas rurales, el porcentaje que vivía en el noreste era superior (58,6%), muy por encima del porcentaje del sur (16%). Así pues, los datos muestran una participación importante de niños que trabajaban en las zonas rurales en el noreste, en tanto que el porcentaje era inferior en la región meridional del país. La ocupación principal de esos niños era la agricultura y ganadería (58,3%), seguida del comercio (12,4%) y la industria y los servicios (11,2%). De hecho, las cifras mostraban que el 53,8% trabajaba en explotaciones agrícolas y en empresas pequeñas de diversa índole, en tanto que el 23,1% lo hacía en tiendas, talleres, empresas y oficinas. Según los datos de la encuesta, los niños trabajaban en pequeñas explotaciones rurales que servían de base a la economía familiar, como el cultivo del tabaco. Los padres que trabajaban fuera de la pequeña explotación familiar, como en las plantaciones de caña de azúcar y en la extracción de carbón, se valían del trabajo de sus hijos para garantizar las cuotas de producción. Eso significa que las incorporación temprana de tales niños a la población activa era decidida por la familia como medio para incrementar sus cuotas de producción y complementar así el ingreso familiar. Aunque ello tiene una razón de ser económica inmediata como medio de garantizar la supervivencia de la familia, ese enfoque entraña un elevado costo social a largo plazo, ya que perpetúa la pobreza y la desigualdad entre las generaciones. El trabajo infantil dentro del grupo de 10 a 14 años de edad también se daba fuera del contexto familiar y la protección de los padres, en talleres, en pequeños comercios y en el servicio doméstico. El sector no estructurado también absorbió trabajo infantil, como, por ejemplo, en el caso de actividades realizadas en las calles (vendedores ambulantes, lavacoches, vigilantes de automóviles estacionados, limpiabotas, etc.). Los datos de 1995 mostraban que el 56,6% de los niños que trabajaban no recibían remuneración alguna; de los que recibían algún tipo de remuneración, el 88,8% percibía el salario mínimo; alrededor del 58% trabajaba de 15 a 39 horas semanales y el promedio era de 26,5 horas. A la vista de los datos, se observaban las siguientes características de los cabezas de las familias con hijos que trabajaban: i) el 87,4% de las familias estaban encabezadas por un hombre; ii) el 52,2% eran mulatos y el 41,7% eran blancos; iii) el 39,8% no sabía leer ni escribir; iv) el 56,1% eran trabajadores autónomos; y v) el 34,5% percibía como máximo el salario mínimo. Esos mismos aspectos se ponen de manifiesto en el caso del grupo de edad entre 10 y 14 años y del grupo de edad entre 5 y 9 años: los niños que trabajaban procedían de familias pobres con un escaso nivel de educación. En su mayor parte, los padres trabajaban por cuenta propia en explotaciones agrícolas familiares y casi todos vivían en el noreste. No obstante, pese a constituir un contingente mucho más numeroso, el grupo de edad de entre 10 y 14 años trabajaba en una gama más amplia de actividades, particularmente en ocupaciones típicamente urbanas, y frecuentemente estaban expuestos a condiciones de riesgo y abusivas.

335. Se observaba la misma tendencia descendente en el grupo de edad de entre 10 y 14 años durante el período 1995-1999: el total de niños que trabajaban disminuyó de 3,3 millones a 2,5 millones.

336. Otro importante dato es el porcentaje de niños sin escolarizar. La PNAD correspondiente a 1999 mostraba una disminución del número de niños de entre 7 y 14 años sin escolarizar, lo que contrastaba con la cifra de 1998. Ese año, el 5,3% de los niños de ese grupo de edad estaba sin escolarizar, en tanto que, en 1999, el porcentaje disminuyó al 4,3%.

337. El Gobierno del Brasil desea indicar al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales las principales características de los instrumentos de que se dispone en el Brasil para luchar contra el trabajo infantil.

338. Desde el punto de vista histórico, la legislación sobre el trabajo infantil en el Brasil data de 1891, año en que el Decreto Nº 1313 fijó en un máximo de 7 horas la jornada laboral para las niñas de entre 12 y 15 años y los niños de entre 12 y 14 años, así como en 9 horas la jornada laboral máxima de los niños de 14 y 15 años. Hasta la aprobación de la LLR, en 1943, había varios instrumentos que regulaban la edad mínima para trabajar, como el Primer Código de Menores Latinoamericano, de 1927, que prohibía el trabajo infantil de los menores de 12 años y el trabajo nocturno de los menores de 18. La LLR abordó esa cuestión de manera general, fijó en los 12 años la edad mínima para trabajar y delimitó las condiciones en que se permitía realizar el trabajo.

339. La Constitución Federal contiene varias disposiciones sobre la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia. Es de destacar el artículo 227, en el que se establece que es obligación de la familia, la sociedad y el Estado garantizar de manera absolutamente prioritaria el derecho de los niños y los adolescentes a la vida, la salud, la alimentación, la enseñanza, el ocio, la formación profesional, la cultura, la dignidad, el respeto, la libertad y la vida familiar y comunitaria, así como protegerlos en caso de abandono, discriminación, explotación, violencia, crueldad y opresión. El compromiso del Estado de promover los derechos de los niños y adolescentes está claramente expuesto en la disposición constitucional que establece que "... el Estado promoverá programas para prestar plena asistencia a la salud de los niños y adolescentes y, a tal efecto, se permitirá la participación de organizaciones no gubernamentales". En el artículo 203 se establece que esa asistencia se prestará a todos los que la necesiten, con independencia de que contribuyan o no contribuyan a la seguridad social, y que se hará hincapié en prestar asistencia a los niños y adolescentes menesterosos.

340. En la misma disposición se fija en los 14 años la edad mínima para trabajar, al tiempo que en el inciso xviii del artículo 7 se prohíbe que los menores de 18 años realicen trabajos nocturnos, peligrosos o insalubres y que los menores de 14 años realicen cualquier actividad laboral, salvo como aprendices.

341. En el artículo 405 de la LLR se prohíbe que los adolescentes trabajen no sólo en lugares peligrosos o insalubres (el Ministerio de Trabajo y Empleo prepara cuadros en los que se detallan esos lugares), sino también en lugares y puestos de trabajo peligrosos para el desarrollo moral del menor (art. 405, ii). En el párrafo 3 del artículo 405 figura una lista en la que se incluyen los tipos de trabajo siguientes, que se consideran peligrosos para la moral del menor: a) el trabajo en teatros de revista, clubes nocturnos, casinos, salas de baile y establecimientos similares; b) el trabajo en circos como acróbatas, saltimbanquis, gimnastas, etc.; c) el trabajo en la producción, composición, difusión o venta de material escrito, material impreso, carteles, dibujos, cuadros, pinturas, emblemas, imágenes y cualquier otro objeto que, a juicio de la autoridad competente, pueda ser nocivo para el desarrollo moral del menor; y d) la venta de bebidas alcohólicas. El párrafo 2 se refiere al trabajo en las calles, plazas y otros lugares públicos, al tiempo que se determina que ese tipo de trabajo exige la previa autorización de los tribunales de menores, a los que corresponde determinar si el trabajo en cuestión es esencial para la subsistencia del menor o de sus padres, abuelos o hermanos y si es o no es peligroso para su desarrollo moral.

342. Además, en el artículo 407 de la LLR se indica que, en caso de que se determine que el trabajo realizado por un menor es peligroso para su salud, su desarrollo físico o su moral, la autoridad competente

puede ordenar que el menor deje ese puesto de trabajo y que la empresa haga todo lo posible para asignar al menor a la realización de otra actividad.

343. En lo concerniente a la lista del artículo 405, es de destacar que el Ministerio de Trabajo y Empleo, mediante su Directiva N° 06/2000, ha actualizado la lista de trabajos y de emplazamientos considerados insalubres o nocivos. Esa actualización es importante, particularmente porque incluye algunas actividades que, aunque constituyen un riesgo para la salud o la integridad de los adolescentes, no figuraban en las listas anteriores, que dejaban a muchos menores sin protección legal.

344. Según se define en el artículo 404 de la LLR, el trabajo nocturno, prohibido a los adolescentes (es decir, a los menos de 18 años de edad), es el trabajo realizado entre las 22 y las 5 horas.

345. En el Estatuto del Niño y el Adolescente (Ley N° 8069/90) se establece asimismo una protección especial para los adolescentes contratados como aprendices, es decir, los que tienen entre 14 y 18 años de edad. Queda terminantemente prohibido que los adolescentes realicen los trabajos siguientes: *a) el trabajo nocturno; b) el trabajo nocivo, insalubre o doloroso; c) el trabajo en lugares peligrosos para su educación y para su desarrollo psíquico, moral y social; y d) el trabajo realizado en períodos de tiempo y en lugares que impidan que el menor asista a la escuela.*

346. En lo concerniente a la cuestión del trabajo infantil, el principal cambio legislativo tuvo lugar en 1990 mediante la Enmienda Constitucional N° 20, que elevó de los 14 a los 16 años la edad para trabajar. Lo mismo ocurrió respecto de los aprendices, que ahora han de tener 14 años como mínimo y no 12 como antes.

347. Además de las reformas constitucionales, el Brasil ha depositado instrumentos de ratificación de dos Convenios de la OIT: el Convenio N° 138 (sobre la edad mínima) y el Convenio N° 182 (sobre las formas de trabajo infantil). En lo concerniente al Convenio N° 138, el Brasil ha fijado en los 16 años la edad mínima para trabajar, con lo que ha formulado el mismo compromiso en el plano internacional que en el plano interno de conformidad con la Constitución Federal. Por lo que respecta al Convenio N° 182, el Ministerio de Trabajo y Empleo ha constituido una comisión tripartita encargada de estudiar y de determinar los tipos de trabajo que se consideran las peores formas de trabajo infantil en el Brasil. En consecuencia, todos los sectores del Gobierno podrán en breve dar prioridad a las actividades encaminadas a eliminar totalmente las peores formas de trabajo infantil, sin detrimento de seguir adoptando medidas para eliminar todas las formas de trabajo infantil.

348. La Inspección del Trabajo, dependiente del Ministerio de Trabajo y Empleo, es uno de los principales mecanismos para luchar contra el trabajo infantil en el Brasil. La Inspección cuenta con un cuerpo de auditores-inspectores (alrededor de 3.200, que abarcan desde doctores e ingenieros a inspectores propiamente dichos). Habida cuenta de sus dimensiones y de su organización político-administrativa, el Ministerio de Trabajo y Empleo cuenta con dependencias en todos los Estados del Brasil. Cada dependencia dispone de un grupo especial para luchar contra el trabajo infantil y proteger a los adolescentes (GECTIPA). Esos grupos fueron constituidos con el único propósito de reprimir y prevenir todas las formas de trabajo ilegal de los niños y los adolescentes. Los GECTIPA realizan actividades con arreglo a un plan operacional que establecen al comienzo de cada ejercicio financiero, en el que se indican los lugares y las actividades que inspeccionarán durante ese año, sin perjuicio de ocuparse de otros asuntos sobre los que se reciban denuncias. En la planificación se suele tener en cuenta la labor realizada el año anterior, que se publica periódicamente por la secretaría de la Inspección del Trabajo bajo el título *Mapa de indicadores sobre la infancia y la adolescencia*.

349. En 1999 la Inspección del Trabajo inspeccionó 455.048 empresas. De ellas, 52.204 fueron inspeccionadas en el marco de medidas concretas encaminadas a luchar contra el trabajo infantil y proteger a los trabajadores adolescentes (cifras utilizadas por el Sistema Federal de Inspección del Trabajo (SFIT)).

350. Además de realizar esas inspecciones, el Ministerio de Trabajo y Empleo también coopera con la Secretaría de Estado para la Asistencia Social (SEAS) del Ministerio de Seguridad Social y Bienestar en relación con el Programa para la eliminación del trabajo infantil (PETI), uno de los principales programas del Gobierno que se enmarcan dentro del proyecto *Avança, Brazil*. Las medidas adoptadas en el marco del PETI van desde la concesión de becas a las familias para que eviten que sus hijos trabajen y los mantengan en la escuela a la ampliación del horario escolar y actividades conexas. La Inspección del Trabajo no sólo facilita datos para seleccionar los lugares y las actividades que han de incluirse en el Programa, sino que también supervisa la ejecución de éste. Desde su puesta en marcha en 1996, el PETI ha ampliado sistemáticamente su radio de acción, que abarca a un número sin precedentes de niños y adolescentes, tal como se pone de manifiesto en el cuadro 43.

351. Es de destacar que, al no precisar la edad mínima para el aprendizaje de los adolescentes, la Constitución permite que la legislación ordinaria regule ese asunto. No obstante, los juristas entienden que la edad mínima queda fijada en los 14 años para el trabajo ordinario y en los 12 años para el aprendizaje. Así pues, entre los 12 y los 14 años sólo se permite el trabajo en el contexto de la formación profesional y quedan excluidos todos los demás tipos de actividades laborales en centros industriales (Convenio N° 5, ratificado por el Brasil, y artículo 1 del Decreto N° 66280 de 27 de febrero de 1970).

CUADRO 43

Ámbito de actuación del Programa para la eliminación del trabajo infantil (PETI), 1996-200

<i>Año</i>	<i>Número de municipios</i>	<i>Número de niños y adolescentes</i>	<i>Fondos</i>
1996	17	3 710	931 500,00
1997	48	37 025	14 435 888,00
1998	140	117 200	39 521 432,50
1999	230	145 564	82 639 388,54
2000		*362 000	*182 000 000,00

* Estimaciones hasta finales de 2000.

352. Como se ha indicado, el Gobierno ha enviado al Congreso Nacional el proyecto de Ley N° 413/96 de reforma de la Constitución Federal, por el que se suprime la expresión “excepto como aprendiz”. La aprobación de esa reforma dará lugar a que se fije en los 14 años la edad mínima para trabajar, lo que posibilitara la ratificación del Convenio N° 138 de la OIT.

353. Dado que la educación es un aspecto esencial de la política sobre la infancia y la adolescencia, en el artículo 208 de la Constitución Federal se especifica que el Estado se hará cargo de lo siguiente:

- “I. La enseñanza fundamental, obligatoria y gratuita, incluso para los que no tuvieron acceso a ella en la edad apropiada;
- II. La atención educacional especial a los portadores de deficiencias, preferentemente en el sistema ordinario de enseñanza;
- III. La atención en guarderías y centros preescolares a los niños de 0 a 6 años de edad;
- IV. La oferta de enseñanza nocturna regular, adecuada a las condiciones del educando;
- V. La atención al educando, en la enseñanza fundamental, a través de programas suplementarios de material didáctico-escolar, transporte, alimentación y asistencia a la salud.”

354. En perfecta consonancia con las tendencias internacionales contemporáneas en la esfera de la promoción y la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia, hace diez años el Brasil aprobó el Estatuto del Niño y el Adolescente antes mencionado. En el Estatuto se desarrollan aspectos que

figuran en la Constitución Federal en relación con los niños y los adolescentes y se introducen importantes innovaciones con vistas a abordar esa cuestión, ya que se efectúan modificaciones respecto del contenido, el método y la gestión. Uno de los cambios más importantes de contenido se refiere a la defensa jurídica y social de los niños y los adolescentes. Desde el punto de vista de los métodos para lograr resultados más eficaces, el Estatuto se aparta del enfoque de beneficencia existente en los programas orientados hacia la infancia y la adolescencia, sustituyéndolo por un enfoque de desarrollo educativo y social tendiente a la emancipación. Además, en la esfera de la asistencia a los niños y adolescentes que viven en condiciones de riesgo personal y social, el Estatuto rechaza las prácticas subjetivas y discretionales de la legislación tradicional en material de tutela e introduce salvaguardias jurídicas. De esa manera, se considera a los niños y adolescentes personas con derechos frente a la administración de justicia.

355. Desde el punto de vista institucional, en el marco del Estatuto se han creado los consejos de tutela (artículo 131) para garantizar la aplicación eficaz de las recomendaciones del Estatuto. Esos consejos son órganos permanentes y autónomos que no están sujetos a limitaciones jurisdiccionales y han asumido, por encargo de la sociedad, la responsabilidad de poner en práctica los derechos de los niños y adolescentes. Cuando esos derechos se infringen por acciones u omisiones del Estado o la sociedad, corresponde a esos consejos de tutela adoptar las medidas de protección pertinentes, formulando, de ser necesario, demandas ante las autoridades judiciales.

356. De conformidad con su política de que “la atención a los derechos de los niños y adolescentes ha de canalizarse mediante un conjunto coordinado de medidas gubernamentales y no gubernamentales de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los municipios”, (artículo 86), el Estatuto, de conformidad con una política descentralizada, establece consejos en los planos federal, estatal y municipal para defender los derechos de los niños y adolescentes. Esos consejos de derechos, establecidos en un pie de igualdad por el Gobierno y la sociedad, actúan como órganos deliberantes que supervisan las medidas relacionadas con los niños y adolescentes en todos los ámbitos gubernamentales. La función de esos consejos de derechos es decidir normas y formular políticas; carecen de funciones ejecutivas, las cuales corresponden al Gobierno.

357. Así pues, el Estatuto se atiene a los principios de descentralización política y administrativa y de participación por las organizaciones de la sociedad. Básicamente, el Estatuto amplía las funciones de los municipios y de la comunidad, restringiendo la responsabilidad del Gobierno Federal y de los Estados. Corresponde al Gobierno Federal la formulación de normas generales y la coordinación general de las políticas. A este respecto, es de destacar el papel fundamental que desempeña el CONANDA, órgano deliberativo en el que están representados por igual el Gobierno y la sociedad y que se ocupa de supervisar las políticas públicas.

358. Además de constituir un hito jurídico sin precedentes por lo que respecta a la cuestión que se examina, el Estatuto intenta garantizar el desarrollo físico, mental, moral, espiritual y social de los niños y adolescentes en condiciones de libertad y dignidad. Todo su texto está presidido por el concepto de que los niños y adolescentes deben tener prioridad por lo que respecta a la obtención de asistencia, tener precedencia como beneficiarios de la asistencia de los servicios públicos y ocupar un lugar preferente en la formulación y ejecución de las políticas sociales, así como ser los principales destinatarios de las consignaciones destinadas a la protección de la infancia y la adolescencia. Esa prioridad se hace eco de las disposiciones constitucionales mencionadas en la sección anterior.

359. De conformidad con los derechos fundamentales, incluido el derecho a la vida en familia y en comunidad, la educación, la cultura, los deportes y el ocio, el Estatuto contiene disposiciones en materia de formación profesional y protección de los trabajadores. Haciéndose eco de las disposiciones constitucionales, en el capítulo V se prohíbe que trabajen los menores de 14 años, “salvo como aprendices”. Ese fomento del aprendizaje, en el sentido de formación técnica y profesional, se supedita a que los adolescentes accedan a la enseñanza ordinaria obligatoria y asistan a la escuela. Además, el Congreso Nacional está evaluando la normativa sobre el trabajo educacional que figura en el Estatuto en

relación con los adolescentes de entre 14 y 18 años con objeto de que las actividades docentes propicien la incorporación de ese grupo de edad a la población activa.

360. Es preciso hacer una aclaración en relación con las actividades del aprendizaje, que pueden realizarse a partir de los 14 años de edad. Esas actividades se permiten únicamente si se cumplen otros requisitos establecidos en el artículo 63 del Estatuto, a saber, la garantía de acceso a la enseñanza ordinaria obligatoria y la asistencia a la escuela; la compatibilidad de esas actividades con el desarrollo de los adolescentes; y el establecimiento de un horario especial para el ejercicio de esas actividades.

361. Otra ley importante es la Ley de asistencia social (Ley N° 8742 de 7 de septiembre de 1993), que desarrolla los artículos 203 y 204 de la Constitución y establece un sistema de protección social destinado a los segmentos más vulnerables de la población, a los que se garantizan prestaciones, servicios, programas y proyectos. En el artículo 2 de esa Ley se establece que los objetivos de la asistencia social son: i) la protección de la familia, la infancia y la adolescencia; y ii) la asistencia a los niños y adolescentes menesterosos.

362. Es de destacar que la asistencia social no está destinada a toda la población de niños y adolescentes, sino al segmento concreto que la necesita a causa de su situación de pobreza, exclusión o riesgo personal y social.

363. En buena medida, los acuerdos, convenios y otros instrumentos internacionales que sientan las bases para la promoción y protección de los derechos de los niños y adolescentes en el contexto de las disposiciones de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos han inspirado la estructura jurídica institucional que garantiza en la actualidad la realización de los derechos de los niños y adolescentes brasileños. El documento básico, que es el primero que cabe mencionar, es la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1959. La idea de que resultaba esencial para garantizar la protección de los niños se expuso por vez primera en 1924 y fue reconocida ulteriormente en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, todos ellos firmados y ratificados por el Gobierno del Brasil.

364. Transcurrieron tres décadas antes de que la comunidad internacional aprobara la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (noviembre de 1989), que contiene el principio de la plena protección de la infancia y de la absoluta prioridad de los derechos del niño, así como el respeto de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de la infancia. Ese instrumento, firmado por el Gobierno del Brasil cuando quedó abierto a la firma para los Estados Miembros de las Naciones Unidas, fue ratificado en virtud del Decreto Legislativo N° 28 de 14 de septiembre de 1990. También en septiembre de 1990 el Brasil estuvo representado en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, convocada por las Naciones Unidas. Con ese motivo, 71 Presidentes y Jefes de Estado y representantes de 80 países firmaron la Declaración Mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño y aprobaron un Plan de Acción para el decenio de 1990, por el que se comprometían a poner en práctica la Convención sobre los Derechos del Niño.

365. En general, el Brasil incorpora en su derecho positivo las normas de los Convenios de la OIT, aun cuando no los haya ratificado todos. Resuelto a luchar contra el trabajo infantil, el Gobierno del Brasil ha participado activamente en conferencias internacionales encargadas de examinar esa cuestión desde diversos ángulos.

366. Además de los instrumentos jurídicos en vigor que existen en el Brasil para garantizar los derechos de los niños y adolescentes, en 1990 el Gobierno estableció un consejo federal, tras de lo cual se crearon numerosos consejos estatales y municipales, cuyo objetivo era la protección de la infancia y la adolescencia. Además, el Gobierno se ha esforzado en establecer estructuras jurídicas y administrativas para garantizar la realización de actividades conjuntas entre diversos órganos de la administración y sectores de la sociedad con objeto de establecer un foro nacional para la prevención y eliminación del trabajo infantil.

367. En relación con las medidas y programas encaminados a la protección y al desarrollo general de los niños y adolescentes en las esferas del trabajo, la educación, la salud, la cultura, los derechos humanos y la seguridad social, el Gobierno del Brasil desea destacar su interés permanente en coordinar políticas sectoriales en favor de los niños y adolescentes.

368. El Gobierno del Brasil presta especial atención a la cooperación internacional. En diversos foros multilaterales y regionales, ha promovido la cooperación internacional por ser un importante canal para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales mediante la financiación de proyectos y programas concretos de interés para los países en desarrollo. A este respecto, el Ministerio de Trabajo es el coordinador oficial en el Brasil de las medidas adoptadas en el marco del Programa Internacional para la Abolición del Trabajo Infantil de la Organización Internacional del Trabajo. El Programa, que se puso en marcha en 1992 y se prorrogó hasta 2001 en virtud de un memorando de entendimiento firmado por el Gobierno del Brasil y la OIT en 1996, está destinado principalmente a tres grupos vulnerables: los niños que realizan trabajos forzados; los niños que trabajan en condiciones insalubres y peligrosos; y los menores de 12 años.

369. Los resultados del Programa en el Brasil son absolutamente positivos. Su Director ha reconocido que el Brasil es uno de los países dispuestos a adoptar medidas eficaces para luchar contra el trabajo infantil, ya que, como ha destacado el Director, el Presidente de la República se ha comprometido personalmente a la eliminación de ese problema. En una evaluación de la OIT se observa que, entre los resultados logrados, destaca la inclusión definitiva del problema del trabajo infantil en los programas del Gobierno y la movilización significativa de la sociedad civil. Además, cabe destacar que la introducción del concepto innovador de la cadena productiva ha dado lugar a una mejor comprensión del problema y a la participación de empresas brasileñas en proyectos encaminados a eliminar el trabajo infantil, particularmente en las minas de carbón, las fábricas de calzado y los naranjales.

370. A efectos de la ejecución del Programa, se seleccionaron 19 proyectos en todo el país con los objetivos siguientes: formulación de políticas (el Gobierno); capacitación de trabajadores (los sindicatos); garantía de los derechos y movilización social (los empleadores); y asistencia directa a los menores y educación de los niños que trabajan (organizaciones no gubernamentales). En el marco del Programa se han realizado actividades en las que han participado 15.000 niños, 1.315 dirigentes sindicales y 544 educadores.

Artículo 11

371. Al examinar detenidamente la situación de pobreza en el Brasil se observan importantes factores que explican las condiciones de vida de la población. Ese tema es estadísticamente complejo y requiere que se proceda de manera constante y meticulosa a la reunión y el procesamiento de datos. Poco a poco, el Gobierno ha intentado hacerlo con objeto de establecer un diagnóstico lo más preciso posible. El censo nacional que se está realizando facilitará ciertamente nuevos elementos sobre las condiciones de vida de la población y permitirá una reevaluación de las políticas públicas al respecto.

372. El Brasil no tiene establecido oficialmente un umbral de la pobreza, pero se utilizan frecuentemente umbrales de la pobreza basados en el umbral del método de la indigencia. Ese método consiste en definir en primer lugar la cantidad de dinero necesaria para comprar una determinada cesta de alimentos (ese es el valor atribuido al umbral de la pobreza extrema) y posteriormente se aplica un multiplicador a ese valor para obtener el umbral de la pobreza.

373. La cesta de alimentos se define como el conjunto de alimentos necesarios para garantizar el número ideal de calorías que han de consumirse diariamente. Se determina sobre la base del consumo de alimentos observado entre los sectores más pobres. El multiplicador para definir el umbral de la pobreza puede obtenerse empíricamente observando el consumo de otros productos por las familias que se encuentran en el umbral de la pobreza extrema; no obstante, se suele atribuir un valor 2, como hace la Comisión Económica y Social para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CUADRO 44
La pobreza en el Brasil en función de las características personales

		Umbral de la pobreza						Umbral de la indigencia						
		Incidencia de la pobreza dentro de cada categoría				Distribución de la pobreza entre categorías			Incidencia de la pobreza dentro de cada categoría			Distribución de la pobreza entre las categorías		
		Frecuencia en la población	Porcentaje de pobres	Desviación del ingreso promedio	Desviación del ingreso promedio cuadrático	Porcentaje de pobres	Desviación del ingreso promedio	Desviación del ingreso promedio cuadrático	Porcentaje de pobres	Desviación del ingreso promedio	Desviación del ingreso promedio cuadrático	Porcentaje de pobres	Desviación del ingreso promedio	Desviación del ingreso cuadrático
Brasil	100,00	34	0,15	0,09	100,00	100,00	100,00	15	0,06	0,04	100,00	100,00	100,00	
CARACTERÍSTICAS PERSONALES														
<i>Género</i>														
Hombre	49,10	34	0,15	0,10	49,25	49,47	49,73	15	0,06	0,04	49,39	49,49	49,36	
Mujer	50,90	34	0,15	0,09	50,75	50,54	50,27	15	0,06	0,04	50,60	50,51	50,64	
<i>Escolarización</i>														
0 años de escolarización	29,20	52	0,25	0,16	44,55	48,17	49,97	26	0,11	0,07	51,11	52,27	51,65	
1 a 3 años de escolarización	18,90	45	0,20	0,12	24,91	25,03	24,76	20	0,08	0,05	25,31	24,24	23,29	
4 años de escolarización	13,80	29	0,12	0,07	11,93	10,85	10,28	11	0,04	0,03	9,95	9,58	9,69	
5 a 8 años de escolarización	20,60	24	0,10	0,06	14,86	12,84	11,96	8	0,03	0,02	11,11	10,91	11,55	
9 a 11 años de escolarización	12,60	10	0,04	0,02	3,58	2,89	2,72	3	0,01	0,01	2,32	2,56	3,11	
A partir de 12 años de escolarización	5,00	2	0,01	0,01	0,24	0,29	0,40	1	0,01	0,01	0,28	0,53	0,80	

CUADRO 44 (continuación)

		Umbral de la pobreza						Umbral de la indigencia						
		Incidencia de la pobreza dentro de cada categoría			Distribución de la pobreza entre categorías			Incidencia de la pobreza dentro de cada categoría			Distribución de la pobreza entre las categorías			
		Frecuencia en la población	Porcentaje de pobres	Desviación del ingreso promedio	Desviación del ingreso promedio cuadrático	Porcentaje de pobres	Desviación del ingreso promedio	Desviación del ingreso promedio cuadrático	Porcentaje de pobres	Desviación del ingreso promedio	Desviación del ingreso promedio cuadrático	Porcentaje de pobres	Desviación del ingreso promedio	Desviación del ingreso cuadrático
<i>Edad</i>														
0 a 6 años	13,70	50	0,25	0,16	20,19	21,88	22,74	25	0,11	0,07	23,13	23,80	23,81	
7 a 14 años	17,30	46	0,22	0,14	23,47	24,79	25,31	22	0,09	0,06	25,97	25,95	25,29	
15 a 22 años	19,10	33	0,14	0,08	18,68	17,72	17,00	13	0,05	0,03	16,82	15,98	15,53	
25 a 34 años	44,00	27	0,12	0,07	35,00	33,74	33,43	11	0,05	0,03	32,80	33,13	34,16	
A partir de 65 años	5,90	15	0,05	0,02	2,67	1,87	1,52	3	0,01	0,01	1,27	1,13	1,20	
ESTRUCTURA FAMILIAR														
<i>Posición en el hogar</i>														
Unido de hecho	0,40	23	0,09	0,05	0,27	0,22	0,20	7	0,03	0,02	0,19	0,18	0,19	
Cónyuge	18,90	29	0,13	0,08	16,14	15,69	15,56	12	0,05	0,03	15,41	15,43	15,69	
Otro parentesco	9,20	35	0,14	0,08	9,41	8,21	7,30	12	0,04	0,02	7,16	6,06	5,37	
Cabeza	26,20	27	0,12	0,07	20,91	20,37	20,50	11	0,05	0,03	19,77	20,74	22,23	
Hijo	45,20	40	0,19	0,12	53,18	55,43	56,35	19	0,08	0,05	57,39	57,51	56,43	

Fuente: Datos basados en la Encuesta Nacional por Hogares correspondiente a 1997 (PNAD).

CUADRO 45
La pobreza en el Brasil por empleo y sector

	Umbral de la pobreza						Umbral de la extrema pobreza						
	Incidencia de la pobreza dentro de cada categoría			Distribución de la pobreza entre categorías			Incidencia de la pobreza dentro de cada categoría			Distribución de la pobreza entre las categorías			
	Frecuencia en la población	Porcentaje de pobres	Desviación del ingreso promedio	Desviación del ingreso promedio cuadrático	Porcentaje de pobres	Desviación del ingreso promedio	Desviación del ingreso promedio cuadrático	Porcentaje de pobreza	Desviación del ingreso promedio	Desviación del ingreso promedio cuadrático	Porcentaje de pobreza	Desviación del ingreso promedio	Desviación del ingreso promedio cuadrático
Brasil	100,00	34	0,15	0,09	100,00	100,00	100,00	15	0,06	0,04	100,00	100,00	100,00
Participación en el mercado de trabajo													
Empleados	3,80	43	0,23	0,16	4,88	5,64	6,53	22	0,13	0,10	5,66	7,65	9,79
Desempleados	32,10	33	0,14	0,09	30,83	29,96	29,73	13	0,06	0,04	29,02	29,34	30,56
Inactivos	44,00	27	0,11	0,07	35,04	32,84	31,03	11	0,04	0,02	31,97	28,87	25,62
Niños (0-9)	20,10	49	0,24	0,15	29,27	31,58	32,75	25	0,11	0,07	33,38	34,19	34,06
Posición en el empleo													
Empleados	44,00	27	0,11	0,07	35,04	32,84	31,03	11	0,04	0,02	31,97	28,87	25,62
Subsistencia	2,00	53	0,27	0,18	3,13	3,55	3,86	28	0,14	0,09	3,74	4,30	4,69
Registrados	12,10	14	0,04	0,02	4,95	3,26	2,32	3	0,01	0,00	2,27	1,17	0,64
Autónomos	10,00	30	0,13	0,08	8,81	8,71	8,46	13	0,05	0,03	8,85	8,22	7,25
Empleadores	1,80	4	0,01	0,01	0,21	0,15	0,13	1	0,00	0,00	0,13	0,11	0,09
Funcionarios públicos	4,90	13	0,05	0,02	1,84	1,43	1,15	4	0,01	0,00	1,20	0,80	0,54
No registrados	9,20	36	0,14	0,07	9,70	8,30	7,19	12	0,04	0,02	7,54	5,72	4,33
Sin remuneración	4,00	54	0,29	0,19	6,39	7,41	7,88	31	0,13	0,08	8,23	8,52	8,05
Desempleados	3,80	43	0,23	0,16	4,88	5,64	6,53	22	0,13	0,10	5,66	7,65	9,79
Inactivos	32,10	33	0,14	0,09	30,83	29,96	29,73	13	0,06	0,04	29,02	29,34	30,56
Niños (0-9)	20,10	49	0,24	0,15	29,27	31,58	32,75	25	0,11	0,07	33,38	34,19	34,06
Sector de actividad													
Empleados	44,00	27	0,11	0,07	35,04	32,84	31,03	11	0,04	0,02	31,97	28,87	25,62
Construcción civil	2,90	27	0,09	0,05	2,29	1,77	1,48	7	0,02	0,01	1,38	1,12	1,05

CUADRO 45 (continuación)

	Umbral de la pobreza						Umbral de la extrema pobreza						
	Incidencia de la pobreza dentro de cada categoría			Distribución de la pobreza entre categorías			Incidencia de la pobreza dentro de cada categoría			Distribución de la pobreza entre las categorías			
	Frecuencia en la población	Porcentaje de pobres	Desviación del ingreso promedio	Desviación del ingreso promedio cuadrático	Porcentaje de pobres	Desviación del ingreso promedio	Desviación del ingreso promedio cuadrático	Porcentaje de pobreza	Desviación del ingreso promedio	Desviación del ingreso promedio cuadrático	Porcentaje de pobreza	Desviación del ingreso promedio	
Sector de actividad (continuación)													
Industria de la transformación	5,30	16	0,05	0,03	2,51	1,84	1,45	4	0,01	0,01	1,47	0,97	0,68
Otras actividades	11,80	52	0,26	0,16	18,00	19,67	20,28	27	0,11	0,07	21,23	21,13	19,71
Servicios de distribución	7,50	16	0,06	0,03	3,63	2,83	2,32	5	0,01	0,01	2,35	1,67	1,28
Servicios personales	8,20	25	0,09	0,05	6,04	4,75	3,91	7	0,02	0,01	3,92	2,86	2,13
Servicios productivos	2,10	6	0,02	0,01	0,39	0,28	0,22	1	0,00	0,00	0,21	0,13	0,08
Servicios sociales	6,30	12	0,04	0,02	2,18	1,66	1,32	3	0,01	0,00	1,36	0,91	0,64
Desempleados	3,80	43	0,23	0,16	4,88	5,64	6,53	22	0,13	0,10	5,66	7,65	9,79
Inactivos	32,10	33	0,14	0,09	30,83	29,96	29,73	13	0,06	0,04	29,02	29,34	30,56
Niños (0-9 años)	20,10	49	0,24	0,15	29,27	31,58	32,75	25	0,11	0,07	33,38	34,19	34,06
Grupo ocupacional													
Empleados	44,00	27	0,11	0,07	35,04	32,84	31,03	11	0,04	0,02	31,97	28,87	25,62
Agricultura	9,90	56	0,28	0,18	16,23	17,89	18,54	29	0,12	0,07	19,31	19,42	18,26
Vendedores ambulantes	1,20	33	0,13	0,07	1,16	1,05	0,93	12	0,04	0,02	0,94	0,77	0,64
Construcción civil	2,90	27	0,10	0,05	2,34	1,81	1,50	7	0,02	0,01	1,40	1,12	1,02
Negocio propio	1,70	15	0,06	0,03	0,77	0,61	0,50	5	0,01	0,01	0,52	0,35	0,25
Comercio al por menor y al por mayor	2,60	14	0,04	0,02	1,05	0,72	0,55	3	0,01	0,00	0,52	0,33	0,23
Oficina	3,00	4	0,01	0,01	0,38	0,23	0,16	1	0,00	0,00	0,15	0,08	0,06
Deportes	0,10	4	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	1	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00

CUADRO 45 (continuación)

	Umbral de la pobreza						Umbral de la extrema pobreza						
	Incidencia de la pobreza dentro de cada categoría			Distribución de la pobreza entre categorías			Incidencia de la pobreza dentro de cada categoría			Distribución de la pobreza entre las categorías			
	Frecuencia en la población	Porcentaje de pobres	Desviación del ingreso promedio	Desviación del ingreso promedio cuadrático	Porcentaje de pobres	Desviación del ingreso promedio	Desviación del ingreso promedio cuadrático	Porcentaje de pobreza	Desviación del ingreso promedio	Desviación del ingreso promedio cuadrático	Porcentaje de pobreza	Desviación del ingreso promedio	Desviación del ingreso promedio cuadrático
Sector de actividad (continuación)													
Extracción	0,60	67	0,33	0,21	1,18	1,29	1,32	36	0,14	0,08	1,47	1,35	1,15
Funcionarios públicos	0,20	30	0,11	0,05	0,18	0,14	0,11	9	0,02	0,01	0,11	0,07	0,04
Industria de la alimentación y el tabaco	0,20	35	0,13	0,07	0,21	0,17	0,15	12	0,04	0,02	0,16	0,13	0,09
Industrias de la cerámica, el cobre, el cemento y la madera	0,90	28	0,10	0,05	0,75	0,57	0,46	8	0,02	0,01	0,48	0,33	0,25
Servicios financieros, de corretaje y de aseguramiento	0,30	2	0,01	0,00	0,02	0,01	0,01	1	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01
Aparatos eléctricos y electrónica	0,10	11	0,03	0,01	0,03	0,02	0,01	2	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00
Industria de la impresión y del papel	0,10	11	0,04	0,02	0,03	0,03	0,02	3	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02
Metalurgia	0,90	14	0,04	0,02	0,36	0,24	0,18	3	0,01	0,00	0,20	0,11	0,07
Industria textil	0,10	25	0,10	0,06	0,07	0,07	0,06	9	0,04	0,02	0,06	0,06	0,05
Otros sectores	1,40	17	0,06	0,03	0,70	0,57	0,47	5	0,02	0,01	0,49	0,36	0,27
Trabajos productivos en general	0,80	12	0,04	0,02	0,29	0,20	0,15	2	0,01	0,00	0,13	0,09	0,06
Otros trabajos productivos	1,40	4	0,01	0,01	0,15	0,11	0,09	1	0,00	0,00	0,10	0,08	0,07
Religión	0,00	21	0,08	0,05	0,00	0,00	0,00	9	0,03	0,02	0,00	0,00	0,00
Ministros, directores y asesores	0,30	4	0,01	0,01	0,03	0,02	0,02	1	0,00	0,00	0,03	0,01	0,00
Calzado y accesorios	0,20	21	0,08	0,04	0,13	0,10	0,08	6	0,02	0,01	0,08	0,06	0,05
Servicios auxiliares	1,90	27	0,09	0,04	1,54	1,15	0,89	7	0,02	0,01	0,89	0,55	0,36

CUADRO 45 (continuación)

	Umbral de la pobreza						Umbral de la extrema pobreza						
	Incidencia de la pobreza dentro de cada categoría			Distribución de la pobreza entre categorías			Incidencia de la pobreza dentro de cada categoría			Distribución de la pobreza entre las categorías			
	Frecuencia en la población	Porcentaje de pobres	Desviación del ingreso promedio	Desviación del ingreso promedio cuadrático	Porcentaje de pobres	Desviación del ingreso promedio	Desviación del ingreso promedio cuadrático	Porcentaje de pobreza	Desviación del ingreso promedio	Desviación del ingreso promedio cuadrático	Porcentaje de pobreza	Desviación del ingreso promedio	Desviación del ingreso promedio cuadrático
Sector de actividad (continuación)													
Servicios de peluquería y de belleza	0,40	14	0,05	0,03	0,17	0,13	0,11	4	0,01	0,01	0,11	0,08	0,07
Trabajo manual	0,70	42	0,16	0,09	0,86	0,73	0,64	14	0,05	0,02	0,68	0,52	0,40
Servicios de comunicaciones	0,20	10	0,03	0,02	0,06	0,04	0,03	3	0,01	0,00	0,03	0,02	0,01
Ocupaciones no declaradas	0,00	17	0,04	0,01	0,00	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Servicio doméstico	3,20	36	0,13	0,07	3,36	2,72	2,28	11	0,03	0,02	2,31	1,72	1,27
Servicio de seguridad pública	0,50	4	0,01	0,00	0,06	0,03	0,02	1	0,00	0,00	0,02	0,01	0,00
Servicios de hoteles, bares y restaurantes	1,20	21	0,07	0,04	0,75	0,56	0,44	6	0,02	0,01	0,46	0,31	0,23
Servicios judiciales, docentes y de salud	2,10	8	0,03	0,01	0,48	0,36	0,28	2	0,01	0,00	0,28	0,18	0,13
Propietarios	0,20	3	0,01	0,00	0,02	0,01	0,01	1	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00
Espectáculos y artesanía	0,30	14	0,05	0,03	0,12	0,09	0,08	4	0,01	0,01	0,09	0,07	0,05
Servicios de reparación	1,00	16	0,05	0,03	0,46	0,35	0,28	4	0,01	0,01	0,28	0,20	0,14
Servicios de transporte	1,70	12	0,03	0,01	0,61	0,38	0,26	2	0,00	0,00	0,24	0,13	0,07
Técnicos y profesionales de oficina y de laboratorio	1,00	1	0,00	0,00	0,04	0,02	0,02	0	0,00	0,00	0,02	0,01	0,00
Confección	0,90	17	0,06	0,03	0,46	0,37	0,33	5	0,02	0,01	0,32	0,27	0,22
Desempleados	3,80	43	0,23	0,16	4,88	5,64	6,53	22	0,13	0,10	5,66	7,65	9,79
Inactivos	32,10	33	0,14	0,09	30,83	29,96	29,73	13	0,06	0,04	29,02	29,34	30,56
Niños (0 a 9 años)	20,10	49	0,24	0,15	29,27	31,58	32,75	25	0,11	0,07	33,38	34,19	34,06

Fuente: Datos basados en la Encuesta Nacional por Hogares correspondiente a 1997 (PNAD).

CUADRO 46
Estructura de la pobreza en el Brasil por ubicación geográfica

		Umbral de la pobreza						Umbral de la indigencia					
		Incidencia de la pobreza dentro de cada categoría			Umbral de la pobreza dentro de cada categoría			Incidencia de la pobreza dentro de cada categoría			Umbral de la pobreza extrema		
		Frecuencia en la- población	Porcentaje de pobres por categoría	Desvio del ingreso promedio	Ingreso promedio cuadrático	Porcentaje de pobres	Desvío del ingreso promedio	Ingreso promedio cuadrático	Porcentaje de pobres	Desvío del ingreso promedio	Ingreso promedio cuadrático	Porcentaje de pobres	Desvío del ingreso promedio
Brasil	100,00	34	0,15	0,09	100,00	100,00	100,00	15	0,06	0,04	100,00	100,00	100,00
Localización geográfica													
Zonas urbanas	79,60	28	0,12	0,07	64,81	60,03	57,94	10	0,04	0,03	55,93	55,28	57,31
Zonas rurales	20,40	58	0,30	0,20	35,22	40,01	42,11	32	0,14	0,08	44,12	44,77	42,73
Principales regiones													
Centro-oeste	7,00	24	0,09	0,06	4,93	4,29	4,08	8	0,03	0,02	3,61	3,86	4,34
Nordeste	28,90	60	0,30	0,19	51,16	57,14	59,34	32	0,14	0,08	62,51	61,79	58,64
Norte	4,90	46	0,21	0,12	6,59	6,56	6,31	20	0,08	0,04	6,45	5,87	5,45
Sudeste	43,80	20	0,08	0,04	25,53	21,73	20,78	6	0,03	0,02	18,78	19,97	22,79
Sur	15,40	26	0,10	0,06	11,74	10,20	9,42	8	0,03	0,02	8,57	8,43	8,72

Fuente: Datos basados en la Encuesta Nacional por Hogares correspondiente a 1997 (PNAD).

374. En 1997 alrededor del 15% de los brasileños vivían en hogares con ingresos por debajo del umbral de la pobreza extrema, es decir, con ingresos insuficientes para adquirir una cesta de alimentos ideal; por otra parte, el 34% vivía en hogares con ingresos por debajo del umbral de la pobreza. Así pues, había en conjunto alrededor de 24 millones de personas que podían ser consideradas indigentes y 54 millones que podían ser consideradas pobres.

375. Un análisis más detenido pone de manifiesto una disminución significativa del número de personas que vivían por debajo del umbral de la pobreza extrema entre 1990 y 1996, tal como muestran las cifras siguientes: en 1990, 33.002.648 personas; en 1993, 29.737.091 personas; en 1995, 23.515.136 personas; y en 1996, 21.352.479 personas. Esa disminución era más pronunciada en las zonas urbanas que en las zonas rurales. Por consiguiente, en 1996 el 45,8% de las personas consideradas extremadamente pobres vivían en las zonas rurales, en tanto que el 20,48% vivía en las zonas metropolitanas. De 1990 a 1996 se produjo una reducción gradual de la población que vivía por debajo del umbral de la pobreza: su número pasó de 67.533.576 personas en 1990 a 55.032.912 en 1996.

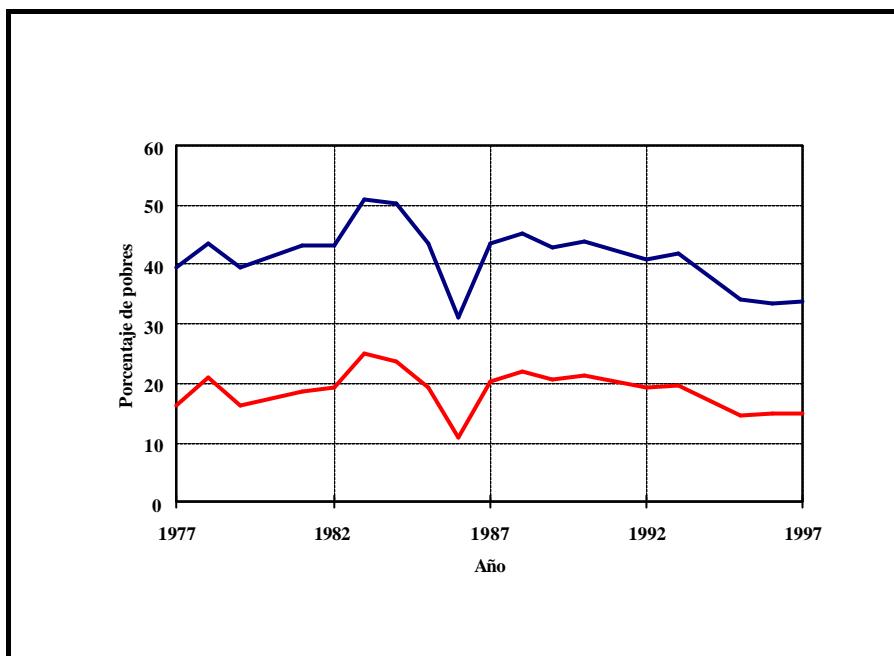
376. Los datos disponibles sobre la pobreza muestra que algunos grupos son más vulnerables. Alrededor del 66% de la población rural es pobre, en tanto que, en los centros urbanos, ese porcentaje disminuye hasta el 28%, de conformidad con las cifras de 1997. Los niños menores de 15 años de edad son el grupo de edad más afectado, dado que el 49% de ellos son pobres. Entre la población no blanca¹⁸, el porcentaje de pobres es mayor (el 50% vive por debajo del umbral de la pobreza) que entre los blancos (el 24%). El noreste tiene el mayor número de pobres, ya que el 65% de la población vive por debajo del umbral de la pobreza. Los datos disponibles no muestran una diferencia sustancial desde el punto de vista del género.

377. En los últimos dos decenios se ha registrado una ligera disminución de la pobreza, que ha pasado del 40% en 1993 al 34% en 1997. La mayor disminución tuvo lugar entre 1993 y 1995; ulteriormente la pobreza se ha mantenido estable en torno al 34%. No obstante, esa tendencia a la disminución no fue continua, dado que el nivel de pobreza varió según las condiciones macroeconómicas. A comienzos del decenio de 1980, la inestabilidad macroeconómica produjo un fuerte efecto en la pobreza, que alcanzó sus niveles más elevados durante la recesión de 1983-1984, en que el número de pobres rebasó el 50%. Los niveles más bajos se registraron después de que se aprobaran planes de estabilización contra la inflación (los Planes Cruzado y Real), momento en que la pobreza disminuyó por debajo del 35%. El nivel más bajo se alcanzó después del Plan Real, cuando el número de pobres fue inferior a 42 millones. Entre 1993 y 1997, más de 10 millones de brasileños dejaron de ser pobres.

378. El crecimiento de la población es otro factor importante en relación con el incremento del número de pobres. A causa del crecimiento de la población y de la estabilización del nivel de pobreza, el número de pobres aumentó en 1,5 millones entre 1995 y 1997. El ingreso familiar per cápita promedio del 40% de los brasileños más pobres asciende a 45,74 reales (estimaciones de septiembre de 1998). Esa cifra incluye ingresos del trabajo y otros tipos de ingresos. El gráfico II muestra la evolución de la pobreza en el Brasil durante un período considerable. La línea superior representa el umbral de la pobreza y la línea inferior el umbral de la indigencia.

379. El Brasil no cuenta con un índice oficial de la calidad de vida. En las comparaciones internas se utilizan varios indicadores no oficiales, como el denominado índice de la calidad de vida. Éste se cifra actualmente en 0,72 para el país en general. Las diferencias metodológicas dificultan las comparaciones con los índices utilizados en otros países. No obstante, el Gobierno del Brasil destaca que el índice de desarrollo humano (IDH) es ampliamente conocido y permite hacer comparaciones internacionales. Según ese índice, tal como se aplica en el Informe sobre Desarrollo Humano, 2000, el Brasil ocupa el lugar 74. El IDH se aplica actualmente a cada municipio del Brasil y a grupos concretos de población. Es preciso destacar que gran número de municipios brasileños se encuentran en niveles similares a los de los países encuadrados dentro de la categoría de bajo desarrollo humano. Aplicado a grupos concretos, el índice muestra que la población negra del Brasil se caracteriza por un bajo nivel de ingresos y de enseñanza.

GRÁFICO 11
Evolución de la pobreza a lo largo del tiempo



Fuente: Datos basados en la Encuesta Nacional por Hogares.

380. Con respecto a la alimentación y al derecho a la alimentación que se reconoce en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Gobierno del Brasil destaca que cabe observar una evolución positiva a lo largo de los últimos diez años por lo que respecta a la mejora de la alimentación y de la situación de la nutrición en general. A partir de 1993, año en que se puso en marcha la Acción Ciudadana contra el hambre y la pobreza y en pro de la vida y se estableció el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA), la sociedad civil y el Gobierno han asignado prioridad a la lucha contra el hambre, lo que se pone de manifiesto en el programa político de la nación.

381. El proceso nacional de preparación de la Cumbre Mundial de la Alimentación, de 1996, propició un debate más intenso en el seno de la sociedad civil y del Gobierno del Brasil en relación con los efectos de las políticas públicas en la realización del derecho humano a la alimentación y dio lugar a la preparación del informe nacional que se envió a la Cumbre. A raíz de la Cumbre, se reforzó el Grupo de Trabajo sobre alimentación y seguridad alimentaria, que actuaba en estrecha colaboración con organismos federales, incluidos la Secretaría Ejecutiva de la comunidad en pro de la solidaridad y el Ministerio de Sanidad, lo que dio lugar a que se realizaran progresos constantes con miras a la incorporación de los derechos humanos a las políticas públicas.

382. Uno de los resultados de esta labor es la política nacional de alimentación y nutrición del Ministerio de Sanidad, aprobada por el Consejo Nacional de la Salud en 1999. Un informe detallado de ese proceso figura en la monografía presentada por el Gobierno del Brasil en un simposio organizado en Ginebra, en 1999, por el Subcomité de Nutrición del Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas y patrocinado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

383. Desde noviembre de 1998, el Foro brasileño de seguridad sostenible en materia de alimentación y nutrición, en estrecho contacto con la sociedad civil y con los Gobiernos de diez Estados por lo menos, ha coordinado el establecimiento de foros estatales y de consejos de seguridad en materia de alimentación y nutrición, con la participación del Gobierno y de la sociedad civil. El objetivo principal de esos consejos es garantizar que una de las estrategias claves de las políticas públicas de carácter económico y social a nivel

estatal sea la lucha contra el hambre y la exclusión social merced a la promoción del derecho humano a la alimentación para todos.

384. Preocupa al Gobierno del Brasil la malnutrición. Como ya se ha indicado, desde 1990 ha disminuido el número de personas que viven por debajo de los umbrales de la indigencia y de la pobreza.

385. Otros estudios realizados en varias ciudades del Brasil, basados en el patrón del consumo, muestran que esos dos segmentos se encuentran en una situación de inseguridad alimentaria por lo que respecta a la energía y al consumo insuficiente de una serie de macronutrientes y micronutrientes, incluidos el hierro, las vitaminas B12 y A y el calcio, todo lo cual afecta a las tasas de morbilidad y mortalidad de los niños y los adultos.

386. Según las cifras de 1999 del Ministerio de Sanidad, en el Brasil la mortalidad infantil se estima en 37 por mil nacidos vivos, y la malnutrición es la causa principal o una de las causas del 55% de esas muertes (57.000 muertes de niños menores de un año). Esa cifra no tiene en cuenta todos los nacimientos que se producen al año dado que, debido a dificultades de diversos tipos, alrededor de un millón de nacimientos no se inscriben en el registro. Si se corrige esa distorsión, el alcance de la desnutrición puede ser incluso mayor.

387. En los últimos 10 años, se ha aplicado en todo el país el Sistema de Vigilancia de la Alimentación y la Nutrición (SISVAN), que coordina el Ministerio de Sanidad. Su objetivo es comparar la curva de crecimiento y desarrollo de los niños menores de 59 meses cubiertos por la Red de Sanidad Pública. El sistema puede resultar útil desde el punto de vista epidemiológico para identificar las zonas con mayor incidencia de la malnutrición y para tratar a los niños que, según el Servicio de Sanidad Pública, están malnutridos. Aunque el SISVAN todavía no se ha aplicado a nivel de todo el país, ya está generando importantes datos en algunos Estados. Aun permitiendo posibles distorsiones debidas a la evaluación repetida de los mismos niños, las cifras correspondientes al Estado de Minas Gerais indica que la malnutrición afecta a entre el 13% y el 48% de los niños (según el criterio de peso/edad) en las distintas regiones, y se calcula que, en 1999, estaban malnutridos el 20% de los niños (100.000).

388. Según estudios realizados recientemente, las deficiencias alimentarias afectan fundamentalmente a los grupos de población india, a los trabajadores rurales sin hogar (tanto los que viven en campamentos como los que ya se han reasentado) y a la población de la periferia de las ciudades grandes y medianas. Las cifras de la Encuesta Nacional de 1996 sobre Población y Salud indican que el 10,5% de los niños brasileños presentan un déficit de peso, y que esa situación varía considerablemente de una región a otra, del 5,1% en el Sur al 17,9% en el Nordeste. El déficit de peso/edad también afecta al 5,7% de los niños menores de cinco años, y las tasas más elevadas se registran en el Norte (7,7%) y el Nordeste (8,3%). Pese a los adelantos registrados el último decenio, una parte considerable de la población sigue presentando una relación peso/edad baja durante el período crítico comprendido entre los 6 y los 23 meses de edad.

389. Otro aspecto prioritario de la cuestión de la alimentación y la nutrición es el relacionado con las carencias de micronutrientes, en particular de vitamina A, hierro y yodo, situación que, según estudios recientes, resulta preocupante. Según una publicación del Proyecto Hope, la carencia de vitamina A es un problema endémico en extensas zonas del Norte, el Nordeste y el Sudeste. A pesar de las dificultades que siguen existiendo para obtener la información exacta que se necesita para llevar a cabo un diagnóstico y una evaluación fidedignos, cabe afirmar que la población infantil del Nordeste es la más gravemente afectada por esa situación. En el Nordeste, entre el 16 y el 55% de los niños presentan una carencia grave de vitamina A.

390. También se registran casos de carencia de vitamina A en las bolsas de pobreza de los Estados de Minas Gerais y São Paulo y en el Norte. En esas regiones, más del 15% de las muestras de sangre analizadas la presencia de vitamina A era inferior a 20 microgramos/decilitro, lo que indica una carencia endémica. Por lo que respecta a la carencia de hierro, cabe señalar que la anemia es el principal problema nutricional del Brasil, y afecta en especial a las mujeres en edad fecunda y a los niños menores de dos años. Se calcula que tres de cada diez mujeres embarazadas que se someten a un examen prenatal están anémicas. En los niños, la incidencia es mucho mayor: el 50%, o más, de los niños sufren de anemia.

391. Puede servir de ejemplo el caso del Estado de São Paulo, donde, a pesar de los espectaculares progresos realizados en los últimos 22 años en la reducción de la mortalidad de lactantes y niños de corta edad y en el control de la malnutrición infantil, la anemia infantil aumentó más del 100% -el 22% en 1974, el 35% en 1985 y el 46% en 1996. En 1994-1995 el antiguo Instituto Nacional de la Alimentación y la Nutrición llevó a cabo un estudio de ámbito nacional sobre la incidencia del bocio entre los escolares de edades comprendidas entre los 6 y los 14 años. En dos de los Estados del Brasil se registraba una incidencia media del 20%, lo que indicaba una situación endémica moderada. En otros seis Estados (Acre, Amazonas, Pará, Mato Grosso, Paraná y Espíritu Santo), la incidencia media en los municipios estudiados oscilaba entre el 5,0 y el 19,9%, lo que indicaba una situación endémica leve.

392. Otro elemento sumamente importante relacionado con la nutrición en el Brasil es la persistencia, pese a los importantes progresos alcanzados en los últimos decenios, de indicadores insatisfactorios sobre niños alimentados exclusivamente con leche materna. Según un estudio de la Fundación Oswaldo Cruz que asocia la lactancia materna con la economía familiar, si todos los niños nacidos en 1995 hubieran sido alimentados exclusivamente con leche materna hasta los seis meses de edad, se hubieran ahorrado 423,8 millones de litros de leche, con un costo de más de 200 millones de dólares. No cabe duda de que si se siguieran las recomendaciones en materia de lactancia materna, además de los incalculables beneficios que ello representaría para la salud, la nutrición y el bienestar de los niños, el gasto familiar sería considerablemente menor.

393. Conviviendo con esas situaciones carenciales, se ha detectado en el Brasil una situación epidemiológica sin precedentes de obesidad y otros tipos de lipemia relacionados con enfermedades cardiovasculares. Según un informe de 1996 preparado conjuntamente por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Mundial de la Salud, se ha producido un aumento de la obesidad y las enfermedades crónicas asociadas con la ingesta alimentaria, especialmente en los grupos socioeconómicos más bajos, a los que corresponde el 50% de ese incremento entre la población adulta. La obesidad se está convirtiendo en un fenómeno considerablemente más frecuente que la malnutrición infantil entre la población brasileña, lo que es indicio de un proceso epidemiológico al que las autoridades sanitarias están prestando la debida atención. Las enfermedades cardiovasculares son la principal causa de las muertes y los casos de incapacidad entre los adultos y los ancianos, y se les atribuye el 34% de los fallecimientos en Brasil. En gran medida, esas enfermedades están asociadas con la obesidad y con hábitos alimentarios y estilos de vida inadecuados. Según un estudio antropométrico de los adultos brasileños realizado por el Programa Nacional de Salud y Nutrición (PNSN) en 1989 y publicado en 1990, alrededor del 24,6% presentaban exceso de peso y el 8,3% eran obesos. El problema ha empezado a manifestarse también entre niños y adolescentes. Además, los resultados de un estudio multicentros realizado en 1990 sobre la incidencia de la diabetes mellitus, patrocinado por el Ministerio de Sanidad, pusieron de manifiesto que el 7,6% de los casos se producía en el grupo de edades comprendidas entre los 30 y los 69 años. Esos resultados coinciden con los obtenidos en el Estado de Pernambuco en 1998. Se calcula que en el Brasil hay 5 millones de diabéticos, de los que el 50% desconoce su enfermedad.

394. Esos problemas se ven agravados por el hecho de que los malos hábitos alimentarios también plantean un problema grave. En las distintas regiones del país, la cultura popular se aferra a tradiciones en materia de alimentación de dudoso valor por lo que respecta a sus propiedades terapéuticas y nutricionales, y a requisitos y tabúes alimentarios.

395. Cabe añadir que están proliferando los establecimientos de comida rápida, que propician unos hábitos alimentarios poco recomendables, y que está aumentando el uso de alimentos precocinados o de cocción rápida, cuya calidad nutricional puede ser deficiente si no se utilizan técnicas de producción modernas. Otro factor que influye en los hábitos alimentarios es el gran volumen de las comidas que se sirven diariamente a distintos grupos de población. Por ejemplo, en las escuelas se sirven diariamente 36 millones de comidas, en el ejército 300.000, y 10 millones entre los trabajadores cubiertos por el Programa de Alimentación de los Trabajadores (PAT).

396. A través de campañas publicitarias masivas, el comercio y la industria alimentarios inducen a los consumidores a adoptar nuevos hábitos, frecuentemente con informaciones falsas o engañosas. Un ejemplo notable de ello es el abandono prematuro de la lactancia materna que se ha producido en los últimos 40 años, debido a las nuevas pautas de conducta de las mujeres y a la publicidad de los alimentos infantiles industriales. Por lo que se refiere a la industria de la elaboración de alimentos, que está sujeta a inspecciones sanitarias, es importante tener en cuenta la cantidad de productos alimentarios y de industrias que existen actualmente. En el Brasil hay alrededor de 100.000 productos con licencia y de 20.000 empresas alimentarias registradas. Otra consideración es la creciente afluencia de productos alimentarios de importación, que requieren mayor atención por parte de los inspectores de sanidad. En opinión del Brasil, la función de la inspección sanitaria de los alimentos es proteger la salud de la población de los riesgos derivados del consumo de productos alimentarios no aptos. La Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria se encarga de supervisar el cumplimiento de las normas técnicas y de la legislación aplicables a los productos alimentarios. La Agencia realiza inspecciones in situ de las prácticas higiénicas y sanitarias de los establecimientos que fabrican o venden productos alimentarios. También está encargada de adoptar las medidas pertinentes en caso de irregularidades a fin de garantizar que los productos alimentarios destinados al consumo se encuentran en buenas condiciones. Básicamente, esas normas se refieren a las "prácticas de fabricación idóneas" y a la identificación y las normas de calidad de los productos alimentarios, cuyo cumplimiento es esencial para garantizar la calidad.

397. En el Brasil, la nutrición muestra marcadas diferencias regionales. El Informe sobre el Desarrollo Humano de 1997 revela la reducción de la pobreza en el país. El alcance y las pautas de la pobreza varían considerablemente de una región a otra, como pone de manifiesto el Índice de la Pobreza Humana. Como indican las tendencias pasadas y recientes, en las zonas urbanas septentrionales la disminución de la pobreza es menor que en el resto del país. En 1996, las tasas más elevadas de crecimiento negativo de la población urbana correspondían al Norte y no al Nordeste, como sucedía anteriormente. Ello pone de manifiesto la complejidad de la situación alimentaria y nutricional del Brasil, país con características epidemiológicas y regionales bastante heterogéneas, en el que conviven problemas típicos de las sociedades subdesarrolladas con problemas que afectan a los países desarrollados.

398. Por lo que respecta a las posibles diferencias entre la situación de los hombres y la de las mujeres a las que ha aludido el Comité, el Gobierno del Brasil señala que, aunque es indudable que existen diferencias entre los sexos, todo parece indicar que tienen poca importancia y no bastan para establecer pautas claras. En el Brasil, la incidencia de la malnutrición entre los adultos es baja y se concentra básicamente en las zonas más pobres. La mayor incidencia de la malnutrición en su forma aguda (es decir, no la malnutrición crónica) se registra entre los niños, y no se dispone de estadísticas desglosadas por sexo.

399. El Gobierno del Brasil está tratando de adoptar políticas encaminadas a garantizar gradualmente la seguridad alimentaria. Para ello, ha establecido una Política Nacional de Alimentación y Nutrición cuyas líneas principales son garantizar la seguridad y la calidad alimentaria; vigilar la situación alimentaria y nutricional; promover unos hábitos alimentarios y unos estilos de vida saludables; prevenir y controlar los trastornos nutricionales; promover líneas de investigación y fomentar el desarrollo y la capacitación de los recursos humanos.

400. Con el fin de garantizar la seguridad y la calidad alimentarias, se están reforzando las actividades de inspección sanitaria y promoviendo las actividades conjuntas de los organismos de protección de los consumidores y de las organizaciones de la sociedad civil que se ocupan de la cuestión. El objetivo es difundir información sobre la calidad y la seguridad de los productos alimentarios y facilitar el acceso a los mecanismos encargados de garantizar esos derechos.

401. Además, se está actualizando la legislación nacional en materia de sanidad alimentaria, teniendo en cuenta los adelantos de la biotecnología -procesos transgénicos y de otra índole- y se están armonizando los procedimientos y criterios de inspección sanitaria con los instrumentos jurídicos y los acuerdos internacionales. Por ejemplo, en Mercosur es preciso introducir los ajustes que requiere el comercio de productos alimentarios naturales o elaborados.

402. El Sistema de Vigilancia de la Alimentación y la Nutrición (SISVAN) desempeña una función importante en la supervisión de la situación alimentaria y nutricional. Está previsto ampliar y mejorar ese sistema estableciendo procedimientos más expeditos y ampliando la cobertura a todo el país. Se pretende consolidar el sistema especialmente prestando apoyo a los núcleos de trabajo que existen en la práctica totalidad de los Estados y en cientos de municipios. Para tal fin, una de las medidas prioritarias consistirá en establecer centros de control que vigilen el desarrollo epidemiológico de problemas y su relación con indicadores de riesgo. Esos centros se establecerán en primer lugar en las zonas de alto riesgo y en las proximidades de los grupos de población de alto riesgo. Ante todo, se encargarán de la vigilancia de las situaciones que resultan difíciles de evaluar, como la carencia de vitamina A y de yodo.

403. En sus actividades de vigilancia de la situación alimentaria y nutricional, el SISVAN prestará especial atención a las mujeres embarazadas y al crecimiento y desarrollo de los niños. Ello servirá de base para todas las actividades que se realicen en la red de servicios, especialmente en la esfera de la atención básica de la salud, con el objetivo de alcanzar la cobertura universal. Con el fin de detectar las situaciones de riesgo, de adoptar medidas preventivas y de invertir las tendencias peligrosas hasta recuperar la normalidad, la red de servicios debería realizar exámenes médicos regulares y supervisar la situación nutricional de los beneficiarios.

404. En la actualidad, otra prioridad del Gobierno es levantar el mapa de las insuficiencias endémicas a fin de determinar su distribución geográfica y el alcance de la malnutrición energética y proteínica, de la anemia y de las carencias de vitamina A y yodo. Por lo que respecta a la vigilancia de las enfermedades crónicas no contagiosas asociadas con una ingesta alimentaria y unos estilos de vida no adecuados, los trabajos se armonizarán con los sistemas de reunión, generación, divulgación, elaboración y análisis de datos existentes.

405. Más concretamente, los sistemas de información se centrarán en aspectos relacionados con la lactancia materna y en los factores negativos y positivos, así como en la evaluación periódica de la situación nutricional de los alumnos de las escuelas públicas. Otros elementos básicos de esas actividades serán la supervisión de la producción alimentaria y la evaluación crítica del desarrollo cualitativo y cuantitativo de la oferta y el consumo.

406. La promoción de unos hábitos alimentarios saludables, empezando por la lactancia materna, contribuirá a fomentar un estilo de vida saludable, que es otro factor importante para promover la salud. A ese respecto, se está haciendo hincapié en la difusión de conocimientos sobre alimentación y hábitos alimentarios, así como sobre la prevención de problemas nutricionales, desde la malnutrición, incluidas las carencias concretas, hasta la obesidad.

407. La revisión de los métodos y estrategias, especialmente en el sector de la salud, es una medida inicial básica para garantizar que se otorga la prioridad necesaria a la promoción de la lactancia materna. Para tal fin, se está tratando de coordinar las actividades con los distintos segmentos de la sociedad, en particular con aquellos que mayor influencia tienen en la práctica de la lactancia materna. Entre ellos figuran organizaciones representativas de varias categorías de profesionales de la salud, la industria alimentaria, los comunicadores y los educadores sociales, los dirigentes de la comunidad, las organizaciones de defensa del consumidor, y las organizaciones de la sociedad civil en general.

408. También es importante adoptar medidas encaminadas a establecer una normativa para la publicidad de productos alimentarios infantiles, especialmente en colaboración con las organizaciones que representan al mundo de la publicidad y con las empresas de comunicación. Además, se reforzarán los programas institucionales, de conformidad con los criterios definidos anteriormente, como, por ejemplo, el "hospital adaptado a los niños" y los bancos de leche humana. También se prestará apoyo a las campañas patrocinadas por organizaciones no gubernamentales encaminadas a promover la lactancia materna.

409. Por lo que respecta a la legislación, se reforzarán, difundirán y ampliarán las disposiciones encaminadas a garantizar a las madres las condiciones básicas para amamantar a sus hijos –como un horario laboral y una ubicación compatibles con la lactancia. Los distintos códigos, reglamentos y normas nacionales e internacionales relacionados con la producción industrial, la comercialización y la publicidad de

alimentos destinados al consumo infantil serán una referencia crucial para la adopción de todas esas medidas. Además, se desarrollarán iniciativas que permitirán controlar las prácticas de comercialización perjudiciales, abusivas o discutibles desde el punto de vista de los criterios y los intereses de una vida realmente saludable. A ese respecto, se prestará especial atención a las cuestiones relacionadas con el exceso de peso y sus consecuencias.

410. El desarrollo y la formación de los recursos humanos tendrán una influencia decisiva en la aplicación de la política sanitaria expuesta en los párrafos anteriores. El objetivo será garantizar que el sector de la salud disponga del personal necesario, tanto cuantitativa como cualitativamente, para poder prestar oportunamente unos servicios adecuados a los tres niveles de gobierno.

411. El Gobierno ha establecido seis objetivos prioritarios en materia de alimentación y nutrición para 2000 e indicado su importancia como esfera de las actividades de las administraciones públicas y de la sociedad. Esos objetivos son: la reducción en al menos un 10% del número de niños de bajo peso al nacer; la reducción del 50% de la incidencia de malnutrición infantil moderada y grave; la reducción en un tercio de los casos de anemia entre las mujeres embarazadas; el control de los trastornos ocasionados por la carencia de yodo; el control de la carencia de vitamina A como problema de salud pública; y el establecimiento de unas condiciones que permitan a las madres amamantar a sus hijos hasta los seis meses de edad y seguir amamantándolos durante un período de transición de dos años.

412. En ese contexto, se están adoptando en el Brasil medidas encaminadas a difundir información básica sobre la alimentación. Entre esas medidas, cabe destacar las relacionadas con la educación, las campañas en los centros de salud pública y la utilización de la radio y la televisión. La alimentación incorrecta se debe al bajo nivel educativo de la población, aunque también responde a factores culturales y a la presión de las campañas de comercialización de las grandes industrias alimentarias.

413. El Comité pide a los Estados partes que faciliten datos de la cuestión de la reforma agraria, centrándose en los siguientes aspectos: promulgación de legislación, aplicación de la legislación vigente y supervisión de la aplicación. Antes de describir lo más detalladamente posible el proceso de reforma agraria que se está llevando a cabo en el Brasil, el Gobierno desea indicar al Comité que, en el Brasil, la reforma agraria reviste aspectos históricos y sociales que ponen de manifiesto graves distorsiones enquistadas que el Gobierno está tratando de corregir. El debate interno sobre la cuestión es intenso, dadas las legítimas expectativas de amplios sectores de la sociedad que aspiran a una vida mejor. Sin embargo, en ese debate es necesario tener presente la evolución de la estructura brasileña de tenencia de tierras con el fin de garantizar una mayor equidad y justicia social.

414. El sector rural del Brasil ha entrado en una nueva era gracias a la formulación de políticas públicas orientadas específicamente a las explotaciones agrarias familiares que refuerzan el desarrollo de la agricultura brasileña, que se ha vuelto más democrática por lo que respecta a la creación de oportunidades de empleo y generación de ingresos, así como más eficaz por lo que respecta a la utilización y conservación de los recursos naturales.

415. La clave de la nueva política agraria orientada a la producción, la productividad y la inversión en tecnología, pero ante todo centrada en el hombre y su adelanto como ciudadano, consiste en la mayor coordinación entre las actividades enmarcadas en la reforma agraria y las relativas a las explotaciones agrarias familiares. La creación del Ministerio de Desarrollo Agrario fue la respuesta del Gobierno Federal a la necesidad de mejorar los resultados del sector público en la gestión de esa nueva política agraria, que debería contribuir decisivamente a la aparición de un nuevo mundo rural.

416. Todas estas iniciativas responden a la orientación general de las iniciativas de desarrollo rural, en cuya planificación y ejecución participan los Estados, los municipios y la sociedad civil. Además, esos grupos deben actuar de manera centralizada a través de consejos que representen a todas las partes interesadas. De este modo, será posible incrementar la cantidad y mejorar la calidad de las políticas relacionadas con la reforma agraria y las explotaciones agrarias familiares.

417. Las cifras que figuran a continuación ponen claramente de manifiesto los avances en el logro de los objetivos de asentamiento y financiación de las explotaciones agrícolas familiares. Por ese motivo, y para permitir la adopción de medidas más audaces en el futuro, es necesario que en las actividades encaminadas a alcanzar los objetivos nacionales participen los Estados, los municipios y otras entidades interesadas, en particular las que representan a los beneficiarios directos de los programas.

418. Entre el 1º de enero de 1995 y el 20 de diciembre de 1999 se asentó a 85.327 familias productoras rurales, con lo que el número de familias beneficiarias de la reforma agraria durante la administración del Presidente Fernando Henrique Cardoso ascendió a 372.866. Se trata de una cifra sin precedentes, dado que en los 30 años siguientes a la promulgación del Estatuto de la Tierra, en 1964, sólo se dotó de tierras a 218.000 familias. El cuadro comparativo que figura a continuación refleja esa evolución:

CUADRO 47
Familias a las que se han concedido tierras, 1995-1999

<i>Año</i>	<i>Familias asentadas</i>
1995	42 827
1996	61 674
1997	81 944
1998	101 094
1999	85 327
Total	372 866*

* Esta cifra representa alrededor de 1.864.000 personas.

419. Entre el 1º de enero de 1995 y el 20 de diciembre de 1999, el Gobierno puso en marcha 2.723 proyectos de asentamiento, como se indica en el siguiente cuadro:

CUADRO 48
Proyectos de asentamiento de 1995 a 1999

<i>Año</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>Total</i>
Número de proyectos	314	433	637	850	489	2 723

420. Desde la entrada en vigor del Estatuto de la Tierra en 1964 hasta la llegada al poder del Presidente Cardoso el 1º de enero de 1995 no se habían llevado a la práctica más que 800 proyectos de asentamiento, antecesores de los actuales.

421. Entre el 1º de enero de 1995 y el 20 de diciembre de 1999 se destinaron a la reforma agraria 13.204.789 hectáreas de tierras. La expropiación es el principal medio del Gobierno para conseguir tierras en las que asentar a los productores rurales. Entre el 1º de enero de 1995 y el 17 de diciembre de 1999 se expropiaron 8.785.114 hectáreas, de las que 1.463.844 entre el 1º de enero y el 17 de diciembre de 1999.

422. Entre el 1º de enero y el 20 de diciembre de 1999 se obtuvieron 355.432 hectáreas de tierras donadas por la Federación.

CUADRO 49
Hectáreas expropiadas entre 1985 y 1999

<i>Año</i>	<i>Hectáreas expropiadas</i>
1185/89	4 191 147
1990/93	2 775 282
1993/94	1 086 546
1995/98	7 321 270
1999	1 463 844
1995/99	8 785 114

423. Los estudios de la tenencia de tierras realizados por el Instituto Nacional de Asentamientos y Reforma Agraria muestran que, en valores corrientes, en 1995 el costo total de las propiedades rurales por familia era de 19.412,74 reales. Hoy en día, ese costo se ha reducido a 8.294,83 reales, lo que supone una reducción del 50%. En 1995 el costo medio por hectárea era de 382,67 reales, frente a los 264,75 reales actuales.

424. Los dos cuadros comparativos que figuran a continuación indican el valor total de las propiedades rurales por familia y por hectárea, respectivamente, en el período comprendido entre 1995 y 1999.

CUADRO 50
Valor total de las propiedades rurales

<i>A. Por familia</i>		<i>B. Por hectárea</i>	
<i>Año</i>	<i>Reales por familia</i>	<i>Año</i>	<i>Reales por hectárea</i>
1995	19 412,74	1995	382,67
1996	16 385,04	1996	343,21
1997	14 614,59	1997	292,23
1998	10 116,34	1998	287,49
1999	8 294,83	1999	264,75

425. La clasificación agronómica (que mide la calidad de las tierras y oscila entre 0 y 1) de las tierras expropiadas para la reforma agraria ha aumentado de 0,4% en 1998 a 0,5% en 1999.

426. Entre 1995 y 1998 se destinó un total de 301.767.447 reales a infraestructuras básicas de los asentamientos de la reforma agraria. Hasta diciembre de 1999 se ha gastado un total de 150.600 millones de reales en infraestructuras. Entre el 1º de enero y el 20 de diciembre de 1999, además de otras obras públicas, se construyeron 3.382 km de carreteras, por un total de 25,5 millones de reales; se tendieron 1.073 km de líneas de electrificación rural, por un total de 1,7 millones de reales; se excavaron 204 pozos, por un total de 4,2 millones de reales; se instalaron 19 unidades de suministro de agua, por un total de 216.500 reales; y se construyeron 79 depósitos de agua.

427. A continuación figuran otras inversiones en infraestructuras realizadas en el período 1995-1999:

<i>Actividad</i>	<i>Costo (en reales)</i>
736 depósitos de agua	14 762 309
1.283 pozos	28 025 962
75.633 duplicaciones del tamaño de las parcelas	45 751 600
458 centros comunitarios	11 988 324
9.475 km de líneas de electrificación rural	70 911 326
323 escuelas	12 626 332
366 centros de salud	7 337 827
108 almacenes	4 148 745
13.824 km de carreteras.	106 251 022

428. En 1999 se invirtieron en infraestructuras 150,6 millones de reales.

429. Entre 1995 y 1999 se canalizaron 1.520 millones de reales para la concesión de créditos de despegue y al Programa Especial de Créditos para la Reforma Agraria – Procera. Al 30 de diciembre de 1999 la línea A de *Pronaf Planta Brasil*, que presta servicios a los productores rurales en el marco de la reforma agraria, había concedido préstamos por un total de 460 millones de reales.

CUADRO 51
Préstamos concedidos en el marco de la reforma agraria, 1995-1999
(en reales)

<i>Año</i>	<i>Aplicados</i>	<i>Procera</i>	<i>Línea A de Pronaf</i>	<i>Total</i>
1995	47 794 707	108 973 651	-	156 768 358
1996	71 337 968	202 563 910	-	273 901 878
1997	151 242 100	204 214 542	-	355 456 642
1998	231 600 040	307 617 293	-	539 217 333
1999	195 000 000	-	460 000 000	665 000 000
Total	696 974 815	823 369 396	460 000 000	1 325 344 221

430. La finalidad del Programa Educativo Nacional de la Reforma Agraria, que se puso en marcha en abril del año pasado, es reforzar la educación en los asentamientos de la reforma agraria utilizando medios específicos adecuados al entorno rural. El programa es el fruto de la colaboración entre el Gobierno, las universidades y los movimientos sociales rurales con miras a iniciar un proceso amplio para la educación de los jóvenes y los adultos en los asentamientos de la reforma agraria. El INCRA, el Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo suman sus esfuerzos a los de otros importantes colaboradores, como iglesias, organizaciones no gubernamentales y asociaciones y cooperativas de productores, con el fin de ejecutar el programa.

431. El sistema imparte formación a monitores para los asentamientos en las universidades y otras instituciones de enseñanza superior para que enseñen a leer e impartan otras materias escolares a los jóvenes y adultos beneficiarios de la reforma agraria. Desde que se puso en marcha ese programa han recibido formación 3.137 monitores que actualmente prestan servicios en asentamientos de todo el país.

432. A pesar de la breve vida del programa, las cifras son impresionantes: hoy en día están aprendiendo a leer y otras materias escolares 62.742 jóvenes y adultos en el marco de 1.421 proyectos de asentamientos en 616 municipios de 21 Estados del Brasil. Hasta la fecha, se han destinado a la educación de las personas asentadas en el marco de la reforma agraria y a abrirles nuevos horizontes 11.408.536 reales.

433. El Programa Nacional de Alfabetización de la Reforma Agraria también financia la formación técnica y profesional de los habitantes de los asentamientos, centrándose en la producción y la gestión rurales y en la producción de material docente en todas las esferas prioritarias identificadas en el marco de los debates sobre el Programa.

434. El Ministerio de Desarrollo Agrario y el INCRA han centrado sus esfuerzos en las batallas judiciales contra las indemnizaciones excesivas por las tierras expropiadas para la reforma agraria. Se recurren todos los casos en los que las valoraciones superan las realizadas por el INCRA sobre la base de la *Medida Provisoria* (medida ejecutiva provisional) MP 1901, que, desde 1997, ha introducido en la legislación disposiciones para impedir esas distorsiones.

435. La labor de los abogados del INCRA consistente en la presentación de demandas o de recursos en casos de expropiación, ha dado lugar, por ejemplo, a la reducción de una deuda pública de 415,9 millones de reales de *precatorios* (pagos debidos por el Gobierno por demandas laborales que ha perdido) a 260,4 millones en 1997. Al año siguiente, la cifra se redujo a 55,7 millones de reales.

436. El Tribunal Federal Regional de la Tercera Región de São Paulo, que aceptó los argumentos de los abogados del INCRA en un caso rescisorio contra los antiguos propietarios de Fazendas Reunidas, propiedad ubicada en el municipio de Promissão, que habían sido expropiadas para la reforma agraria, dictaminó que la indemnización había sido excesiva. Los antiguos propietarios recurrieron al Tribunal para que la indemnización por la expropiación se aumentara de la valoración original del INCRA de 25.811.260 reales a 385.502.876 reales, cerca de 1.000 millones de reales en valores actuales. En respuesta a las alegaciones del INCRA, el Tribunal de São Paulo ordenó una nueva valoración de la propiedad. Existen docenas de casos similares que, de no corregirse, provocan distorsiones que pueden comprometer irremediablemente el programa de reforma agraria.

437. Otro programa que cabe mencionar es *Nossa Terra, Nossa Escola* (Nuestra tierra, Nuestra escuela). La MP 1901 regula también este programa que ofrece incentivos a las familias de trabajadores rurales para que mantengan escolarizados a sus hijos. Esas familias reciben un descuento del 50% del balance pendiente de lo que deben por su propiedad, siempre que los niños permanezcan en la escuela. Esta prestación se otorga a las familias con hijos de edades comprendidas entre los 7 y los 14 años que asisten a la escuela elemental. El descuento del 50% se aplica a cada pago efectuado mientras uno o más hijos permanecen escolarizados. Cuando los niños acaban la escuela elemental, el descuento del 50% sigue aplicándose a los pagos de la deuda pendiente. Si una familia de los asentamientos no tiene hijos pero hay en ella adultos analfabetos se aplica ese mismo descuento si esos adultos asisten regularmente a las clases de alfabetización.

438. Un aspecto sumamente importante de las medidas del Gobierno tendentes a modificar la estructura agraria del Brasil es la concesión de títulos de propiedad de las tierras. La entrega de 10.000 títulos de propiedad en 1999 infundió un sentimiento de seguridad a las familias asentadas por el INCRA. La concesión de títulos de propiedad sobre las tierras forma parte del Nuevo Programa de Reforma Agraria destinado a restablecer los derechos de los colonos como ciudadanos y a facilitarles el acceso a créditos bancarios.

439. La Empresa de Correos y Telégrafos del Brasil (ECT) es la encargada de entregar los títulos de propiedad a los colonos, que pueden abonar sus cuotas anuales en cualquier oficina de correos.

440. Se eligió a ECT para que prestara ese servicio habida cuenta del número de oficinas de que dispone, de que éstas están más cerca de los colonos, y de la eficacia de su labor. En los cuatro años que lleva en el

poder el Gobierno actual, 400.000 familias asentadas en cerca de 20 millones de hectáreas, superficie equivalente a tres veces el Estado de Río de Janeiro, se han beneficiado de esos servicios.

441. Las zonas fronterizas están reguladas en virtud de la Ley Nº 9871, de 23 de noviembre de 1999. Esa ley establece el plazo y las normas para la ratificación o la anulación de las donaciones de tierras por parte de los Estados situados en las zonas fronterizas. Una de sus disposiciones permite que esa ratificación, que antes sólo se otorgaba a las pequeñas propiedades, se conceda a las propiedades de tamaño medio del Centro-oeste, Norte y Sur. La ley establece también que, aunque no dispongan de una ratificación definitiva, los productores pueden presentar su propiedad como garantía para obtener los préstamos que necesitan para la producción hasta que los tribunales emitan una decisión definitiva.

442. El proyecto *Casulo* (Capullo) es un modelo de asentamiento descentralizado del INCRA que se está ejecutando en colaboración con los municipios y en cuyo marco se desarrollan actividades de explotación ganadera, que crea puestos de trabajo y genera ingresos, a la vez que incrementa la oferta alimentaria en el mercado regional. La iniciativa de adherirse al proyecto *Casulo* corresponde al municipio, que identifica la demanda, a los posibles beneficiarios y la zona que se debe utilizar, además de buscar a colaboradores que garanticen la asistencia técnica y la formación de las familias del asentamiento. El municipio es también garante de los préstamos que se conceden en el marco del proyecto *Casulo*. El proyecto concede préstamos para cubrir gastos de alimentación, desarrollo, apoyo, materiales de construcción y vivienda a fin de garantizar la consolidación y la sostenibilidad de los asentamientos. Actualmente están en marcha 32 proyectos *Casulo*, que benefician a 1.304 familias, fundamentalmente en el Norte y el Nordeste.

443. El proyecto concede préstamos de puesta en marcha por valor de 1.400 reales y préstamos para la construcción de viviendas por valor de 2.500 reales por familia. Cada familia puede optar también a un crédito de hasta 9.500 reales del programa *Pronaf Planta Brasil*.

444. La prestación de asistencia técnica y la formación de las familias asentadas es fundamental para garantizar la consolidación y la sostenibilidad de los proyectos de asentamientos del INCRA. El proyecto *Lumiär*, cuyo objeto es satisfacer esas necesidades, asesora a las familias agrarias asentadas sobre la disposición y el desarrollo de cultivos y pastos, almacenaje y comercialización, ganadería y nuevas tecnologías, y alienta a los colonos a organizarse. En la actualidad el proyecto *Lumiär* dispone de 1.400 especialistas sobre el terreno que prestan asistencia técnica a 117 familias de diversas regiones del país. Las inversiones ascienden a 2 millones de reales al mes. Los participantes del proyecto *Lumiär* son el INCRA, organizaciones de agricultores de los asentamientos, empresas públicas y privadas, cooperativas que prestan asistencia técnica, universidades, institutos de investigación, bancos oficiales, gobiernos estatales, municipios y organizaciones no gubernamentales.

445. El proyecto dispone también de equipos de especialistas en diversas esferas (agrónomos, veterinarios, economistas, sociólogos, expertos en agricultura, ingenieros de montes, psicólogos y administradores, entre otros). Éstos son contratados por las organizaciones de colonos y se les paga con fondos del proyecto para que presten asistencia técnica e imparten formación. El número de especialistas de cada equipo varía en función del número de familias que precisan asistencia, de la distancia entre los asentamientos, etc.

446. El principal objetivo del proyecto es el desarrollo de las familias de colonos, la consolidación de los proyectos de asentamiento y su incorporación al municipio o a la región como unidades de producción competitivas que crean puestos de trabajo y generan ingresos. En el marco del proyecto *Lumiär* las familias reciben información sobre las asociaciones, las cooperativas y otras formas de organización, y toman conciencia de sus derechos y deberes.

447. En marzo de 1999, el Gobierno creó la Oficina del Juez Agrario Nacional, cuya tarea principal es prevenir y reducir los conflictos agrarios. La Oficina colabora con entidades gubernamentales y no gubernamentales, como la judicatura, el ministerio fiscal, las secretarías de seguridad pública y la

Organización de Abogados del Brasil. Desde su creación, la Oficina Nacional del Juez Agrario ha abierto oficinas en los Estados de Acre, Rondônia, Roraima, Minas Gerais y Mato Grosso do Sul.

448. El número de ocupaciones de propiedades rurales por trabajadores sin tierra ha disminuido considerablemente este año. En enero se registraron 50, en febrero 41, en marzo 101, en abril 66, en mayo 34, en junio 26, en julio 32, en agosto 30, en septiembre 26, en octubre 28, y en noviembre 30.

449. El medio ambiente es otra de las preocupaciones del Gobierno en el contexto de la reforma agraria. El Ministerio de Desarrollo Agrario aplica medidas encaminadas a preservar el medio ambiente y a promover la sensibilización medioambiental de los beneficiarios de la reforma agraria, por tratarse de elementos cruciales para el éxito de todos los proyectos. El Ministerio ha publicado una directiva que prohíbe la expropiación, la adquisición y cualquier otro medio para entrar en posesión de tierras de bosques primarios de los ecosistemas de las selvas del Amazonas y el Atlántico, los humedales de Mato Grosso, y otras zonas de conservación del medio ambiente.

450. En 1999 el INCRA impartió 40 cursos de formación medioambiental a los que asistieron 1.600 especialistas y dirigentes comunitarios de todo el país que difundirán los conocimientos pertinentes entre las familias de los asentamientos.

451. Con el fin de acelerar la tramitación de los permisos medioambientales, cada una de las 28 oficinas regionales del INCRA dispone de un gestor de medio ambiente. Además, se ha impartido formación a 13 administradores de medio ambiente que en la actualidad actúan como "multiplicadores" en las ciudades de Recife, Fortaleza, Manaus, Vitoria y el Distrito Federal, y el Estado de Alagoas.

452. De acuerdo con el programa de medio ambiente del Ministerio de Desarrollo Agrario, se está formando a cooperantes para que actúen como inspectores auxiliares de medio ambiente que se encarguen de preparar informes sobre aparición de casos para presentarlos a los inspectores del Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA).

453. El Banco de Tierras es otro instrumento importante creado para promover las explotaciones agrarias familiares. Ese Banco proporciona los principales medios para adquirir tierras de la reforma agraria. El Banco permite la creación de nuevos asentamientos mediante la incorporación de nuevas zonas, incluidas algunas que no pueden obtenerse mediante expropiación. Hoy en día el Banco de Tierras complementa la expropiación basada en el interés social, que es el principal medio para obtener tierras para la reforma agraria. En 1999, el Banco benefició a 10.000 familias al donar 115 millones de reales a los Estados de Bahía, Ceará, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Río Grande do Sul y Santa Catarina.

454. El Banco de Tierras se creó en virtud de legislación complementaria con el fin de proveer directamente de fondos a los beneficiarios para que pudieran comprar una propiedad rural determinada y proporcionarles la infraestructura necesaria para su explotación adecuada. Actualmente el Banco constituye un nuevo y eficaz instrumento de distribución de tierras que contribuye al desarrollo económico sostenible de las zonas rurales.

455. El programa está destinado a los trabajadores rurales, los aparceros, los propietarios de tierras y los arrendatarios que pueden demostrar que tienen al menos cinco años de experiencia en las labores agrícolas o que son propietarios de una pequeña propiedad rural cuyo tamaño no basta para producir más de lo que se precisa para el consumo familiar.

456. La coordinación del Banco de Tierras corre a cargo de la secretaría ejecutiva de una junta fiduciaria integrada por ocho altos cargos: los Ministros de Agricultura, Hacienda, Medio Ambiente, Presupuesto, Gestión y Desarrollo, y los presidentes del INCRA y del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social. La Junta está presidida por el Ministro de Política de Tierras y Desarrollo Agrario.

457. Las operaciones del Banco de Tierras están descentralizadas a través de un sistema de asociaciones. El Banco establece acuerdos con los gobiernos estatales que seleccionan a una agencia para que coordine la utilización de los fondos.

458. En virtud del reglamento del programa, los préstamos concedidos con fondos del Banco de Tierras se han de devolver en 20 años, con un período de gracia de tres años. Los intereses oscilan entre un 4% y un 6% anual.

459. Los propios trabajadores eligen las propiedades rurales que habrá de financiar el banco de Tierras y se les facilitan fondos para garantizar las estructuras básicas que necesitan las comunidades. Además de la propiedad y las estructuras, el préstamo cubre las tasas de la oficina de tierras, los gastos de registro y los servicios topográficos.

460. Las personas que ya han recibido ayuda del Banco de Tierras o que han participado en otros proyectos de asentamiento no pueden volver a beneficiarse de esos préstamos. Tampoco pueden optar a ellos las personas que ocupan un cargo público o cuyos ingresos superan los 15.000 reales o que tienen una propiedad cuya superficie equivale o supera a la de la propiedad familiar que se pretende adquirir.

461. El interés anual es del 4% en los préstamos de hasta 15.000 reales, del 5% en los préstamos de 15.000 a 30.000 reales y del 6% en los préstamos de 30.000 a 40.000 reales, que es el tope máximo de los préstamos del Banco de Tierras. En las zonas más pobres, los trabajadores rurales tienen un descuento del 50% sobre los intereses; en las zonas intermedias, un descuento del 30%, y en el resto de las zonas un descuento del 10%.

462. El Banco de Tierras nació a partir del proyecto para la concesión de títulos de tierras, patrocinado por el Banco Mundial, que se ejecutó en los Estados de Bahía, Ceara, Minas Gerais y Pernambuco y que benefició a 15.000 familias. Según estudios académicos, el proyecto para la concesión de títulos de tierras redujo el precio medio por hectárea en un 6,2% en Maranhao, en un 66% en Ceara, en un 14% en Pernambuco, en un 34% en Bahía, y en un 49% en Minas Gerais. Según los analistas, ello se debió a la capacidad de negociación directa y a los pagos al contado.

463. El Consejo Nacional de Desarrollo Rural es un elemento importante del proceso de reforma agraria. El Consejo, establecido por el Presidente de la República el 6 de octubre de 1999, está presidido por el Ministro de Desarrollo Agrario e integrado por representantes del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales, de las administraciones municipales y de la sociedad civil. Su labor consiste en preparar el Plan Nacional de Desarrollo Rural, en el que se establecerán las directrices, objetivos y metas del Programa Nacional de Reforma Agraria y del Programa Nacional de Fomento de las Explotaciones Agrícolas Familiares (PRONAF).

464. Este Consejo también formulará y coordinará las políticas públicas para las zonas rurales y colaborará con los Consejos de Desarrollo Rural estatales que se están estableciendo en todo el país. A su vez, esos consejos estatales colaborarán con los consejos municipales. La viabilidad económica de la agricultura en las pequeñas propiedades es el objetivo de máxima prioridad. Los debates se están haciendo más amplios a través de la participación de representantes de los Estados y los municipios, de los trabajadores locales y de los colonos asentados en el marco del programa de reforma agraria, y de las cooperativas de pequeños productores rurales.

465. En 1999 se alcanzó el objetivo de la reforma agraria de asentar a 85.000 familias. Si añadimos a éstas las asentadas durante el período 1995-1998, se observa que el Gobierno Federal ha alcanzado el importante hito de 372.000 familias asentadas. Sin embargo, desde 1999, se ha hecho más hincapié en la calidad de los asentamientos en la búsqueda de tierras para la reforma agraria. Como resultado de ello, los costos derivados de la creación de asentamientos han sido más altos que los correspondientes a la adquisición de las tierras. En la actualidad, las tierras de los beneficiarios se demarcan con mayor rapidez, no tienen que esperar largos períodos para conseguir préstamos de vivienda y producción, y pueden

acelerar la creación de infraestructuras productivas en sus tierras y empezar a obtener ingresos de la agricultura antes.

466. En 1999, el PRONAF se transfirió al Ministerio de la Reforma Agraria. Con esa transferencia, el programa *Planta Brasil* del PRONAF se afianzó aún más y se acercó a las familias de agricultores beneficiarias del Programa Nacional de la Reforma Agraria, al tiempo que permitió ampliar las prestaciones y coordinar las políticas públicas orientadas al sector rural.

467. El objetivo del PRONAF para la próxima cosecha es ayudar a 1,2 millones de participantes mediante la donación de 3.400 millones de reales de financiación rural en recursos del Fondo de Ayuda a los Trabajadores (FAD), consignaciones, y depósitos bancarios. Para la cosecha de 1998-1999 se registró un aumento del 70% en el número de préstamos concedidos. Esas cifras ponen de manifiesto el potencial del Programa, que, pese a que no se inició hasta 1995, ha dado unos resultados que muestran que responde a las necesidades de las familias de agricultores. Esta línea de crédito, que es la más solicitada, proporciona al programa *Planta Brasil* del PRONAF mayor visibilidad. Sus resultados anuales han superado los objetivos del programa.

468. Antes de garantizar 3.400 millones de reales para financiar la cosecha de 1999-2000, los fondos se incrementaron anualmente para satisfacer las necesidades de los productores.

469. En 1996, el programa *Planta Brasil* del PRONAF ofrecía dos líneas de crédito para gastos e inversión. Para la cosecha de este año, ofrece nueve líneas de crédito: créditos para nuevas familias de agricultores, créditos integrados, créditos colectivos, microcréditos, créditos para empresas agrícolas, créditos adicionales, créditos para inversiones especiales, y créditos para inversiones y costos. El programa presta servicios en 3.792 municipios. En los seis primeros meses de funcionamiento, es decir de julio a diciembre, se firmaron en el país 499.338 contratos de préstamo, por un total de 1.100 millones de reales.

CUADRO 52
Créditos del programa *Planta Brasil*

A. FONDOS DISPONIBLES PARA 1999/2000 (en millones de reales)

Nuevas familias de agricultores	460
Microcrédito/NE	100
Agroindustrias	150
Créditos adicionales	100
Inversiones especiales	400
Costos especiales	500
Inversiones	700
Costos	1 050
Total	3 460

B. FUENTES DE FINANCIACIÓN (en millones de reales)

FAT	2 950
Consignaciones	360
Depósitos bancarios	150
Total	3 460

C. FINANCIACIÓN DE LA PRODUCCIÓN (CRÉDITO RURAL) - TIPOS DE CRÉDITO Y TOTAL DE FONDOS
(en reales)

	1995	1996	1997	1998	1999/2000
Tipo de crédito	Costos	Inversiones Costos	Costos especiales Inversiones Costos	Empresas agrícolas Créditos adicionales Inversiones especiales Costos especiales Inversiones Costos	Nuevas familias de agricultores Créditos integrados colectivos Microcréditos/NE Empresas agrícolas Créditos adicionales Inversiones especiales Costos especiales Inversiones Costos
Número de contratos	32 000	332 828	496 550	709 906	491 409
Total	93 000 000	649 795 000	1 637 440 000	1 814 922 000	1 127 230

470. Según un estudio de 1999, las familias brasileñas de agricultores suelen responder a las siguientes características:

Grupo A

- Nuevas familias de agricultores: familias asentadas en el marco de la reforma agraria pero que no reciben financiación de Procera o que, recibiendo financiación, no han alcanzado el límite individual.

Grupo B

- Familias de agricultores, pescadores, artesanos, mineros y acuicultores;
- Propietarios, colonos, arrendatarios, aparceros o beneficiarios de la reforma agraria;
- Familias que viven en la propiedad o en una aglomeración urbana o asentamiento rural próximos;
- Familias asentadas en un área de hasta cuatro módulos oficiales;
- Familias que emplean exclusivamente mano de obra familiar;
- Familias que obtienen unos ingresos de hasta 1.500 reales de la propiedad, derivados de actividades agrícolas y de otra índole, excluidas pensiones.

Grupo C

- Familias de agricultores, pescadores, artesanos, mineros y acuicultores;
- Propietarios, colonos, arrendatarios, aparceros o beneficiarios de la reforma agraria;
- Familias que viven en la propiedad o en una aglomeración urbana o asentamientos rural próximos;
- Familias asentadas en un área de hasta cuatro módulos oficiales;
- Familias que emplean exclusivamente mano de obra familiar;
- Familias que obtienen unos ingresos de 1.500 a 8.000 reales, siempre que al menos el 80% de esos ingresos proceda de la explotación de la propiedad para la agricultura y otras

actividades. Ese límite puede subir a 16.000 reales si los ingresos proceden de las siguientes actividades: avicultura, cría de ganado vacuno, ovino y porcino, sericultura, horticultura y acuicultura.

Grupo D

- Familias de agricultores, pescadores, artesanos, mineros y acuicultores;
- Propietarios, colonos, arrendatarios, aparceros o beneficiarios de la reforma agraria;
- Familias que viven en la propiedad o en una aglomeración urbana o asentamiento rural próximo;
- Familias asentadas en un área de hasta cuatro módulos oficiales;
- Familias que emplean mano de obra familiar y tienen hasta dos empleados permanentes;
- Familias que obtienen unos ingresos de 8.000 a 27.500 reales, siempre que el 80% de ellos provenga de las actividades agrícolas y de otra índole que realizan en la propiedad. Ese límite puede incrementarse en otros 16.000 reales devengados por las siguientes actividades: avicultura, cría de ganado vacuno, ovino y porcino, sericultura, horticultura y agricultura.

471. Al evaluar el alcance de las actividades de formación y profesionalización enmarcadas en la reforma agraria, hay que tener en cuenta que desde 1993 han recibido formación en el marco del PRONAF 173.000 familias de agricultores. En los últimos cuatro años, los organismos públicos de asistencia técnica y extensión agraria han recibido financiación para impartir cursos a los agricultores, y recursos técnicos para mejorar la asistencia a los productores.

CUADRO 53

Agricultores que han recibido formación en el marco del PRONAF, 1996-1999

<i>Año</i>	<i>Agricultores formados</i>	<i>En miles de reales</i>
1996	*	3 000
1997	47 916	34 662
1998	54 299	41 597
1999	71 600	31 761
Total	173 815	111 003

* En 1996, año de inicio del programa, se ejecutaron los proyectos y se impartió formación a 225 especialistas.

472. El programa de capacitación no es una actividad aislada, sino que forma parte de un conjunto de iniciativas encaminadas a prestar apoyo a las explotaciones agrícolas familiares y a hacerlas viables. Por este motivo, parte de los fondos se han utilizado para la asistencia técnica y para contribuir a garantizar los planes de crédito.

473. El programa opera de la siguiente forma: el agricultor debe presentar al banco un proyecto que demuestre la viabilidad de su empresa o de sus costos de recolección. Para ello, el agricultor acude a una institución reconocida por la entidad financiera, que suele ser el organismo de asistencia técnica y extensión agraria de su Estado, que le prepara un proyecto cuyos costos pretende cubrir con un crédito del programa *Planta Brasil* del PRONAF.

474. El apoyo público a las explotaciones agrícolas familiares incluye también fondos para proyectos de investigación. Esos fondos, que ascendieron a 5,9 millones de reales en 1998 y a 9,2 millones en 1999, permiten sufragar 237 proyectos de investigación orientados al desarrollo de las explotaciones agrícolas familiares.

475. En el Estado de Mato Grosso, Empaer/MT está investigando la posibilidad de sustituir los abonos químicos en los cultivos de maracuyá amarillo. Ese proyecto de investigación beneficiará al asentamiento de Rondonopolis.

476. Los productores rurales de tres ciudades del Estado de Mato Grosso do Sul (São Gabriel do Oeste, Sidrolândia e Itapora) tendrán acceso a un estudio general realizado por Empaer/MT sobre el uso del riego con acequias en propiedades pequeñas.

477. En el Estado de Pernambuco, el Instituto de Investigaciones Agrarias del Estado (IPA) está estudiando la posibilidad de cultivar distintas variedades de raíz de taro en Itaparica e Itambe.

478. Con el fin de ayudar a las familias asentadas en el municipio de Mulatos, la Universidad de Tocantins está estudiando la cría de tres tipos de pez en la región: *tambaqui*, *pacu* y *traira*, para que la piscicultura se convierta en fuente de ingresos para los agricultores asentados.

479. También se está prestando atención a la población india. Veinticuatro aldeas indias se benefician de un proyecto de apoyo a las actividades productivas de las tierras indias ubicadas en los Estados de Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Río de Janeiro, Rondônia, Roraima, Río Grande do Sul y Santa Catarina. En el marco de ese proyecto, 17.565 personas de 11 comunidades participan en cursos prácticos sobre producción agrícola, lo que permite sentar las bases para el establecimiento de organismos estatales de asistencia técnica y extensión agraria. Los beneficiarios del proyecto reciben los fondos necesarios y son responsables de su ejecución. En esos cursos prácticos se imparte formación relacionada con la producción a los indios, que en tres años llegan a la etapa final en la que pueden gestionar sus propias explotaciones.

480. Otro rasgo importante es el relacionado con segmentos que tradicionalmente están excluidos de este proceso de distribución de tierras. Para incluir a esos segmentos, se ha extendido el programa al Amazonas. Los habitantes de esa región que se dedican a la minería reciben ayuda del programa *Planta Brasil*, en colaboración con el Instituto Brasileño de Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables (IBAMA) para que puedan mejorar sus ingresos. Para ayudar a la población dispersa por la selva amazónica, *Planta Brasil* y el IBAMA han creado la figura del “agente paraforestal”, asistente técnico conocido y respetado por los habitantes, cuyo trabajo consiste en recorrer la región asesorando a los productores. Hoy en día trabajan en los Estados del Norte 140 “agentes paraforestales”, que prestan asistencia técnica e informan sobre la forma de acceder a créditos rurales.

481. El programa financia proyectos de infraestructura que ayudan a las familias de agricultores. Los proyectos son seleccionados y supervisados por la comunidad a través de su consejo municipal de desarrollo rural. Los fondos proceden de la Tesorería Nacional y no se tienen que devolver. La administración municipal firma los acuerdos de donación con el Banco Federal de Ahorros, que es el agente encargado. Los municipios más pobres incluidos en el Programa de la Comunidad Solidaria están exentos del requisito de los fondos municipales de contrapartida.

482. El programa *Planta Brasil* del PRONAF opera en 1.018 municipios, en los que realiza actividades de mejora de las carreteras secundarias, suministro de agua y energía eléctrica y construcción de mercados centrales para la venta de los productos de las familias de agricultores.

CUADRO 54
Municipios beneficiarios del programa *Planta Brasil*, 1997-1999

<i>Año</i>	<i>Municipios participantes</i>	<i>Miles de reales</i>
1997	385	36 628
1998	915	136 645
1999	1 018	151 693

483. En 1999 el Ministerio de Desarrollo Agrario puso en marcha el programa Colaboración y Mercado encaminado a lograr la sostenibilidad de las explotaciones agrícolas familiares mediante su integración en la economía nacional e internacional. Ello se basa en un modelo descentralizado y participativo de preparación y gestión de políticas y medidas para incorporar a esos productores a las cadenas comerciales modernas, aprovechando las ventajas comparativas de las empresas familiares y con el debido respeto del potencial local y las relaciones históricas. Pueden optar a ese programa todas las familias de agricultores, incluidas las beneficiarias del Programa Nacional de Reforma Agraria.

484. El programa Colaboración y Mercado, coordinado por la Secretaría de Explotaciones Agrícolas Familiares, se está aplicando en las siguientes etapas:

- a) caracterización de las empresas agrícolas locales, regionales y estatales;
- b) determinación de la base productiva de las explotaciones agrícolas familiares;
- c) expansión y mejora de los servicios de asistencia técnica;
- d) identificación de las oportunidades de mercado;
- e) estudio de las cadenas productivas;
- f) movilización, organización y capacitación técnica y de gestión;
- g) organización de estructuras de coordinación de cadenas productivas.

485. El programa se gestiona de manera participativa y descentralizada mediante asociaciones establecidas entre el Ministerio de Desarrollo Agrario y los movimientos sociales, otros organismos federales, estatales y municipales, las organizaciones no gubernamentales y la empresa privada.

486. Para promover las relaciones comerciales y la colaboración entre las familias de agricultores y las empresas a través de asociaciones, cooperativas o sociedades comerciales, el Ministerio de Desarrollo Agrario ha establecido un premio para las asociaciones de familias de agricultores. Su objetivo es promover el incremento de la productividad, la mejora de la calidad de los productos y el aumento de los ingresos derivados de las empresas familiares, a fin de hacerlas sostenibles.

487. En un ejercicio cotidiano de ciudadanía, las iniciativas del programa se aprueban por decisión de la comunidad en los consejos municipales de desarrollo rural. El programa *Planta Brasil* del PRONAF fomenta la participación, la cooperación y la igualdad de oportunidades a fin de que la comunidad adquiera protagonismo en el desarrollo local.

488. Los consejos se encargan de seleccionar y supervisar la labor que tiene que realizar el programa *Planta Brasil* del PRONAF en el marco de los acuerdos establecidos con las administraciones municipales. Esa labor beneficia a miles de familias en toda la nación, como indican los datos reunidos por las administraciones municipales participantes.

CUADRO 55

Familias beneficiarias del programa *Planta Brasil*, por regiones

Región	Municipios	Familias beneficiarias directas
Norte	127	167 610
Nordeste	394	853 402
Centro-oeste	97	186 616
Sudeste	229	269 495
Sur	171	204 097
Total	1 018	1 681 220

489. Por lo que respecta al sector brasileño de la vivienda, cabe señalar que la principal fuente de datos es el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). El censo nacional, que se levanta cada diez años, y la Encuesta Nacional por Hogares (PNAD) proporcionan información detallada sobre los distintos rasgos cuantitativos y cualitativos de los hogares brasileños y de sus miembros. También son importantes las encuestas sobre el presupuesto familiar (POF) que permiten calcular los gastos familiares en servicios de vivienda por nivel de ingresos; la encuesta estándar sobre vivienda (PPV), que facilita información importante sobre el consumo de servicios de vivienda, también por nivel de ingresos; y el Estudio Anual sobre el Sector de la Construcción Civil, en el que se examinan en detalle los resultados de ese sector de la economía.

490. Sin embargo, cabe señalar que el IBGE ha realizado encuestas con fines distintos del de levantar un censo de vivienda, para lo que se requerían otros datos importantes sobre las condiciones de la población en materia de vivienda, como la superficie, la antigüedad, el estado y la ubicación de la propiedad, entre otros.

491. Las estimaciones del déficit de viviendas del Brasil han sido objeto de polémica entre diversas instituciones y segmentos de la sociedad. Esas estimaciones oscilan entre 5,6 y 15,4 millones de unidades habitacionales y la diferencia entre ambas cifras se explica por los métodos y parámetros utilizados.

492. Los datos oficiales sobre el déficit de viviendas figuran en un estudio de 1995 preparado por la Fundación João Pinheiro sobre la base de datos procedentes del censo nacional de 1991 y de la PNAD actualizada a 1995. Una vez más, el Gobierno del Brasil prevé que el censo nacional que se está levantando puede introducir nuevas variables y modificar varios aspectos importantes que influyen en el problema de la vivienda en el Brasil.

493. El estudio de 1995 examina el déficit de vivienda en sus aspectos cuantitativo y cualitativo. El déficit cuantitativo de vivienda mide la necesidad de construir nuevas unidades habitacionales y se calcula como la suma de unidades habitacionales improvisadas, es decir construidas para fines distintos de la vivienda, las unidades habitacionales permanentes rústicas, es decir, construidas con materiales inadecuados, y las unidades habitacionales compartidas, es decir, en las que habitan dos o más familias. El déficit cualitativo de vivienda se refiere a las viviendas que se consideran inadecuadas. El estudio considera inadecuadas las viviendas por tres motivos básicos: i) alquiler excesivo; ii) densidad excesiva; y iii) falta de infraestructuras o infraestructuras inadecuadas. Cabe señalar que las categorías comprendidas en el déficit cualitativo no se pueden sumar porque se correría el riesgo de contabilizarlas dos veces, dado que una misma vivienda puede presentar uno o más rasgos que la hacen inadecuada. Además, no es recomendable calcular el déficit cuantitativo junto con algunas categorías del déficit cualitativo; pese a que en ese caso no hay riesgo de duplicación, las soluciones requeridas son distintas. El cuadro que figura a continuación muestra datos de 1991 relativos al déficit cuantitativo de viviendas según la categoría y el estado de las unidades habitacionales.

CUADRO 56
Déficit de vivienda, por ubicación, 1991

<i>Tipo de déficit</i>	<i>Zonas metropolitanas</i>	<i>Otras zonas urbanas</i>	<i>Zonas rurales</i>	<i>Total</i>
Viviendas improvisadas	33 358	58 677	54 500	146 535
Viviendas precarias	230 178	434 337	1 063 330	1 727 845
Viviendas compartidas	979 779	1 621 256	527 943	3 128 978
Total	1 243 315	2 114 268	1 630 788	4 988 371

Fuente: Fundación João Pinheiro, 1995.

494. Cabe señalar que, aunque la mayor parte del déficit de vivienda en las zonas urbanas corresponde a viviendas compartidas por varias familias, el déficit de las zonas rurales responde a la precariedad de las viviendas. El cuadro que figura a continuación muestra que el problema de las viviendas compartidas por varias familias es más grave en las zonas metropolitanas. El déficit de vivienda en las zonas urbanas se debe en gran medida al nivel de ingresos de la familia y afecta fundamentalmente a los grupos de población de ingresos más bajos. Aproximadamente el 85% del déficit de vivienda del Brasil se concentra en los grupos de población cuyos ingresos mensuales son inferiores a cinco salarios mínimos.

CUADRO 57

Déficit de vivienda en las zonas urbanas, por nivel de ingresos, 1991 (%)

Categoría de déficit	Hasta dos salarios mínimos (1)	Dos a cinco salarios mínimos (2)	Hasta cinco salarios mínimos (1+2)	Más de cinco salarios mínimos
Viviendas compartidas	42,9	21,4	64,3	13,1
Otras categorías	12,5	7,8	20,3	2,6
Total	55,4	29,2	84,6	15,7

Fuente: Fundación João Pinheiro, 1995.

495. Por lo que respecta a la distribución regional del déficit de vivienda, se observa que se concentra en el Nordeste y el Sudeste, a los que corresponden, respectivamente, el 44,7% y el 33,28% del déficit total de vivienda.

CUADRO 58

Déficit de vivienda, por principales regiones, 1991

Región	Unidades habitacionales		Viviendas compartidas	Total general			Total	%
	Improvisadas	Rústicas		Zonas metropolitanas	Otras zonas urbanas	Zonas rurales		
Norte	23 696	17 823	196 281	67 042	15 5771	-	222 813	4,47
Nordeste	32 467	1 268 434	929 033	313 432	767 400	1 148 991	2 229 823	44,70
Sudeste	46 502	271 638	1 342 131	752 925	690 301	217 045	1 660 271	33,28
Sur	23 233	79 497	408 286	109 916	243 549	157 823	511 288	10,25
Centro-oeste	20 637	90 536	252 977	-	2572 47	106 929	364 176	7,30
Brasil	23 696	17 823	196 281	67 042	15 5771	-	222 813	4,47

Fuente: Fundación João Pinheiro, 1995.

496. Por último, cabe señalar que los datos oficiales sobre el déficit de viviendas del Brasil no son los datos de 1991, sino los de 1991 actualizados para 1994, como se indica en el cuadro 59, en el que figura un déficit general de vivienda de alrededor de 5,6 millones de nuevas unidades habitacionales, que se concentra principalmente en las zonas urbanas.

CUADRO 59

Datos oficiales sobre el déficit de vivienda, 1995

Zonas rurales	Zonas metropolitanas	Otras zonas	Déficit total de urbanas	total viviendas
1 645 791	1 431 558	2 541 214	3 972 772	5 618 563

Fuente: Fundación João Pinheiro, 1995.

497. Si los datos se desglosan teniendo en cuenta los indicadores de producción de viviendas y construcción civil en general, se observará que los indicadores del IBGE muestran que las unidades habitacionales urbanas permanentes existentes han aumentado en 5,6 millones de unidades entre 1991 y 1997.

498. Tradicionalmente, la mayor parte de las edificaciones residenciales del Brasil se construía sin recurrir a los sistemas de financiación oficial, casi siempre con los ahorros familiares. Según la Secretaría Especial de Desarrollo Urbano (SEDU), el Sistema de Financiación de Vivienda (SFH) construyó 5,6 millones de unidades habitacionales en 30 años. Aunque es un número significativo, resulta pequeño en comparación con los 31,5 millones de unidades habitacionales urbanas permanentes construidas en el país en el mismo período. En el último decenio, el SFH financió un promedio de 134.000 unidades al año, cantidad importante aunque no suficiente si se compara con la producción media anual del país de 1 millón de nuevas unidades habitacionales entre 1991 y 1996.

499. Los datos del IBGE muestran que el número de viviendas privadas permanentes aumentó en 15.433.984 nuevas viviendas entre 1980 y 1997 debido, fundamentalmente, al incremento de los hogares urbanos (15.209.391).

CUADRO 60
Viviendas privadas permanentes, por ubicación, 1980-1997

<i>Ubicación</i>	<i>1980*</i>	<i>1991*</i>	<i>1996*</i>	<i>1997**</i>
Total	25 210 639	34 734 715	39 745 768	40 644 623
Zonas urbanas	17 770 981	27 157 268	32 227 158	32 980 372
Zonas rurales	7 439 658	7 577 447	7 518 610	7 664 251

Fuente: * IBGE – Estadísticas anuales de 1997

** IBGE – Resumen de indicadores sociales de 1998.

500. Los indicadores de vivienda resultan sumamente útiles para evaluar la calidad de vida de la población. El indicador de densidad ocupacional ha disminuido en los últimos decenios, lo que refleja la reducción del tamaño medio de las familias, y el aumento del número de viviendas con un único ocupante. En 1997, la densidad media general de las viviendas era de 3,8 personas, y la densidad por dormitorio de 1,9 personas. Cabe señalar que esos indicadores son más elevados en las zonas rurales, por el mayor tamaño de las familias.

CUADRO 61
Promedio de habitantes por vivienda en las principales regiones, 1991

<i>Principales regiones</i>	<i>Zonas urbanas</i>	<i>Zonas rurales</i>
Brasil	4,06	4,69
Norte	4,92	5,26
Nordeste	4,53	4,97
Sudeste	3,88	4,41
Sur	3,75	4,18
Centro-oeste	4,13	4,17

Fuente: IBGE – Censo demográfico de 1991.

CUADRO 62

Promedio de habitantes por vivienda y dormitorio, 1997

Ubicación	Número total de viviendas	Número total de habitantes	Promedio de habitantes por vivienda			Promedio de habitantes por dormitorio		
			Total	Zonas urbanas	Zonas rurales	Total	Zonas urbanas	Zonas rurales
Brasil	40 644 623	155 881 331	3,8	3,8	4,1	1,9	1,9	2,1
Norte	1 625 591	7 345 161	4,5	4,5	-	2,2	2,2	-
Nordeste	10 762 430	45 378 328	4,2	4,1	4,4	2,0	2,0	2,3
Sudeste	18 603 231	68 182 339	3,7	3,6	4,0	1,9	1,9	2,0
Sur	6 704 609	23 901 925	3,6	3,5	3,8	1,8	1,8	1,9
Centro-oeste	2 883 800	10 790 899	3,7	3,8	3,6	1,9	1,9	2,0

Fuente: IBGE – Resumen de indicadores sociales de 1998 (basado en la PNAD de 1997).

501. En el período 1980-1997 se registró una tendencia a la adquisición de viviendas y una disminución relativa del número de viviendas de alquiler o prestadas, como se indica en el cuadro 63.

CUADRO 63

Viviendas privadas permanentes, por régimen de tenencia, 1980-1997

Tipo de vivienda	1980*	1991*	1996**	1997***
Propiedad	15 546 151	24 261 954	29 260 733	29 969 039
Alquiler	5 682 173	5 689 170	5 407 991	5 561 748
Préstamo	3 572 004	4 546 025	4 888 506	4 929 006
Otros regímenes	373 842	237 566	188 293	184 264
No declarado	36 469	-	245	566
Total	25 210 639	34 734 715	39 745 523	40 644 623

Fuente: * IBGE – Estadísticas anuales de 1998

** IBGE – Resumen de indicadores de la PNAD de 1996.

*** Cálculo preliminar realizado por IPEA/DIRUR sobre la base de la PNAD de 1997.

CUADRO 64

Viviendas privadas permanentes, por régimen de tenencia, 1980-1997 (%)

Tipo de vivienda	1980*	1991*	1996**	1997***
Propiedad	61,67	69,85	73,62	73,73
Alquiler	22,54	16,38	13,61	13,68
Préstamo	14,17	13,09	12,30	12,13
Otros regímenes	1,48	0,68	0,47	0,45
No declarado	0,14	-	0,00	0,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: * IBGE – Estadísticas anuales de 1998

** IBGE – Resumen de indicadores de la PNAD de 1996.

*** Cálculo preliminar realizado por IPEA/DIRUR sobre la base de la PNAD de 1997.

CUADRO 65

Evolución de los indicadores de la cobertura de saneamiento básico en el Brasil, 1970-1996 (%)

<i>Indicadores</i>	<i>1970*</i>	<i>1980*</i>	<i>1991*</i>	<i>1995*</i>	<i>1996**</i>
Agua (sistema de distribución)					
Viviendas urbanas	60,5	79,0	86,3	90,4	92,0
Viviendas rurales	2,6	5,0	9,3	16,7	15,7
Alcantarillado (alcantarillado y fosas sépticas)					
Viviendas urbanas	47,4	60,0	63,6	70,9	74,2
Viviendas rurales	3,7	8,6	7,4	13,8	18,2

Fuente: * MPO/SEPURB – Política Nacional de saneamiento.

** IBGE – Resumen de indicadores de la PNAD de 1996.

502. Desde el decenio de 1970 se ha registrado una mejora considerable de los indicadores de la cobertura de servicios de saneamiento, especialmente por lo que respecta a los servicios de abastecimiento de agua.

CUADRO 66

Hogares urbanos, por sistema de abastecimiento de agua, 1997

<i>Principales regiones</i>	<i>Nº total de hogares</i>	<i>Abastecimiento de agua (%)</i>				
		<i>Con fontanería interior</i>		<i>Sin fontanería interior</i>		<i>Otros</i>
		<i>Red general</i>	<i>Pozo o fuente</i>	<i>Red general</i>	<i>Pozo o fuente</i>	
Brasil	32 980 372	87,4	4,1	3,8	2,2	2,3
Norte	1 625 591	57,4	13,0	12,2	12,0	5,2
Nordeste	7 014 197	77,1	1,9	8,4	3,9	8,6
Sudeste	16 684 919	94,0	3,0	1,7	0,9	0,3
Sur	5 324 608	92,9	4,5	1,6	0,6	0,4
Centro-oeste	2 361 814	80,0	11,5	4,1	3,7	0,5

Fuente: IBGE – Resumen de indicadores sociales de 1998 (basado en la PNAD de 1997).

CUADRO 67

Hogares urbanos, por sistema de recogida de basuras, 1997

<i>Principales regiones</i>	<i>Nº total de hogares</i>	<i>Recogida de basuras (%)</i>			
		<i>Recogida directa</i>	<i>Recogida indirecta</i>	<i>Quema o enterramiento</i>	<i>Otros</i>
Brasil	32 980 372	82,0	8,7	4,8	4,5
Norte	1 625 591	50,9	21,6	18,0	9,5
Nordeste	7 014 197	62,7	17,0	7,5	12,7
Sudeste	16 684 918	88,4	6,3	3,1	2,1
Sur	5 324 608	93,9	2,9	2,4	0,9
Centro-oeste	2 361 814	88,1	5,0	4,8	2,1

Fuente: IBGE – Resumen de indicadores sociales de 1998 (basado en la PNAD de 1997).

CUADRO 68

Hogares urbanos, por sistema de eliminación de aguas cloacales, 1997

<i>Principales regiones</i>	<i>Nº total de hogares</i>	<i>Eliminación de aguas cloacales (%)</i>			
		<i>Alcantarillado</i>	<i>Fosa séptica</i>	<i>Fosa rudimentaria</i>	<i>Otro o ninguno</i>
Brasil	32 980 372	49,4	24,1	18,8	7,6
Norte	1 625 591	6,6	43,9	36,5	12,9
Nordeste	7 014 197	21,1	28,1	35,3	15,3
Sudeste	16 684 918	76,8	12,6	5,0	5,5
Sur	5 324 608	18,3	55,1	22,0	4,4
Centro-oeste	2 361 814	38,3	10,4	48,3	3,0

Fuente: IBGE – Resumen de indicadores sociales de 1998 (basado en la PNAD de 1997).

CUADRO 69

Hogares urbanos que disponen de agua corriente, eliminación adecuada de aguas cloacales y recogida de basuras (por ingreso familiar per cápita en salarios mínimos, 1997)

<i>Principales regiones</i>	<i>Nº total de hogares</i>	<i>% de hogares que disponen de servicios adecuados</i>	<i>Ingreso familiar per cápita en salarios mínimos</i>		
			<i>Hasta un ½</i>	<i>De ½ a 1</i>	<i>Más de 1</i>
Brasil	32 980 372	59,8	8,2	16,1	73,3
Norte	1 625 591	14,7	12,4	17,5	69,1
Nordeste	7 014 197	29,1	19,5	23,6	53,8
Sudeste	16 684 918	83,3	6,9	15,5	75,3
Sur	5 324 608	48,9	5,8	13,9	77,6
Centro-oeste	2 361 814	39,5	7,7	14,5	75,9

Fuente: IBGE – Resumen de indicadores sociales de 1998 (basado en la PNAD de 1997).

503. La principal fuente para evaluar las viviendas que no reúnen las condiciones necesarias es el estudio titulado “Dimensiones de las Necesidades Sociales – Datos municipales, 1996” realizado por el IBGE y el IPEA. Se trata del estudio estadístico más utilizado por los especialistas del sector de la vivienda para determinar el número de hogares que no reúnen las condiciones necesarias. El estudio se basa en la definición de hogares precarios como aquellos en los que viven niños analfabetos de edades comprendidas entre los 11 y los 14 años y/o en los que el cabeza de familia es una mujer con un ingreso mensual de hasta un salario mínimo y que no disponen de ningún sistema de eliminación de desechos. Considerando a las personas que viven en hogares precarios como personas sin hogar, quedaría comprendido en esa categoría el 43% de la población, es decir, 11,1 millones de hogares (un tercio de los existentes).

504. El Brasil no dispone de estadísticas concretas sobre el número de personas o familias que carecen realmente de un hogar, pero sí se tienen datos sobre las personas cuya vivienda no reúne las condiciones necesarias. El número aproximado de habitantes que no disponen de un alojamiento adecuado se puede obtener contando a las personas que viven en hogares y viviendas improvisadas (incluidas las ubicadas en edificaciones que no disponen de espacio asignado específicamente a vivienda). El censo de 1991 indicaba que el número de personas que vivían en viviendas improvisadas ascendía a 221.505 en las zonas rurales y a 306.719 en las zonas urbanas, lo que representa un total de 528.224 personas.

505. El porcentaje de familias que vive actualmente en viviendas inadecuadas que no disponen de saneamiento básico es de por lo menos el 42%, si se consideran viviendas inadecuadas las que no

disponen de agua corriente, eliminación de aguas cloacales ni recogida de basuras. En 1997, el 26,5% de las viviendas del Brasil no disponía de instalación de alcantarillado ni de fosa séptica, el 8,8% no estaba conectado a la red pública de abastecimiento de agua, y el 9,3% no disponía de servicios de recogida de basuras. 20.872.373 personas carecían de acceso a la red de abastecimiento de agua, 60.030.461 de sistema de alcantarillado o fosa séptica, 45.042.470 de servicios de recogida de basuras, y 12.200.460 de electricidad. De la población total, 117.475.431 personas no tenían teléfono. El estado de esos servicios es más precario en las zonas en las que viven grupos de población de ingresos bajos.

506. En el Brasil, la densidad de ocupación de las viviendas puede también considerarse inadecuada. Según las estimaciones, en 1998 la población que vivía en condiciones de hacinamiento (es decir, con más de tres personas en un mismo dormitorio) ascendía a 3.282.303 personas (7,8%). Existen datos sobre las viviendas estructuralmente inseguras (viviendas rústicas), de las que en 1991 había 1.727.845. En 1997, las viviendas inseguras ascendían a 578.144.

507. En el Brasil, la ilegalidad en el sector de la vivienda se caracteriza por la falta de títulos de propiedad y el incumplimiento de las normas urbanísticas (plan urbanístico general, demarcación y calificación de terrenos y normas de ocupación), las leyes municipales (código de obras y construcción) y los requisitos administrativos (conformidad con los procedimientos municipales). Existen asentamientos ilegales de ingresos medios (normalmente en forma de bloques de apartamentos urbanos) y asentamientos de ingresos bajos (barrios de tugurios y subdivisiones clandestinas). El número de personas que viven en asentamientos ilegales (clandestinos e irregulares) puede calcularse en función del número de barrios de tugurios, subdivisiones clandestinas y bloques de apartamentos urbanos existentes. Aunque no se dispone de datos concretos al respecto, se puede usar como indicador el número de personas que habitan en viviendas de su propiedad pero que no poseen un título de propiedad de la tierra en que ésta está ubicada: 12.419.229 personas, o el 8,53% de las viviendas existentes.

508. También pueden considerarse ilegales las viviendas ubicadas en zonas que no reúnen las condiciones necesarias. Según los datos del IBGE disponibles, en 1991, el número de personas que vivían en zonas que no reunían las condiciones necesarias era de 6.998.677.

CUADRO 70
Personas que viven en aglomeraciones que no reúnen las condiciones necesarias, por ubicación de la vivienda, 1991

<i>Ubicación de la vivienda</i>	<i>Casa en aglomeraciones que no reúnen las condiciones</i>	<i>Apartamento en aglomeraciones que no reúnen las condiciones</i>	<i>Número total de personas que viven en zonas que no reúnen las condiciones</i>
Zonas rurales	583 918	1 620	585 538
Zonas urbanas	6 339 354	63 785	6 403 139
Total	6 923 272	65 405	6 988 677

Fuente: IBGE – Censo demográfico de 1991

509. En general, las personas desalojadas de sus hogares que carecen de protección jurídica son las que viven en asentamientos ilegales, fundamentalmente tugurios, subdivisiones clandestinas o viviendas aisladas. Habitualmente, las personas que carecen de protección jurídica son las que se encuentran en una situación ilegal. En general, el Gobierno no sanciona a los pobres cuando su situación ilegal se limita a la falta de un título de propiedad, y les permite permanecer en la vivienda, pero expropia la propiedad o recurre a concesiones para el uso de terrenos urbanizables, entre otros instrumentos urbanísticos. Los desalojos son más frecuentes en caso de invasión de viviendas y zonas urbanas por parte de personas sin hogar o por movimientos populares a favor de la vivienda. Por lo general, los desalojos se llevan a cabo en situaciones críticas para devolver las propiedades a sus dueños legítimos. No se dispone de datos de ámbito nacional para responder a esta pregunta.

510. Tradicionalmente, en el SFH se considera que el porcentaje de los ingresos asignado a alquiler no debe superar el 30%, pues, de otro modo, el inquilino puede tener dificultades para pagar. En 1991, 1.033.069 familias asignaban más del 30% de sus ingresos mensuales al alquiler, y 334.406 familias le dedicaban más del 50% de los ingresos familiares. También se observa que el problema de la carga excesiva de los alquileres se concentra en la capa más pobre de la población, dado que alrededor del 65% de este tipo de déficit afecta a los hogares con ingresos mensuales inferiores a cinco salarios mínimos. Las estimaciones indican que en 1997 alrededor del 2,65% de las familias que habitaban en viviendas privadas permanentes asignaban más del 30% de sus ingresos al pago del alquiler.

CUADRO 71

Parte de los ingresos familiares destinada al pago de alquileres, por grupo de ingresos, 1991

<i>Porcentaje de los ingresos familiares</i>	<i>Hasta dos salarios mínimos</i>	<i>De 2 a 5 salarios mínimos</i>	<i>Más de 5 salarios mínimos</i>	<i>Total</i>
> 30%	290.402	380.368	362.299	1.033.069
> 50%	126.709	125.424	82.273	334.406

Fuente: Fundación João Pinheiro, 1995.

511. Las instituciones estatales y municipales encargadas del sector de la vivienda suelen establecer listas de espera para la concesión de viviendas sobre la base de criterios preestablecidos. En general, las medidas que se adoptan para ayudar a las personas que figuran en esas listas son programas de vivienda para las personas de bajos ingresos. En situaciones de emergencia, las autoridades públicas alojan a esas personas en viviendas públicas. No se dispone de datos de ámbito nacional para responder a esta pregunta.

512. En el Brasil, sólo el 20%¹⁹ de los hogares se construye con ayudas de los sectores público y privado de financiación de la vivienda. El 80% restante se construye por iniciativa individual, sin ayuda directa del sector público. Entre 1975 y 1995 se construyeron 5,6 millones de viviendas públicas. Cabe señalar que se ha registrado un aumento del número de viviendas propias y de otras formas de ocupación. La encuesta sobre el presupuesto familiar efectuada en 1996 indica que el 69,8% de las viviendas eran viviendas particulares, el 18,8% viviendas de alquiler, el 9,6% viviendas prestadas y el 1,8% viviendas en otro régimen de ocupación. Habida cuenta de que en los últimos 15 años se ha reducido la construcción de viviendas públicas, especialmente para los grupos de población de ingresos bajos y medios, el incremento de las viviendas particulares se puede explicar por la ocupación ilegal, especialmente en las zonas urbanas (tugurios, subdivisiones clandestinas y bloques de apartamentos). El tamaño de las zonas urbanas no estructuradas (asentamientos y viviendas ilegales) varía considerablemente, aunque pueden albergar hasta el 50% de la población de las principales aglomeraciones urbanas.

513. La Constitución de la República Federal del Brasil no incluye la vivienda entre los derechos de la persona, pero establece que las propiedades urbanas deben desempeñar su función social de conformidad con el plan urbanístico general del municipio.

514. Por lo que respecta a la vivienda, la Constitución reparte del siguiente modo las responsabilidades: corresponde a la Federación la tarea de adoptar las normas generales y a los Estados, el Distrito Federal y los municipios, promover programas de construcción de viviendas y mejora de las existentes. La Federación también es responsable de establecer las normas urbanísticas. Existen muchas leyes estatales y municipales sobre la construcción y la mejora de viviendas. Los municipios legislan en cuestiones de interés local y complementan la legislación federal y estatal cuando es necesario. En gran medida, la legislación sobre vivienda es de ámbito municipal y se refiere principalmente al cumplimiento de las normas urbanísticas, la simplificación de los procedimientos de inscripción de las viviendas en el registro, la concesión de terrenos públicos a las familias pobres, los requisitos técnicos, las condiciones higiénicas, la salubridad, la iluminación, el tamaño de las habitaciones y la regularización de las subdivisiones clandestinas.

515. El derecho civil reside en la legislación federal. Por ejemplo, los desalojos se regulan en virtud de la Ley N° 8245, de 18 de octubre de 1991 (Ley de Arrendamientos), en la que se establecen las condiciones en las que se pueden rescindir los contratos de alquiler: por acuerdo mutuo; por infracciones legales o contractuales, o por impago del alquiler. La Ley establece que los desalojos se deben llevar a cabo de conformidad con los procedimientos establecidos, que incluyen la publicación de una orden preliminar por la que se fije un plazo de 15 días para abandonar la propiedad, independientemente de que se celebre una audiencia con la parte contraria y a condición de que se deposite una fianza equivalente a tres meses de alquiler.

516. Por lo que respecta a la posesión ilegítima, en el artículo 183 de la Constitución Federal se establece que toda persona que ha estado ininterrumpidamente y sin impugnación en posesión de un terreno urbano de hasta 250 m² de superficie, utilizándolo como vivienda para sí mismo o para su familia, tendrá derecho a una presunción de título siempre que no disponga de ninguna otra propiedad urbana o rural. La presunción de título y el derecho de uso se otorgan tanto al hombre como a la mujer, o a ambos, cualquiera que sea su estado civil. Una misma persona sólo puede reclamar ese derecho en una ocasión. No se pueden adquirir propiedades públicas mediante posesión ilegítima. La Ley relativa al registro público permite el registro provisional de una propiedad y la cesión correspondiente y promesa de cesión a la Federación, los Estados y los municipios o a las entidades en que éstos hayan delegado, a los fines de efectuar subdivisiones urbanísticas en beneficio de los grupos de población de ingresos más bajos.

517. En el caso de subdivisiones urbanísticas para beneficiar a los grupos de población de ingresos más bajos, la legislación federal suprime el requisito de que se disponga de un título de propiedad si la propiedad en cuestión se ha declarado de interés público y está siendo expropiada judicialmente por la Federación, los Estados o el Distrito Federal, y/o las entidades delegadas que estén autorizadas legalmente para ejecutar proyectos de vivienda. La ley establece también la cesión de la propiedad en las subdivisiones populares. En éstas, se permite la cesión de propiedad si los cesionarios provisionales son la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios, y las entidades en que éstos hayan delegado. Esas cesiones se llevan a cabo mediante la firma de un documento privado que, a todos los efectos, tendrá valor de título legal y estará exento de las disposiciones del apartado ii del artículo 134 del Código Civil.

518. La Constitución asigna conjuntamente poder jurisdiccional a la Federación, los Estados y los municipios en lo referente a la protección del medio ambiente y la conservación de los bosques y de la flora y fauna. En diversas disposiciones, la Constitución garantiza el ejercicio del derecho a un medio ambiente sano. Encomienda al Gobierno las tareas de preservar y restaurar los procesos ecológicos esenciales y velar por la gestión ecológica de especies y ecosistemas; preservar la diversidad e integridad del patrimonio genético del país; definir las zonas y componentes que han de gozar de protección especial en cada Estado; y solicitar los estudios previos del impacto ambiental prescritos por la ley. La legislación ambiental comprende también el Código Forestal, el Código Minero, las resoluciones del Consejo Nacional del Medio Ambiente, y directrices administrativas.

519. Los objetivos proclamados de la Política Nacional de Vivienda aplicada por el Gobierno desde 1995 son los siguientes: i) acceso universal a vivienda; ii) construcción de nuevas viviendas y mejora de las existentes; iii) regularización de los asentamientos irregulares y promoción del acceso a la tierra; y iv) modernización del sector de la vivienda mediante la mejora de la legislación y de los organismos competentes.

520. Los programas federales de vivienda que reciben financiación oficial pueden clasificarse en tres grupos principales: i) programas de financiación que reciben donaciones o subvenciones para apoyar inversiones estatales y municipales tendentes a mejorar la calidad de vida de las familias con ingresos inferiores a tres salarios mínimos; ii) programas que proporcionan financiación para la construcción o la mejora de la vivienda de familias con ingresos mensuales inferiores a 12 salarios mínimos (programas individual y asociativo de carta de crédito y de apoyo a la construcción); y iii) programas e iniciativas tendentes a mejorar el funcionamiento del mercado de la vivienda.

521. La finalidad de los programas relacionados con el derecho a vivienda es prestar asistencia a los Estados, los municipios y el Distrito Federal para mejorar las condiciones de alojamiento y la calidad de vida de los habitantes de zonas rurales y urbanas con ingresos inferiores a tres salarios mínimos que viven en zonas de riesgo o zonas ocupadas por viviendas que no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad (chabolas, palafitos, casas de vecindad, etc.). Los programas abarcan asimismo medidas tales como la urbanización de zonas residenciales, la adquisición o preparación de parcelas urbanizadas y materiales de construcción, el establecimiento de infraestructuras en los complejos de viviendas, y la construcción de complejos de viviendas.

522. También existen programas orientados hacia la población de ingresos más bajos, como el Programa individual de carta de crédito, que financia la adquisición o mejora de la vivienda de familias con ingresos mensuales inferiores a 12 salarios mínimos. Los diversos tipos de programas abarcan la adquisición de viviendas o parcelas urbanizadas y la construcción, terminación, ampliación, reforma y mejora de viviendas. El tope de financiación se calcula atendiendo al tipo de programa y a los ingresos del solicitante. También funciona el Programa asociativo de carta de crédito, que financia la construcción de viviendas y la preparación de parcelas urbanizadas por parte de sindicatos, cooperativas, asociaciones, entidades privadas y sociedades que otorgan crédito a personas físicas con ingresos mensuales inferiores a 12 salarios mínimos. Puesto que los intereses que se cobran son considerablemente menores que los del mercado, esos programas proporcionan una subvención directa no desdeñable. Otra característica de ese sistema consiste en que atiende a la demanda espontánea de financiación por parte de personas individuales proporcionándoles crédito directo, lo que constituye un cambio importante en la estrategia gubernamental. También se promueve el concepto de que la responsabilidad principal de la solución del problema de la vivienda incumbe a la propia sociedad, y el papel del Gobierno es el de inductor y facilitador. Conviene señalar asimismo que esos programas aplican un mecanismo flexible de verificación de los ingresos del prestatario y no discriminan contra las personas que trabajan en el sector no estructurado.

523. La finalidad del Programa de apoyo a la construcción de viviendas es financiar la construcción de viviendas populares para unidades familiares con ingresos inferiores a 12 salarios mínimos. El desembolso de los fondos se condiciona a la venta de un mínimo del 50% de las viviendas construidas.

524. Entre las iniciativas importantes del Gobierno Federal para incrementar la participación del mercado en el sector de la vivienda durante el período examinado se cuentan las siguientes: establecimiento del Sistema de Financiación Inmobiliaria (SFI); aplicación del Programa de fomento de la calidad y la productividad en la construcción de viviendas; mejora de la legislación urbanística, mediante, por ejemplo, la reciente revisión de la Ley de Subdivisión de Tierras (Ley N° 6.766) por la Ley Federal N° 9785/99; e iniciativas recientes tendentes a diversificar los medios de acceso a la vivienda, como el arriendo social, de conformidad con el Programa de Arriendo Residencial (PAR). Los programas individual y asociativo de carta de crédito y el Programa de apoyo a la construcción de viviendas también promueven la participación del mercado al fomentar la construcción por los propios interesados y la autofinanciación.

525. El Gobierno del Brasil destaca en particular los resultados de los programas de inversión en vivienda durante el período 1995-1998. Las inversiones totales ascendieron a 10.115.764.000 reales y beneficiaron a 1.239.636 familias, además de crear 502.273 puestos de trabajo, según datos proporcionados por SEPURB/SEDU. La principal fuente de financiación del programa fue el Fondo Basado en el Tiempo de Servicio (FGTS), que proporcionó el 90% de los fondos (el 10% restante procedió del presupuesto general del Estado). La proporción mayor del total de las inversiones correspondió al Programa individual de carta de crédito (61,23%) seguido del Programa asociativo de carta de crédito (15,81%), lo que indica la existencia de una demanda privada de financiación. Los principales programas aplicados a través de entidades públicas y dirigidos a la población de más bajos ingresos sólo representaron el 20% de los fondos invertidos.

526. Entre los servicios prestados en relación con la construcción de viviendas se cuentan los de transporte, saneamiento y suministro de electricidad. La Política Nacional de Saneamiento aplicada por el Gobierno de 1995 a 1999 abarca dos tipos de programas: i) programas tendentes a ampliar los servicios de saneamiento, centrados especialmente en la población de menores ingresos (Pro-Saneamiento, Programa de Acción Social de Saneamiento (PASS) y Programa de Acción de Saneamiento (PROSEGE); y ii) programas tendentes a la reestructuración del sector del saneamiento (Programa de Modernización del Sector del Saneamiento (PMSS), Programa de Calidad del Agua (PQA), Programa Nacional de Control del Desperdicio de Agua, y Programa de Apoyo a la Gestión de los Desechos Sólidos (PROGEST)). Esos programas representaron una inversión total de 5.264.100.000 reales entre enero de 1995 y octubre de 1998.

527. En el Brasil se ha procurado, por mor de la equidad, beneficiar a los sectores más pobres de la población, independientemente del tamaño de los centros urbanos en los que viven. Los programas HABITAR BRASIL/BID, PASS/BID y PROSEGE, todos ellos orientados hacia la población de bajos ingresos (en el caso del PROSEGE, las familias con ingresos mensuales inferiores a tres salarios mínimos), tienen explícitamente por objetivo reducir las desigualdades sociales, otorgando prioridad a las inversiones dirigidas a atender a las necesidades de los sectores desfavorecidos de la población. Los criterios de asignación de prioridades de esos programas se establecen tras determinar las carencias de los servicios urbanos. A ese respecto, los Estados están sujetos a un orden jerárquico basado en el número de viviendas urbanas en condiciones más precarias. Las zonas objeto de intervención deben reunir las siguientes condiciones:

a) Deben haber sido ocupadas por asentamientos precarios durante más de cinco años, y por lo menos el 60% de sus habitantes debe tener ingresos familiares inferiores a tres salarios mínimos;

b) Su ubicación debe ser peligrosa o insalubre, o estar sujeta a legislación que prohíbe su utilización para vivienda o cualquier forma de ocupación; y

c) En la primera etapa del Plan Estratégico Municipal para Asentamientos Precarios (PEMAS) debe asignarse prioridad, sobre la base de un orden jerárquico, a la primera zona objeto de intervención. Las demás zonas quedarán sujetas al orden jerárquico definitivo establecido por el PEMAS.

528. En el Plan Plurianual (PPA) del Gobierno para 2000-2003 se prevén diversas medidas relacionadas con el desarrollo urbanístico. En el 2000 se agruparon bajo el programa *Avança, Brasil* los siguientes programas preexistentes:

CUADRO 72

Programas de desarrollo urbanístico agrupados bajo el PPA

Programa	Objetivo	Fuente y monto de los fondos (en reales)
Transporte urbano y por carretera	Mejorar la calidad de las carreteras y los servicios de transporte urbano en los municipios de más de 75.000 habitantes	Presupuesto general del Estado – 0 Otras fuentes – 75 000 000 Total – 75 000 000
Reestructuración de las zonas metropolitanas	Promover la ordenación económica del espacio y el dinamismo económico y urbanístico de las zonas metropolitanas	Presupuesto general del Estado – 4 914 000 Otras fuentes – 720 595 900 Total – 725 509 900
Programa de fomento de la calidad y la productividad	Promover la mejora de la calidad y la productividad con el fin de aumentar la calidad de vida de la población del Brasil y la competitividad de los bienes y servicios brasileños	Presupuesto general del Estado – 18 609 128 Otras fuentes – 12 826 540 Total – 31 435 668

CUADRO 72 (*continuación*)

<i>Programa</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Fuente y monto de los fondos (en reales)</i>
Nuestro Barrio	Mejorar las condiciones de vida de las familias con ingresos inferiores a tres salarios mínimos que viven en asentamientos precarios en aglomeraciones urbanas, por medio de iniciativas integradas de vivienda, saneamiento e infraestructuras urbanas	Presupuesto general del Estado – 701 922 693 Otras fuentes – 3 024 333 014 Total – 3 726 255 70
Vive Mejor	Universalizar los servicios de saneamiento básico, reducir el déficit nacional de vivienda y mejorar las infraestructuras urbanas para la población afectada por la exclusión social	Presupuesto general del Estado – 297 260 376 Otras fuentes – 14 729 185 Total – 311 989 561
Mi Hogar	Facilitar a las familias de bajos ingresos de las aglomeraciones urbanas, zonas metropolitanas y capitales estatales el acceso a vivienda a través del arrendamiento con opción de compra	Presupuesto general del Estado – 0 Otras fuentes – 495 000 000 Total – 495 000 000
Gestión urbanística	Aumentar la eficiencia y la eficacia de la gestión urbanística y la calidad y productividad de los servicios de saneamiento básico y transporte	Presupuesto general del Estado – 65 167 940 Otras fuentes – 772 009 644 Total – 837 177 584
Carta de crédito	Reducir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda para la población urbana con ingresos mensuales inferiores a 20 salarios mínimos	Presupuesto general del Estado – 0 Otras fuentes – 984 000 000 Total – 984 000 000
Inversiones totales planeadas para 2000-2003		Presupuesto general del Estado – 1 087 874 137 Otras fuentes – 6 098 494 283 Total – 7 186 368 420

Fuente: PPA.

529. Conviene señalar que en el PPA sólo se indican las inversiones planeadas para 2000-2003 en programas de desarrollo urbanístico; en la actualidad, está pendiente de aprobación por el Congreso Nacional, que puede introducir recortes y modificaciones.

530. En virtud del párrafo 4 del artículo 182 de la Constitución, la administración municipal puede, por medio de una ley específica aplicable a las zonas incluidas en el plan urbanístico general, y de conformidad con la legislación federal, obligar a los propietarios de terrenos urbanos no construidos, subutilizados o no utilizados a que les den un uso adecuado, so pena de imponerles las siguientes medidas: subdivisión o construcción obligatoria, aplicación progresiva del impuesto catastral, y expropiación, por ese orden.

531. Al formular sus observaciones sobre la cuestión de la vivienda, el Gobierno ha mencionado las medidas adoptadas a nivel federal para resolver los problemas. Conviene mencionar que los Estados y municipios adoptarán medidas adicionales en sus respectivas esferas de competencia. La legislación federal aplicable al sector de la vivienda abarca los siguientes aspectos:

Expropiación (Decreto-Ley N° 3365/41, recientemente modificado por la Ley N° 9785/99);

Sistema de Financiación de Viviendas (SFH) (Ley N° 4380/64, que está anticuada y debe armonizarse con el resto de la legislación pertinente);

Embargo extrajudicial (Decreto-Ley N° 70/66);

Proyectos inmobiliarios (Ley N° 4591/64, que debe modificarse para garantizar mayor seguridad jurídica para los compradores de propiedades inmobiliarias en estado de proyecto);

Embargo especial en el SFH (Ley N° 5741/71, que debe modificarse para agilizar el embargo de propiedades inmobiliarias y ampliar las figuras delictivas que permitan imputar a quienes invadan u ocupen propiedades inmobiliarias destinadas al programa público de vivienda);

Documentación pública (Ley N° 6015/73, simplificada por la Ley N° 9785/99, en la que se arbitran medidas de desburocratización y reducción de los costos);

Subdivisión de terrenos urbanos (Ley N° 6766/79, modificada recientemente por la Ley N° 9785/99 y que debe seguir mejorándose);

Documentación para la adquisición de propiedades en el SFH (Ley N° 6748/79, que debe armonizarse también con la Ley N° 4380/64 (SFH));

Títulos de propiedad (Ley N° 7433/85, por la que se ha reducido la documentación necesaria para el registro de títulos de propiedad con el fin de facilitar el funcionamiento del mercado de pequeñas y medianas propiedades inmobiliarias). Una ulterior simplificación podría conllevar una disminución de la seguridad jurídica para las partes. La Ley N° 8009/90 prohíbe el embargo de la propiedad familiar, que queda así fuera del alcance de los acreedores. Sin embargo, la ley podría prever la posibilidad de que los acreedores pudieran presentar demandas civiles al no aplicárseles las excepciones de la Ley de la Propiedad Familiar en relación con la venta de ese tipo de propiedad, puesto que los acreedores no podrían en ningún caso obtener su embargo. Esa disposición no beneficiaría al deudor, pero facilitaría la circulación de propiedades en el SFH y prevendría el recurso a los malfamados contratos pro forma conocidos como *contratos de gaveta* (contratos de cajón);

Criterios para ajustar el valor de las obligaciones contractuales relacionadas con la alienación de propiedad inmobiliaria no sujeta a las normas del SFH, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 7774/89 (Ley N° 7989/89, que regula la indización de algunos contratos según lo previsto en la ley anterior). Puesto que en el plan económico más reciente se eliminaron la indización y la reglamentación consiguiente, esas disposiciones carecen ya de sentido y pueden considerarse prácticamente abrogadas;

Transferencia de financiación en el marco del sistema de financiación de vivienda (Ley N° 8004/90); esa ley se modificó por la Medida Provisional (MP) N° 1768-31/99, que establece nuevos criterios de regulación del Fondo de Compensación de Variaciones Salariales (FCVS);

Reajuste de los pagos convenidos en contratos de financiación firmados en el marco del SFH, en relación con el Plan de Equivalencia Salarial (Ley N° 8100/90); esa ley se modificó por la MP N° 1768-31/99, que establece nuevos criterios de regulación del FCVS;

Arrendamiento de propiedad inmobiliaria urbana y procedimientos correspondientes (Ley N° 8245/91). Deben introducirse modificaciones de conformidad con el plan de arriendo social, en particular en lo relativo a subarriendos y viviendas colectivas;

Ajuste de los pagos mensuales y los saldos pendientes de los contratos de financiación de vivienda en el SFH (Ley N° 8692/93, recientemente modificada por la MP N° 1762-/99 y la MP N° 1768-31/99);

Consolidación de las normas del FGTS – Decreto N° 99684/90 (Ley N° 8036/90, recientemente modificada por la MP N° 1691/98);

Sistema de propiedad inmobiliaria (Ley N° 9514/97);

MP N° 1762-/99, por la que se modifican la Ley N° 4380, de 21 de agosto de 1964, la Ley N° 8036, de 11 de mayo de 1990 y la Ley N° 8692, de 28 de julio de 1993, y se adoptan otras disposiciones en relación con el SFH; y

MP N° 1768-31/99, por la que se modifican el Decreto-Ley N° 2406, de 5 de enero de 1988, la Ley N° 8004, de 14 de marzo de 1990, la Ley N° 8100, de 5 de diciembre de 1990, y la Ley N° 8692, de 28 de julio de 1993, y se adoptan otras disposiciones sobre las deudas y obligaciones en relación con el FCVS.

532. En cuanto a la legislación municipal relacionada con el sector de la vivienda, abarca los siguientes aspectos:²⁰

Fondo Municipal de Vivienda (FMH) (Ley N° 7412/90, Curitiba; Ley Municipal N° 7592/95, Porto Alegre);

Adquisición de zonas privadas ilegalmente ocupadas con miras a su regularización. De conformidad con lo dispuesto en la legislación, las zonas privadas ocupadas se traspasan al FMH para su regularización. El establecimiento del FMH permite regularizar la situación de miles de familias que ocupan zonas públicas y aplicar un programa municipal de vivienda. Además, puede canalizar recursos hacia la aplicación de programas de vivienda;

Incentivos para la aplicación de programas de vivienda de interés social (Ley N°, 7841/91, Decreto N° 86/91, Curitiba). El pago de incentivos a la construcción proporciona recursos para la aplicación de programas de vivienda, incluidos los de regularización, eliminación y urbanización de barrios de tugurios. Los fondos colectivos han permitido al municipio aplicar programas de vivienda sin depender de fondos federales o estatales;

Sectores especiales de vivienda de interés social (Decreto N° 901/80, Curitiba; Ley Municipal N° 2901/65, Porto Alegre); se establecen directrices concretas para la urbanización, el reasentamiento y la regularización de barrios de tugurios. Disponer de directrices concretas en relación con las ocupaciones ilegales ha resultado muy útil para la urbanización de las zonas ocupadas, que no podía realizarse con arreglo a la legislación existente. En esas disposiciones se definen las viviendas de interés social y las políticas correspondientes con miras a la construcción de viviendas;

Plan maestro y legislación sobre utilización y ocupación de tierras (Ley N° 2828/66, Curitiba; Ley N° 17, de 28 de enero de 1997, Brasilia; Ley N° 15547/91 y Ley N° 16176, Recife; Ley N° 6031 y Ley complementaria N° 04/96, Campinas; Ley N° 7805/72 y Ley N° 9413/81, São Paulo; Decreto N° 322/76 y Ley complementaria N° 16/92, Río de Janeiro; Ley complementaria N° 43/79, Porto Alegre; Ley N° 007/94, Ley N° 402/78, Ley N° 403/78 y Ley N° 408/78, Natal). Se establecen directrices básicas para el desarrollo integrado del municipio y se regulan la utilización y la subdivisión de terrenos, así como el establecimiento de infraestructura física y equipo;

Subdivisión de terrenos urbanos (Ley N° 16285/97, Recife; Ley N° 1993/59 y Ley N° 8736/96, sobre subdivisiones cercadas, Ley N° 8853/96, sobre bolsas urbanas en zonas rurales, Ley N° 6681/91, sobre la autorización de subdivisiones y viviendas de interés social, Campinas; Ley N° 9413/81, São Paulo; y Decreto N° 322/76, Río de Janeiro);

Urbanización de barrios de tugurios/regularización de tenencia (Ley N° 1497/87, sobre la urbanización de terrenos y la legalización de su tenencia, Recife; Ley N° 11632/94, São Paulo; Ley N° 7603/93, sobre la ocupación ilegítima de terrenos urbanos y las zonas de especial interés, Belém; Decreto N° 9218/90 y Ley N° 2120/94, Río de Janeiro; Ley Municipal N° 7593/95 y Ley complementaria N° 338/95, Porto Alegre). En esas disposiciones se establecen zonas especiales de interés social y un programa de regularización de esas zonas con participación de sus habitantes;

Higiene, salubridad, iluminación y tamaño de las habitaciones (Ley N° 7427/61, Recife);

Regularización de subdivisiones clandestinas e irregulares (Decreto Municipal N° 6782/81, SERLA, Campinas; Ley Municipal N° 6820/86, Curitiba);

Registro de viviendas ilegales (Ley Municipal N° 8275/95, Campinas); concesión de incentivos a los propietarios para el registro de construcciones clandestinas anteriores a diciembre de 1994, con determinadas condiciones;

Eliminación de barrios de tugurios (Ley Municipal N° 3506/71, Porto Alegre); y

Banco de Tierras (Ley complementaria N° 269/92, Porto Alegre). Aplicación del programa para la adquisición municipal de tierras con miras a la aplicación de las políticas de desarrollo urbanístico y los programas de vivienda.

533. En lo que respecta a la legislación sobre utilización y distribución de tierras, adquisición y subdivisión de terrenos, demarcación de parcelas, expropiaciones (incluidas las disposiciones sobre indemnización) y ordenación inmobiliaria (incluidos los mecanismos de participación de la comunidad), conviene señalar que la Constitución faculta a la Federación, los Estados y el Distrito Federal para legislar en cuestiones urbanísticas y a los municipios para legislar en cuestiones de interés social.

534. Compete a los municipios elaborar un plan urbanístico general y promulgar legislación sobre la utilización y ocupación de terrenos urbanos (usos permitidos, índices urbanísticos), zonificación y subdivisión (índices de ocupación, tamaño de parcelas y coeficientes de utilización), de conformidad con la legislación federal sobre subdivisión de terrenos urbanos. Compete a la Federación legislar sobre las condiciones de expropiación y elaborar los planes de ordenación territorial a escala nacional y regional, aunque éstos todavía no se han preparado. Es obligatoria la participación comunitaria en la planificación municipal. Los planes urbanísticos generales de los municipios han de basarse en el principio de la función social de la propiedad urbana.

535. La legislación referente al derecho de los arrendatarios a la seguridad de ocupación, protección contra el desahucio, financiación de vivienda, control o subvención del alquiler y disponibilidad de vivienda se ha incluido en la lista de leyes federales relacionadas con el sector de la vivienda.

536. En virtud de la Constitución y del Código Civil, la Federación está facultada para establecer normas generales relativas a la propiedad urbana. El Código Civil contiene disposiciones relativas a la utilización de la propiedad inmobiliaria para usos molestos y al derecho de construir. El establecimiento de códigos y normas de construcción incumbe a los municipios, que han de legislar atendiendo a las peculiaridades locales.

537. Del desahucio trata la Ley N° 8245, de 18 de octubre de 1991 (Ley de Alquileres), que especifica las condiciones en que se pueden rescindir los contratos, a saber, de mutuo acuerdo, por infracción jurídica o contractual o por impago del alquiler. La Ley estipula los procedimientos reglamentarios de desahucio, incluida la emisión de una orden preliminar de desocupación de la propiedad en un plazo de 15 días, a reserva de que se celebre una entrevista con la otra parte y se deposite una fianza equivalente a tres meses de alquiler.

538. El párrafo 4 del artículo 182 de la Constitución, que dispone que los propietarios de terrenos urbanos no construidos, subutilizados o no utilizados tienen la obligación de hacer un uso adecuado de sus propiedades, tiene por objeto prevenir la especulación inmobiliaria, en particular cuando socava el derecho a la vivienda de todos los sectores de la sociedad.

539. A pesar de estar emparentados por sus objetivos y por los grupos sociales a los que se dirigen, los programas HABITAR BRASIL y PRO-MORADIA difieren en sus fuentes y modalidades de financiación.

540. La finalidad de HABITAR es prestar asistencia a los Estados, los municipios y el Distrito Federal para elevar las condiciones de vivienda y la calidad de vida de los habitantes de zonas rurales y urbanas con ingresos inferiores al equivalente de tres salarios mínimos que viven en zonas de riesgo o zonas con viviendas deficientes (chabolas, tugurios, palafitos, bloques de vecindad, etc.). Se otorga prioridad a los municipios que participan en el Programa de Solidaridad Comunitaria. HABITAR se financia por subvenciones con cargo al presupuesto del Estado y presenta dos modalidades: urbanización de zonas de viviendas precarias y urbanización de zonas no ocupadas.

541. El programa PRO-MORADIA tiene también por objeto mejorar la calidad de vida de la población rural y urbana con ingresos inferiores a tres salarios mínimos prestando asistencia al Gobierno para la aplicación de iniciativas integradas en coordinación con otras políticas sectoriales de vivienda. El programa se financia con cargo al FGTS y abarca la urbanización de zonas residenciales; la adquisición o creación de parcelas urbanizadas; el suministro de materiales de construcción; y el establecimiento de infraestructura en los complejos residenciales y la construcción de éstos.

542. El Programa individual de carta de crédito tiene por objeto financiar la adquisición y la construcción de viviendas y la mejora de las viviendas de familias con ingresos mensuales no superiores a 12 salarios mínimos. En sus diversas modalidades abarca la adquisición de unidades de vivienda o parcelas urbanizadas y la construcción, terminación, ampliación, reforma y mejora de viviendas. Se financia con cargo al FGTS, y el tope de financiación se calcula en función del tipo de programa y de los ingresos del solicitante.

543. El Programa asociativo de carta de crédito financia la construcción de unidades de vivienda y la creación de parcelas urbanizadas por parte de sindicatos, cooperativas, asociaciones, entidades privadas y corporaciones de vivienda (COHAB) que otorgan crédito a personas físicas con ingresos mensuales inferiores a 12 salarios mínimos. El Programa abarca la construcción de viviendas y la urbanización de parcelas.

544. Conviene señalar que los dos programas de carta de crédito ofrecen un subsidio directo no despreciable, puesto que aplican un tipo de interés considerablemente más bajo que el del mercado. Otra característica de esos programas, que constituye un cambio importante en la estrategia del Gobierno, consiste en que responden a la demanda espontánea de financiación por parte de personas individuales proporcionándoles directamente crédito para vivienda. Ambos programas promueven asimismo el concepto de que la responsabilidad de resolver el problema de la vivienda corresponde principalmente a la propia sociedad, y el papel del Gobierno es el de impulsor y facilitador. Conviene señalar asimismo que esos programas utilizan mecanismos flexibles para verificar los ingresos del prestatario, sin discriminar a los que trabajan en el sector no estructurado.

545. El Programa de apoyo a la construcción de viviendas tiene por objetivo financiar la construcción, por compañías constructoras establecidas, de viviendas para la población con ingresos inferiores a 12 salarios mínimos; el desembolso de fondos se condiciona a la venta efectiva de un mínimo del 50% de las unidades construidas. Los recursos para la financiación de ese programa proceden también del FGTS.

546. Entre las iniciativas puestas en marcha por el Gobierno Federal durante el período examinado para aplicar su estrategia de aumentar la participación del mercado en el sector de la vivienda cabe destacar las siguientes: establecimiento del Sistema de Financiación Inmobiliaria; aplicación del Programa Brasileño de Calidad y Productividad en la Construcción de Viviendas (PBQP-H); mejora de la legislación urbanística, por ejemplo mediante la reciente modificación de la Ley de Subdivisión de Tierras (Ley N° 6.766) por la Ley Federal N° 9785/99; e iniciativas recientes para diversificar las modalidades de acceso a viviendas, como el sistema de arriendo social, de conformidad con el Programa de Arriendo Residencial (PAR).

547. Los programas individual y asociativo de carta de crédito y el Programa de apoyo a la construcción de viviendas también promueven el papel del mercado al fomentar la autofinanciación y la construcción por los interesados.

548. Conviene señalar que, según datos suministrados por SEPURB/SEDU, los programas de inversión en vivienda aplicados durante el período 1995-1998 representaron inversiones totales por valor de 10.115.764.000 reales, beneficiaron a 1.239.636 familias y crearon 502.273 puestos de trabajo. Su principal fuente de financiación fue el FGTS, que aportó el 90% de los fondos (el 10% restante procedió del presupuesto general del Estado). La proporción mayor de las inversiones totales (61,23%) correspondió al Programa individual de carta de crédito, seguido por el Programa asociativo de carta de crédito (15,81%), lo que indica la existencia de una demanda privada de financiación. Los principales programas aplicados a través de organismos públicos y dirigidos a la población de más bajos ingresos, es decir, HABITAR BRASIL y PRO-MORADIA, no representaron sino el 10,9% y el 9,99%, respectivamente, de los fondos invertidos (véase el cuadro).

CUADRO 73

Política Nacional de Vivienda: resultados de los principales programas, 1995-1999

<i>Programa</i>	<i>Inversión (miles de reales)</i>	<i>% inversión total</i>	<i>Préstamos (miles de reales)</i>	<i>Contraparte (miles de reales)</i>	<i>Familias beneficiarias</i>	<i>Puestos de trabajo</i>
Programa individual de carta de crédito	6 194 329	61,23	5 574 894	619 435	420 416	128 429
Programa asociativo de carta de crédito	1 605 307	15,87	1 304 234	301 073	75 898	153 039
PRO-MORADIA	1 102 821	10,90	759 222	343 599	332 134	105 136
Resoluciones 166	72 852	0,72	55 526	17 326	3 496	6 945
Resoluciones 211	22 722	0,22	13 720	9 002	2 662	2 166
Programa de apoyo a la construcción	107 193	1,06	50 015	57 178	2 985	10 219
Total FGTS	9 105 224	90,01	7 757 611	1 347 613	837 591	405 934
HABITAR BRASIL	1 010 540	9,99	809 647	200 893	402 045	423 176
Total presupuesto general del Estado	1 010 540	9,99	809 647	200 893	402 045	423 176
Total general	10 115 764	100,00	8 567 258	1 548 506	1 239 636	502 273

Fuente: SEDU/SEPURB – Informe de supervisión y evaluación de los programas de vivienda, agosto de 1999.

549. La Política Nacional de Saneamiento aplicada por el Gobierno de 1995 a 1999 comprende dos tipos de programas: i) programas tendentes a ampliar el suministro de servicios sanitarios, centrados especialmente en los grupos de bajos ingresos (Pro-Saneamiento, Programa de Acción Social de Saneamiento (PASS) y Programa de Acción de Saneamiento (PROSEGE)); y ii) programas de reestructuración del sector del saneamiento (Programa de Modernización del Sector del Saneamiento (PMSS), Programa de Calidad del Agua (PQA), Programa Nacional de Control del Desperdicio de Agua, y Programa de Gestión de Residuos Sólidos (PROGEST)). Esos programas representaron una inversión total de 5.264.100.000 reales entre enero de 1995 y octubre de 1998.

550. Por último, cabe mencionar, en materia de infraestructura urbana y transporte, el programa PRO-INFRA, financiado con cargo al FGTS.

551. Las principales fuentes de financiación de las inversiones en vivienda e infraestructura urbana son el FGTS y el presupuesto general del Estado. El presupuesto general del Estado, preparado por el poder ejecutivo, se presenta cada año al Congreso Nacional para su aprobación. En él figura una previsión de los gastos del Gobierno Federal desglosados entre los diversos organismos, funciones, programas y subprogramas, proyectos y actividades en diferentes esferas. Por ejemplo, en los sectores de la vivienda, el saneamiento y el transporte urbano, el presupuesto general de Estado indica los principales proyectos que han de financiarse con fondos federales, ya sea con cargo al Tesoro Nacional o a otras fuentes (préstamos exteriores, FGTS, etc.). A pesar de su inclusión en el presupuesto general del Estado, el desembolso de esos fondos requiere autorización del Ministerio de Hacienda durante la ejecución del presupuesto y está sujeto a las normas jurídicas y financieras del Estado.

552. El monto de fondos del FGTS utilizado en cada ejercicio fiscal para la concesión de préstamos depende de la disponibilidad de recursos netos para nuevas solicitudes, calculada sumando los fondos iniciales disponibles y las entradas de caja y deduciendo las salidas de caja y las reservas autorizadas por el Consejo de Administración del FGTS, de conformidad con el anexo I de su resolución N° 246/96, en

virtud de la cual el 40% de los recursos totales del FGTS deben destinarse a inversiones en saneamiento básico e infraestructura y el 60% restante a viviendas populares. La distribución de los fondos entre los Estados se basa en las siguientes variables: ingresos brutos de cuentas vinculadas al FGTS, población urbana, déficit de vivienda y déficit de servicios de alcantarillado y de suministro de agua. Los fondos se asignan por regiones y grupos de ingresos.

553. HABITAR BRASIL-BID, PASS/BID y PROSEGE son programas federales de desarrollo urbano financiados con recursos exteriores del Banco Interamericano de Desarrollo, tramitados como donaciones por el Gobierno Federal y complementados con fondos de contraparte de los Estados y municipios, así como del PMSS y el PQA. Los recursos del PMSS y el PQA proceden de préstamos exteriores del Banco Mundial y fondos de contraparte de los Estados beneficiarios.

554. HABITAR BRASIL-BID, PASS/BID y PROSEGE tienen por destinatarios a los grupos de población de bajos ingresos (familias con ingresos mensuales de menos de tres salarios mínimos, en los dos primeros casos, y de menos de siete salarios mínimos, en el caso del PROSEGE). Las directrices de los programas se proponen específicamente reducir las desigualdades sociales otorgando prioridad a las inversiones que atienden a las necesidades de la población desfavorecida.

555. El PMSS y el PQA se proponen reestructurar los sectores del saneamiento con el fin de incrementar su eficiencia. Se otorga especial atención a las cuestiones relacionadas con el desarrollo institucional. Esos programas no cuentan con directrices concretas que orienten sus actividades hacia los grupos de bajos ingresos, que son sólo beneficiarios indirectos.

556. La parte operacional del reglamento del programa HABITAR BRASIL/BID, basado en un contrato firmado con el BID el 13 de septiembre de 1999, explicita claramente la preocupación por las capas desfavorecidas de la población. El principal objetivo del programa es mejorar las condiciones de alojamiento y la calidad de vida de las familias con ingresos mensuales inferiores a tres salarios mínimos que viven en asentamientos precarios de las zonas metropolitanas, las aglomeraciones urbanas y las capitales estatales. También se alienta a las administraciones municipales a que se esfuerzen por aliviar los problemas en esa esfera.

557. El programa comprende sendos subprogramas de desarrollo institucional y de urbanización de asentamientos precarios. Los criterios para la aplicación del programa se basan en la determinación del grado de carencia de servicios urbanos. Se establece un orden de prioridades entre los Estados atendiendo al número de viviendas urbanas en condiciones precarias.* Las zonas objeto de intervención deben reunir las siguientes condiciones:

- a) Deben haber sido ocupadas por un asentamiento precario durante más de cinco años, y por lo menos el 60% de sus habitantes debe tener ingresos familiares inferiores a tres salarios mínimos;
- b) Su ubicación debe ser peligrosa o insalubre, o estar sujeta a legislación que prohíba su utilización para vivienda o cualquier forma de ocupación; y
- c) En la fase inicial del Plan Estratégico Municipal para Asentamientos Precarios (PEMAS) debe asignarse prioridad, sobre la base de un orden jerárquico, a la primera zona objeto de intervención; las demás zonas quedarán sujetas al orden jerárquico definitivo establecido por el PEMAS.

* Nota: El IBGE entiende por viviendas “precarias” o “rústicas” viviendas **permanentes** construidas predominantemente con materiales improvisados (paredes inacabadas de adobe, adobe y caña, madera o envases, suelo de tierra, etc.

Artículo 12

558. La Constitución del Brasil de 1988 estableció un sistema de atención de la salud cuyas directrices básicas consisten en la descentralización, con un único centro de dirección a cada nivel de gobierno, y unos servicios completos de atención de la salud, haciendo especial hincapié en la prevención y la participación de la comunidad, que se han convertido en la máxima prioridad para el sector. La reglamentación efectiva del Sistema Único de Salud (SUS) no se llevó a cabo hasta 1990 (Ley N° 8.080/90 y Ley N° 8.142/90) Sin embargo, los progresos empezaron a registrarse en los años siguientes, con la aplicación de las dos Normas Operacionales Básicas (*Normas Operacionais Básicas*) NOB/1/91 y NOB/1/93. En 1996 se tomó otra medida importante en este largo proceso, a saber, la promulgación de la Norma Operacional Básica NOB/1/96, que introdujo cambios significativos en el mecanismo de financiación para los tipos de participación abierta a los niveles subnacionales de gobierno con miras a su participación en el SUS.

559. Las máximas prioridades de los programas y actividades públicas en la esfera de la atención de la salud se pueden dividir en tres categorías principales: i) la asistencia médica y hospitalaria destinada a toda la población, en respuesta a la demanda espontánea; ii) la atención maternoinfantil centrada en los grupos más vulnerables, como las mujeres embarazadas y los niños, con dos programas de especial importancia: el Programa de Reducción de la Mortalidad Infantil (PRMI – *Programa de Redução da Mortalidade Infantil*) y el Programa de Salud de la Mujer (*Programa de Saúde da Mulher*); y iii) los Programas de Control de Enfermedades, que abarcan una amplia gama de actividades encaminadas a controlar o erradicar vectores y enfermedades que se pueden evitar o tratar si se detectan en sus primeras etapas. Esta categoría incluye las campañas de vacunación, el control de vectores, el saneamiento básico (abastecimiento de agua y eliminación de aguas cloacales), y campañas de educación destinadas a modificar el comportamiento de los grupos de alto riesgo.

560. Confirmando observaciones anteriores en innumerables países, la experiencia del Brasil empieza a indicar que iniciativas como el Programa de Agentes Comunitarios de Salud (PACS – *Programa de Agentes Comunitários de Saúde*) y el Programa de Salud de la Familia (PSF – *Programa de Saúde da Família*) son los instrumentos estratégicos básicos para remodelar el sistema brasileño de bienestar y reorganizar los sistemas de sanidad locales, así como para reducir costos sin limitar el acceso a los servicios de salud, al tiempo que se mejora la calidad de dichos servicios.

561. Otro aspecto importante de la descentralización del sistema de atención de la salud del Brasil es la aceleración del proceso de formación de consorcios intermunicipales. La mayoría de los distritos municipales brasileños, que en general son de tamaño medio o mediano, carecen de las infraestructuras necesarias para ofrecer la gran variedad y la cantidad de servicios de bienestar que requieren sus habitantes, dada la pobreza generalizada y sus dimensiones demográficas. Ello ha dado lugar al establecimiento de consorcios intermunicipales en los que las administraciones de municipios vecinos colaboran, en algunos casos con ayuda de los gobiernos estatales, para complementar los servicios de médicos especializados, hospitalares y otros recursos, especialmente los que requieren un alto nivel tecnológico y serían inaccesibles, a título individual, para los participantes en esos consorcios.

562. Con el fin de mejorar la salud de los trabajadores y de reducir sus riesgos de enfermedad y muerte, se han tomado las siguientes medidas: introducción de servicios de atención de la salud destinados a los trabajadores; desarrollo de la capacidad en esa esfera para los profesionales de la salud; y distribución de materiales técnicos y educativos a los empleadores, los trabajadores y los profesionales de la salud.

563. La tasa de mortalidad infantil, que reviste suma importancia en el análisis de las condiciones sanitarias generales, ha mejorado considerablemente en los últimos años. Las estimaciones preparadas por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE – *Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística*) muestran una disminución de la tasa de mortalidad infantil que ha registrado un descenso constante, de 85,6 por 1.000 nacidos vivos en 1980 a 47,8 en 1990; en 1998 había disminuido a 36,1 por 1.000 nacidos vivos.

564. La disminución de la tasa de mortalidad infantil se ha producido en todas las regiones del Brasil, aunque la tasa más elevada sigue siendo la del Nordeste. Pese a esa notable reducción, la tasa de mortalidad infantil del Brasil sigue siendo alta con respecto a la de otros países con un nivel de desarrollo económico y social elevado. En el cuadro 74 figuran las estadísticas brasileñas relativas a la tasa de mortalidad infantil por regiones (1989-1998):

CUADRO 74
Tasa de mortalidad infantil, Brasil y regiones (1989-1998)

Región	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Brasil	52,02	49,40	46,99	44,79	42,80	41,01	39,40
Norte	47,42	44,59	42,26	40,37	38,88	37,72	36,82
Nordeste	77,82	74,30	71,15	68,37	65,92	63,80	61,96
Sudeste	35,86	33,57	31,62	29,97	28,60	27,47	26,56
Sur	29,20	27,36	25,94	24,87	24,08	23,49	23,07
Centro-oeste	32,97	31,19	29,74	28,56	27,61	26,85	26,25

Fuente: Tasa de mortalidad infantil estimada por microrregión y distrito municipal – Ministerio de Sanidad, 2000.

565. La tasa de mortalidad proporcional de los niños menores de un año y el coeficiente que indica la proporción relativa de la mortalidad en ese grupo de edad con respecto a la tasa general de mortalidad registró una disminución considerable entre 1980 hasta 1997, pasando de un 23,98% a un 7,90%. Esas cifras presentaban también importantes variaciones entre regiones, y oscilaban entre un 15,70% en el Norte y un 5,71% en el Sur.

566. Las principales causas de mortalidad entre los menores de un año experimentaron cambios apreciables entre 1980 y 1997. La mortalidad perinatal, relacionada con la atención sanitaria durante el embarazo y el parto, y la mortalidad de los recién nacidos, que representaba algo más de la cuarta parte de la mortalidad total de ese grupo de edad en 1980 (28,71%), aumentaron en términos relativos hasta cerca de la mitad de la mortalidad infantil en 1997 (52,75%). Ese incremento es muy relativo, ya que refleja la disminución de otras causas de mortalidad, debido, probablemente, a la mejora de los servicios básicos de atención médica, especialmente por lo que respecta a las enfermedades del período postneonatal (enfermedades infecciosas, parasitarias y respiratorias), así como a la reducción de los diagnósticos basados en síntomas poco claros.

567. La reducción de la tasa de mortalidad infantil observada en los últimos años es más significativa en el período postneonatal, por lo que, a partir de 1993, se ha registrado un claro predominio del componente neonatal.

568. Las enfermedades infecciosas y parasitarias, incluidas las que se pueden prevenir mediante vacunación, y las diarreas, entre otras, disminuyeron del 21,53% al 9,53%, con lo que, a pesar de mantener un nivel de incidencia relativamente elevado, debido a los marcados factores de vulnerabilidad, perdieron importancia como causa de muertes entre este grupo de edad. Las enfermedades respiratorias disminuyeron algo, pasando del 11,56% al 7,80%.

569. Las muertes por síntomas e infecciones no definidos, que indican también la inexistencia de servicios de asistencia médica, o la falta de la atención médica oportuna, disminuyeron en un 50% con respecto a la cifra correspondiente al principio del período, pasando de un 25,12% a un 11,22%, lo que refleja también la mejora de la calidad de la información facilitada por el sistema.

570. En 1997, la mortalidad neonatal (0 a 27 días de vida) representó el 62,1% de la mortalidad de menores de un año, y el 79% de esas muertes se producían durante la primera semana de vida. La mayoría de las muertes durante el período neonatal se debían a causas perinatales (relacionadas con los servicios durante el período prenatal y durante el parto) y a anomalías congénitas.

571. En 1997, en el Nordeste del Brasil las enfermedades infecciosas y parasitarias fueron la causa del 13,67% de la mortalidad infantil, frente a menos de la mitad de esa cifra en el Sur (un 6,99%). Esas cifras indican que las causas de la mortalidad en el Nordeste del Brasil siguen correspondiendo en gran medida a factores externos, incluidas infecciones, que tienden a disminuir a medida que mejora la situación económica y social de la población.

572. Una tendencia significativa de la situación epidemiológica que tiene repercusiones claras en la estructura demográfica es la relacionada con la modificación de las causas de mortalidad en todos los grupos de edad. La característica más notable es la disminución constante de la mortalidad por enfermedades infecciosas y parasitarias, paralelamente al aumento de las enfermedades del sistema cardiovascular, que en el decenio de 1960 se convirtieron en la principal causa de mortalidad, y de las causas externas y las enfermedades del sistema respiratorio, además de las neoplasias, como se indica en el cuadro 75.

CUADRO 75
Tasas de mortalidad, por causas principales, 1979-1998

Año	Causas						Causas externas
	Enfermedades infecciosas y parasitarias	Neoplasias	Enfermedades del sistema cardiovascular	Enfermedades del sistema respiratorio	Infecciones contraídas en el período perinatal		
1979	10,3	8,1	25,1	8,1	7,2	9,2	
1984	7,5	8,5	25,8	7,8	6,1	10,2	
1989	5,5	9,9	28,0	8,1	5,0	12,5	
1995	4,3	11,1	27,4	9,3	4,3	12,9	
1998	5,2	11,9	27,6	9,9	3,9	12,7	

Fuente: Sistema de Información sobre Tasas de Mortalidad (SIM/CENEPI/FUNASA).

573. Sin embargo, el análisis de las tasas de mortalidad en los datos disponibles requiere que se tengan en cuenta determinados aspectos por lo que respecta a la calidad. El factor principal es el alto porcentaje de causas de muertes registradas como síntomas y signos de infección indefinidos; pese a estar disminuyendo, en 1989 el 14,9% de los fallecimientos registrados se atribuyeron a ese tipo de causas indefinidas.

574. Entre las enfermedades crónicas contagiosas, hay dos que merecen especial atención:

a) La tuberculosis, a la que se atribuyen alrededor de 6.000 muertes al año en el Brasil. En 1999 se notificaron 78.628 casos de tuberculosis, todos clínicos, lo que refleja un coeficiente de incidencia de 48,0 casos por 1.000 habitantes. El Plan Nacional de Control de la Tuberculosis, que se puso en marcha en 1998, introdujo un tratamiento vigilado, que entrañaba el pago de 150 o 100 reales por cada caso de esta enfermedad diagnosticado, tratado y curado (las cantidades abonadas dependían de si el tratamiento era vigilado o no). En 2000, las actividades de control de la tuberculosis se integraron en los servicios de atención sanitaria básica, y el plan de aplicará en 329 distritos municipales prioritarios en los que vive alrededor del 50% de la población del Brasil y en los que se manifiesta el 80% de los casos de esa enfermedad;

b) En el decenio de 1990 la tasa de incidencia de la lepra se redujo en un 80%, pasando de 17,4 por 1.000 habitantes en 1991 a 3,6 en 1999. Sin embargo, el Norte, el Nordeste y el Centro-oeste del Brasil siguen registrando una alta incidencia de esa enfermedad. En 1991, en la 44^a Asamblea Mundial de la Salud, el Brasil se comprometió a eliminar la lepra como problema de salud pública, reduciendo la tasa de incidencia a menos de 1 por 1.000 habitantes para 2005. Para alcanzar ese objetivo, deberán desarrollar actividades de control de la lepra todas las unidades de atención de la salud de la red sanitaria básica, incluidos los equipos que trabajan para el Programa de Agentes Comunitarios de Salud y el Programa de Salud de la Familia (ATDS/DAB/MS, 2000).

575. Por lo que respecta a la situación epidemiológica de las enfermedades que se deben notificar obligatoriamente, y a las enfermedades endémicas (enfermedades contagiosas), la situación actual es compleja, pero puede resumirse en tres tendencias principales.

576. Las enfermedades contagiosas se han erradicado o están disminuyendo. Se han alcanzado logros significativos por lo que respecta a la prevención y el control de gran número de enfermedades contagiosas mediante la utilización de instrumentos eficaces. Se trata de enfermedades que se pueden prevenir mediante la vacunación, y cuya incidencia ha disminuido considerablemente durante el período al que se refiere el informe.

577. Para este grupo de enfermedades el Ministerio de Sanidad del Brasil ha establecido objetivos que abarcan el mantenimiento de la situación actual de control o el logro de la erradicación cuando se pueda aplicar esa estrategia. Para alcanzar esos objetivos, el Ministerio de Sanidad ha realizado inversiones en el fortalecimiento de la capacidad de los distritos municipales y los Estados para detectar con rapidez los nuevos casos, al tiempo que se aplican medidas preventivas eficaces (vigilancia epidemiológica); la ampliación de la cobertura de las campañas de vacunación regulares para lograr niveles adecuados en cada distrito municipal; y la adopción de estrategias concretas, como operaciones generales y selectivas, al tiempo que se intensifican las campañas de vacunación.

578. Difteria. En 1999, el número de casos de difteria (4.646) fue inferior en un 99% al registrado en 1980. Hoy en día, la mayoría de los casos se producen en el Norte y el Nordeste del Brasil, donde se registraron 20 y 14 casos, respectivamente, en 1999. El número de fallecimientos anuales debidos a esa enfermedad también ha disminuido considerablemente, de 518 a 13 en los dos últimos decenios, lo que supone una reducción de alrededor del 98%.

579. Tos ferina. La incidencia de esta enfermedad se ha reducido de los casi 55.000 casos registrados en 1982 a algo más de 1.000 casos en 1999, es decir que se han dividido por más de 50.

580. Tétanos. Los casos accidentales de tétanos se redujeron un 67%, de 2.226 casos en 1982 a 746 en 1998. La incidencia de esta enfermedad en el Brasil también ha cambiado de grupo de edad, pues alrededor del 50% de los casos se producen entre los ancianos. Dada esa característica, el Ministerio de Sanidad ha introducido una nueva estrategia de control de esta enfermedad consistente en la doble vacunación antitetánica de los adultos en el marco de una campaña orientada a los ciudadanos de edad. Las muertes ocasionadas por envenenamiento accidental por tétanos han mantenido asimismo esa tendencia a la baja, pasando de los 713 casos registrados en 1982 a 170 en 1998, lo que supone una disminución del 70%. El Ministerio de Sanidad también ha contraído el compromiso internacional de eliminar el tétanos neonatal, que entre 1982 y 1999 ha registrado una reducción del 92%. El número de muertes debidas a esta enfermedad se ha dividido por 16, pasando de 470 en 1982 a 30 en 1998.

581. Poliomielitis. Esta enfermedad, también conocida como parálisis infantil, afectó a 3.596 niños en 1975 y, en 1990 se dio por totalmente erradicada en el Brasil gracias a las vacunaciones regulares generalizadas y a la puesta en marcha, en 1980, de las campañas nacionales de vacunación. La persistencia de la poliomielitis en otros continentes, que entraña el riesgo de importación del virus hasta que se consiga erradicar la enfermedad a nivel mundial, justifica el mantenimiento de los días nacionales

de vacunación paralelamente al fortalecimiento de la estrategia de vigilancia epidemiológica de la parálisis fláccida aguda.

582. Sarampión. Se trata de una enfermedad contagiosa que durante la epidemia del decenio de 1970 afectó de 2 a 3 millones de niños. El sarampión se redujo considerablemente entre 1980 y 1999, pese a los brotes característicos de esta enfermedad. Ese comportamiento cíclico, con epidemias que se producen, en promedio, cada cinco años, se debe a la velocidad con que se desarrolla la susceptibilidad si no se aplican estrategias adecuadas de vacunación con una elevada cobertura de las campañas regulares de vacunación (> 95% de los niños menores de un año) y mediante campañas periódicas. Dadas las características epidemiológicas del sarampión, al principio del decenio de 1990 la disponibilidad de una vacuna altamente eficaz y la aparición de un brote importante llevó a la adopción de una estrategia regional de erradicación de la enfermedad. La primera medida consistió en la realización de una campaña de vacunación general, que tuvo lugar en 1992, y en la que se alcanzaron unas tasas elevadas de cobertura. Las medidas ulteriores no se aplicaron cabalmente y, después de 1992, la cobertura de la vacunación regular contra el sarampión no consiguió alcanzar niveles suficientes, y la campaña de seguimiento de 1995 sólo alcanzó tasas de cobertura inferiores al 80%, que eran insuficientes para alcanzar sus objetivos.

583. Combinados con la fragilidad del sistema de vigilancia epidemiológica del Brasil, esos factores dieron lugar al brote que se produjo a finales de 1996 en el Estado de São Paulo y que se extendió a otros 18 Estados, en el que se registraron en total 53.664 casos. En junio de 1997 se llevó a cabo una campaña de vacunación a nivel nacional que consiguió unos niveles de cobertura adecuados del 95%, y que se complementó con actividades más estrictas de vigilancia epidemiológica para detectar y aislar rápidamente los posibles casos, a fin de controlar los brotes. En 1999 sólo se registraron en el Brasil 797 casos de sarampión, 66 veces menos que en 1997. El número de fallecimientos causados por el sarampión también refleja los buenos resultados del control de la enfermedad: en 1980, la enfermedad provocó 3.236 fallecimientos, cifra que probablemente está por debajo del número real de casos, pues no incluye las muertes causadas por complicaciones tales como la neumonía, que acompaña frecuentemente al sarampión. El año pasado sólo se registró una muerte causada por el sarampión en el Brasil. Con objeto de afianzar esos logros y de seguir avanzando hacia la erradicación, el Ministerio de Sanidad ha invertido alrededor de 4,8 millones de reales para crear un equipo especial de tareas que opere simultáneamente en 27 Estados, proporcionando servicios de respuesta rápida para detectar e investigar todo posible caso, al tiempo que prosiguen las actividades de vacunación preventiva y se garantiza que todos los distritos municipales alcancen la cobertura del 95% de la vacunación regular necesaria para los menores de un año. Además, en junio se llevó a cabo una campaña de vacunación de seguimiento, en la que se inmunizó a alrededor de 15 millones de niños menores de cinco años en todo el Brasil. En los primeros seis meses de 2000 sólo se registraron 32 casos de sarampión, algunos de los cuales todavía se están investigando, lo que podría reducir aún más esa cifra. Esta situación ha reforzado las expectativas del Brasil de alcanzar su objetivo de erradicar la enfermedad en el año en curso, si se llega a diciembre sin que se registre ningún nuevo caso de sarampión.

584. Rabia. En los dos últimos decenios el número de casos de rabia se dividió por siete, pasando de 173 casos en 1980 a 26 en 1999, lo que supone un descenso del 85%. En la actualidad esos casos se concentran en las regiones del Norte y el Nordeste del Brasil.

585. La rabia transmitida por animales domésticos se ha erradicado totalmente en el Sur del Brasil y en algunos Estados del Sudeste, y se prevé que para 2003 la enfermedad esté totalmente erradicada a nivel nacional. Con el fin de alcanzar ese objetivo, la vigilancia de la circulación del virus de la rabia entre gatos y perros será más estricta, ampliando las campañas anuales de vacunación de animales de compañía. Varios acontecimientos han desempeñado un papel fundamental por lo que respecta a la cobertura de las campañas de vacunación realizadas en el marco del Programa Nacional de Inmunización (PNI – *Programa Nacional de Imunizações*) del Brasil, contribuyendo considerablemente al control y la erradicación de enfermedades que se pueden prevenir mediante la inmunización. En 1998 y 1999, se lograron por primera vez en el Brasil los niveles de cobertura recomendados técnicamente para las cuatro vacunas básicas comprendidas en ese programa.

586. Enfermedad de Chagas. Además de las enfermedades que se pueden prevenir mediante inmunización, también se han registrado progresos notables en las perspectivas de control de otras enfermedades contagiosas, algunas de las cuales son endémicas en el Brasil desde hace muchos decenios, incluida la enfermedad de Chagas. Esa enfermedad, transmitida principalmente por los triatomíndos (insectos hematófagos) conocidos como *barbeiros*, tiene una elevada tasa de incidencia en el Brasil, estimada en alrededor de 100.000 nuevos casos al año en la segunda mitad del decenio de 1970.

587. Hoy en día, con la estrategia de vigilancia entomológica aplicada para identificar la presencia del vector y las campañas de eliminación basadas en la utilización de insecticidas específicos y la mejora de las viviendas en las zonas endémicas, la enfermedad está bajo control. Según datos procedentes de un estudio serológico realizado en 1997 entre escolares de 7 a 14 años en la zona endémica, sólo 325 de una muestra de 226.138 análisis dieron resultado positivo, lo que supone el 0,14%. Con esos resultados, y con la reducción de la zona en la que se encuentra la *Triatoma infestans*, el Comité Internacional de Especialistas establecido por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y los países del Cono Sur para evaluar la situación epidemiológica en cada país otorgó en marzo del año en curso a seis Estados brasileños (São Paulo, Río de Janeiro, Paraíba, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul y Goiás) un certificado que confirma la interrupción de la transmisión vectorial por *Triatoma infestans*. También se otorgarán certificados en el año en curso a otros cuatro Estados en los que se están ultimando los estudios.

588. Lepra. Las tasas de incidencia de otras enfermedades endémicas, como la lepra, se han reducido considerablemente, de 16,4 por 1.000 habitantes en 1985 a 4,3 en 1998, acercando el objetivo propuesto por la Organización Mundial de la Salud (OMS), consistente en eliminar la enfermedad como problema de salud pública reduciendo su tasa de incidencia a 1,0 por 10.000 habitantes.

589. Enfermedades contagiosas. Persisten algunas enfermedades contagiosas, que figuran en la lista de tareas pendientes en ese ámbito. Últimamente se han comenzado a aplicar nuevas estrategias para hacer frente a ese grupo de enfermedades, promoviendo una mayor integración entre los aspectos relacionados con la prevención y los relacionados con el control. La red de asistencia, que es el principal instrumento para hacer frente a esas enfermedades, se centra en el diagnóstico y el tratamiento de los enfermos para romper la cadena de transmisión.

590. También es importante hacer hincapié en la necesidad de tomar medidas multisectoriales encaminadas a prevenir y controlar ese grupo de enfermedades, habida cuenta de que muchos de los factores a los que se debe su carácter endémico quedan fuera del ámbito de la atención de la salud: la rápida extensión de las ciudades sin disponer de las infraestructuras necesarias, los cambios en el medio ambiente, la deforestación, la expansión de las tierras agrícolas, las oleadas de migrantes, los proyectos de infraestructuras a gran escala, como autopistas y plantas de energía hidroeléctrica, entre otros. Los ejemplos más típicos son el paludismo y la tuberculosis.

591. Paludismo. En el decenio de 1940, el paludismo afectaba a alrededor de 6 millones de personas en todo el país. Sin embargo, los cambios en la estructura social y las actividades intensivas de control realizadas en el marco de la Campaña de Control del Paludismo han permitido un control relativo de la enfermedad, con menos de 100.000 casos al año, principalmente en las zonas limítrofes de la selva amazónica. A partir de los decenios de 1970 y 1980, los proyectos de desarrollo de la Amazonía, que han entrañado, entre otras cosas, la construcción de nuevas carreteras y plantas de energía hidroeléctrica, y la expansión de las actividades mineras incontroladas, dieron lugar a grandes oleadas de migración en el Brasil, que tuvieron como resultado alteraciones generalizadas del medio ambiente y la llegada de grandes grupos de población a zonas palúdicas. Esa situación ha dado lugar a la propagación del paludismo en las regiones del Norte y el Centro-oeste, por lo que el número de casos aumentó a 450.000-500.000 al año. Algunos aspectos sociales y económicos, como los altos precios de los productos de las actividades mineras, el intenso proceso de establecimiento de asentamientos rurales que ha llevado a amplios grupos de población a las profundidades de la selva, y otros factores medioambientales, como la variación de la pluviosidad, han hecho que en los últimos años el número de casos aumentara hasta los más de 600.000 registrados en 1999. La variación del número de casos que se registran cada año también se debe

al alcance de las actividades de control que se llevan a cabo. Por consiguiente, la descentralización del Programa de Control del Paludismo, del que ahora se encargan los distritos municipales, permite mejorar las tasas de detección, con el consiguiente incremento del número de casos registrados. Desde principios del decenio de 1990, con la introducción de nuevas estrategias de control centradas en el diagnóstico y el tratamiento, se consiguió un éxito importante consistente en la disminución de los tipos más severos de paludismo debidos al *P. falciparum*, que se ha reflejado en la disminución de las tasas de mortalidad por paludismo en alrededor de un 84% en todo el decenio. En la actualidad el paludismo persiste fundamentalmente en Amazonia, especialmente en los Estados de Amazonas y Pará, en los que se registra alrededor del 70% de los casos del país. En otras partes del Brasil, los casos de paludismo sólo representan el 0,3% del total, y normalmente son casos importados de Amazonia o de otros países. En la actualidad esta enfermedad es el objetivo de un programa acelerado del Ministerio de Sanidad que pretende reducir las tasas de incidencia en un 50% para 2001, absorbiendo un total de inversiones de alrededor de 143 millones de reales. Las inversiones se destinan en gran medida a la descentralización del diagnóstico y el tratamiento, de los que ahora se encargan los Estados y los distritos municipales, lo que asegurará un acceso más rápido y fácil a la atención médica para las comunidades de Amazonia, especialmente a través de la integración de los Agentes Comunitarios de Salud y los Equipos de Salud de la Familia; a la adopción de medidas de amplio alcance para luchar contra el vector, especialmente mediante la fumigación de las viviendas; y a medidas medioambientales, como el drenaje y la limpieza de charcas y lagunas en las zonas urbanas afectadas por el paludismo, como Manaus y Porto Velho. El número de casos de paludismo que se registró en el Estado de Amazonas ya se ha reducido en un 30% si se compara la primera mitad de 2000 con los seis primeros meses de 1999, lo que permite alcanzar los objetivos establecidos si se mantienen esas actividades integradas y concentradas.

592. Tuberculosis. Tras la considerable reducción que se registró con la introducción de nuevos planes de tratamiento en los decenios de 1970 y 1980, la tuberculosis se ha estabilizado en torno a los 90.000-100.000 casos al año. El modelo de control que se adoptó estaba excesivamente centralizado por lo que se refería a la asistencia, con períodos de tratamiento de al menos seis meses, que resultaban excesivamente largos; el aumento de la densidad de población en los suburbios de bajos ingresos de las grandes ciudades que carecían de las condiciones sanitarias necesarias ha sido uno de los factores que han influido en la situación. Como consecuencia del SIDA, la tuberculosis está volviendo a aumentar en todo el mundo. En el Brasil, alrededor del 25% de los enfermos de SIDA tienen también tuberculosis. Además de con las inversiones y medidas recientes del Ministerio de Sanidad y otras entidades del Sistema Único de Salud (SUS), que tienen por objeto descentralizar los servicios de atención al enfermo e introducir nuevas formas de garantizar la prosecución de los tratamientos, la tuberculosis también se trata de atajar mediante una mayor detección de nuevos casos y el incremento de las tasas de curación. Esta estrategia entraña también la transferencia de fondos en forma de primas en caso de curación total, con lo que se prevé obtener resultados positivos en los próximos años.

593. Meningitis. Este término describe una situación caracterizada por la inflamación de las meninges ocasionada por una gran variedad de agentes, que pueden ser infecciosos (virus, bacterias, hongos y protozoos) o no. Para las autoridades de salud pública y las Unidades de Vigilancia Epidemiológica, en particular, la meningitis infecciosa, causada por agentes etiológicos contagiosos, es motivo de gran preocupación. La situación clínica de los distintos tipos de meningitis puede abarcar desde situaciones oligosintomáticas hasta casos más graves que, en ocasiones, pueden causar la muerte. La meningitis, que es un problema complejo que presenta diversas facetas, puede deberse a distintas enfermedades con efectos diferentes sobre los servicios de salud pública, que requieren estrategias de prevención y control muy distintas. Los tipos bacteriano y viral de meningitis son los más importantes desde el punto de vista de la sanidad pública, dada la frecuencia con la que se producen y su posible transmisión, patogenicidad e importancia social. Las más graves de esas meningitis son la meningitis meningocócica y la debida al *Haemophilus influenzae* de tipo B, la meningitis causada por pneumococos y la meningitis tuberculosa. La enfermedad meningocócica está extendida por casi todo el mundo, aunque en el África subsahariana, donde algunos países alcanzan una tasa anual de 150 casos por 1.000 habitantes, 50 veces más que los niveles registrados en el Brasil, es hiperendémica. En el decenio de 1970 se produjo en el Brasil un importante brote de meningitis meningocócica, que tuvo su epicentro en São Paulo, desde donde se

extendió a todo el país. En ese momento se llevó a cabo una campaña masiva de vacunación para proteger a toda la población con una vacuna francesa contra la meningitis A y C que nunca se había utilizado a tan gran escala y sin que se hubiera demostrado su eficacia. Posiblemente debido al efecto combinado de dos factores -el uso de la vacuna y la reducción de la población expuesta- la epidemia se pudo controlar. Sin embargo, este “éxito” aparente llevó a creer, equivocadamente, a la población brasileña que la meningitis meningocócica era una enfermedad que se podía prevenir mediante inmunización. A partir del decenio de 1980, se registró en el Brasil un cambio generalizado del comportamiento epidemiológico de la meningitis meningocócica, con un claro predominio del tipo B. Para ese tipo de meningitis sólo hay una vacuna disponible, producida en Cuba, que no es de uso universal, y que produjo resultados desiguales cuando se utilizó en el Brasil. Algunos tipos de meningitis son endémicos en el Brasil, como en la práctica totalidad de los demás países del mundo. Ello significa que se prevé que se produzcan cada año cierto número de casos de meningitis como parte del comportamiento “normal” de la enfermedad. En el decenio de 1990 se notificaban en el Brasil unos 28.000 casos anuales de todos los tipos de meningitis, siendo la parte correspondiente a la meningitis meningocócica de alrededor del 20%, con un promedio de 5.400 casos al año. En los decenios de 1980 y 1990 se observaron brotes localizados de meningitis meningocócica, y en la primera mitad de 1990 se registró un aumento en el número de casos “esperados” por causas todavía poco claras, lo que ha supuesto un incremento en el nivel endémico. Entre las medidas adoptadas por el Ministerio de Sanidad y otras entidades del Sistema Único de Salud del Brasil encaminadas a controlar los distintos tipos de meningitis, paralelamente a las actividades de vigilancia epidemiológica, destacan las mejoras en las técnicas de diagnóstico en laboratorio y de tratamiento médico, que están permitiendo reducir las tasas de mortalidad debidas a la enfermedad, y la correcta aplicación de medidas como la quimioprofilaxis, cuando ésta está indicada; el uso de la vacuna antimeningocócica cuya eficacia se ha demostrado en caso de brotes; la introducción de la vacuna contra el *Haemophilus influenzae* de tipo B, que ahora figura en el sistema de inmunización básica para todos los niños menores de un año en el Brasil. El *Haemophilus influenzae* de tipo B es uno de los principales agentes causantes de la meningitis grave entre niños menores de un año, con una elevada tasa de mortalidad de alrededor del 8% y posibles secuelas, algunas de ellas graves, entre las que figuran el retraso mental y la sordera.

594. Aparición y reaparición de enfermedades contagiosas. En el Brasil, un tercer grupo de enfermedades refleja el fenómeno de ámbito mundial de la aparición y reaparición de enfermedades contagiosas, como la aparición del SIDA a principios del decenio de 1980, la reintroducción del cólera a partir del Perú en 1991, y la epidemia de dengue que, a finales del decenio de 1990, se convirtió en una de las máximas prioridades de salud pública en América del Sur y el Brasil.

595. SIDA. El primer caso de SIDA se diagnosticó en el Brasil a principios del decenio de 1980, y la enfermedad se extendió rápidamente hasta 1996, año en que se registraron 20.714 nuevos casos. Desde entonces, la tasa de crecimiento se ha reducido, los niveles de incidencia son menores y la tasa de mortalidad ha caído considerablemente. El Ministerio de Sanidad desarrolla campañas permanentes de prevención del SIDA, garantiza el tratamiento con medicación antivírica a todos los enfermos y aplica controles más estrictos a las transfusiones de sangre.

596. Cólera. En 1993, la epidemia de cólera alcanzó en el Brasil su punto culminante, con 60.340 casos. Los esfuerzos del Sistema de Sanidad Pública han permitido reducir esta cifra en un 92% a pesar de las malas condiciones sanitarias en que vive una parte de la población, que crean un contexto favorable para la propagación y la persistencia de la enfermedad. En 1998 y 1999 la sequía que afectó al Nordeste del Brasil dio lugar a una grave crisis de abastecimiento de agua, incluso en las capitales de los Estados, facilitando la reaparición de la enfermedad. Sin embargo, el Ministerio de Sanidad intensificó las actividades de prevención y vigilancia epidemiológica en la región y el Ministro de Sanidad, José Serra, puso en marcha una campaña de educación sanitaria al tiempo que el Programa de Agentes de Salud Comunitaria procedía a distribuir hipoclorito de sodio en el distrito municipal de Major Isidoro del Estado de Alagoas. En el marco de los acuerdos con la Oficina de Sanidad del Estado, FUNASA invirtió alrededor de 2,3 millones de reales a fin de reforzar las actividades de vigilancia en las cuencas de los ríos en el Nordeste del Brasil, además de los 5.157.683,66 reales que se destinaron a garantizar el abastecimiento de agua en las regiones afectadas por la sequía. En la actualidad se registran brotes de

cólera en lugares determinados, especialmente en pequeñas aldeas del Nordeste del Brasil con acceso limitado a agua tratada y unos servicios de saneamiento inadecuados. En 1999 apareció un brote en el puerto de Paranaguá causado, probablemente, por camioneros infectados procedentes del Nordeste del Brasil. Sin embargo, el brote se pudo controlar en unas pocas semanas, lo que pone de manifiesto la capacidad de respuesta rápida del sector sanitario del Brasil y demuestra que, cuando las condiciones sanitarias son favorables, la enfermedad se puede controlar y eliminar rápidamente. En el año en curso, el cólera ha disminuido considerablemente tanto por lo que respecta al número de casos como a las zonas geográficas afectadas. En los seis primeros meses del año se registraron unos 500 casos de cólera, circunscritos a dos Estados –Pernambuco y Alagoas- del Nordeste del Brasil, lo que hace prever una reducción considerable de la incidencia de la enfermedad con respecto a 1999.

597. Dengue. Esta enfermedad ha sido objeto de una de las campañas de salud pública más importantes que se han llevado a cabo en el Brasil. En los decenios de 1950 y 1960 el mosquito que transmite la enfermedad (*Aedes aegypti*) se erradicó de muchos países de América, pero en el decenio de 1970 volvió a aparecer debido a las deficiencias del sistema de vigilancia epidemiológica, y a las modificaciones sociales y medioambientales que propiciaron la rápida expansión de las ciudades durante ese período. Hoy en día, el vector se encuentra en buena parte de América, desde el Uruguay hasta el Sur de los Estados Unidos, y se han registrado importantes brotes de dengue en países como Venezuela, Cuba, el Brasil y, más recientemente, el Paraguay. Las dificultades para erradicar a un mosquito que vive y se reproduce en muchos tipos distintos de recipientes que pueden recoger agua de lluvia, normalmente desechados como basura (botellas, latas y neumáticos), ha requerido una inversión masiva del sector sanitario, con un gasto diario estimado de 1 millón de reales. Esas actividades, que están estrechamente relacionadas con otras políticas públicas, entre las que figuran los programas de recogida de basura y limpieza urbana, también han contribuido a sensibilizar a la sociedad acerca de la necesidad de que las comunidades mantengan su entorno libre de ese mosquito, al tiempo que se refuerzan las actividades de vigilancia epidemiológica. De esa forma se podrá mantener la tendencia a la baja del número de casos que se ha venido observando en 1998 y 1999, en que se pasó de 557.699 casos a alrededor de 211.267, lo que supone una reducción del 64%.

598. Leishmaniasis visceral. Se trata de una enfermedad que se registra fundamentalmente en las zonas de selva, también conocida como *chalaza*, en cuyo comportamiento se han registrado alteraciones debidas a los cambios sociales y medioambientales. Entre ellos figuran la deforestación, que ha reducido el número de animales de los que se alimenta el mosquito vector, con lo que los perros y los seres humanos se han convertido en las alternativas más accesibles, y las oleadas de migración que han provocado un desplazamiento de población humana y canina de las zonas rurales en las que la enfermedad era endémica hacia los suburbios pobres de las grandes ciudades. Además, todavía no existe ningún medio eficaz para prevenir la enfermedad. El comportamiento epidemiológico de la leishmaniasis visceral es cíclico, con brotes periódicos aproximadamente cada cinco años, aunque desde 1980 los brotes se están haciendo más frecuentes. El aumento del número de casos registrados en los últimos años coincide con los cambios que se están produciendo en las pautas de localización geográfica, pues se están registrando casos en las afueras de algunas grandes ciudades, como Belo Horizonte y Fortaleza, lo que refleja la expansión de las zonas afectadas por la enfermedad. Las estrategias de control se centran en la identificación y la eliminación de sus reservorios, en particular los perros, en la lucha contra el vector, y en el diagnóstico y tratamiento adecuados de los casos registrados. La profundización de los conocimientos científicos sobre la función concreta de cada eslabón de la cadena de transmisión de la leishmaniasis visceral, sobre algunos de cuyos aspectos técnicos todavía no se ha llegado a conclusiones firmes, permitirá adoptar medidas de control más eficaces.

599. Fiebre amarilla. Esta enfermedad se presenta en dos formas distintas: la urbana y la selvática. La fiebre amarilla urbana se erradicó del Brasil en 1942, mientras que la de la selva no se puede erradicar porque sigue un ciclo de circulación natural a gran escala entre los primates de las selvas tropicales.

600. Aunque el número de casos de fiebre amarilla de la selva es inferior al registrado en la mayoría de los países de la cuenca amazónica (por ejemplo, en el Perú se registraron 165 casos en 1998), sigue

siendo motivo de preocupación, y se están aplicando nuevas estrategias de vacunación para proteger a los sectores de la población brasileña que viven en las zonas endémicas (Amazonia y Centro-oeste). Desde abril de 1998, la campaña puesta en marcha por el Ministro de Sanidad José Serra en Mato Grosso ha acelerado la vacunación contra la fiebre amarilla en la región endémica a fin de garantizar la cobertura de todos los residentes. Esta campaña más intensiva permitió cuadruplicar el promedio de vacunaciones, que alcanzaron a 12 millones de personas. La campaña prosiguió en 1999, centrándose en la población de las zonas de más difícil acceso y ampliando los servicios de vacunación a zonas contiguas a la región endémica, vacunando a las comunidades del triángulo minero (Estado de Minas Gerais) y los Estados del Norte y el Nordeste São Paulo y Paraná. En 1999 se vacunó contra la fiebre amarilla a 16 millones de personas. También se han intensificado las actividades de vigilancia epidemiológica y se está tratando de registrar el número real de casos de fiebre amarilla y de introducir medidas oportunas de aislamiento. El brote que se registró en el Parque Nacional de Chapada dos Veadeiros, en Alto Paraíso, Estado de Goiás, que recibió alrededor de 3.000 visitantes para las festividades de fin de año, puso de manifiesto la necesidad de garantizar la protección de un nuevo grupo de riesgo: los turistas rurales y los ecoturistas. El Ministerio de Sanidad, en estrecha colaboración con las agencias de viajes y de turismo, ha desarrollado una campaña encaminada a advertir a las personas que viajan a regiones endémicas de la necesidad de que se vacunen antes del viaje, proporcionando acceso a la vacuna a través de toda la red de sanidad. Hasta junio de 2000, se habían vacunado alrededor de 8 millones de personas.

601. Hantavirus. Los hantavirus constituyen una nueva fuente de enfermedades que presentan dos formas clínicas principales: renal y pulmonar. La forma renal es más frecuente en Europa y Asia, mientras que el tipo pulmonar se da principalmente en América y afecta a la práctica totalidad de los países, aunque son los Estados Unidos y la Argentina los que registran el mayor número de casos. La infección humana suele producirse por inhalación de los aerosoles producidos por las secreciones y los excrementos de los vectores, que son ciertos roedores que viven en los bosques. Los primeros casos se detectaron en el Brasil en 1993, en São Paulo, y la mayoría de los casos registrados se han producido en el Sur, el Sudeste y el Centro-oeste. Entre las medidas aplicadas por el Ministerio de Sanidad figuran medidas de vigilancia epidemiológica de la enfermedad; el desarrollo de la capacidad de los laboratorios para establecer diagnósticos; la divulgación de medidas terapéuticas adecuadas para reducir las tasas de mortalidad; y la realización de estudios sobre la circulación de los hantavirus entre los roedores que viven en los bosques del Brasil, mediante el examen por muestreo realizado por FUNASA en el año en curso. Esas medidas han mejorado la capacidad de detección, y permitido reflejar con mayor exactitud cuál es la situación epidemiológica de los hantavirus en el Brasil, al tiempo que se señalan las medidas de prevención y control más adecuadas.

602. A continuación se enumeran las medidas consideradas fundamentales para la prevención y el control de enfermedades por el Gobierno del Brasil, que aplica el Ministerio de Sanidad.

603. Ampliación del Programa Nacional de Vacunación. Para mantener y ampliar los resultados positivos alcanzados en el control de la erradicación de enfermedades que se pueden prevenir mediante inmunización, el Ministerio de Sanidad ha intensificado sus actividades preventivas. En los últimos tres años, el Programa Nacional de Vacunación ha incluido, a nivel nacional, vacunas como la de la hepatitis B, el *Haemophilus influenzae* de tipo B y las vacunas contra la gripe, el tétanos y la neumonía neumocócica para las personas de edad.

604. En 1999 se vacunó contra la gripe el 87,3% de la población mayor de 65 años, lo que supone una de las tasas más elevadas del mundo. En el año en curso, el grupo de edad se ha ampliado para incluir a los mayores de 60 años, de manera que la cobertura ha alcanzado a alrededor de 14 millones de personas. Con esas nuevas vacunas, el calendario básico de vacunaciones del Brasil incluye todas las vacunas de eficacia probada utilizadas por los sistemas de sanidad pública y recomendadas por organismos internacionales como la OPS y la OMS.

605. La consignación presupuestaria destinada a la compra de medios inmunobiológicos pasó de 37,6 millones de reales en 1994, a 217,4 millones en 1999. Además, se han firmado acuerdos de

cooperación con fabricantes brasileños e internacionales a fin de garantizar las transferencias de tecnología necesarias para reducir los precios de las vacunas. Esos acuerdos han permitido, por ejemplo, reducir el precio de la vacuna contra la gripe de 4,24 a 1,85 dólares EE.UU. por dosis a partir del año pasado.

606. Proyecto VIGISUS. En un mundo en el que se están acortando las distancias y están desapareciendo con gran rapidez las fronteras entre los países, resulta fundamental reforzar la capacidad de las naciones de prever, prevenir y detectar la aparición de nuevas enfermedades al tiempo que se impide la reaparición de enfermedades "antiguas". Por lo tanto, a través de la Fundación Nacional de la Salud (FUNASA), el Ministerio de Sanidad ha contratado con el Banco Mundial un préstamo por valor de 600 millones de dólares EE.UU. para reforzar el Sistema Nacional de Vigilancia de la Salud. El Sistema se puso en marcha en la segunda mitad de 1999, y en su marco se prevé financiar medidas de vigilancia epidemiológica, vigilancia de la salud medioambiental, atención sanitaria de las poblaciones indígenas y control de enfermedades en Amazonia, adquisición de tecnología de la información, equipo de comunicaciones y vehículos, mejora de los laboratorios de la sanidad pública, cursos de formación y programas de desarrollo de la capacidad, y realización de estudios y proyectos de investigación, entre otras muchas medidas.

607. Descentralización y regularización de las corrientes de financiación para controlar las enfermedades endémicas. En diciembre de 1999 la Secretaría Ejecutiva del Ministerio de Sanidad y la Fundación Nacional de la Salud (FUNASA) publicaron conjuntamente los edictos ministeriales Nos. 1.399 y 950, por los que se adoptó la nueva política epidemiológica y de control de enfermedades del Brasil. En un principio, las actividades en ese ámbito que seguían dependiendo directamente de FUNASA se descentralizaron mediante su transferencia a los Estados y distritos municipales, lo que permitía su integración en otras actividades básicas de atención de la salud, incluidos los agentes de salud comunitaria y los Equipos de Salud de la Familia, y la red de servicios dependiente del Sistema Único de Salud (SUS). En una segunda etapa se creó un mecanismo estable de financiación mediante la fijación del Techo Financiero de Epidemiología y Control de Enfermedades (*Teto Financeiro de Epidemiologia e Controle de Doenças*) que garantizará una corriente continua de financiación que se canalizará directamente de un fondo a otro, evitando los obstáculos que se habían observado en las transferencias enmarcadas en acuerdos. Asimismo, el Gobierno Federal ha transferido a los Estados y distritos municipales un total de 518 millones de reales adicionales para actividades en ese ámbito, que se utilizarán para financiar una serie de actividades y objetivos encaminados a reforzar las medidas de prevención y control que han de garantizar el logro de los objetivos de reducción del paludismo y el dengue, la erradicación del sarampión y la no reaparición de la poliomielitis y otras enfermedades. Hasta la fecha, participan plenamente en las actividades epidemiológicas y de control de enfermedades un total de 17 Estados y 1.290 distritos municipales.

608. Adopción de criterios epidemiológicos para la transferencia de fondos para saneamiento. A partir del año en curso, los fondos del presupuesto de FUNASA destinados a actividades de saneamiento se transferirán a los Estados y distritos municipales de acuerdo con criterios epidemiológicos, otorgando la máxima prioridad a los proyectos que tengan mayor repercusión sobre el control y la prevención de enfermedades. Ello permitirá concentrar los esfuerzos en las zonas de más alto riesgo, integrando las actividades de atención de la salud y las de saneamiento con miras a alcanzar una mayor eficacia. Los lugares en los que existe una incidencia elevada de enfermedades relacionadas con las deficiencias de saneamiento, como la esquistosomiasis, el cólera y la fiebre tifoidea, y elevadas tasas de mortalidad infantil por diarrea, recibirán fondos que permitan garantizar el acceso a agua tratada y la eliminación de aguas cloacales, y mejorar el saneamiento de las viviendas. Las ciudades con elevadas tasas de infestación por el mosquito *Aedes aegypti*, que cría en lugares donde el sistema de limpieza urbano es deficiente (acumulación de neumáticos, botellas, etc.) recibirán los fondos necesarios para construir instalaciones adecuadas de eliminación de basuras. Los lugares en los que se haya detectado la presencia de vectores de la enfermedad de Chagas, en los que las condiciones de las viviendas favorezcan la proliferación de los insectos vectores, se considerarán también prioritarios y recibirán financiación destinada a mejorar esas viviendas.

609. Entre las nuevas enfermedades aparecidas en el Brasil, cabe destacar, en particular, el SIDA. El primer caso de esa epidemia se diagnosticó en 1980, y en junio de 2000 el total de casos ascendía a 190.949, y el de portadores del VIH se estimaba en 536.900 entre las personas de edades comprendidas entre los 15 y los 49 años. En los últimos años, la epidemia se ha mantenido estable, con alrededor de 12 casos por 1.000 habitantes, pero la tasa de mortalidad ha venido disminuyendo desde 1995.

610. Hasta el momento, la epidemia de SIDA ha pasado por tres fases: i) la fase inicial, hasta 1986, en la que la incidencia era mayor entre hombres homosexuales y entre la población con alto nivel de estudios; ii) la segunda fase, caracterizada por un aumento en la transmisión entre consumidores de drogas inyectables, que se reflejó en un aumento entre los grupos de edad más bajas y los heterosexuales; iii) la fase actual, que consiste en la transmisión entre heterosexuales, especialmente mujeres (la proporción actual es de dos hombres por cada mujer, frente a 17 hombres por cada mujer cuando comenzó la epidemia), y un aumento de la transmisión entre personas con un bajo nivel de estudios.

611. Otro aspecto igualmente importante que el Gobierno del Brasil desea destacar se refiere a los desarreglos mentales y a las alteraciones de conducta. Los datos más recientes sobre la distribución de desarreglos mentales en el Brasil procede de una encuesta realizada entre 1990 y 1991 en tres regiones metropolitanas (*F.N. Almeida, de la morbilidad psiquiátrica en las regiones metropolitanas del Brasil*, informe epidemiológico preparado por el SUS, FUNASA/CENEPI, Brasilia, junio de 1992). El tipo de desarreglo más frecuente eran las neurosis, cuyas tasas de incidencia oscilaban entre un 7,6% en São Paulo y un 17,6% en Brasilia. En Porto Alegre, el 14,5% de las mujeres sufrían de depresión psicótica.

612. Se detectaron diversos tipos de alcoholismo en proporciones que oscilaban entre un 4,5% y un 8,7%, y alcanzaban un 15% entre la población masculina. Según datos de 1995, el alcoholismo y el consumo de drogas son responsables, conjuntamente, de alrededor del 20% de las hospitalizaciones por desarreglos mentales en el Brasil siendo el 93% de los afectados hombres. El porcentaje de hospitalizaciones atribuibles al alcoholismo y el consumo de drogas asciende al 28% en el Sur.

613. El uso de drogas inyectables es un factor cada vez más importante de transmisión del SIDA, y en 1996 ocasionó el 21% del total de casos registrados.

614. El Brasil cuenta con una Política Nacional de Sanidad eficaz. Según su Constitución de 1988, toda persona tiene derecho a la salud, y el Estado tiene la obligación de atender a esa necesidad. Ese principio es la base de la Ley Nº 8.080, de 19 de septiembre de 1990, en la que se regulan los servicios de atención de la salud y las actividades organizadas a nivel nacional por particulares o por personas jurídicas establecidas en virtud del derecho público o el derecho privado.

615. Hasta cierto punto, se podría decir que la política sanitaria del Gobierno del Brasil ha ido absorbiendo gradualmente las propuestas de la OMS por lo que respecta a los servicios primarios de salud. Ello se refleja en el Programa de Salud de la Familia, el Programa de Agentes Comunitarios de Salud y el Programa Umbral de Tratamiento Básico, en el marco del último de los cuales se transfieren directamente fondos del Gobierno central a los distritos municipales para reforzar, entre otras cosas, los programas de carácter preventivo.

616. En el artículo 196 de la Constitución del Brasil se establece el derecho de todos los ciudadanos a la salud y se estipula que el Estado tiene la obligación de garantizar el ejercicio de ese derecho. Los servicios y las actividades de la sanidad pública se organizan con arreglo a los preceptos del artículo 198 de la Constitución del Brasil: se trata de un Sistema Único de Salud estructurado en torno a una red regionalizada basada en una estructura jerárquica caracterizada por descentralización, tratamiento y servicios globales y participación de la comunidad.

617. El Umbral de Atención Básica (PAB – *Piso de Atenção Básica*) se puso en marcha en 1997 y en 1998 estaba en pleno funcionamiento, modificando la lógica de financiación del Sistema Único de Salud (SUS). En el marco de ese programa, los fondos dejaron de transferirse a los distritos municipales en

función de la “producción” y pasaron a proporcionarse con arreglo a niveles per cápita pre establecidos, transferidos del Fondo Nacional de Salud a los fondos municipales por medio de transferencias de fondo a fondo. De esa manera, las oficinas municipales de sanidad empezaron a desempeñar una función administrativa para el SUS en los distritos municipales, preparando planes de acción para la prestación de servicios sanitarios adaptados a las necesidades locales y a las características concretas. Esa modificación del sistema de transferencia de fondos tuvo por efecto una redistribución generalizada, con un incremento considerable de los fondos canalizados hacia los distritos municipales del Norte y el Nordeste del Brasil.

618. Entre las medidas adoptadas por el Ministerio de Sanidad con miras a prestar atención básica figuran la planificación de estrategias en las que tengan prioridad las medidas encaminadas a promover, proteger y recuperar la salud de las personas y de las familias. Ese proceso, que empezó a aplicarse en 1991 a través del Programa de Agentes Comunitarios de Salud (PACS), se prolongó hasta 1994, cuando se crearon los primeros equipos en el marco del Programa de Salud de la Familia (PSF) que incluía y ampliaba los ámbitos de acción asignados a los Agentes Comunitarios de Salud.

619. En agosto de 2000, el Programa de Salud de la Familia cubría el 53,9% de los distritos municipales del Brasil y al 20,3% de la población del país. El Programa de Agentes Comunitarios de Salud abarcaba el 82,6% de los distritos municipales del Brasil, en los que vive el 49,9% de la población del país. En un principio, esas estrategias otorgaban la máxima prioridad a la prestación de servicios en los distritos municipales con niveles de urbanización más bajos.

620. La finalidad del Programa de Salud de la Familia es reorganizar las prácticas sanitarias para conformarlas a nuevos criterios, sustituyendo el modelo tradicional, orientado hacia la cura de las enfermedades, generalmente en hospitales. Esa experiencia ha permitido entender mejor el proceso salud/enfermedad, poniendo de manifiesto la necesidad de otros tipos de interpretaciones distintas de las medidas curativas que contribuyen a incrementar el bienestar, al tiempo que se racionaliza la consignación de fondos destinados al sector de la salud.

621. La estrategia del Programa de Salud de la Familia está estructurada sobre la base de la Unidad de Salud de la Familia, que es una unidad de sanidad pública en la que trabajan equipos interdisciplinarios que asumen la plena responsabilidad respecto de un grupo concreto de población para la que se realizan actividades de promoción de la salud y prevención de enfermedades al tiempo que se les ofrece tratamiento y rehabilitación.

622. La introducción del Umbral de Atención Básica, el Programa de Agentes Comunitarios de Salud y el Programa de Salud de la Familia, entre otros, refleja la adopción por el Brasil de nuevos mecanismos de financiación que promueven la descentralización mediante la adopción de valores per cápita. El hecho de que las políticas sanitarias se preparen y apliquen a nivel municipal las hace más eficaces e incrementa las posibilidades de control social. Esas iniciativas contribuyen inequívocamente al desarrollo de un sistema de atención de la salud más eficiente y equitativo basado en la prevención de las enfermedades y el fomento de la salud.

623. Según estimaciones preparadas sobre la base de la información facilitada por los Estados y los distritos municipales al Sistema de Información sobre los Presupuestos Públicos de Salud (SIOPS – *Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde*), los gastos del Ministerio de Sanidad, las oficinas de sanidad de los Estados (administración pública directa e indirecta) y los distritos municipales ascendieron en 1998 a 33.600 millones de reales, equivalentes al 3,7% del PIB del Brasil.

624. El Ministerio de Sanidad aportó el 57,5% de ese total, con unos gastos de alrededor de 19.300 millones de reales; las oficinas de sanidad de los Estados aportaron 5.600 millones de reales, el 16,5% del total de gastos en sanidad, los distritos municipales que son capitales de Estado aportaron 2.100 millones de reales, es decir, el 6,3%, y los demás distritos municipales pagaron 6.300 millones de reales, el 19,7%. En conjunto, los distritos municipales corrieron con el 26% de los gastos, lo que equivale a alrededor de 8.800 millones de reales.

CUADRO 76
Gasto público en sanidad

<i>Nivel de gobierno</i>	<i>Gastos en sanidad (millones de reales)</i>	<i>Porcentaje del gasto público total</i>
Ministerio d Sanidad	19 323,69	57,47
Oficinas de sanidad de los Estados	5 550,50	16,51
Distritos municipales	8 746,89	26,02
Capitales de Estado	(2 110,19)	6,28
Otros distritos municipales	(6 636,70)	19,74
Total	33 621,08	100,00

625. En lo que respecta al gasto en sanidad destinado a actividades de atención básica, cabe destacar el incremento del 65,2% en la consignación de fondos registrado entre 1995 y 1999, que representa, en promedio, un aumento del 13,4% anual. En el cuadro 77 figuran datos más detallados.

CUADRO 77
**Gasto social básico – Sanidad y saneamiento,
1995-1999 (millones de reales)**

	<i>1995</i>	<i>1999</i>	<i>% de incremento 1995-1999</i>
Atención sanitaria	5 360 186	8 855 688	65,2
A. Tratamiento básico	1 194 271	2 144 282	79,5
B. Infraestructuras básicas	1 003 021	1 926 008	92,0
Saneamiento	64 443	363 790	464,5
Inversión	377 302	785 786	108,3
Pagos	561 276	776 432	38,3
C. Control de enfermedades	228 668	806 574	252,7
Vacunas	83 152	262 968	216,2
Control de enfermedades endémicas	145 516	543 606	273,6
D. Medicación	424 075	960 406	126,5
E. Vigilancia sanitaria	3 118	132 004	4133,6
F. Personal	2 507 033	2 886 414	15,1
Saneamiento	58 505	158 505	0,0
Total	5 518 691	9 014 193	63,3

Fuente: SIS/Ministerio de Sanidad.

626. El cuadro 78 muestra que los fondos del presupuesto del Estado asignados a actividades de tratamiento básico/atención de la salud se incrementaron del 3,5% al 4,9%.

CUADRO 78
Gasto social básico, 1995-1999

	<i>1995</i>	<i>1999</i>
Sanidad (millones de reales)	8 488	14 024
Federal	5 360	8 856
Estatatal/municipal	3 128	5 168
Gastos en asistencia social básica (millones de reales)	25 150	34 147
Presupuesto (millones de reales)	239 038	288 693
PIB (millones de reales)	646 192	1 010 068
Sanidad/presupuesto (%)	3,55	4,86
Sanidad/PIB (%)	1,31	1,39
Asistencia social básica/presupuesto (%)	10,52	11,83
Asistencia social básica/PIB (%)	3,89	3,38

Fuente: SIS/Ministerio de Sanidad.

627. En los cuadros estadísticos que figuran a continuación se indican las tasas de acceso a servicios de eliminación de aguas cloacales, cuartos de baño e instalaciones de saneamiento, recogida pública de basuras y vacunación infantil, y la esperanza de vida al nacer.

CUADRO 79
Acceso a servicios de eliminación de aguas cloacales

<i>Ubicación</i>	<i>Total</i>	<i>Hogares (millones de hogares)</i>				<i>Total</i>	<i>Residentes (millones de habitantes)</i>				
		<i>Con servicios</i>		<i>Sin servicios</i>			<i>Con servicios</i>		<i>Sin servicios</i>		
		<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>		<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>	
Urbana	34,0	17,4	51,2	16,6	48,8	125,2	61,7	49,3	63,5	50,7	
Rural	7,8	0,4	5,1	7,4	94,9	32,2	1,5	4,7	30,7	95,3	
Total	41,8	17,8	42,6	24,0	57,4	157,4	63,2	40,2	94,2	59,8	

Fuente: IBGE – PNAD – 1998.

CUADRO 80
Acceso a cuartos de baño o instalaciones sanitarias

<i>Ubicación</i>	<i>Total</i>	<i>Hogares (millones de hogares)</i>				<i>Total</i>	<i>Residentes (millones de habitantes)</i>				
		<i>Con servicios</i>		<i>Sin servicios</i>			<i>Con servicios</i>		<i>Sin servicios</i>		
		<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>		<i>Total</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>	
Urbana	34,0	32,9	96,8	1,1	3,2	125,2	121,1	96,7	4,1	3,3	
Rural	7,8	5,1	65,4	1,7	34,6	32,2	20,5	63,7	11,7	36,3	
Total	41,8	38,0	90,9	3,8	9,1	157,4	141,6	90,0	15,8	10,0	

Fuente: IBGE – PNAD – 1998.

CUADRO 81
Acceso a recogida pública de basuras

Ubicación	Total	Hogares (millones de hogares)				Residentes (millones de habitantes)				
		Con servicios		Sin servicios		Total	Con servicios		Sin servicios	
		Total	%	Total	%		Total	%	Total	%
Urbana	34,0	31,4	92,4	2,6	7,6	125,2	114,4	91,4	10,8	8,6
Rural	7,8	1,4	17,9	6,4	82,1	32,2	5,4	16,8	26,8	83,2
Total	41,8	32,8	78,5	9,0	21,5	157,4	119,8	76,1	37,6	23,9

Fuente: IBGE – PNAD – 1998.

CUADRO 82
Porcentaje de niños vacunados – Cobertura por regiones, 1999

Región	Polio 3 ^a dosis	DPT 3 ^a dosis	BCG	Sarampión	Hepatitis B
Norte	88,44	75,64	100,00	87,49	73,45
Nordeste	93,86	88,68	100,00	97,84	61,90
Sudeste	100,00	100,00	100,00	100,00	95,55
Sur	93,60	93,70	100,00	95,71	100,00
Centro-oeste	100,00	96,76	100,00	81,82	87,38
Total	98,22	93,61	100,00	98,35	83,38

Fuente: COPNI/CENEPI/FUNASA/Ministerio de Sanidad.

628. Según la OMS, los niños deben recibir las vacunas contra la tuberculosis, el sarampión, la tos ferina, la difteria y el tétanos y la poliomielitis. Según datos del Ministerio de Sanidad, en 1999 la cobertura a nivel nacional era de más del 90% para cada una de esas vacunas.

CUADRO 83
Esperanza de vida al nacer, 1998

	Esperanza de vida al nacer		
	Hombres/mujeres	Hombres	Mujeres
Brasil	68,1	64,3	72,1
Norte	67,9	65,1	71,1
Nordeste	65,1	62,1	68,2
Sudeste	69,2	64,8	73,8
Sur	70,6	66,9	74,5
Centro-oeste	68,9	65,8	72,4

Fuente: Resumen de indicadores sociales. IBGE, 1999.

CUADRO 84
Esperanza de vida al nacer, por sexo, región y Estado, 1997

Región y Estado	Hombres	Mujeres	Total
Norte	64,77	70,77	67,55
Rodônia	64,41	70,41	67,35
Acre	64,49	70,33	67,35
Amazonas	65,11	70,89	67,94
Roraima	63,58	69,72	66,59
Pará	64,83	70,99	67,85
Amapá	65,15	71,24	68,13
Tocantins	64,71	70,38	67,49
Nordeste	61,81	67,89	64,83
Maranhão	60,45	67,55	63,93
Piauí	61,49	68,11	64,72
Ceará	62,24	68,78	65,44
Río de Janeiro	62,36	68,73	65,49
Paraíba	60,71	66,36	63,48
Pernambuco	60,1	65,45	62,72
Alagoas	59,32	65,2	62,2
Sergipe	63,4	69,3	66,29
Bahia	63,82	69,82	66,76
Sudeste	64,63	73,61	68,97
Minas Gerais	66,07	73,16	69,55
Espírito Santo	65,73	73,36	69,47
Río de Janeiro	61,71	72,78	67,14
São Paulo	65,07	74,21	69,55
Sur	66,67	74,27	70,34
Paraná	66,18	72,93	69,49
Santa Catarina	66,98	74,58	70,7
Río Grande do Sul	66,98	75,24	71,03
Centro-oeste	65,56	72,18	68,67
Mato Grosso do Sul	66,46	72,73	69,53
Mato Grosso	65,28	71,42	68,29
Goiás	65,66	72,14	68,84
Distrito Federal	64,61	72,61	68,53
Total	64,09	71,7	67,78

Fuente: IBGE/Censo de población y previsiones demográficas preliminares.

629. El Brasil no dispone todavía de información de ámbito nacional sobre el acceso a profesionales de la salud capaces de tratar enfermedades y heridas, que reciban regularmente suministros de los 20 medicamentos esenciales.

630. Pese a las importantes diferencias regionales que siguen existiendo, la cobertura de la asistencia prenatal ha aumentado. En la primera mitad del decenio de 1980, el 81% de las mujeres recibió asistencia prenatal de un médico, el 48% pasó más de siete exámenes médicos, y alrededor del 66% empezó a recibir atención prenatal en el primer trimestre de embarazo. El número de mujeres de las zonas rurales que no se sometieron a ningún examen prenatal ascendió a un 31%, superando con creces el número de mujeres de las zonas urbanas que no acudieron al médico (8,6%), según la PNDS de 1996. A partir de 1997, la transferencia de fondos federales a los distritos municipales, en función del número de habitantes, para financiar los servicios básicos de sanidad dio lugar a un incremento notable de la atención prenatal, que se reflejó en un aumento del 78% en el número de consultas atendidas en 1998 por el Sistema Único de Salud (SUS). Pese a que esos datos no permiten calcular el porcentaje de población cubierta por esos servicios, es muy probable que éste haya aumentado.

631. Las tasas de mortalidad maternas siguen siendo importantes. Según la PNDS de 1996, en los últimos 10 años se ha registrado un promedio de ocho muertes derivadas de la maternidad por cada 1.000 mujeres en edad de procrear. En 1980, la tasa de mortalidad materna medida indirectamente fue de 207 muertes por cada 100.000 nacidos vivos, pero en 1990 había disminuido considerablemente hasta alrededor de 100 por 100.000 nacidos vivos.

632. A fin de acelerar la disminución de las tasas de mortalidad materna, desde 1998 el Ministerio de Sanidad ha realizado inversiones con el fin de mejorar los servicios de atención durante el parto, asignándoles mayor valor en el marco del Sistema Único de Salud y previniendo el uso abusivo de las cesáreas, que son muy frecuentes en el Brasil, al tiempo que se ha puesto en marcha a nivel nacional un sistema de atención para los embarazos de alto riesgo.

633. En junio del año en curso, se puso en marcha un Programa nacional de humanización de la atención prenatal y durante el parto, que supuso la transferencia de recursos adicionales a todos los distritos municipales para introducir procedimientos básicos que garanticen una atención adecuada durante el embarazo, el parto y el puerperio.

634. Por lo que respecta a los grupos vulnerables, el Gobierno del Brasil ofrece la siguiente información, que se refiere, en particular, a los ancianos y los discapacitados. Se está observando un incremento notable de la población anciana, que tiene repercusiones importantes en el funcionamiento de la red de hospitales públicos. En los últimos años se han adoptado una serie de medidas, leyes y prácticas destinadas a mejorar la salud de las personas de edad.

635. En enero de 1994 se promulgó la Ley Federal N° 8.842, por la que estableció la Política Nacional del Anciano (*Política Nacional do Idoso*). En virtud de esa ley, el sector sanitario está obligado a:

- a) Garantizar la atención sanitaria de los ancianos a los distintos niveles de tratamiento del Sistema Único de Salud;
- b) Atender a la prevención, la promoción, la protección y la recuperación de la salud de los ancianos mediante programas y medidas profilácticos;
- c) Adoptar y aplicar unas normas de funcionamiento para las instituciones geriátricas y similares supervisadas por los administradores del Sistema Único de Salud;
- d) Establecer normas para los servicios de geriatría de los hospitales;
- e) Establecer formas de cooperación entre las oficinas de sanidad estatales y las del Distrito Federal y los distritos municipales, y los centros geriátricos y de gerontología, con el fin de formar equipos profesionales interdisciplinarios;

f) Incluir la geriatría como especialidad clínica en los concursos públicos a nivel federal, estatal, municipal y del Distrito Federal;

g) Realizar estudios para detectar el carácter epidemiológico de algunas enfermedades que afectan a los ancianos con el fin de prevenirlas, tratarlas y rehabilitar a los enfermos; y

h) Introducir servicios de atención de la salud alternativos para los ancianos.

636. En junio de 1996 se modificó la Ley N° 8.842, lo que requirió la adopción de medidas especiales conjuntas por parte de siete ministerios. Se puso en marcha la Política Nacional de Salud del Anciano (*Política Nacional de Saúde do Idoso*), con el objetivo básico de promover una vida sana, mantener y mejorar la capacidad funcional de los ancianos en la medida de lo posible, prevenir las enfermedades y ayudar a los enfermos a recobrar la salud, además de prestar servicios de rehabilitación a los que sufren una limitación de su capacidad funcional y permitirles seguir viviendo en un entorno familiar y ejerciendo su función en la sociedad de manera independiente.

637. Con el fin de mejorar el estado físico y mental de las personas de edad, en el Plan Nacional de Salud para los Ancianos (diciembre de 1999), se recogen iniciativas para promover la salud durante el proceso de envejecimiento; mantener la capacidad funcional; satisfacer las necesidades de las personas de edad en materia de salud; rehabilitar a los afectados por limitaciones de su capacidad funcional; capacitar a recursos humanos especializados; apoyar el desarrollo de la asistencia no estructurada; y colaborar en la realización de estudios y en la investigación.

638. Las medidas que ya se han aplicado o se están aplicando son las siguientes:

a) Vacunación anual contra la gripe de las personas de edad (en abril de 1999 para los mayores de 65 años, y a partir de abril de 2000 para los mayores de 60 años) en las dos segundas semanas de abril; indicador: tasas de hospitalización por infecciones respiratorias;

b) Vacunación antitetánica (cada 10 años) para los ancianos; indicadores: tasas de hospitalización por infecciones tetálicas y tasas de mortalidad correspondientes;

c) Desde 1999, campañas anuales de operaciones de cataratas para eliminar las listas de espera;

d) Desde 1999, campañas anuales de operaciones de próstata para eliminar las listas de espera;

e) Desde 1999, campañas anuales de operaciones de hernia para eliminar las listas de espera;

f) Preparación de un vídeo titulado *Velhice não é doença* (La vejez no es una enfermedad) distribuida a los equipos de salud de la familia como base los debates que celebran los agentes comunitarios de salud. El vídeo se ha emitido también en los canales educativos de televisión del Brasil, y en *Canal Futura*;

g) Un número especial de la publicación titulada “*Em tempo de...*” destinada a los agentes comunitarios de salud y centrada principalmente en las medidas de promoción de la salud;

h) Un número especial de la publicación destinada a los equipos de salud de la familia, relativo a la atención de la salud de los ancianos;

i) Vídeo del programa *Viva Legal* en el que se da información sobre la atención sanitaria de los ancianos, destinado a los ancianos, sus familias y la comunidad, transmitido por televisión en el *Canal Futura*;

j) Vídeo de tres minutos incluido en la serie “*Pergunte ao Doutor*” sobre nutrición, ejercicio físico y envejecimiento, emitido en los canales educativos de televisión en todo el Brasil;

k) Vídeo de tres minutos incluido en la serie “*Pergunte ao Doutor*” sobre el mantenimiento y la mejora de las funciones cognitivas y la memoria, emitida en los canales educativos de televisión en todo el Brasil;

l) Folleto titulado “Viva más y mejor” distribuido a los ancianos que acudieron a vacunarse, del que se imprimió un total de 8.450.000 ejemplares;

m) Utilización de un vídeo para promover la campaña de vacunación, destinado a los ancianos, en el que se destacaba la necesidad de mantenerse activo.

639. Por lo que respecta a la mejora de higiene medioambiental y la salud el Gobierno del Brasil destaca la adopción de las siguientes medidas.

640. Supervisión y control. En el Brasil, la protección del medio ambiente tiende a seguir los métodos tradicionales de aplicación de sanciones y control. Los resultados alcanzados han sido muy limitados debido a los escasos medios de los organismos de supervisión y a la falta de los recursos humanos necesarios para prevenir o mitigar los efectos negativos de las actividades humanas sobre el medio ambiente. Por lo que respecta a la supervisión y el control de puertos, aeropuertos, fronteras nacionales, puestos de aduana y terminales, las actividades de control del medio ambiente se refieren a los desechos sólidos y líquidos y las basuras, así como a los sistemas de climatización y cargas tóxicas y peligrosas. El sector privado está empezando a adoptar prácticas empresariales inocuas para el medio ambiente siguiendo las pautas del comercio internacional, que promueve un enfoque medioambiental competitivo.

641. Medidas clave:

a) La Ley de Delitos Ambientales, promulgada por el Decreto 3.179, de fecha 21 de septiembre de 1999, que establece sanciones administrativas, incluidas multas de hasta 50 millones de reales y la prohibición de las actividades contaminantes, así como penas de cárcel para delitos más graves. Se considera que el elevado monto de esas multas pondrá freno a las iniciativas dañinas para el medio ambiente;

b) El proyecto de Ley Nº 255/98, en el que se prevé la puesta en marcha de un Sistema Nacional de Recursos Hídricos, que incluya un sistema de cobro de tasas por el uso del agua (todavía no aprobado), ha servido de orientación y motivación para preparar planes generales de recursos hídricos para cuencas hidrológicas de distintos tamaños, de cuya gestión se encargarán consorcios interestatales e intermunicipales de recursos hídricos;

c) Fortalecimiento del Sistema Nacional de Laboratorios de la Sanidad Pública a través del proyecto VIGISUS/Ministerio de Sanidad, a fin de reforzar las actividades de vigilancia epidemiológica y de vigilancia sanitaria. La Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria realiza análisis de laboratorio de los productos importados a fin de eliminar los riesgos sanitarios de productos no aptos para el consumo y garantiza la calidad de los productos y servicios que se ofrecen a la población. El proyecto VIGISUS incluye también el desarrollo de metodologías de vigilancia ambiental, basadas en la participación de las comunidades expuestas a la contaminación del medio ambiente.

642. En el plano regional, y a nivel de Sudamérica y del hemisferio meridional, cabe señalar que el Brasil es signatario, en el ámbito de MERCOSUR, del Protocolo Adicional de Tratado de Asunción sobre el Medio Ambiente, que propugna la armonización de la legislación ambiental, el incremento de la cooperación regional, el intercambio de información y la promoción de políticas de prevención de la degradación del medio ambiente, además de la armonización de las normas de concesión de licencias y evaluación del impacto medioambiental. En el marco del subgrupo de trabajo 11 sobre salud, se están debatiendo temas tales como el control sanitario de los medios de transporte, la importación/exportación de productos, con evaluación de los riesgos que puedan entrañar para la salud pública, los viajeros y las entidades que prestan servicios y venden mercancías; el establecimiento de sistemas de información entre los Estados partes y la armonización de sus procedimientos de supervisión; y la adopción de normas para la gestión sanitaria de los desechos sólidos, las basuras y las aguas cloacales en puertos, aeropuertos y puestos fronterizos, a fin de cumplir las disposiciones del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación.

643. A ese respecto, el Gobierno del Brasil menciona las medidas que se han aplicado para mejorar las normas en materia de saneamiento en las comunidades cuyos indicadores de sanidad denotan la presencia de enfermedades debidas a la inexistencia de servicios de saneamiento o a las deficiencias de éstos.

644. La Fundación Nacional de Salud, dependiente del Ministerio de Sanidad, presta apoyo técnico y/o financiero para la ejecución de actividades de saneamiento en los distritos municipales sobre la base de

criterios epidemiológicos y de salud ambiental que tienen por objeto mejorar la sanidad y prevenir y controlar las enfermedades y, en particular, reducir las tasas de mortalidad infantil. La Fundación, que colabora estrechamente con los organismos y entidades públicos, ofrece servicios de asesoramiento y asistencia técnica y/o financiera para la adopción de medidas de saneamiento.

645. Entre 1995 y 1999 la Fundación Nacional de Salud (FUNESA) invirtió 890.640.000 reales en redes de saneamiento que sirven a 11.430.000 habitantes de 3.500 distritos municipales, el 80% de los cuales tienen una población inferior a 30.000 habitantes. En total, se ejecutaron 7.523 proyectos.

646. A continuación figuran algunos ejemplos de los efectos de las actividades de saneamiento sobre la salud:

a) la buena calidad del agua destinada al consumo humano, con un abastecimiento permanente, garantiza la reducción y el control de las diarreas, el cólera, el dengue, la fiebre amarilla, el tracoma, la hepatitis, la conjuntivitis, la poliomielitis, la sarna, la leptospirosis, la fiebre tifoidea, la esquistosomiasis y otras enfermedades causadas por gusanos;

b) la recogida periódica, el tratamiento y la eliminación permanente de la basura reduce el número de casos de peste, fiebre amarilla, dengue, toxoplasmosis, leishmaniasis, cisticercosis, salmonelosis, teniasis, leptospirosis, cólera y fiebre tifoidea;

c) el drenaje de las tierras permite eliminar, reducir o modificar los lugares donde se reproducen los vectores que transmiten el paludismo, reduciendo la incidencia de la enfermedad;

d) el saneamiento contribuye a reducir o eliminar enfermedades como la esquistosomiasis, otras enfermedades causadas por gusanos, la diarrea, el cólera, la fiebre tifoidea, la cisticercosis, la teniasis y la hepatitis;

e) las mejoras sanitarias en los hogares resultan en una reducción de la esquistosomiasis, de otras enfermedades causadas por gusanos, de la sarna, del tracoma y de la conjuntivitis, el cólera, la diarrea, la fiebre tifoidea y la hepatitis;

f) la mejora de las edificaciones evita que las viviendas tengan resquicios o grietas y garantiza condiciones físicas que impiden el desarrollo de colonias de los vectores que transmiten la enfermedad de Chagas.

647. Como se ha indicado anteriormente, las medidas relacionadas con el control del paludismo se incluyen en el Plan de intensificación de las medidas de control del paludismo en Amazonia (*Plano de Intensificação das Ações de Controle da Malaria na Amazônia Legal*). Su objetivo es incrementar las actividades de control del paludismo en la región del Amazonas, a fin de reducir las tasas de morbilidad y mortalidad hasta unos niveles de control sostenibles y evitar la aparición de brotes en lugares concretos, con ataques menos graves y la consiguiente reducción de las tasas de hospitalización y mortalidad. El plan se aplicará en 254 distritos municipales de Amazonia a fin de prestar apoyo a la estructuración de los sistemas locales de atención sanitaria, en el marco del compromiso político contraído por los tres niveles de gobierno, con el fin de desarrollar su capacidad de coordinar y aplicar las medidas necesarias en el marco del Programa de Control del Paludismo, lo que permitirá reforzar el proceso de descentralización y garantizar su sostenibilidad .

648. La inclusión de esas actividades en las listas del Programa de Salud de la Familia y del Programa de Agentes Comunitarios de Salud contribuirá también a racionalizar las actividades de atención básica de la salud que realizan los distritos municipales en la región del Amazonas, donde el paludismo es la principal causa de morbilidad. Debido a su alta incidencia, el paludismo se ha convertido en un problema grave en las zonas indígenas de Amazonia, en las que la gran mayoría de la población que vive en sus distritos municipales se considera de alto riesgo. Por consiguiente, en el Plan se prevé la aplicación de medidas en estrecha colaboración con los Distritos Sanitarios Indígenas, lo que permite adoptar medidas mejor coordinadas a nivel local que tienen efectos más inmediatos en esta enfermedad endémica. El Plan colabora también estrechamente con el Departamento de Ingeniería de Salud Pública (DENSP –

Departamento de Engenharia de Saúde Pública de FUNASA, que tiene gran capacidad para establecer redes con otros sectores y dispone de la capacidad técnica necesaria para prestar apoyo a los Estados y los distritos municipales aplicando criterios epidemiológicos para seleccionar las medidas que se han de aplicar y las zonas donde debe hacerse.

649. En el Plan se prevé también la utilización de estrategias selectivas de control de vectores en cuyo marco se apliquen medidas preseleccionadas, entre las que figuran la fumigación con insecticidas, y proyectos de saneamiento ambiental.

650. También se prevé afianzar la estrategia de ampliación de la red de diagnóstico y tratamiento con miras a reducir el tiempo transcurrido entre la toma de la muestra de sangre y su examen diagnóstico a fin de poner al enfermo el tratamiento adecuado lo antes posible. Además, se prevé mantener y ampliar el programa de formación para el personal médico y paramédico que trata a pacientes con paludismo grave, que es una medida importante que permitirá evitar la hospitalización y reducir las tasas de mortalidad.

651. Otra decisión importante que se prevé llevar a la práctica es la mejora y el fortalecimiento de la aplicación del Sistema de Información sobre el Paludismo (SISMAL – *Sistema de Informação em Malaria*). Para que las actividades de control tengan éxito resulta de importancia vital disponer de un buen sistema de datos. Disponer rápidamente de información de alta calidad permitirá a los encargados de la gestión del Plan tomar decisiones que contribuyan a reducir la incidencia de esa enfermedad endémica. El Sistema de Información sobre la Malaria es un instrumento importante que responde en parte a las necesidades de funcionamiento y gestión del Programa de Control del Paludismo. Los resultados del sistema mejorarán aún más cuando se reformule y modernice a fin de prestar apoyo a esas actividades.

652. Sobre la base de las iniciativas enmarcadas el Plan, se prevé desarrollar un sistema de supervisión y vigilancia denominado Sistema de Información Geográfica (SIG) en colaboración con la OPS, y con otras instituciones que prestan apoyo al Programa Integrado de Control del Paludismo. El sistema incluye la posibilidad de preparar por medios electrónicos mapas y gráficos que desglosen la información en varios componentes (epidemiológico, ambiental, operacional, social y económico), además de facilitar el análisis de las múltiples causas que explican la incidencia del paludismo. El Sistema de Información Geográfica sobre el Paludismo permitirá observar de manera rápida y fácil los factores que influyen en el paludismo, especialmente en la región del Amazonas, y permitirá una supervisión eficaz de las medidas de control. Es importante que esos sistemas proporcionen información que facilite las actividades de control, vigilancia y previsión del paludismo a todos los niveles de gobierno.

653. Entre las medidas de control de las enfermedades contagiosas figuran también las siguientes:

- a) Plan de Emergencia para la erradicación del sarampión en el Brasil antes de finales de 2000;
- b) Mantenimiento de la erradicación de la poliomielitis;
- c) Eliminación del tétanos neonatal;
- d) Eliminación de la rabia humana transmitida por los animales domésticos;
- e) Mejora del Plan de Vigilancia Epidemiológica de la Meningitis;
- f) Control del cólera;
- g) Puesta en marcha del plan de vigilancia epidemiológica para las enfermedades transmitidas por los alimentos;
- h) Distribución de una vacuna contra el *Haemophilus influenzae* de tipo B;
- i) Distribución de la vacuna contra la gripe;
- j) Uniformización de la cobertura de vacunación en todos los distritos municipales.

Situación del sarampión en el Brasil

654. Hasta principios del decenio de 1990 el sarampión era endémico en el Brasil y se producían epidemias cada dos o tres años. Durante ese período se observó que, de las enfermedades infecciosas y contagiosas que se podían prevenir mediante vacunación, el sarampión era la que causaba mayor número de muertes por complicaciones, especialmente entre los niños pequeños malnutridos.

655. En 1992, la situación epidemiológica llevó al Gobierno del Brasil a poner en marcha el Plan Nacional de Control y Eliminación del Sarampión. La primera medida adoptada en el marco de ese Plan fue la campaña nacional de vacunación que se llevó a cabo del 22 de abril al 25 de mayo de 1992, durante la cual se vacunó a más de 48 millones de niños y adolescentes de edades comprendidas entre los 9 meses y los 15 años, que permitió lograr una cobertura del 96%. Los efectos de esa campaña de vacunación fueron inmediatos, ya que se logró una reducción del 81% en el número de casos notificados, de 42.435 casos en 1991 a 7.934 en 1992.

656. A pesar de esas actividades y de la paulatina disminución del número de casos hasta 1996, el 1997 se produjo un brote importante de sarampión que se extendió a la práctica totalidad del país, con más de 53.000 casos confirmados, en su mayoría en la capital del Estado de São Paulo. El grupo de edad más afectado fue el de los niños menores de un año, en particular los lactantes menores de nueve meses, que representaron el 70% de los casos. El segundo grupo más afectado fue el de los adultos o jóvenes de edades comprendidas entre los 20 y los 29 años. La reaparición del sarampión demostró que la enfermedad sigue siendo un problema de salud pública en el Brasil que requiere que se adopten medidas más intensivas en el marco del Plan de Erradicación del Sarampión.

657. Cabe destacar que, al igual que la viruela o la poliomielitis, el sarampión es una enfermedad erradicable por sus características epidemiológicas: sólo afecta a los seres humanos; existe una vacuna eficaz; no hay casos subclínicos; la vacuna o la enfermedad inmunizan durante largo tiempo. Al mismo tiempo, la experiencia ha confirmado que resulta imposible “mantener controlado” el sarampión sin que aparezcan brotes cíclicos, debido al rápido aumento del número de personas susceptibles de padecerlo y a la elevada tasa de transmisión de este virus. Los importantes efectos epidemiológicos y sociales de los brotes de sarampión han hecho que la comunidad internacional se comprometa a tratar de erradicarlo.

658. En la XXIV reunión de la Conferencia Sanitaria Panamericana celebrada en Washington, D.C. en 1994 se aprobó por unanimidad el objetivo de erradicar la enfermedad para el año 2000. El año siguiente, en 1995, en la XXXVIII reunión del Consejo Directivo de la Organización Panamericana de la Salud, los ministros de sanidad de los países de la región de las Américas aprobaron por unanimidad el Plan de Acción para la Eliminación del Sarampión para el año 2000.

659. En 1999, con el fin de reforzar las estrategias necesarias para consolidar el objetivo de erradicación, el Brasil preparó un plan de acción de emergencia en cuyo marco se estableció un equipo nacional encargado de aplicar una serie de medidas de vigilancia y control epidemiológico en los 27 Estados del país.

660. El objetivo general es la erradicación de la transmisión autóctona del virus del sarampión en el Brasil para el año 2000, con los objetivos concretos de alcanzar y mantener una cobertura de vacunación del 95% o más entre los niños menores de un año en todos los distritos municipales y poner en marcha el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica a fin de interrumpir la cadena de transmisión del sarampión en el Brasil. Se trata de objetivos a largo plazo que entrañan un gran reto: conseguir que el 100% de los distritos municipales logren y mantengan una cobertura de vacunación contra el sarampión de los niños menores de un año del 95% o más; que se desarrollen campañas nacionales de seguimiento de la vacunación contra el sarampión con carácter no discriminatorio para los niños menores de cinco años, alcanzando un nivel mínimo de cobertura del 95% en todos los distritos municipales para el año 2000; que al menos el 80% de las unidades encargadas de la notificación de los casos cumplan las prescripciones de notificación (positiva/negativa) semanal de manera oportuna; que al menos el 80% de los casos

notificados se investiguen en las primeras 48 horas; que al menos en el 80% de los casos notificados se tomen muestras serológicas (del 1º al 28º día de la erupción cutánea); que al menos el 80% de los casos notificados se clasifiquen sobre la base de diagnósticos de laboratorio y de su vinculación epidemiológica (confirmada o descartada); que se publiquen los resultados de los análisis de laboratorio en un plazo de siete días a partir de la llegada de la muestra del laboratorio de referencia en al menos el 80% de los casos en los que se hayan recogido muestras; y que el estudio de al menos el 80% de los casos notificados concluya en un plazo de 30 días a partir de la fecha de notificación.

661. Esas estrategias hacen hincapié en los siguientes aspectos: mantenimiento del equipo de trabajo para la erradicación del sarampión en los Estados; mantenimiento del apoyo técnico y logístico al personal a nivel nacional a fin de garantizar la aplicación cabal del Plan de Erradicación del Sarampión; celebración de cursos de desarrollo de la capacidad de los recursos humanos en los Estados y los distritos municipales sobre la vigilancia del sarampión febrílico y de la rubéola; supervisión técnica más intensiva para los Estados y distritos municipales; servicios de asesoramiento técnico para los Estados y distritos municipales considerados de alta prioridad; intensificación de la investigación de los posibles casos; celebración de reuniones técnicas para evaluar el sistema de vigilancia epidemiológica del sarampión febrílico o de la rubéola; realización de una campaña en los medios de comunicación nacionales para dar publicidad al objetivo de erradicación del sarampión para el año 2000 para la población en general; información permanente de los profesionales de la salud en los diversos ámbitos y a los distintos niveles de gobierno; sensibilización de los profesionales de la salud de los distintos ámbitos y en los distintos niveles de gobierno mediante la creación de canales concretos de información y la difusión de datos sobre el Plan de Erradicación del Sarampión a través de fuentes especializadas; suministro de equipos suficientes para llevar a cabo los exámenes serológicos; mejora de la orientación de las medidas de educación para la salud que se están desarrollando en el Brasil, centradas en el objetivo de la erradicación del sarampión para el año 2000; intensificación de la vacunación regular; establecimiento de servicios de vacunación fuera de los centros médicos y hospitalarios; establecimiento de cordones sanitarios de vacunación cuando se detecte un posible caso; organización de operaciones de limpieza/vacunación hogar por hogar cuando se haya confirmado un caso; vacunación de los grupos de alto riesgo (adultos jóvenes y grupos que viven en instituciones); y establecimiento de la Comisión Nacional para la Erradicación del Sarampión.

Mantenimiento de la erradicación de la poliomielitis

662. El último caso de poliomielitis causado por el virus de la polio se detectó en el Brasil en 1989. En 1994 la OPS/OMS certificó que la poliomielitis se había erradicado del Brasil. Habida cuenta de que la enfermedad todavía no está totalmente erradicada a nivel mundial, es necesario mantener las actividades de control con una alta tasa de cobertura de vacunación utilizando la vacuna antipoliomielítica oral, al tiempo que se mantiene un sistema de vigilancia epidemiológica sensible que pueda detectar cualquier posible reintroducción futura de ese virus en el Brasil.

663. El Brasil ha conseguido mantener una alta tasa de cobertura de la vacuna antipoliomielítica oral tanto en campañas especiales como en la vacunación regular, cobertura que sigue aumentando constantemente. Sin embargo, desde 1994 se ha observado una reducción de los indicadores de calidad de la vigilancia epidemiológica de la parálisis fláccida aguda. En 1998, la tasa de notificación de esta enfermedad fue del 0,7% por 100.000 habitantes, y disminuyó a sólo un 0,2% por 100.000 habitantes en 1999, frente al objetivo de detección de un caso por 100.000 habitantes menores de 15 años. La falsa sensación de seguridad que provoca la erradicación, y la presión para que los escasos recursos humanos y materiales de vigilancia epidemiológica de los Estados y distritos municipales se destinen a afrontar otros problemas más visibles (brotes de dengue, SIDA y enfermedades meningocócicas, entre otros) y la descentralización de estas actividades, que se han encomendado a los distritos municipales sin las transferencias de tecnologías necesarias, son algunos de los factores que pueden explicar las deficiencias de la calidad de la vigilancia de la parálisis fláccida aguda.

664. La aparición de un importante brote de poliomielitis en 1999 en Angola, país que mantiene estrechas relaciones culturales y comerciales con el Brasil, pone de manifiesto la necesidad de mantener el sistema de vigilancia de la parálisis fláccida aguda a fin de garantizar la detección de cualquier posible reintroducción futura del virus de la polio en el Brasil.

665. El objetivo general es el de que la poliomielitis siga erradicada del Brasil, atendiendo a los siguientes objetivos concretos: mantenimiento de unas tasas de cobertura de vacunación elevadas y estables utilizando la vacuna antipoliomielítica oral para la población menor de cinco años en todos los distritos municipales del Brasil; y mantenimiento del sistema de vigilancia epidemiológica de la parálisis fláccida aguda a unos niveles adecuados de sensibilidad y especificidad, a fin de alcanzar los objetivos fijados para los indicadores de calidad del sistema en cuestión.

666. Esos objetivos son los siguientes: tasas de cobertura de vacunación de más del 90% usando la vacuna antipoliomielítica oral en todos los distritos municipales del Brasil (véase el proyecto concreto); una tasa de notificación de al menos un caso por 100.000 habitantes menores de 15 años de parálisis fláccida aguda en cada Estado del Brasil; la investigación en un plazo de 48 horas a partir de la notificación de al menos el 80% de los casos de parálisis fláccida aguda; el análisis mediante la recogida adecuada de dos muestras de heces para aislar el virus en al menos el 80% de los casos de parálisis fláccida aguda; y la publicación de notificaciones negativas semanales por parte de por lo menos el 80% de las unidades encargadas de la notificación.

Medidas encaminadas a eliminar el tétanos neonatal

667. Aunque el tétanos neonatal no se puede erradicar debido a que su agente etiológico (la bacteria *Clostridium tetani*) está muy difundido en la naturaleza, se puede eliminar su incidencia vacunando a las mujeres en edad fecunda.

668. La existencia de una vacuna de bajo costo altamente eficaz y efectiva es el factor fundamental de las estrategias de control del tétanos neonatal. Con la puesta en marcha de programas de inmunización a gran escala la incidencia del tétanos neonatal ha disminuido considerablemente a nivel mundial, puesto que la enfermedad sólo se da en los países en desarrollo. Su incidencia se considera indicador de un nivel de vida precario y de condiciones sanitarias deficientes.

669. En 1989, la Asamblea Mundial de la Salud aprobó una resolución en la que se proponía la eliminación del tétanos neonatal a nivel mundial para 1995. La resolución fue ratificada por el Consejo Directivo de la OPS en 1991, y el Ministerio de Sanidad/Fundación Nacional de Salud (FUNASA) del Brasil la incluyeron en el plan cuatrienal preparado con el fin de eliminar el tétanos neonatal del país para 1995. Ese plan se puso en marcha en 1992.

670. Desde 1983 se ha registrado una disminución constante del número de casos detectados y de la incidencia del tétanos neonatal en el Brasil. Esa disminución se intensificó con la puesta en marcha del Plan. Pese a esa reducción, el Brasil no ha podido alcanzar el objetivo de eliminar el tétanos neonatal para 1995. En los últimos cuatro años (1996-1999) el número de casos notificados a nivel nacional se ha mantenido en menos de 100 casos al año. La mayoría de los casos notificados en los últimos cinco años corresponden al Norte y el Nordeste del Brasil, y se han registrado casos de tétanos neonatal incluso en algunas capitales de Estado. Pese a la mayor concentración de casos en esas regiones, se registran casos esporádicos en la práctica totalidad del país.

671. Para conseguir eliminar la enfermedad es necesario intensificar las campañas de vacunación de las mujeres en edad fecunda y las actividades de vigilancia epidemiológica, centradas en particular en los Estados y distritos municipales con tasas de cobertura de vacunación bajas y en los que no se dispone de un registro de casos (distritos municipales sobre los que no se dispone de datos), y en aquéllos en los que se han registrado casos en los últimos cinco años (distritos municipales de alto riesgo).

672. El objetivo general de eliminar el tétanos neonatal se apoya en objetivos concretos, como el aumento de la cobertura de vacunación de las mujeres en edad fecunda, la intensificación de las actividades de vigilancia epidemiológica, la asignación de alta prioridad a los Estados de alto riesgo y a los distritos municipales sobre los que no se dispone de datos, la mayor difusión del Plan de Eliminación del Tétanos Neonatal, la mejora de la atención sanitaria prenatal, durante el parto y en el puerperio, y la mejora de los servicios de atención al recién nacido.

673. Los objetivos incluyen una tasa de cobertura de vacunación del 90% para las mujeres en edad fecunda, el desarrollo de la capacidad en todos los distritos municipales de alto riesgo y sobre los que no se dispone de datos, y la detección de todos los casos de tétanos neonatal. Para alcanzar esos objetivos se han confirmado las siguientes estrategias: la intensificación de las campañas de vacunación de las mujeres en edad fecunda, la sensibilización de los profesionales de la salud y las autoridades sobre la importancia de eliminar el tétanos neonatal y de vacunar a las mujeres en edad fecunda; el desarrollo de la capacidad del personal de vigilancia epidemiológica en los Estados y municipios, promoviendo las actividades de vigilancia y control del tétanos neonatal; la sensibilización del personal médico que trabaja para el Programa de Salud de la Familia y el Programa de Agentes Comunitarios de Salud, haciendo hincapié en el objetivo de eliminar el tétanos neonatal y de vacunar a las mujeres en edad fecunda, así como a los trabajadores de la red de bienestar, concretamente en los 10 hospitales especializados en niños; difusión de la vacuna antitetánica entre las mujeres en edad fecunda, a través de los medios de comunicación regionales y locales, durante dos campañas de vacunación múltiple y en la vacunación regular.

Medidas encaminadas a eliminar la rabia humana transmitida por los animales domésticos

674. En 1973 se puso en marcha el Programa Nacional de Profilaxia de la Rabia, cuyo objetivo era eliminar la rabia humana mediante el control de la rabia canina, a la sazón la causante de más del 95% de los casos de esa enfermedad en humanos.

675. En el decenio de 1980 se registraba en el Brasil un promedio de 47 casos de rabia humana al año, que entre 1994 y 1998 se redujeron a algo más de 26 casos al año. A pesar de esa reducción del 45% en el número de casos anuales, debida a los adelantos técnicos y científicos, la descentralización de las actividades y el suministro de agentes inmunobiológicos específicos, la rabia humana sigue constituyendo un problema de salud pública. Los perros siguen siendo el principal factor de transmisión de la rabia a los seres humanos, pues han causado el 75% de los casos desde 1986.

676. En los dos últimos años, se han registrado casos confirmados de rabia humana principalmente en las regiones del Norte, el Nordeste y el Centro-oeste. No existen motivos que justifiquen la persistencia de la rabia humana transmitida por los animales domésticos, y su eliminación en muchos Estados y distritos municipales demuestra que se trata de un objetivo factible.

677. Las medidas del Gobierno se han centrado en los siguientes objetivos concretos: el control de la rabia transmitida por los animales domésticos, el tratamiento profiláctico a las personas expuestas a la rabia, y el mantenimiento de las actividades de vigilancia epidemiológica para detectar todos los posibles casos.

678. Los objetivos son: vacunar contra la rabia al menos el 80% de la población canina/felina estimada en cada distrito municipal; proporcionar tratamiento profiláctico a todas las personas expuestas a la enfermedad; realizar exámenes de laboratorio del 0,2% de las muestras de la población canina/felina estimada en cada distrito municipal; el aislamiento de todos los focos de rabia canina y/o felina; la autopsia de todos los pacientes cuya muerte pueda deberse a la rabia por sus aspectos clínicos o epidemiológicos; la reducción de la tasa de abandono del tratamiento antirrábico entre los humanos en al menos un 50% con respecto a las cifras de 1998.

679. Para alcanzar esos objetivos se han adoptado las siguientes estrategias: aplicación de actividades conjuntas con la Unidad de Coordinación de Vigilancia Epidemiológica y la Unidad de Coordinación de

Vigilancia Ambiental del CENEPI; normalización de la población canina estimada por Estado en función de la tasa de cobertura de vacunación en las dos últimas campañas; examen de las normas técnicas del tratamiento profiláctico antirrábico para los seres humanos; puesta en marcha de un sistema de diagnóstico en laboratorio en los Estados de Tocantins, Roraima, Amapá, Rondônia, Río Grande do Norte, Pernambuco, Sergipe y Alagoas; desarrollo de la capacidad del personal de salud en el tratamiento profiláctico antirrábico para los seres humanos; divulgación de las medidas profilácticas para tratar la rabia y el de las unidades de atención de la salud para que puedan atender debidamente a las personas que han sido atacadas por animales domésticos; realización de una campaña a nivel nacional en los medios de comunicación de masas para informar a la población en general de la necesidad de vacunar a los animales domésticos contra la rabia como medio de alcanzar las tasas de cobertura de vacunación previstas, al tiempo que se presta apoyo a la vacunación regular; instar a los distritos municipales a incluir la vacunación antirrábica entre sus actividades rutinarias; divulgar información sobre la prevención y la profilaxia de la rabia entre los dueños de animales domésticos mediante actividades realizadas en colaboración con el comercio y la industria especializados; levantamiento de un censo canino/felino por medio del próximo censo de población que lleve a cabo el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IGCE); identificación, mediante la clasificación vírica de muestras tomadas en humanos de rabia en la naturaleza y del primer caso de rabia animal en cualquier zona concreta en los últimos seis meses; la producción gradual de una vacuna antirrábica por cultivo de células destinada a los seres humanos a partir de 2000; puesta en marcha del subsistema de información a fin de levantar gráficos mensuales y vigilar la rabia humana y animal en los distritos municipales; el aislamiento de los focos, junto con el control de la población animal y el envío de muestras a los laboratorios; el apoyo a la realización de estudios sobre la dinámica de la población canina; introducción de la vacunación antirrábica canina como práctica habitual en todos los distritos municipales; realización de, al menos, dos campañas de vacunación al año en los distritos municipales en los que se han producido casos de rabia animal, acompañadas de información al respecto en los medios de comunicación locales y regionales; fortalecimiento de la red del Centro de Control de Zoonosis; servicios de asesoramiento y supervisión técnicos para los Estados y los distritos municipales; y organización de reuniones y simposios técnicos y científicos.

Mejora de las actividades de vigilancia epidemiológica de la meningitis

680. El término meningitis describe un estado anatómico, físico y patológico que se caracteriza por la inflamación de las meninges, la membrana que rodea las estructuras anatómicas que constituyen el sistema nervioso central. En términos clínicos, los diversos tipos de meningitis producen una serie de síntomas que pueden ir desde situaciones oligosintomáticas hasta casos graves que en ocasiones pueden causar la muerte.

681. En términos etiológicos, los diversos tipos de meningitis pueden deberse a una amplia variedad de agentes, no necesariamente infecciosos. Para las autoridades públicas de sanidad, y, en particular para las encargadas de la vigilancia epidemiológica, los tipos infecciosos de meningitis causados por agentes etiológicos contagiosos son de gran importancia.

682. La meningitis puede ser provocada por gran variedad de agentes infecciosos: virus, bacterias, hongos y protozoos. Desde el punto de vista de la sanidad pública, los tipos de meningitis más importantes son el bacteriano y el vírico por su incidencia, su potencial de transmisión, su carácter patógeno y su importancia social. De esos tipos de meningitis, los más notables son la meningitis meningocócica, cuyos agentes epidemiológicos son distintos tipos de la bacteria *Neisseria meningitidis*, así como la meningitis causada por el *Haemophilus influenzae* de tipo B, la meningitis causada por neumococos (*Streptococcus pneumoniae*) y la meningitis tuberculosa (*Mycobacterium tuberculosis*).

683. Dado su comportamiento epidemiológico endémico/epidémico, especialmente en algunas partes del mundo en desarrollo, como África y América Latina, con brotes periódicos de epidemias a gran escala que con frecuencia provocan gran número de muertes, los tipos meningocócicos de meningitis revisten gran importancia en términos sociales, ya que provocan el pánico y requieren una intervención médica y social.

684. La población del Brasil tiene todavía muy presente el brote masivo de meningitis meningocócica que se produjo en el decenio de 1970, surgido en São Paulo pero que se extendió por todo el país. La forma inadecuada en la que el Gobierno militar que estaba en el poder hizo frente al problema -tratando la epidemia como "asunto de seguridad nacional" e impidiendo su divulgación durante varios años- agravó el sentimiento de pánico entre la población y reforzó la desconfianza en las acciones del Gobierno. Cuando finalmente reconoció la existencia de la epidemia, el Gobierno militar aplicó una medida con efectos de gran alcance tanto en términos epidemiológicos como políticos: organizó una amplia campaña a nivel nacional para vacunar a toda la población con la vacuna francesa antimeningocócica de tipo A + C, que hasta entonces no se había usado a gran escala y cuya eficacia no se había demostrado.

685. Posiblemente por la combinación de dos factores, el efecto de la vacuna y la duración prevista de la epidemia, a medida que disminuía el número de personas vulnerables a la enfermedad, ésta se pudo controlar poco después de la campaña de vacunación. El "éxito" aparente de esta vacuna tuvo importantes consecuencias políticas e ideológicas a largo plazo en la mentalidad de la población del Brasil, que empezó a creer que "la meningitis se cura con una vacuna", y las repercusiones persisten todavía, un cuarto de siglo después.

686. En el decenio de 1980 aparecieron también brotes de meningitis meningocócica, aunque a menor escala, y con una característica distinta: en esa ocasión se debían a una variante distinta de la bacteria *Neisseria meningitidis*, de grupo B, contra la que la vacuna disponible no inmunizaba.

687. A final de ese decenio se reabrió la controversia sobre la inmunización, al parecer una vacuna producida en un laboratorio cubano que era eficaz contra el meningococo de tipo B. Pese a que no se había probado su eficacia ni su efectividad, el producto se envió al Brasil, como resultado de presiones políticas, y se empleó de manera generalizada de 1990 a 1997. Su eficacia no se demostró en la mayoría de las situaciones en las que se utilizó en el Brasil. Sin embargo, todavía sigue siendo objeto de una controversia que va más allá de los límites de la tecnología, afecta a la política y la ideología y está vinculada a intereses comerciales y económicos.

688. Por consiguiente, los distintos tipos de meningitis constituyen un problema complejo que presenta múltiples facetas: se trata de enfermedades distintas que requieren estrategias de control diferentes, aunque suelen considerarse como un elemento único.

689. Las medidas de vigilancia y control dependen básicamente de la capacidad de establecer un diagnóstico etiológico. Para ello, todos los elementos del sistema deben funcionar sin tropiezos: la asistencia médica, los laboratorios de la sanidad pública, y las unidades de vigilancia y control.

690. La situación actual deja mucho que desear. La atención médica es precaria, especialmente en las regiones más remotas del interior del Brasil. Es frecuente que no se establezcan diagnósticos porque los médicos no tienen capacidad para llevar a cabo una punción espinal para tomar una muestra de fluido medular. Incluso cuando se puede realizar una punción lumbar, resulta difícil trasladar ese material en las condiciones idóneas al laboratorio central, e incluso si se superan todas esas dificultades, en ocasiones la notificación del caso (de la que suelen ocuparse las redes hospitalarias) o de los resultados del examen no se hacen con la rapidez necesaria, lo que reduce la eficacia de las medidas de control que se podrían adoptar. Como consecuencia de todas esas deficiencias, en la mayoría de los casos de meningitis bacteriana en el Brasil no se lleva a cabo un diagnóstico etiológico. Incluso en los Estados mejor equipados, el porcentaje de casos de meningitis bacteriana en los que se ha establecido un diagnóstico etiológico previa realización de un cultivo apenas si superan el 40%. Varios Estados, especialmente en el Norte, no establecen ningún diagnóstico etiológico de meningitis en todo un año. Paralelamente, sigue aumentando la demanda de vacunas contra la meningitis por parte de los alcaldes, los consejos municipales, las asambleas legislativas e incluso el poder judicial.

691. Finalmente, en 1999 se introdujo la vacuna contra el *Haemophilus influenzae* de tipo B en el plan básico de vacunación de los niños menores de un año. Ahora es necesario evaluar los efectos de la medida en la incidencia de casos de meningitis causados por esa bacteria.

692. Los objetivos específicos son: mejorar la calidad de la atención médica a los enfermos de meningitis; mejorar las técnicas de diagnóstico en laboratorio de la meningitis; mejorar la investigación epidemiológica de los casos de meningitis garantizando la aplicación oportuna de las medidas de control; y preparar una política nacional en materia de investigación de las vacunas utilizadas contra la *Neisseria meningitidis* y sobre la utilización de esos productos.

693. Se han fijado los siguientes objetivos: organizar visitas conjuntas de asesoramiento técnico a los Estados en las que se aborden las cuestiones de la vigilancia y las medidas antiepidemiológicas, la atención médica y los diagnósticos de laboratorio; promover la integración de la atención médica, la vigilancia epidemiológica y los diagnósticos de laboratorio; incrementar hasta el 80% el porcentaje de casos de meningitis bacteriana diagnosticados mediante cultivo; y definir una política nacional de vacunación contra la *Neisseria meningitidis*.

694. Las estrategias establecidas se centran en lo siguiente: visitas de asesoramiento técnico a los Estados; reactivación del Comité de Asesoramiento Técnico sobre la Meningitis; organización de reuniones con dicho Comité; revisión de las normas técnicas de vigilancia epidemiológica relativas a la meningitis; mejora de la información sobre la incidencia de casos de meningitis; fomento de la integración de los servicios de asistencia médica, diagnóstico en laboratorio y vigilancia epidemiológica; realización de estudios sobre la utilización de vacunas para controlar la meningitis; evaluación del impacto de la utilización de la vacuna contra el *Haemophilus influenzae* de tipo B en la incidencia de la meningitis; contratación de un consultor para que gestione las bases de datos sobre los brotes y casos de meningitis ocurridos en el pasado; organización de actividades en las que participen periodistas a fin de dar mayor cobertura en la prensa a la meningitis y la demanda de vacunas; y reorganización de las actividades de educación sanitaria centradas en la meningitis a fin de eliminar los mitos sobre la función de las vacunas en la prevención de la enfermedad, dando a conocer la complejidad y las diferencias de los distintos tipos de meningitis.

Control del cólera

695. El cólera reapareció en el Brasil en 1991 en la región del Amazonas, después de que se introdujera en América del Sur a través del Perú. En los tres años siguientes, la enfermedad se extendió a otras partes del país, especialmente en el Nordeste. La epidemia alcanzó su máxima extensión en 1993 con 60.340 casos confirmados, de los que más del 90% se produjeron en el Nordeste. A partir de 1995 se registró una disminución notable del número de casos detectados, que se registraron exclusivamente en algunos Estados del Nordeste del Brasil. Sin embargo, en 1999 se registró un nuevo brote de cólera, con 4.484 casos confirmados hasta el mes de octubre. También se registraron dos brotes fuera de la región del Nordeste, uno en Paranaguá, Estado de Paraná, en abril y mayo, con 467 casos, y otro en Pedra Azul, Estado de Minas Gerais, con ocho casos.

696. El cólera se ha vuelto endémico en el Nordeste del Brasil debido a las precarias condiciones de vida de buena parte de la población. Los posibles motivos de la reaparición de esa enfermedad pueden ser la sequía que impide el acceso a agua potable de calidad, y el aumento de la población vulnerable, debido a la reducción de la inmunidad derivada de anteriores epidemias. El brote que se registró en Paranaguá fue explosivo pero se pudo controlar rápidamente, puesto que no se extendió a otros distritos municipales cercanos, y probablemente se debió al consumo de pescado y marisco crudos. El brote de Pedra Azul fue de menor importancia.

697. Dada la imposibilidad de resolver los problemas básicos de saneamiento a corto plazo, resulta fundamental adoptar medidas integradas de vigilancia sanitaria, ambiental y epidemiológica, y crear servicios de diagnóstico y tratamiento tempranos, además de desarrollar actividades de educación

sanitaria, con el fin de reducir los efectos del cólera en términos de morbilidad y mortalidad, y sus repercusiones económicas y sociales.

698. Los objetivos son los siguientes: detectar las alteraciones de la conducta epidemiológica de las enfermedades que cursan con diarrea aguda a fin de adoptar oportunamente medidas de control del cólera; detectar con rapidez la aparición del *Vibrio cholerae* en las aguas a fin de aplicar medidas de emergencia para prevenir y controlar el cólera; promover la integración de las actividades de vigilancia sanitaria, ambiental y epidemiológica, y los diagnósticos de laboratorio; y promover la participación del sector de la enseñanza a fin de controlar la propagación de la enfermedad, y de reducir su incidencia y sus tasas de mortalidad.

699. Los objetivos fijados son los siguientes: aplicar el Programa de Vigilancia de las Enfermedades Diarreicas Agudas (MDDA – *Programa de Monitorização das Doenças Diarréicas Agudas*) en los 27 Estados del Brasil, asignando la máxima prioridad al Norte y el Nordeste, y a las zonas de alto riesgo de otras partes del país; garantizar una detección rápida y una investigación adecuada de todos los brotes de cólera; y detectar la aparición del *Vibrio cholerae* en el medio ambiente mediante actividades de vigilancia ambiental y comprobando la calidad del agua destinada al consumo humano.

700. Las estrategias incluyen el desarrollo de la capacidad de los recursos humanos de los Estados y los municipios para aplicar el Programa de Vigilancia de las Enfermedades Diarreicas Agudas; el apoyo técnico directo a los Estados y distritos municipales para investigar los brotes de cólera; la revisión del Manual Integrado de Prevención y Control del Córera; la revisión de los materiales docentes para el desarrollo de la capacidad de vigilancia de las enfermedades diarreicas agudas; la transferencia de fondos en el marco de acuerdos con las oficinas de sanidad estatales en el Nordeste del Brasil, en apoyo de la ejecución de las actividades enmarcadas en el Plan de Emergencia para la Prevención y el Control del Córera en el Nordeste; la transferencia de fondos en el marco de acuerdos para la aplicación de medidas en el marco del Plan de Emergencia para la Prevención y el Control del Córera en Paraná; la preparación de materiales didácticos y la organización del curso de capacitación para los agentes encargados de la divulgación del Programa de Vigilancia de las Enfermedades Diarreicas Agudas en las zonas indígenas; preparación del calendario para la distribución de hipoclorito de sodio al 2,5% de las 27 Estados del Brasil a cargo de CODAMED/Ministerio de Sanidad; desarrollo de la capacidad de todos los Estados a través de los Laboratorios de la Sanidad Pública a fin de establecer diagnósticos etiológicos de los brotes de enfermedades diarreicas agudas; intensificación de la difusión de los instrumentos existentes en los medios de comunicación regionales y locales en los distritos municipales considerados de alta prioridad en el Plan de Emergencia para el Control y la Prevención del Córera en el Nordeste; intensificación de las actividades de atención sanitaria en los distritos municipales considerados prioritarios en el marco del Plan de Emergencia para el Control y la Prevención del Córera en el Nordeste; intensificación de la divulgación de las medidas de prevención del cólera a través del Programa de Salud de la Familia, de los Agentes Comunitarios de Salud y de los agentes que trabajan para el Movimiento Pastoral de la Infancia (*Pastoral da Criança*); racionalización de las actividades de divulgación de las medidas de prevención del cólera organizadas por las empresas de transporte de pasajeros; divulgación de las medidas para identificar y diagnosticar el cólera a través de la red sanitaria a fin de garantizar la pronta detección de la enfermedad.

Vigilancia epidemiológica de las enfermedades transmitidas por los alimentos

701. En los últimos años se ha registrado un aumento considerable de las enfermedades transmitidas por los alimentos. Son numerosos los factores que infieren en ese aumento, como el crecimiento de la población y la rápida urbanización, especialmente en los países en desarrollo, que requieren que se incremente la producción agrícola mediante, en particular, un uso más intensivo de plaguicidas, pese a la falta de controles eficaces; la tendencia de la población urbana a optar por alimentos precocinados (comida rápida); el aumento de los servicios de restauración y comedor; y el aumento del consumo de alimentos en la calle. Todos esos factores han hecho aumentar el consumo de alimentos elaborados con mayor uso de aditivos y el consumo de alimentos frescos (hortalizas, tubérculos y frutas) sin la manipulación higiénica y la desinfección necesarias, y la mundialización y racionalización del comercio

internacional permiten que los productos alimentarios se distribuyan rápidamente en muchos lugares del mundo.

702. Los países que disponen de sistemas de vigilancia epidemiológica para las enfermedades transmitidas por los alimentos han detectado un creciente número de brotes que afectan cada vez a más personas. Las enfermedades transmitidas por los alimentos se deben a un creciente número de microorganismos y contaminantes químicos. Cada vez en mayor medida, los brotes de enfermedades transmitidas por los alimentos están dejando de ser la típica intoxicación por consumo de alimentos en mal estado, que están siendo sustituidas por situaciones clínicas relativamente poco concretas que afectan a mayor número de personas en distintas ciudades o incluso países. Se trata de un problema cada vez más complejo, que requiere investigación y estrategias de control más sofisticadas y de más amplio alcance.

703. Hasta la iniciativa puesta en marcha por el CENEPI/Fundación Nacional de Salud (FUNASA), el Brasil no disponía de ningún sistema nacional de vigilancia epidemiológica de las enfermedades transmitidas por los alimentos. Los objetivos de la iniciativa son: reducir la incidencia de las enfermedades transmitidas por los alimentos en el Brasil; comprender el comportamiento epidemiológico de las enfermedades transmitidas por los alimentos entre la población brasileña; identificar las prácticas y tecnologías de producción y transporte de alimentos, y los servicios de alimentación que presentan mayores riesgos de aparición de enfermedades transmitidas por los alimentos; identificar los lugares, alimentos y agentes etiológicos que pueden provocar brotes de enfermedades transmitidas por los alimentos; reunir información para preparar y aplicar propuestas encaminadas a prevenir y controlar las enfermedades transmitidas por los alimentos; poner en marcha actividades de educación permanente para el personal sanitario y para los productores de alimentos y proveedores de servicios de alimentación/restauración, así como para los consumidores, haciendo hincapié en las buenas prácticas de almacenamiento, manipulación y preparación de los alimentos.

704. Los objetivos fijados son los siguientes: preparar y difundir unas normas y directrices de vigilancia epidemiológica para las enfermedades transmitidas por los alimentos; crear servicios de desarrollo de la capacidad de los profesionales de la vigilancia epidemiológica y de laboratorios clave en las capitales de los Estados, los distritos municipales y los propios Estados a fin de que puedan llevar a cabo las actividades pertinentes de vigilancia epidemiológica en relación con las enfermedades transmitidas por los alimentos; incrementar la sensibilización del personal sanitario y de la población acerca de la importancia de notificar los brotes de enfermedades transmitidas por alimentos; y crear un centro nacional de referencia para el botulismo.

705. Para alcanzar esos objetivos se han adoptado las siguientes estrategias: preparar el Manual Integrado de Prevención y Control de las Enfermedades Transmitidas por Alimentos; organizar seminarios anuales a nivel nacional sobre prácticas de vigilancia epidemiológica de las enfermedades transmitidas por alimentos; organizar cursillos de capacitación en materia de vigilancia epidemiológica de las enfermedades transmitidas por alimentos destinados al personal sanitario; difundir las prácticas de vigilancia epidemiológica de las enfermedades transmitidas por alimentos en las universidades y facultades de nutrición del Brasil; promover la colaboración con organizaciones de protección de los consumidores a fin de mantener a la población informada de las enfermedades transmitidas por alimentos; introducir mecanismos permanentes para informar a los viajeros acerca de las enfermedades transmitidas por alimentos; divulgar medidas preventivas para hacer frente a las enfermedades transmitidas por los alimentos entre sectores concretos (comedores industriales, supermercados, programas de cocina emitidos por televisión, personal de cocina de los establecimientos escolares y otros); aplicar el proyecto de vigilancia epidemiológica de las enfermedades transmitidas por alimentos en todas las oficinas de sanidad de los Estados y en las oficinas de sanidad municipales de las capitales de los Estados; desarrollar la capacidad de los laboratorios principales para que puedan establecer diagnósticos etiológicos de las enfermedades transmitidas por alimentos y realizar los análisis bromatológicos necesarios para investigar las enfermedades transmitidas por los alimentos.

Introducción de la vacuna contra el *Haemophilus influenzae* de tipo B (HIB)

706. En el marco de su política de ampliar el acceso universal a la inmunización, entre 1999 y 2000 el Programa Nacional de Inmunizaciones del Brasil introdujo también la vacuna contra el *Haemophilus influenzae* de tipo B para la población menor de 2 años.

707. Varios estudios internacionales indican que alrededor de las dos terceras partes de los casos de meningitis grave causada por el *Haemophilus influenzae* de tipo B afectan a niños menores de 18 meses. En los países desarrollados, antes de la vacunación, la incidencia de la infección invasiva era de 40 a 130 por 100.000 niños menores de 5 años. A partir decenio de 1980, el *Haemophilus influenzae* de tipo B se ha convertido en la principal causa de meningitis entre los niños de ese grupo de edad, de los que los más vulnerables son los de edades comprendidas entre los 6 y los 9 meses, y se puede prevenir en los grupos más predispuestos. La tasa de mortalidad de ese tipo de meningitis es del 1% al 5% en los países desarrollados, y entre el 15 y el 30% de los supervivientes tienen secuelas neurológicas permanentes como convulsiones y retardo mental.

708. Si se analizan los datos facilitados en mayo de 1999 por COVEPI a partir de datos del Centro Epidemiológico Nacional, la Fundación Nacional de la Salud y el Ministerio de Sanidad, entre 1983 y 1996 se notificaron en el Brasil, de un total de 326.022 casos de meningitis, 15.927 casos de meningitis causados por *Haemophilus influenzae* de tipo B, de los que 7.607 (47,8%) afectaban a niños menores de un año, y 14.243 casos (89,43%) afectaban a menores de 5 años. La meningitis causada por el *Haemophilus influenzae* de tipo B en el Brasil es endémica en todo el país, aunque existen variaciones en la incidencia por Estados.

709. La vacuna adquirida y distribuida en el Brasil consiste en una mezcla de polisacáridos que garantiza una buena inmunización del grupo de edad al que se ha de vacunar.

710. En 1999, todos los Estados del Brasil suministraron la vacuna como procedimiento regular, con excepción de Acre, Mato Grosso do Sul y Maranhão. La vacuna fue muy bien aceptada, y es posible que se actualicen en breve los programas básicos de cobertura de la población infantil porque el calendario de esta vacuna coincide con el de la vacuna DTP (difteria/tétanos/polio). Ello permitiría mejorar su cobertura y reducir la tasa de abandono. Esa campaña se llevará a cabo en el Brasil en 2000, año en que también se prevé realizar estudios sobre el impacto epidemiológico.

711. Después de la introducción de la vacuna en todos los Estados, proseguirá la vacunación regular de los niños menores de un año.

712. En el marco de la vacunación regular que se lleva a cabo en los centros de vacunación estatales, la vacuna es gratuita para las personas en una situación clínica especial: los niños de dos meses a 18 años con asplenia anatómica o funcional; los niños con inmunodeficiencia congénita o adquirida, incluidos los que tienen SIDA sintomático o asintomático; los niños menores de 5 años con enfermedades cardiovasculares o neumopatías crónicas graves; las personas que han recibido un trasplante de médula.

713. En 1999 se vacunó a alrededor de 4,5 millones de niños brasileños, de manera que todavía quedan por vacunar en el país alrededor de 2 millones de niños menores de 2 años, a los que está previsto vacunar en 2000. Los tres Estados brasileños que no introdujeron la vacunación contra el *Haemophilus influenzae* de tipo B en 1999 (Acre, Maranhão y Mato Grosso do Sul) lo harán a partir de enero de 2000.

714. A lo largo de 2000, COPNI/CENEPI evaluará los efectos epidemiológicos de la vacuna en el Brasil. El objetivo general es reducir las tasas de morbilidad y mortalidad infantil debida a infecciones causadas por el *Haemophilus influenzae* de tipo B mediante la vacunación a nivel nacional de los niños menores de 2 años, lo que mejorará la calidad de vida de la población brasileña de ese grupo de edad.

715. Entre los objetivos concretos figuran los siguientes: ampliar el suministro de vacunas y garantizar el control de las infecciones causadas por el *Haemophilus influenzae* de tipo B en la primera infancia; vacunar a todos los menores de 2 años contra el *Haemophilus influenzae* de tipo B entre 1999 y 2000, y, posteriormente, seguir vacunando a los niños menores de un año; alcanzar y mantener unas tasas de cobertura de la vacuna elevadas y homogéneas, actualizar la situación en materia de vacunación de los niños menores de 2 años suministrando dosis de la vacuna contra el *Haemophilus influenzae* de tipo B y vacunas contra la poliomielitis y la difteria, el tétanos y la tos ferina (DTP), apoyar la realización de estudios sobre temas conexos y, concretamente, promover el estudio de los efectos epidemiológicos de la vacuna en el Brasil.

716. Los objetivos se centran en la vacunación contra el *Haemophilus influenzae* de tipo B, con apoyo de las oficinas de sanidad estatales y municipales, a fin de cubrir a todos los menores de 2 años en la fase de vacunación 1999-2000 en todos los distritos municipales del Brasil, atendiendo a las indicaciones que se establecen en las normas del Programa Nacional de Inmunizaciones (PNI). Para tal fin, se han establecido las siguientes estrategias: garantizar la adquisición y el suministro de vacunas con el fin de lograr la plena cobertura del grupo de edad al que está destinada; estudiar la introducción de esta vacuna con los coordinadores de las actividades de inmunización e impartir al personal encargado los conocimientos actualizados necesarios para su suministro (diciembre de 1998); pedir a los Estados que presenten sus proyectos de aplicación; garantizar la viabilidad de los cursos de formación en las salas de vacunación a fin de garantizar la eficacia de los equipos; informar a los Estados sobre la nueva vacuna a través de un informe técnico; asesorar y asistir a los Estados que tropiezan con mayores dificultades en el proceso de vacunación; promover la realización de estudios en los que se evalúe el impacto de la vacuna en el Brasil; difundir a través de los medios de comunicaciones de masas la disponibilidad de la vacuna contra el *Haemophilus influenzae* de tipo B durante la campaña de vacunación múltiple.

Introducción de la vacuna contra la gripe

717. En los últimos decenios se han observado cambios notables en la situación nosológica del Brasil – que constituye un nuevo aspecto de la sanidad pública del país- mediante la realización sistemática de campañas de vacunación destinadas a los sectores más jóvenes de la población. Esas medidas han contribuido a controlar, eliminar y/o erradicar enfermedades que se pueden prevenir mediante inmunización, lo que se refleja en una disminución de las tasas de morbilidad y mortalidad debidas a esas enfermedades en los grupos de edad correspondientes.

718. Un buen ejemplo de ello es el Programa Nacional de Inmunizaciones (PNI) que se desarrolló entre 1999 y 2000, y que, actualmente, se enfrenta a un nuevo reto: ampliar sus actividades a fin de incluir a las personas de edad, con miras a alcanzar el objetivo de ofrecer servicios a toda la población del Brasil.

719. Coinciendo con la celebración en 1999 del “Año de las personas de edad” por parte del Ministerio de Sanidad, se canalizaron inversiones con miras a vacunar contra la gripe a ese grupo de edad en el que la enfermedad ha aumentado considerablemente, según información del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE): entre 1992 y 1997 la incidencia de la enfermedad entre personas mayores de 60 años aumentó en un 18%.

720. El número de infecciones causadas por el virus de la gripe se vuelve más significativo a medida que aumenta el número de ancianos en la población. Las personas de edad y las que sufren de enfermedades crónicas corren mayor riesgo de sufrir complicaciones como consecuencia de la infección. La gripe es importante, especialmente por la rapidez con la que se producen las epidemias, las elevadas tasas de morbilidad y la posibilidad de complicaciones graves entre las personas de edad. Según los estudios realizados en los países en los que ya se ha introducido, la vacuna contra la gripe puede reducir la necesidad de hospitalización de los ancianos que no viven en residencias u otras instituciones en hasta un 70% y las muertes en hasta un 85%.

721. La composición de las vacunas contra la gripe adquiridas y distribuidas en el Brasil cumple las recomendaciones de la OMS; la vacuna se produce cada año con la cepa vírica predominante en los hemisferios Norte y Sur.

722. Las autoridades de vigilancia epidemiológica del Brasil han determinado que la época en que existe mayor vulnerabilidad al virus es el período comprendido entre marzo y agosto. Por lo tanto, la campaña de vacunación se realizó entre el 12 y el 30 de abril de 1999 para ciudadanos mayores de 65 años, al tiempo que se actualizaba su vacunación contra la difteria y el tétanos (en los últimos años se han registrado casos de tétanos por accidente entre los grupos de población de más edad), y que se vacunaba contra el neumococo a los enfermos hospitalizados, las personas que viven en asilos y residencias geriátricas, los pacientes con neumopatías, cardiopatías y nefropatías crónicas, neoplasias y alteraciones metabólicas, y los pacientes inmunodeprimidos.

723. El neumococo es una causa de muerte importante, con elevadas tasas de mortalidad entre los ancianos que sufren enfermedades debilitantes y con deficiencias del sistema inmunitario. La situación es aún más grave entre los grupos sociales y económicos más bajos. Ante la mayor resistencia a los tratamientos antibióticos a nivel mundial, la vacuna se presenta como la mejor opción. En 2000 está previsto llevar a cabo un estudio de los efectos epidemiológicos de la vacunación contra la gripe que se llevará a cabo entre los mayores de 60 años.

724. Cabe señalar que durante la vacunación regular, la red de sanidad pública vacuna gratuitamente contra la gripe y contra el neumococo en los centros estatales de referencia a las personas con situaciones clínicas especiales: se vacuna contra la gripe a las personas que padecen cardiopatías y neumopatías crónicas, mucoviscidosis, síndrome de Down con al menos dos episodios de neumonía y personas seropositivas; se vacuna contra el neumococo a los adultos y niños mayores de 2 años con asplenia anatómica o funcional, cirrosis hepática, inmunodeficiencia congénita o adquirida, fistulas licuorreicas, trasplantes de médula espinal, pacientes con enfermedades pulmonares o cardiovasculares crónicas, y diabéticos insulinodependientes.

725. En 1999, la campaña de vacunación contra la gripe realizada en el Brasil alcanzó una cobertura del 87,3% de la población mayor de 65 años (que representa el 5,32% de la población total del Brasil). Se vacunó a 7.519.114 personas de edad, lo que demuestra que el nuevo producto fue bien recibido. De los distritos municipales, el 88,43% alcanzaron sus objetivos de cobertura con tasas del 70% o más (Norte: 83,52%; Nordeste: 80,19%; Sudeste: 91,66%; Sur: 87,58% y Centro-oeste: 90,58%).

726. Se vacunó contra el neumococo, al mismo tiempo que contra la gripe, a 871.913 personas de edad (datos por revisar) con situaciones clínicas que los hacían vulnerables a las infecciones y posteriores complicaciones, que vivían en hospitales, residencias geriátricas y asilos.

727. En la campaña de vacunación de los ancianos de 2000 se utilizaron esos mismos productos inmunobiológicos entre la población mayor de 60 años. Del 17 al 29 de abril se llevará a cabo una nueva campaña para administrar la dosis única anual de vacuna contra la gripe a todo ese grupo de población, así como una dosis de la vacuna contra el neumococo a los pacientes de hospitales o residentes en asilos y residencias geriátricas que no recibieron esa vacuna en 1999. La vacuna contra el neumococo consiste en una única dosis, con otra de recuerdo cada cinco años.

728. La reducción de las tasas de morbilidad y mortalidad debidas a la gripe y la neumonía entre las personas de edad permitirá mejorar la calidad de vida de ese grupo de población. Los objetivos concretos de la campaña prevista por el Gobierno consisten en ampliar el suministro de vacunas a fin de garantizar una amplia cobertura de la población de más edad; vacunar contra la gripe a toda la población mayor de 65 años en 1999 y a la mayor de 60 años en 2000; administrar la vacuna contra el neumococo durante la campaña de vacunación contra la gripe a las personas de ese mismo grupo de edad que se encuentran hospitalizadas o viven en asilos o residencias geriátricas; actualizar la inmunización contra la difteria y el tétanos de las personas de edad; promover la autoestima y la responsabilidad de la propia salud entre el

sector de la población de más edad; alentar a las familias a acudir a las unidades de vacunación para todos los grupos de edad; apoyar la realización de estudios e investigaciones sobre temas conexos, en particular llevar a cabo un estudio de los efectos epidemiológicos de esta vacuna en el Brasil.

729. En 1999 y 2000, los objetivos incluían la vacunación contra la gripe mediante una dosis anual única del 70% de la población mayor de 60 años, y la vacunación contra el neumococo, también con una dosis única, de la población mayor de 60 años que se encuentra hospitalizada o vive en asilos o residencias geriátricas y que no se ha vacunado en los últimos cinco años; la actualización de las vacunas contra la difteria y el tétanos del 70% de la población mayor de 65 años; y el logro de las tasas de cobertura mínima en todos los distritos municipales.

730. Las estrategias establecidas para tal fin consisten en: garantizar la adquisición y el suministro de la vacuna a fin de dar cobertura a toda la población prevista; garantizar la viabilidad de los cursos de formación en las salas de vacunación a fin de asegurar la administración eficaz del nuevo producto por parte de los equipos de vacunación; informar a los equipos del sector público que intervienen en la inmunización a fin de garantizar la eficiencia y la eficacia de esos servicios; organizar reuniones con la Dependencia de Coordinación de los Ancianos dependiente del Ministerio de Sanidad a fin de estudiar la campaña de vacunación; dar a conocer la campaña de vacunación de los ciudadanos de edad a los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), y promover el uso de la tarjeta de vacunación de adultos; promover la sensibilización de los medios de comunicación (radio, televisión, revistas, periódicos, etc.) a fin de que hagan publicidad del nuevo plan de vacunación para los mayores de 60 años; organizar una campaña nacional en los medios de comunicación con objeto de informar sobre la vacunación de los ciudadanos de edad; organizar dos reuniones a nivel nacional para planificar y evaluar la campaña; pedir a los Estados que presenten sus proyectos de ejecución de la campaña de vacunación; informar a los Estados mediante la preparación de un informe técnico sobre la nueva vacuna; proporcionar a los Estados servicios de asesoramiento y asistencia para hacer frente a los principales problemas que se plantean en la campaña de vacunación; promover la realización de estudios en los que se evalúe el impacto epidemiológico de la vacuna, que se refleja en la reducción de las complicaciones debidas a la gripe y la neumonía.

Homogeneidad de las tasas de cobertura de la vacunación en todos los distritos municipales

731. Los progresos globales alcanzados en el decenio de 1990 en los ámbitos de la inmunología y la epidemiología, especialmente por lo que respecta al control de enfermedades que se pueden prevenir mediante inmunización, se han reflejado en el Brasil en una marcada disminución de las tasas de morbilidad y mortalidad correspondientes. Gracias al apoyo prestado a los servicios de vigilancia epidemiológica de esas enfermedades en el Brasil y a su fortalecimiento, las actividades de inmunización han permitido garantizar el mantenimiento de la erradicación de la poliomielitis, y progresado con miras a la erradicación del sarampión y la eliminación del tétanos neonatal para el año 2000, así como en el control de la difteria, la tos ferina y el tétanos causado por heridas, además de las formas más graves de tuberculosis, hepatitis B, fiebre amarilla, síndrome de la rubéola congénita, infecciones causadas por el *Haemophilus influenzae* de tipo B, y varicela, mediante la vacunación regular en los centros de salud de la red sanitaria pública de toda la población del Brasil, con arreglo al calendario básico de vacunación. Además, el Programa Nacional de Inmunizaciones suministra productos inmunobiológicos especiales a través de la red de la sanidad pública a los centros estatales de referencia para los grupos de población que no están cubiertos por las vacunaciones básicas que se llevan a cabo en los centros de salud pública por sufrir enfermedades para las que esas vacunas están contraindicadas.

732. La principal tarea que está llevando a cabo actualmente la Dependencia de Coordinación del Programa Nacional de Inmunizaciones consiste en invitar a representantes de los consejeros municipales de sanidad a participar en los debates que se están llevando a cabo durante la fase de descentralización a fin de garantizar las condiciones técnicas y de gestión necesarias para desarrollar debidamente las actividades de inmunización.

733. Los valores porcentuales de las tasas de cobertura de vacunación de los últimos años han aumentado en promedio a nivel nacional, aunque de manera desigual cuando se analizan a nivel municipal. Esta situación supone una vulnerabilidad epidemiológica que puede dar lugar a la formación y expansión de grupos susceptibles de contraer esas enfermedades. Habida cuenta de ese riesgo, y de conformidad con la Constitución de 1988 del Brasil en la que se establecen los principios de acceso universal, servicios plenos y tratamiento justo para las actividades que desarrolle el Sistema Único de Salud, el Programa Nacional de Inmunizaciones está estudiando y adoptando medidas encaminadas a promover y apoyar la descentralización, desarrollando la capacidad de gestión a todos los niveles a fin de garantizar el despliegue eficaz de las actividades de inmunización, buscando y reforzando la colaboración con otros interlocutores importantes, prestando apoyo a la realización de estudios sobre la tasa de cobertura de la vacunación y prestando apoyo a las medidas encaminadas a dar publicidad a los servicios que se ofrecen.

734. El Programa Nacional de Inmunizaciones ha organizado foros sobre la descentralización de las actividades de inmunización a los que asisten las dependencias estatales de coordinación de inmunizaciones en representación de los consejos nacionales, estatales y municipales de salud, y muchos otros sectores de la sociedad, con el fin de que el proceso se lleve a cabo de la mejor manera posible. En 1999 los debates se centraron en la redefinición de las funciones de los directores a nivel nacional, estatal y municipal a fin de descentralizar las actividades del Programa Nacional de Inmunizaciones.

735. Ese mismo año las dependencias estatales de coordinación de inmunizaciones y los representantes de los COSEMS intensificaron sus esfuerzos con miras a descentralizar las actividades enmarcadas en el Programa. Entre 1992 y 1999 se registró en los distritos municipales un aumento de alrededor del 28%, alcanzándose unas tasas de cobertura iguales o superiores a los niveles recomendados. En la segunda campaña nacional contra la poliomielitis la tasa de cobertura alcanzada fue del 90% (55,0% en 1992 y 83,0% en 1999).

736. El 88,43% de los distritos municipales del Brasil alcanzaron el objetivo de una cobertura de vacunación contra la gripe de al menos el 70% en la campaña de abril de 1999, destinada a las personas de edad (Norte: 83,52%; Nordeste: 80,19%; Sudeste: 91,66%; Sur: 97,58% y Centro-oeste: 90,58%).

737. Sobre la base de la Programación Pactada Integrada, en 2000 se procedió a racionalizar el proceso de descentralización, lo que es fundamental para que los distritos municipales puedan alcanzar las tasas de cobertura de vacunación recomendadas de manera más igualada a nivel nacional.

738. Los objetivos de estas medidas de mejora son alcanzar y mantener unas tasas de cobertura de vacunación adecuadas para todos los productos que figuran en el calendario básico, cumplir los objetivos definidos por el Programa Nacional de Inmunizaciones en todos los distritos municipales del Brasil, garantizando así la protección individual y colectiva de la población brasileña, lograr unas tasas de cobertura de vacunación elevadas y equilibradas durante las campañas de vacunación del Centro Nacional de Epidemiología/Fundación Nacional de Salud (FUNASA)/Ministerio de Sanidad a fin de controlar las enfermedades que se pueden prevenir mediante inmunización comprendidas en esta medida.

739. Los objetivos son que al menos el 90% de los 5.507 distritos municipales del Brasil tengan unas tasas de cobertura de vacunación adecuadas, por Estado, para todas las vacunas comprendidas en el Programa Nacional de Inmunizaciones, ya sea a través de las vacunaciones regulares o durante las campañas de vacunación. Para tal fin, se han adoptado las siguientes estrategias: garantizar la adquisición y el suministro a nivel nacional de los productos inmunobiológicos estipulados en el calendario básico a fin de asegurar la plena cobertura de la población a la que están destinados, y las vacunas que se han de utilizar en el marco de campañas; promover el debate entre los coordinadores estatales de inmunizaciones a fin de supervisar y evaluar los niveles de cobertura en cada Estado con miras a garantizar la homogeneidad mediante, entre otras cosas, la participación de las actividades municipales; informatización del proceso a nivel nacional; preparar un documento orientativo para las actividades de descentralización enmarcadas en el Programa Nacional de Inmunizaciones; identificar los Estados con unas tasas de cobertura menos homogéneas, gracias a las actividades de supervisión y asesoramiento de un

grupo integrado por expertos técnicos nombrados por el Programa Nacional de Inmunizaciones; promover la participación de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y de la sociedad civil; propiciar alianzas y acuerdos de colaboración y aplicar el instrumento de supervisión en el Brasil; evaluar la situación y tomar decisiones en cada Estado cuando surjan problemas relacionados con el instrumento de supervisión; aplicar el Sistema de Vigilancia de Sucesos Adversos Post Vacunación (*Sistema de Vigilância de Eventos Adversos Pós-Vacinais*) en el Brasil; promover la sensibilización de los medios de comunicación (radio, televisión, revistas, periódicos, etc.) acerca de la importancia de dar publicidad a las actividades regulares de vacunación del calendario básico recomendado por el Ministerio de Sanidad, y a otras actividades de inmunización al servicio de la población; fomentar la sensibilización de las secretarías de Estado de sanidad y de los consejeros municipales acerca de la importancia de la cobertura de vacunaciones por distritos municipales, haciendo hincapié en el calendario básico y en la vacunación regular de niños, adolescentes y personas de edad; realizar estudios científicos que faciliten el logro de los objetivos establecidos, como análisis de las tasas de cobertura de vacunación, estudios de la cobertura y estudios de las oportunidades de vacunación perdidas.

740. Los derechos estipulados en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se han difundido a través de innumerables mecanismos. El Gobierno del Brasil destaca uno de ellos, el *Canal Saúde* que, en los últimos seis años, ha difundido información sobre salud a nivel nacional, siguiendo las directrices generales que asignan la máxima prioridad a la promoción de la salud como proceso de desarrollo de la capacidad que permite a la comunidad mejorar su propia calidad de vida. El Canal se creó en respuesta a la decisión de las Conferencias Nacionales de Salud en las que se determinó que la información, la educación y la comunicación eran instrumentos estratégicos para aplicar el Sistema Único de Salud, y elementos fundamentales para lograr la plena participación de los ciudadanos. Su función principal es mejorar el acceso a información de alta calidad.

741. La redefinición y la ampliación del concepto de salud a fin de incluir la calidad de vida ha supuesto uno de los principales retos y, para hacerle frente, se han diseñado programas con diferentes formatos destinados a los distintos sectores de la población. A continuación se enumeran algunos de los más notables:

Canal Saúde/TVE: Examen de cuestiones sociales, políticas, económicas y culturales, destacando sus repercusiones en el ámbito de la salud;

Acervo: Emisión de videos producidos en todo el Brasil;

Bate-Papo: Entrevistas que versan sobre la política sanitaria del Gobierno;

Canal Aberto: Cobertura de conferencias, congresos, seminarios y otros acontecimientos de interés en la esfera de la atención de la salud;

Comunidade em Cena: Documentales sobre experimentos y experiencias de éxito, producidos en colaboración con las emisoras de televisión de la comunidad;

É Com Você Cidadão: Fomento de la participación ciudadana y sensibilización de la población respecto de sus derechos y deberes;

Ligado en Saúde: Respuestas a preguntas de los telespectadores de todo el Brasil;

Mesa-Redonda: Debates en mesa redonda con la participación de médicos especialistas en enfermedades de transmisión sexual/SIDA sobre experiencias que han tenido éxito y se pueden reproducir en todo el país;

Papo Saudável: Programa sobre los adolescentes y sus opiniones sobre muchas cuestiones diversas relacionadas con la salud;

Se Liga: Vídeos realizados por diversos productores centrados en temas de interés para la prevención de las enfermedades de transmisión sexual y el SIDA, y la lucha contra esas enfermedades; sexualidad, drogas y violencia;

Teleconferência: Programa de debate dirigido por un moderador en el que se explica cómo se adoptan proyectos y se preparan políticas a nivel nacional en el país, y se aclaran dudas planteadas por los espectadores y por personal médico desde auditorios de todo el Brasil. Se retransmite en directo;

Telelab: Programa de educación a distancia de la Dependencia Nacional de Coordinación de las Enfermedades de Transmisión Sexual y el SIDA destinado al personal médico que trabaja en laboratorios;

Uni-Diversidade: Programa basado en las opiniones y declaraciones de estudiantes universitarios en el que se presentan las líneas de pensamiento de los futuros profesionales de la medicina en el Brasil.

742. En 2000 está previsto producir 304 vídeos (programas) de una hora de duración, que se emitirán en el *Canal Saúde* y se retransmitirán en la televisión por cable y de canales abiertos; y 1.160 programas de una hora de duración que se retransmitirán en la televisión de canales cerrados (por satélite).

743. El *Canal Saúde* se retransmite a través de la Red Nacional de Televisiones Educativas, que dispone de 800 emisoras y repetidores en todo el Brasil; el Canal Ejecutivo de Embratel; la Red de Televisión del Amazonas (AMAZON SAT); el sistema de televisión de pago NET que emite el Canal Educativo TVE en Río de Janeiro; el sistema SKY que emite el Canal Educativo de TVE en Río de Janeiro; UTV (Televisión de la Universidad de Río de Janeiro); Televisión de la Universidad de Viçosa, Estado de Minas Gerais; y NBR – Radiobrás, de Brasilia. Se han establecido fuertes vínculos de coordinación con el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) y la Dependencia Nacional de Coordinación de las Enfermedades de Transmisión Sexual y el SIDA, dependiente del Ministerio de Sanidad, a fin de preparar y emitir programas sobre estas cuestiones.

744. Por lo que respecta a la asistencia internacional en la esfera de la salud, en el cuadro que figura a continuación se enumeran los proyectos con financiación extranjera centrados en la atención básica de la salud.

CUADRO 85

**Proyectos de salud que desarrolla el Ministerio de Sanidad
con financiación extranjera (concluidos y en curso)**

<i>Organismo financiador</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Cantidad (millones de dólares EE.UU.)</i>	<i>Situación</i>
Banco Mundial	Atención básica de salud en el Nordeste – Nordeste I	59,5	Concluido
Banco Mundial	Nordeste II	217	Concluido
Banco Mundial	Control del paludismo en la cuenca amazónica - PCMAM	72,9	Concluido
Banco Mundial	Control de las enfermedades endémicas en el Nordeste – PCDEN	82	Concluido
Banco Mundial	Control de las enfermedades de transmisión sexual/SIDA I	160	Concluido
Banco Mundial	Control de las enfermedades de transmisión sexual/SIDA II	165	En curso
Banco Mundial	Apoyo a la reforma del Sistema Único de Salud (SUS) – REFORsus	300	En curso
BID		350	
Banco Mundial	Sistema Nacional de Vigilancia de la Atención de la Salud - VIGISUS	100	En curso
KfW	Atención básica de la salud – Estado de Ceará	8 020	En curso
KfW	Atención sanitaria y saneamiento en las zonas rurales del Estado de Piauí	10 025	En curso
BID	Proyecto de formación profesional para personal de enfermería – PROFAE	85	Etapa de firma
Total		1 609 445	

Artículos 13 y 14

745. Los artículos 13 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tratan ambos del derecho a la educación. Por consiguiente, el Gobierno del Brasil presenta conjuntamente sus observaciones sobre los dos artículos, con el fin de abordar con un enfoque sistémico los aspectos examinados.

746. La situación general de la educación en el Brasil ha mejorado apreciablemente durante los últimos decenios, pues se han registrado una marcada disminución de la tasa de analfabetismo, un importante aumento del número de estudiantes matriculados en todos los niveles de enseñanza y un incremento gradual de los niveles educativos medios de la población. Sin embargo, esos adelantos no eliminan la necesidad de un análisis crítico de los problemas educativos que todavía ha de abordar el Brasil para subsanar las carencias históricas acumuladas en la esfera de la enseñanza.

747. Si la expansión del sistema educativo del Brasil ha alcanzado niveles razonables desde el punto de vista cuantitativo, incluso en comparación con los baremos internacionales, no puede decirse lo mismo desde el punto de vista de la calidad y de la equidad. Conviene señalar asimismo que la mejora gradual de los indicadores educativos generales del Brasil encubre diferencias importantes entre los diversos Estados y regiones del país, pues de un lugar a otro difieren considerablemente la disponibilidad y la demanda de servicios de enseñanza.

748. El primer paso para construir un sistema de enseñanza integrador que promueva el desarrollo social y económico es, naturalmente, la eliminación del analfabetismo. El Brasil registra todavía una elevada tasa de analfabetismo, del 13,3% entre la población de más de 15 años de edad, lo que representa en términos absolutos un contingente importante, de más de 15 millones de personas.²¹

749. La gravedad de esas cifras sólo se ve mitigada si se analiza su evolución en los tres últimos decenios. La tasa de analfabetismo del Brasil disminuyó del 39,5% en 1960 al 20,1% en 1991, a un ritmo relativamente lento, del 0,63% anual. Sin embargo, durante el decenio de 1990 el proceso se aceleró, y la reducción media anual del analfabetismo fue del 1,08%. Otra tendencia positiva observada más recientemente es la reducción del número absoluto de analfabetos entre la población de más de 15 años de edad.

750. En el cuadro 86 se muestra el número de analfabetos en la población de más de 15 años de edad, en cifras absolutas y en porcentaje, en los decenios comprendidos de 1920 a 1999.

CUADRO 86
Analfabetismo en el Brasil,* 1920-1999

Año	Cifras absolutas (en miles)	Porcentaje	Año	Cifras absolutas (en miles)	Porcentaje
1920	11 401,7	64,9	1980	18 651,8	25,4
1940	13 269,4	56,0	1991	19 233,2	20,1
1950	15 272,6	50,5	1996	15 560,3	14,7
1960	15 964,9	39,6	1998	15 262,7	13,8
1970	18 147,0	33,6	1999	15 073,0	13,3

Fuente: Censo demográfico, IBGE: 1929, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, 1991. PNAD/IBGE: 1996, 1998 y 1999.

* Excluidas las poblaciones rurales de los Estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará y Amapá..

751. Esa rápida disminución de las tasas de analfabetismo del Brasil, en particular entre los grupos de edad más jóvenes, está directamente relacionada con el proceso de promoción del acceso universal a la enseñanza básica, que ha resultado la estrategia más eficaz en los esfuerzos del Gobierno y otras organizaciones de la sociedad civil por cambiar la situación educacional del Brasil.

752. Los datos de los últimos estudios realizados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE – *Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística*) indican que las proporciones más elevadas de analfabetismo corresponden en medida creciente a los grupos de mayor edad,²² como se muestra en el cuadro 87 *infra*.

CUADRO 87

Tasas de analfabetismo entre la población de más de 15 años, por grupo de edad*, 1970-1999

Año	Tasa de analfabetismo (en porcentaje)						
	15 años o más	15 a 19 años	20 a 24 años	25 a 29 años	30 a 39 años	40 a 49 años	50 años o más
1970	33,6	24,3	26,5	29,9	32,9	38,5	48,4
1980	25,4	16,5	15,6	18,0	24,0	30,8	43,9
1991	20,1	12,1	12,2	12,7	15,3	23,8	38,3
1995	15,6	6,8	7,5	9,3	11,0	16,7	32,7
1996	14,7	6,0	7,1	8,1	10,2	15,5	31,5
1998	13,8	4,8	6,2	7,7	10,1	14,0	29,9
1999	13,3	4,0	5,9	7,2	9,6	13,0	29,6

Fuente: PNAD/IBGE, 1996, 1998 y 1999.

* Excluidas las poblaciones rurales de los Estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará y Amapá, en 1995, 1996, 1998 y 1999.

753. Sin embargo, conviene señalar que las tasas de analfabetismo han disminuido en todos los grupos de edad, aunque en menor medida entre las personas mayores.²³ Eso significa que, si se aplican políticas públicas adecuadas, el Brasil podrá erradicar el analfabetismo en los próximos 10 años, habida cuenta de que ése es el sector de la población con el que resulta más difícil trabajar, por sus características sociales y económicas. Esos esfuerzos ya se están realizando a través de programas de enseñanza para jóvenes y adultos tales como el programa comunitario de alfabetización *Alfabetização Solidária*, así como otras iniciativas promovidas por administraciones estatales y municipales, asociaciones empresariales y organizaciones no gubernamentales y religiosas.

754. Además de tener en medida creciente un carácter generacional, el analfabetismo tiende en el Brasil a concentrarse en determinadas regiones, como manifestación de las persistentes desigualdades sociales y económicas interregionales. Por otra parte, ya se ha logrado la igualdad entre hombres y mujeres. Los datos de la Encuesta Nacional por Hogares (PNAD) indican que ha desaparecido la diferencia de género observada hasta 1996. La nueva situación es consecuencia de la rapidez con que ha disminuido el analfabetismo entre las mujeres jóvenes.

755. El ascenso educacional de las mujeres resulta todavía más evidente si se comparan los niveles de escolarización masculinos y femeninos. Hasta finales del decenio de 1980 perduró la situación tradicional, en que el promedio de años de escolarización era superior en el caso de los varones. Esa situación se invirtió en el decenio de 1990, en el que mejoró más rápidamente la situación de las mujeres en materia de enseñanza. De 1990 a 1996 el promedio de años de escolarización aumentó de 5,1 a 5,7 entre los varones y de 4,9 a 6,0 entre las mujeres, lo que significa que las mujeres avanzaron en más de un año y los hombres sólo en medio año. En 1990, el promedio general de años de escolarización de hombres y mujeres alcanzó los 13,3 años.

756. Puede afirmarse en general que la situación educacional de la población del Brasil ha mejorado apreciablemente durante el decenio de 1990. De 1992 a 1996 se registró un aumento sustancial del nivel de escolarización entre la población de más de 10 años de edad. La proporción de personas con ocho años de escolarización como mínimo aumentó durante ese período del 25,6% al 30%. También aumentó, del 14,4% al 16,5%, la proporción de la población con un mínimo de 11 años de escolarización. En cambio, el porcentaje de población no escolarizada o con menos de un año de escolarización disminuyó del 23,1% en 1981 al 13,6% en 1996. Esas cifras indican un aumento gradual de la proporción correspondiente a grupos con niveles de educación más elevados, lo que permite hacer predicciones optimistas para el próximo decenio.

757. La Constitución del Brasil estipula la obligatoriedad de la enseñanza básica, consistente en ocho años de escolaridad que abarcan a los niños de 7 a 14 años de edad. En la actualidad, la enseñanza pública en las tres esferas administrativas (municipal, estatal y federal) representa casi un 91% de la matrícula total en la enseñanza básica, frente al 87% en 1987; el porcentaje neto de escolarización de los niños de 7 a 14 años llegó en 1999 al 95,4%.

758. A partir de 1983 se estipularon por ley las asignaciones mínimas que debían dedicar a la enseñanza las administraciones públicas: 13% la administración federal y 25% las administraciones estatales y municipales. De conformidad con la Constitución de 1988, el porcentaje de financiación pública en esa esfera aumentó al 18% a nivel federal y al 25% a nivel estatal y municipal. Más recientemente se introdujo el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza (FUNDEF – *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério*), con el objetivo inmediato de garantizar un gasto mínimo por estudiante y un salario mínimo especial para el personal docente. Ese Fondo reafirmó la necesidad de que los Estados, los distritos federales y los distritos municipales cumplieran con las disposiciones de la Constitución de 1988, que estipula que deben destinar al mantenimiento y desarrollo del sistema educativo el 25% de sus ingresos fiscales y otros ingresos transferidos y que los Estados deben asignar el 60% de esos fondos a la enseñanza básica a partir de 1998, garantizando asimismo que se utilice con ese fin el 15% de los ingresos tributarios.

759. Esa nueva disposición estipula que incumbe a los Estados, los distritos federales y los distritos municipales la responsabilidad de proporcionar la financiación necesaria para el establecimiento del FUNDEF. Sin embargo, habida cuenta de las grandes diferencias sociales y económicas, que redundan en bajos desembolsos anuales por alumno, en particular en el Norte y el Nordeste del país, el Gobierno Federal asumió, por el decreto 14/96, la responsabilidad de suplementar los montos asignados al FUNDEF cuando el desembolso por alumno descienda por debajo de un nivel determinado.

760. La enseñanza secundaria se subdivide en el Brasil en la escuela secundaria, para jóvenes de 15 a 17 años, y la formación profesional, a la que puede asistirse paralelamente a la escuela secundaria o una vez concluido ésta, y se subdivide a su vez en nivel básico, técnico y tecnológico. El Gobierno del Brasil precisa que no toda la formación profesional se imparte a nivel de escuela secundaria. Los cursos básicos son una modalidad de educación no formal, abierta a todos, independientemente de su formación escolar. Esos cursos, de diversa duración, tienen por objeto la formación, capacitación y especialización de trabajadores, y sus programas de estudios no están reglamentados. Los cursos técnicos se basan en programa de estudios con una estructura específica concebida para capacitar a estudiantes que todavía asisten a la escuela secundaria o la han concluido. Los cursos de formación tecnológica se imparten a nivel universitario. Según la Constitución del Brasil, compete a los Estados y al Distrito Federal la responsabilidad de ofrecer una enseñanza secundaria abierta a todos los alumnos que hayan concluido la enseñanza básica. De 1990 a 1999 la matrícula de las escuelas secundarias se dobló holgadamente, al pasar de 3,5 millones a 7,8 millones de alumnos. En los últimos cuatro años la tasa de crecimiento se ha situado en promedio en torno al 10%. Sin embargo, a pesar de ese aumento, menos del 30% de la población de edad comprendida entre 15 y 17 años está actualmente matriculado en la enseñanza secundaria, a pesar de que la tasa bruta de escolarización de ese grupo de edad llegó a 74,8% en 1999. Esas cifras ponen de manifiesto el principal problema del sistema de enseñanza básica del Brasil: la repetición de cursos, que distorsiona la relación entre edad y grado. El número de alumnos que

concluyeron su enseñanza básica se dobló con creces durante ese decenio, pasando de 658.000 en 1990 a 1,5 millones en 1998.

761. La expansión de la enseñanza secundaria registrada durante el decenio de 1990 fue absorbida por el sistema de enseñanza pública, al que corresponde todavía el 79% de la matrícula a ese nivel de enseñanza. La proporción de alumnos matriculados en escuelas privadas se redujo del 46,5% en 1980 al 15,8% en 1999. Esos datos indican que ese nivel de enseñanza está fundamentalmente en manos de las autoridades públicas. Con el fin de sustentar la expansión de la enseñanza secundaria que se ha registrado como consecuencia de la ampliación del acceso a la enseñanza básica y los programas federales y estatales de facilitación, y atender a la demanda de educación que se ejerce sobre la población económicamente activa a través del mercado laboral, el Gobierno Federal está negociando un préstamo de 1.000 millones de dólares EE.UU. del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esa línea de crédito tiene por objeto mejorar la situación actual del sistema educacional del Brasil y aumentar el número de plazas escolares de la enseñanza secundaria en todos los Estados y en el Distrito Federal, utilizando técnicas convencionales y más diversificadas. Con el fin de aplicar la legislación sobre enseñanza mediante el aumento de los medios de formación profesional en los sistemas federal, estatal y comunitario, en 1997 el Gobierno Federal estableció el Programa de Expansión y Mejora de la Formación Profesional (PROEP - *Programa de Expansão e Melhoria da Educação Profissional*), con un costo total de 500 millones de dólares EE.UU., de los que 250 millones se sufragaron con un préstamo del BID, y el resto con fondos de contraparte internos.

762. El Ministerio de Educación, conjuntamente con los departamentos de educación de los Estados, está impulsando la reestructuración del sistema de formación profesional del Brasil, con el objetivo de capacitar y especializar a jóvenes y trabajadores para una economía cambiante en proceso de rápida modernización, formando al mismo tiempo a ciudadanos con actitudes creativas, capaces de acometer los cambios que necesita la sociedad. Según el Censo de Formación Profesional, hay en todo el país 2,8 millones de alumnos matriculados en cursos orientados hacia el mercado laboral. Ese censo también revela que hay en el Brasil 33.000 cursos de formación profesional, en su mayor parte (83,5%) del nivel básico. Hay en todo el país 5.000 cursos técnicos y 433 cursos tecnológicos. El grueso de la matrícula (71,5% del total) corresponde al nivel básico. Los niveles técnico y tecnológico cuentan con 717.000 y 97.000 alumnos, respectivamente.

763. La matrícula de la enseñanza universitaria sólo abarca todavía a una pequeña proporción del grupo de edad correspondiente. La población de edad comprendida entre 18 y 24 años llegó en 1998 a alrededor de 21.580.000,²⁴ pero la matrícula total de las universidades²⁵ fue de algo menos de 2,1 millones de estudiantes. Por consiguiente, sólo se imparte formación a nivel universitario a menos del 10% de la población que tendría acceso en teoría a ese tipo de enseñanza. Por otra parte, el número de plazas disponibles en cursos universitarios ha aumentado considerablemente, en un 55,8% de 1994 a 1999. Sin embargo, el número de plazas se ha incrementado más en el sistema privado que en las instituciones públicas. En 1994, correspondía a la enseñanza privada el 58,6% de la matrícula total, y en 1999 la proporción había aumentado al 64,9%. La matrícula en la enseñanza pública aumentó en alrededor de un 23,2% de 1994 a 1999, pero la expansión de la enseñanza privada durante el mismo período fue mucho mayor, de alrededor del 70,4%. Ese fenómeno no es necesariamente negativo, y se relaciona directamente con la diversificación y la creciente flexibilidad de la educación universitaria en respuesta a una demanda cada vez más diversa.

764. Conviene señalar también que en 1999 el Ministerio de Educación introdujo su Fondo de Financiación para Estudiantes Universitarios (*Fondo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior*), que en sus primeros seis meses de funcionamiento proporcionó préstamos a más de 80.000 estudiantes, por valor de 150 millones de reales. Ese fondo ofrece a los estudiantes financiación temporal para la matriculación en instituciones de enseñanza superior no gratuitas.

765. Los jóvenes y adultos que no pudieron concluir sus estudios a la edad adecuada tienen la posibilidad de continuarlos por medio de cursos gratuitos de recuperación, validados por exámenes. Durante varios

años, el Ministerio de Educación ha prestado apoyo técnico y financiero a proyectos gubernamentales y no gubernamentales tendentes a eliminar el analfabetismo y proporcionar instalaciones escolares para jóvenes y adultos. De 1995 a 1998 se triplicaron los fondos transferidos por el Gobierno Federal para impulsar la educación de jóvenes y adultos, alcanzando en 1998 la cifra de 35,8 millones de reales. Ese mismo año se impartieron cursos de recuperación a 2,9 millones de alumnos.

766. Los cursos de recuperación para jóvenes y adultos responden a las características, necesidades e intereses de los alumnos y están concebidos para facilitar el ingreso y la permanencia en la escuela de los trabajadores.

767. La nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB – *Lei de Diretrizes e Bases da Educação*) regula el ingreso en los cursos de recuperación, fijando una edad mínima de 15 años para los exámenes de equivalencia de la enseñanza básica y de 18 años para los diplomas de equivalencia de la escuela secundaria.

768. El Gobierno del Brasil considera conveniente informar al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre las actividades sociales y educativas que ha promovido.

769. Es muy posible que entre los factores que afectan negativamente a los resultados escolares y la permanencia en la escuela de los estudiantes, además de los factores intraescolares que tratan de abordarse por medio de numerosos programas públicos,²⁶ desempeñen también un factor fundamental determinadas variables sociales y económicas. De ahí que algunas administraciones subnacionales hayan introducido programas por los que se proporcionan fondos a familias pobres con la condición de que sus hijos estén matriculados y permanezcan en la escuela. Además, en diciembre de 1997 se promulgó una ley federal por la que se autoriza al Gobierno Federal a que proporcione asistencia financiera a los distritos municipales que introduzcan programas de garantía de ingresos mínimos vinculados a actividades sociales y educativas. En 1999, el Programa de Garantía de Ingresos Mínimos (*Programa de Garantia de Renda Mínima*) del Gobierno Federal prestó asistencia a más de 500.000 familias con un ingreso per cápita de menos de la mitad del salario mínimo, lo que entrañó la transferencia de alrededor de 226,6 millones de reales en 1.005 distritos municipales.

770. Los esfuerzos de las autoridades públicas, en estrecha cooperación con la sociedad, están dando resultados positivos, como se explica a continuación.

771. La tasa de analfabetismo de la población de 15 años de edad en adelante descendió del 20,1% en 1991 al 15,6% en 1995 y al 13,3% en 1999. Sin embargo, a título de observación metodológica conviene señalar que, como se ha mencionado en otra parte del presente informe, los análisis estadísticos generales del Brasil se realizan a intervalos de 10 años a través de las encuestas periódicas del PNAD, por lo que las cifras correspondientes a 1991 proceden del censo de población, que abarca a la totalidad de la población del país, mientras que las de los otros dos años corresponden a las encuestas del PNAD, que se realizan por muestreo y no comprenden las zonas rurales del Nordeste del Brasil.

772. Tomando como referencia la evolución de ese indicador en los últimos dos años, con datos procedentes de la misma base, parece probable que se subestimara la tasa de analfabetismo de 1995. De 1994 a 1999 se observó un aumento sustancial en el número de alumnos matriculados por primera vez en el sistema de enseñanza básica, de 31.220.000 a 36.060.000, lo que representa un incremento de alrededor del 14,6%.

773. Si se analiza por separado, el número de alumnos matriculados en las zonas rurales aumentó durante el mismo período de 5.480.000 a 6.660.000, es decir, en un 21,6%, tasa muy superior a la de las zonas urbanas. En lo que se refiere a la enseñanza de recuperación para jóvenes y adultos, el número de alumnos matriculados por primera vez no registró grandes variaciones: pasó de 2.750.000 en 1995 a 3.070.000 en 1999 (un aumento del 11,6%). Las tasas de abandono escolar disminuyeron durante ese período. Según el Ministerio de Educación, la tasa de abandono escolar en la enseñanza básica disminuyó

del 13,6% en 1995 al 12,8% en 1997, mientras que la de las escuelas secundarias disminuyó del 21,7% al 16,0% durante el mismo período.

774. En lo que se refiere a las tasas de terminación de los estudios por niveles académicos, las cifras que se presentan se basan en el mismo método utilizado para calcular el indicador anterior. Desde el punto de vista metodológico, cabe subrayar que, aunque las cifras son correctas, ese método presenta graves limitaciones. El mejor indicador sería la tasa esperada de terminación de estudios para la enseñanza primaria y la enseñanza secundaria así como para el conjunto de los dos niveles, calculada por el INEP. De 1995 a 1997, esa tasa aumentó del 51,9% a 65,8% en la enseñanza básica y del 71,4% a 78,5% en la enseñanza secundaria, y de 32,5% a 47,7% en el conjunto de los dos niveles. No es posible calcular la tasa esperada de terminación de estudios de la enseñanza universitaria, pues ésta no está dividida claramente en grados. Sin embargo, la relación entre el número de graduados y la matrícula inicial indica algunas limitaciones analíticas importantes. Una alternativa, aunque no ideal, consistiría en calcular la relación entre el número de graduados en un año determinado y la matrícula inicial de cuatro años antes.

775. El gasto público en educación en los tres niveles de la administración ascendió en 1995 a un total de 27.190 millones de reales, cifra que representa el 12,8% del gasto total no financiero de los tres niveles de la administración, y el 20,1% de los desembolsos en los sectores de asistencia social y educación.²⁷ En el siguiente cuadro se compara el sector de la enseñanza con los de seguridad social, prestaciones a funcionarios de la administración pública y asistencia de salud, que constituyen los pilares del sistema de asistencia social adoptado por el Gobierno del Brasil.

CUADRO 88

Gasto directo total en asistencia social y educación en los tres niveles de la administración, 1995

	<i>Federal^a</i>	<i>Estatal</i>	<i>Municipal</i>	<i>Total</i>
<i>En millones de reales a precios corrientes</i>				
Gasto público directo	103 184	68 199	41 067	212 450
Gasto público en asistencia social (origen de los fondos)	80 550	32 116	22 619	135 284
Gasto directo en educación (origen de los fondos)	6 778	12 981	7 431	27 190
Comparaciones (%)				
Asistencia social/gasto directo total	78,1	47,1	55,1	63,7
Educación/gasto directo total	6,6	19,0	18,1	12,8
Educación/ asistencia social	8,4	40,4	32,9	20,1

Fuente: Fernandes y otros.

^a Comprende los recursos del Fondo de Garantía de la Totalidad del Servicio (FGTS), que no se incluyen en las cuentas generales del Gobierno Federal.

776. La distribución intergubernamental del gasto corresponde a la división establecida para la asignación de fondos a la educación.²⁸ Los datos del cuadro ponen de manifiesto el carácter descentralizado de la actividad pública en esa esfera, pues el 75,2% del gasto en educación procede de los Estados y los distritos municipales, que le destinan alrededor del 20% de sus desembolsos directos. El gasto en educación representa el 41,1% y el 34,6%, respectivamente, del gasto global en los sectores de asistencia social y educación a nivel estatal y municipal.

777. En cuanto al Gobierno Federal, aporta el 28% de los desembolsos en educación, lo que representa sólo un 6,7% de su gasto directo no financiero, incluidas las transferencias negociadas (es decir, no

prescritas por la Constitución) a los Estados y a los distritos municipales. Ello se debe a que la Constitución asigna a los Estados y a los distritos municipales la responsabilidad de proporcionar enseñanza básica, mientras que el Gobierno Federal se ocupa de las clases de recuperación.²⁹ Por consiguiente, la mayor parte de los fondos destinados por el Gobierno Federal a ese sector se dedican a sufragar los gastos de las instituciones federales de educación superior y las escuelas técnicas.

778. La presentación general de los gastos en educación que figura en el cuadro y el gráfico siguientes muestra que la actuación pública en esa esfera puede dividirse en dos categorías: gastos directos dirigidos a subgrupos educacionales, y gastos indirectos. La primera categoría de gastos se subdivide a su vez en otras tres. La primera abarca los programas que requieren un apoyo más sustancial y que absorben los mayores porcentajes del gasto: enseñanza básica (42,5%) y enseñanza superior (18,9%), que representan en total el 61,4% del gasto en esa esfera. La segunda abarca la enseñanza preescolar (hasta los 6 años de edad) y la enseñanza secundaria, que absorben el 10,3% de esos gastos. La tercera comprende las clases de recuperación y educación para jóvenes y adultos, la educación física, los deportes y la educación especial, que reciben en su conjunto el 2,9% de los gastos en educación.

779. Los gastos indirectos relacionados con la educación se destinan a dos partidas concretas: actividades administrativas (23,0% del gasto) y ayuda estudiantil (2,3%).

780. La estructura del gasto también es un buen indicador de la distribución de las responsabilidad educacionales entre los tres niveles de la administración. Como se muestra en el cuadro 89, la enseñanza superior incumbe casi exclusivamente al Gobierno Federal, que sufragó el 79,3% de sus gastos, mientras que sólo el 18,7% procede de los Estados. Casi todos esos desembolsos se destinan a las instituciones de enseñanza superior de los Estados de São Paulo y Río de Janeiro.

781. La financiación de la enseñanza básica procede en su mayor parte de los Estados (55,5%), mientras que los distritos municipales aportan un 34,3%, y el Gobierno Federal sólo un 10,3%, destinado principalmente a los cursos de recuperación y a la cooperación con otros niveles de la administración, de conformidad con lo estipulado por la legislación.

782. Las mismas disposiciones se aplican a la enseñanza media, aunque en este caso el Gobierno Federal financia un grupo de escuelas técnicas y escuelas de agricultura,³⁰ lo que hace que sus desembolsos asciendan al 29,3%. Los Estados aportan alrededor del 49,1% del gasto total en ese subgrupo, y los distritos municipales sólo proporcionan un 21,6%, que en su mayor parte procede de los distritos municipales del Estado de Minas Gerais.

783. De conformidad con las responsabilidades estipuladas en la Constitución de 1998 y reafirmadas en la nueva Ley de Directrices y Bases (LDB), que encomienda la enseñanza preescolar a los distritos municipales, en el gráfico 12 se muestra que la enseñanza preescolar, para los niños de hasta 6 años de edad, era financiada en un 94,3% por los distritos municipales, y sólo un 4,9% procedía de otros niveles de la administración.

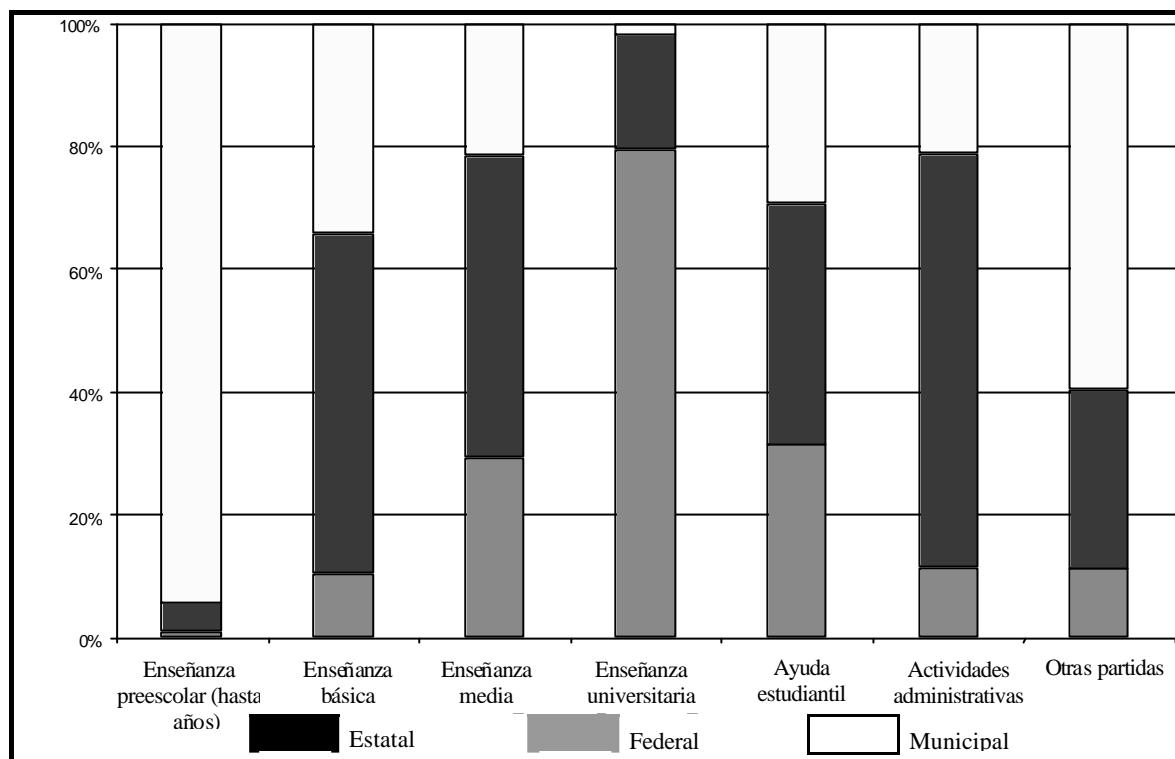
784. En sus directrices, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales solicita información sobre si existen grupos vulnerables desde el punto de vista de la educación. La respuesta es claramente afirmativa. En el cuadro 90 se clasifica a la población según seis criterios (raza, sexo, pertenencia a zona urbana o rural, condición de migrante, situación de pobreza y región de residencia) y se aplican a esos grupos tres indicadores relacionados con la educación: la tasa neta de asistencia escolar de los 7 a los 14 años, el porcentaje de niños de 10 a 14 años de edad con un retraso de más de un año respecto del grado correspondiente a su edad, y el promedio de años de escolarización de la población de 15 a 25 años de edad.

CUADRO 89
Gasto público en educación, por niveles y actividades, 1995

Niveles y actividades	Miles de reales nominales											
	Federal		Estatal		Municipal		Total			(a)/(d)	(b)/(d)	(c)/(d)
	(a)	%	(b)	%	(c)	%	(d) = (a)+(b)+(c)	%	(a)/(d)			
Educación preescolar (hasta 6 años)	10 280	0,2	51 190	0,4	1 010 926	13,6	1 072 396	3,9	1,0	4,8	94,3	
Enseñanza básica	1 194 692	17,6	6 409 478	49,4	3 948 810	53,1	11 552 980	42,5	10,3	55,5	34,2	
Enseñanza secundaria	509 642	7,5	851 986	6,6	375 096	5,0	1 736 725	6,4	29,3	9,1	21,6	
Enseñanza superior	4 069 318	60,0	957 728	7,4	101 527	1,4	5 128 573	18,9	79,3	18,7	2,0	
Clases de recuperación y educación para jóvenes y adultos	11 140	0,2	59 599	0,5	22 977	0,3	93 716	0,3	11,9	63,6	24,5	
Educación física y deportes	58 020	0,9	106 216	0,8	395 787	5,3	560 023	2,1	10,4	19,0	70,7	
Educación especial	20 952	0,3	69 124	0,5	56 753	0,8	146 829	0,5	14,3	47,1	38,7	
Ayuda estudiantil	199 873	2,9	250 794	1,9	188 086	2,5	638 753	2,3	31,3	39,3	29,4	
Actividades administrativas	703 670	10,4	4 225 283	32,5	1 331 592	17,9	6 260 546	23,0	11,2	67,5	21,3	
Total	6 777 587	100	12 981 398	100	7 431 554	100	27 190 539	100	24,9	47,7	27,3	

Fuente: IPEA/DISOC.

GRÁFICO 12
Gasto público en educación, por niveles de enseñanza, 1995



Fuente: IPEA/DISOC.

CUADRO 90

Vulnerabilidad de los grupos de población, según tres indicadores (en porcentajes)

	Tasa neta de escolarización, niños de 7 a 14 años		Retraso de más de un año, niños de 10 a 14 años		Promedio de años de escolarización, población de 15 a 25 años	
	Proporción	Desviación estándar	Proporción	Desviación estándar	Proporción	Desviación estándar
Población en general	93,0	0,1	29,8	0,2	6,77	0,01
Indígena	85,0	3,5	52,9	6,1	4,14	0,19
Blanca	95,5	0,1	16,8	0,3	7,82	0,01
Negra	90,0	0,6	39,5	1,1	5,64	0,04
Asiática	99,4	0,6	10,6	3,1	10,75	0,25
Mestiza	90,7	0,2	42,7	0,4	5,62	0,01
Niños	92,5	0,2	34,0	0,3	6,34	0,01
Niñas	93,6	0,1	25,6	0,3	7,19	0,01
Urbana	94,6	0,1	23,0	0,2	7,36	0,01

CUADRO 90 (continuación)

	Tasa neta de escolarización, niños de 7 a 14 años		Retraso de más de un año, niños de 10 a 14 años		Promedio de años de escolarización, población de 15 a 25 años	
	Proporción	Desviación estándar	Proporción	Desviación estándar	Proporción	Desviación estándar
Rural	88,0	0,3	52,3	0,6	4,36	0,02
No migrante	93,0	0,1	30,0	0,2	6,76	0,01
Migrante	93,1	0,4	27,8	0,8	6,81	0,03
No pobre*	96,5	0,1	14,8	0,2		
Pobre*	88,9	0,2	48,7	0,4		
Sur, Sudeste y Centro-oeste	95,1	0,1	16,2	0,3	7,54	0,01
Norte y Nordeste	89,8	0,2	50,8	0,4	5,39	0,01

Fuente: Elaboración propia basada en datos detallados de la PNAD de 1997.

* Por población “pobre” se entiende las personas cuyo ingreso familiar per cápita era en septiembre de 1997 de menos de 75 reales; por población “migrante” se entiende las personas nacidas en un Estado distinto del de su residencia actual; el “promedio de años de escolarización” no se utiliza como factor determinante de la pobreza, con la que presenta una relación inversa, dada la fuerte correlación positiva de la educación con el nivel de ingresos.

785. De la clasificación del cuadro se desprende claramente que los grupos desfavorecidos desde el punto de vista de la educación son los siguientes, por orden de gravedad: población pobre, población rural, población del Norte y el Nordeste, población indígena, y población negra. Sorprendentemente, los migrantes, es decir, las personas que viven en un Estado distinto del de su nacimiento, se encuentran en una situación estadísticamente idéntica a la de los no migrantes. La situación de los niños es peor que la de las niñas, y la diferencia es estadísticamente significativa, aunque menor que la que afecta a otros grupos.

786. Con el fin de atender a ese problema, en los nuevos parámetros nacionales de planes de estudios (*Parâmetros Curriculares Nacionais*) se otorga gran importancia a la cuestión de la pluralidad cultural, con miras a eliminar la discriminación a la que están sometidos en particular los grupos mencionados. Ello entraña una búsqueda de conocimientos sobre el valor de las características étnicas y culturales de los muchos grupos que viven en el país. A través del estudio de los muchos contextos diferentes en los que se desarrolla su existencia, incluidas las desigualdades sociales y económicas y las relaciones sociales discriminatorias que lastran todavía a la sociedad brasileña, los estudiantes tienen la posibilidad de conocer mejor el Brasil, un país complejo y multifacético que resulta a veces paradójico. La afirmación de la diversidad en las aulas se convierte así en un factor fundamental para la construcción de una identidad nacional y en manifestación del compromiso del Gobierno con la sociedad. El Gobierno considera asimismo fundamental la aplicación de programas de ingresos mínimos, junto con inversiones en las partes más necesitadas del país, como las del *Projeto Nordeste* y el fondo educacional *FUNDESCOLA*, el fomento de la educación especial abierta a todos y el apoyo a iniciativas docentes en comunidades indígenas. Los ejemplos mencionados se enmarcan en políticas públicas destinadas específicamente a garantizar el acceso a la educación de los grupos más desfavorecidos.

787. El Gobierno del Brasil considera también muy importante la calidad de la enseñanza básica, por lo que ha establecido el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza (FUNDEF), en el que se prevé un desembolso mínimo por alumno y año, con mecanismos de financiación estipulados en la Constitución del Brasil. Los Estados que no alcancen el nivel mínimo por alumno recibirán financiación suplementaria del Gobierno Federal.

788. Otra medida destinada a garantizar una corriente regular de financiación para las escuelas públicas es el programa del Ministerio de Educación denominado *Dinheiro na Escola*. A través de ese programa de financiación se transfieren recursos directamente a las escuelas para atender a algunas de sus necesidades básicas, que en general no precisan grandes desembolsos, pero sí soluciones inmediatas.

789. La nueva Ley de Directrices y Bases de la Educación, promulgada en 1996, estableció el carácter obligatorio y progresivo de la enseñanza media. Gracias a las disposiciones de esa Ley y al aumento de las tasas de terminación de estudios de la enseñanza básica, la matrícula inicial de la enseñanza media en las escuelas públicas ha crecido considerablemente de 1994 a 1998, situándose en el 65,4%, mientras que en las escuelas privadas la proporción correspondiente fue del 18,0%.

790. Desde 1975, el Brasil contó con un sistema de préstamos a estudiantes para sufragar el costo de las instituciones privadas de enseñanza superior, denominado *Programa de Crédito Educativo*. En mayo de 1999, ese programa fue sustituido por el Fondo de Financiación para Estudiantes Universitarios (FIES – *Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior*), que sufragia hasta el 70% de los gastos de los alumnos de las instituciones de enseñanza superior.

791. Aunque el idioma oficial del Brasil es el portugués, el Gobierno reafirma su compromiso de promover la diversidad cultural introduciendo gradualmente en las comunidades indígenas clases en las lenguas autóctonas. También se ha procurado, cuando ha sido posible, introducir en los programas de libros de texto la gran variedad de lenguas indígenas del Brasil.

792. Con el apoyo del Gobierno se están celebrando en todo el país amplios y prometedores debates sobre la cuestión de la educación, como reflejo del aumento de las expectativas derivado del reforzamiento de los derechos civiles. La cuestión de la asignación de fondos ha desempeñado un papel importante en esos debates, y el Gobierno se propone atender progresivamente a las necesidades de la población, utilizando de la mejor manera posible las consignaciones presupuestarias. El Gobierno del Brasil otorga una importancia fundamental al derecho a la educación.

793. Como ya se ha mencionado, en 1998 se estableció el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza, dotado con el 15% de los ingresos tributarios, incluidas las transferencias estipuladas constitucionalmente, y destinado a financiar el mantenimiento y el desarrollo de la enseñanza básica. La distribución de los fondos, a nivel de cada Estado y del Distrito Federal, entre el Estado y los municipios, se basa en las proporciones de los estudiantes matriculados cada año en la enseñanza básica. El Gobierno Federal suplementa la financiación proporcionada por el Fondo cuando su monto por alumno en un Estado o en el Distrito Federal no alcanza el mínimo nacional, establecido en 1999 en 315 reales.

794. El FUNDEF, con los fondos suplementarios del Gobierno Federal cuando son necesarios, sufragia el 60% de la remuneración del personal docente del sistema público de enseñanza básica. Durante los primeros cinco años de aplicación de la Ley, una parte de los fondos puede utilizarse para la capacitación de maestros legos, que disponen de cinco años para obtener la titulación exigida para convertirse en funcionarios permanentes.

795. La Ley del FUNDEF dispone que, en un plazo de seis meses a partir de su entrada en vigor, los Estados, el Distrito Federal y los distritos municipales deben preparar un nuevo plan regulador de la carrera y la remuneración del personal docente (*Plano de Carreira e Remuneração do Magistério*), de conformidad con las directrices del Consejo Nacional de Educación (CNE – *Conselho Nacional de Educação*). Ese plazo forma parte de las disposiciones impugnadas mediante un requerimiento preliminar ante el Tribunal Supremo Federal. Otro factor adverso fue el hecho de que el Consejo Nacional de Educación no publicara las directrices hasta octubre de 1997.

796. La remuneración del personal docente constituye un tema particularmente delicado. El Fondo tiene un efecto positivo en el nivel salarial del sistema de enseñanza. De diciembre de 1997 a junio de 2000, los salarios percibidos por el personal docente de las escuelas estatales y municipales de enseñanza básica

aumentaron en promedio en un 29,5%, mientras que la tasa de inflación fue del 12% durante el mismo período, según el índice nacional de precios al consumo (INPC – *Índice Nacional de Preços ao Consumidor*). El salario medio aumentó de 717 a 929 reales, y el incremento más pronunciado correspondió al sistema escolar municipal, en el que se pasó de 620 a 826 reales.

797. La tasa de aumento correspondiente al Norte y al Nordeste del país fue superior al promedio nacional. En el Nordeste, la remuneración aumentó en un 59,7%, y en el sistema escolar municipal el promedio fue del 70,1%. En el Norte el incremento medio fue del 35%, y fue ligeramente superior en las escuelas estatales (37,9%). El incremento salarial fue del 26,5% en el Centro-oeste, del 23,6% en el Sudeste y del 22,1% en el Sur.

798. Esos datos proceden de una evaluación del proceso de aplicación del FUNDEF (*Pesquisa sobre Avaliação do Processo de Implantação do FUNDEF*) que el Ministerio de Educación encargó a la Fundación del Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (FIPE – *Fundaçao Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas*) de la Universidad de São Paulo. Ese estudio reunió información sobre la distribución de recursos entre los Estados y los distritos municipales, así como sobre la mejora en la titulación del personal docente. El análisis se basó en la remuneración media del personal que trabajaba el equivalente de 40 horas semanales.

799. El aumento del valor que se asigna al personal docente es uno de los objetivos fundamentales del FUNDEF, que destina el 60% de sus recursos a la remuneración de los maestros que trabajan en las aulas del sistema público de enseñanza básica. Los datos de ese estudio indican que en el 39% de las redes escolares se otorgaron aumentos salariales de más del 50% de 1997 a 2000.

800. Con la excepción de la enseñanza superior, en los demás niveles educativos el sector público aventajó al privado en cuanto al número de alumnos matriculados y el número de escuelas. De 1994 a 1998, la participación del sector privado en el total de instituciones de enseñanza aumentó del 16% al 25% en la enseñanza preescolar, del 7% al 9% en la enseñanza básica, del 31% al 34% en la enseñanza media y del 74% al 78% en la enseñanza superior.

801. No existen restricciones importantes a la apertura de escuelas privadas, aunque su funcionamiento está condicionado a su acreditación previa por el Consejo Estatal de Educación (*Conselho Estadual de Educação*) para todos los niveles hasta el término de la enseñanza media, y por el Consejo Nacional de Educación para las instituciones de enseñanza superior.

802. Cabe esperar que el Gobierno del Brasil haya demostrado al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales su compromiso de promover el derecho a la educación. Los esfuerzos realizados a los tres niveles de la administración, con una creciente movilización y participación de la sociedad en la rehabilitación del sistema público de enseñanza, se han traducido en una expansión ininterrumpida del acceso a la educación a todos los niveles. Esas iniciativas se han basado en la descentralización de los programas y de la financiación pública en todos los niveles de enseñanza mediante la adopción de criterios universales transparentes. Aunque es mucho lo que queda por hacer, se han logrado avances importantes.

803. En sus esfuerzos por promover la plena realización del derecho a la educación, el Brasil ha solicitado asistencia internacional, en particular para la financiación de proyectos e investigaciones en materia de asistencia. El UNICEF y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han desempeñado un papel particularmente activo, al igual que las oficinas de la UNESCO. Una fuente importante de financiación son los préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial, utilizados para financiar proyectos destinados a mejorar la calidad de la educación en el Brasil y a promover un sistema de enseñanza equitativo.

804. La principal iniciativa que recibe financiación extranjera es el *Projeto Nordeste* que se aplica en las regiones más pobres del país, en particular en el Nordeste. En el marco de ese proyecto se ha reestructurado el FUNDESCOLA, que se ha ampliado a las regiones del Norte y del Centro-oeste.

Igualmente importante es el Programa de Expansión y Mejora de la Formación Profesional (PROEP), que cuenta con financiación del BID por un monto total de 500 millones de dólares EE.UU.

805. En otra dirección no menos importante, el Brasil ha participado activamente en iniciativas de cooperación internacional en la esfera de la educación, prestando asistencia a países de la comunidad lusófona (CPLP – *Comunidade de Países da Língua Portuguesa*), así como a Timor Oriental.

Artículo 15

806. Al iniciar sus observaciones sobre el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Gobierno del Brasil desea referirse al documento titulado “Informe de la sociedad civil sobre el cumplimiento por el Brasil del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, remitido recientemente al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como resultado de las amplias consultas con la sociedad civil y los intensos debates celebrados.

807. En ese documento se formulan tres observaciones positivas sobre la promoción y protección en el Brasil del derecho a participar en la vida cultural y a beneficiarse del desarrollo científico y tecnológico.³¹ Por ejemplo, se señala que i) “... se observa actualmente en el Brasil un progreso real en cuanto al fundamento jurídico de los derechos culturales...”; ii) “... otras instituciones están aprovechando debidamente esos avances en el terreno legislativo...”; iii) “... son dignos de mención dos ejemplos concretos que ilustran un positivo cambio de orientación de los gobiernos en materia de inversiones culturales. Han aparecido medios de comunicación oficiales de gran calidad que han ganado premios internacionales, como los canales de televisión educativos y culturales (*TV Educativa* y *TV Cultura*), que han contribuido a divulgar las numerosas y diversas manifestaciones culturales del país...”.

808. Tras reproducir, por su importancia, esa observación inicial, el Gobierno del Brasil se referirá más concretamente a los puntos de interés indicados en las directrices del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en relación con el contenido del artículo 15 del Pacto Internacional.

809. El Gobierno del Brasil otorga la mayor importancia a la participación del conjunto de la sociedad en la vida cultural de la nación, sin distinciones y alentando las características culturales específicas de sus numerosos grupos étnicos diferentes. Ésa es la orientación de la política cultural del Brasil.

810. Las actuaciones del Gobierno se fundamentan en la Constitución, que reconoce a la cultura como derecho social, garantizado como tal en sus artículos 215 y 216. Esos artículos reflejan a la vez la responsabilidad social de proteger y desarrollar la diversidad de expresiones culturales y la obligación del Estado de alentárlas.

811. La cultura constituye también un sector importante desde el punto de vista de la producción económica de un país. En torno a los libros, el teatro, la música, el cine, las artes, la danza y la televisión se han construido sectores dinámicos que generan empleo y promueven el desarrollo. En 1994, esos sectores emplearon en todo el Brasil a 510.000 personas y generaron alrededor del 1% del PIB del país.

812. Para el período 2000-2003 se ha introducido en el sector cultural un nuevo sistema de gestión. El Plan Plurianual (PPA) elaborado por el Gobierno Federal establece indicadores de resultados para supervisar los programas administrados por el Ministerio de Cultura y sus entidades subordinadas. En el PPA se definen, para ese período de cuatro años, las directrices que han de aplicarse en el sector cultural sujeto a la responsabilidad del Estado. El aspecto fundamental del Plan es la introducción de instrumentos que permiten evaluar los resultados de todas las instituciones que realizan actividades relacionadas con las artes, las bibliotecas y la conservación del patrimonio cultural del Brasil, en un esfuerzo por orientar mejor el gasto público en esa esfera y dar mayor continuidad a la actuación de las autoridades.

813. Se han introducido muchas formas de financiación para el desarrollo y la conservación de la cultura. A través del Ministerio de Cultura y los departamentos de cultura estatales y municipales se asignan a actividades relacionadas con la cultura ingresos tributarios. Por la Ley N°. 8.313 se introdujeron los siguientes mecanismos financieros: el Fondo Nacional de Cultura (FNC – *Fundo Nacional de Cultura*), que asigna fondos a proyectos culturales a través de préstamos reembolsables o donaciones a personas y entidades jurídicas sin fines de lucro, así como a organismos culturales públicos; y el Fondo de Inversiones Culturales y Artísticas (FICART - *Fundo de Investimento Cultural e Artístico*), administrado por la Comisión de Valores Inmobiliarios y Mecenazgo (*Comissão de Valores Imobiliários e o Mecenato*), que ofrece incentivos fiscales a los contribuyentes que deseen invertir en la esfera cultural. La Ley Federal N° 8.685 (1993), modificada por la Ley N° 9.323 (1996) suplementa esos instrumentos de financiación. La Ley Audiovisual promueve proyectos audiovisuales y cinematográficos de productores independientes, así como proyectos relacionados con la exhibición y distribución de productos audiovisuales y el establecimiento de infraestructuras técnicas. Además de esas leyes federales, se ha promulgado abundante legislación estatal y municipal basada en la Ley Federal de Incentivos.

814. En el cuadro 91 se muestran las inversiones en actividades culturales realizadas en los últimos años a nivel federal, incluidos los incentivos fiscales.

CUADRO 91

Inversiones en actividades culturales, incluida la financiación mediante incentivos fiscales*, 1995-1999

<i>Año</i>	<i>Reales</i>
1995	163 923 850
1996	249 372 977
1997	382 108 002
1998	347 463 546
1999	331 274 011

Fuente: Ministerio de Cultura.

* Excluidos los gastos administrativos y de personal de entidades federales.

815. Existe una compleja infraestructura de apoyo al desarrollo cultural, consistente en una red institucional que abarca más de 5.000 distritos del país, aunque se concentra principalmente en los Estados y regiones con un PIB más elevado. En el cuadro 92 se muestra el número de entidades del sector cultural que contrataban empleados en 1996, por regiones.

CUADRO 92

Entidades del sector cultural, por regiones, 1996

<i>Regiones</i>	<i>Producción cinematográfica y de vídeo</i>	<i>Distribución cinematográfica y de vídeo</i>	<i>Proyección cinematográfica y de vídeo</i>	<i>Teatro, música y otras actividades artísticas</i>
Norte	8	59	29	12
Nordeste	70	301	82	125
Sudeste	517	1 562	464	562
Sur	85	469	125	142
Centro-oeste	41	168	42	50
Total	721	2 561	742	893

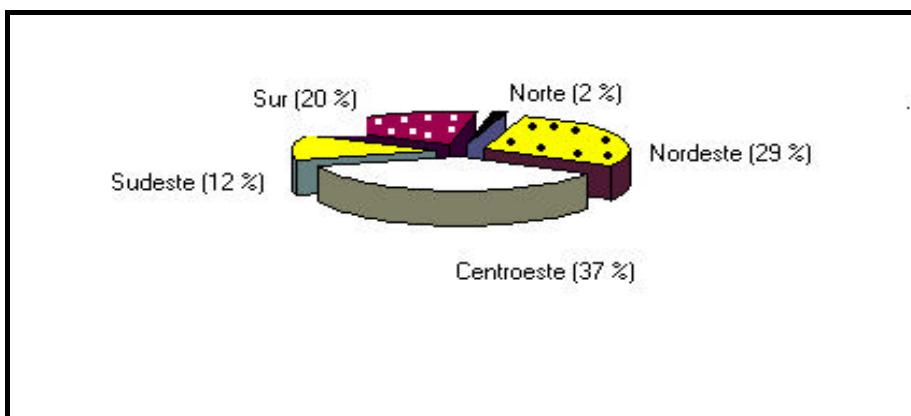
Fuente. RAIS/Ministerio de Trabajo, 1996.

816. El fomento de la lectura es otro aspecto al que ha prestado atención el Gobierno del Brasil. Consciente de la importancia social y cultural de la lectura, el Ministerio de Cultura ha aplicado el Programa Nacional de Incentivo a la Lectura (PROLER – *Programa Nacional de Incentivo à Leitura*), introducido por el Decreto N° 519, de mayo de 1992. A través de la Fundación de la Biblioteca Nacional (*Fundação Biblioteca Nacional*), este Programa coordina las iniciativas de numerosas instituciones que promueven el hábito de la lectura mediante el establecimiento de centros de lectura y bibliotecas y la formación de educadores.

817. El programa *Livro Aberto*, que se aplicará hasta 2003, promoverá un considerable aumento del número de libros impresos en el Brasil y aumentará al 71% el número de distritos municipales que cuentan con bibliotecas públicas. De 1996 a 1999 se establecieron 671 bibliotecas y se invirtió en colecciones permanentes, equipo, mobiliario e instalaciones en todas las partes del Brasil, en particular en el Nordeste, donde vive el 28,5% de la población del país.

818. Por el Decreto N° 520, de mayo de 1992, se estableció el Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas con el fin de desarrollar los servicios de bibliotecas en todo el país. Su administración y coordinación compete a la Fundación de la Biblioteca Nacional, con la participación de los Estados, el Distrito Federal y los distritos municipales. Según datos del Ministerio de Cultura, hay en el Brasil 4.009 bibliotecas, de las que el 37% corresponde al Sudeste y el 29% al Nordeste.

GRÁFICO 13
Brasil – Bibliotecas, por regiones



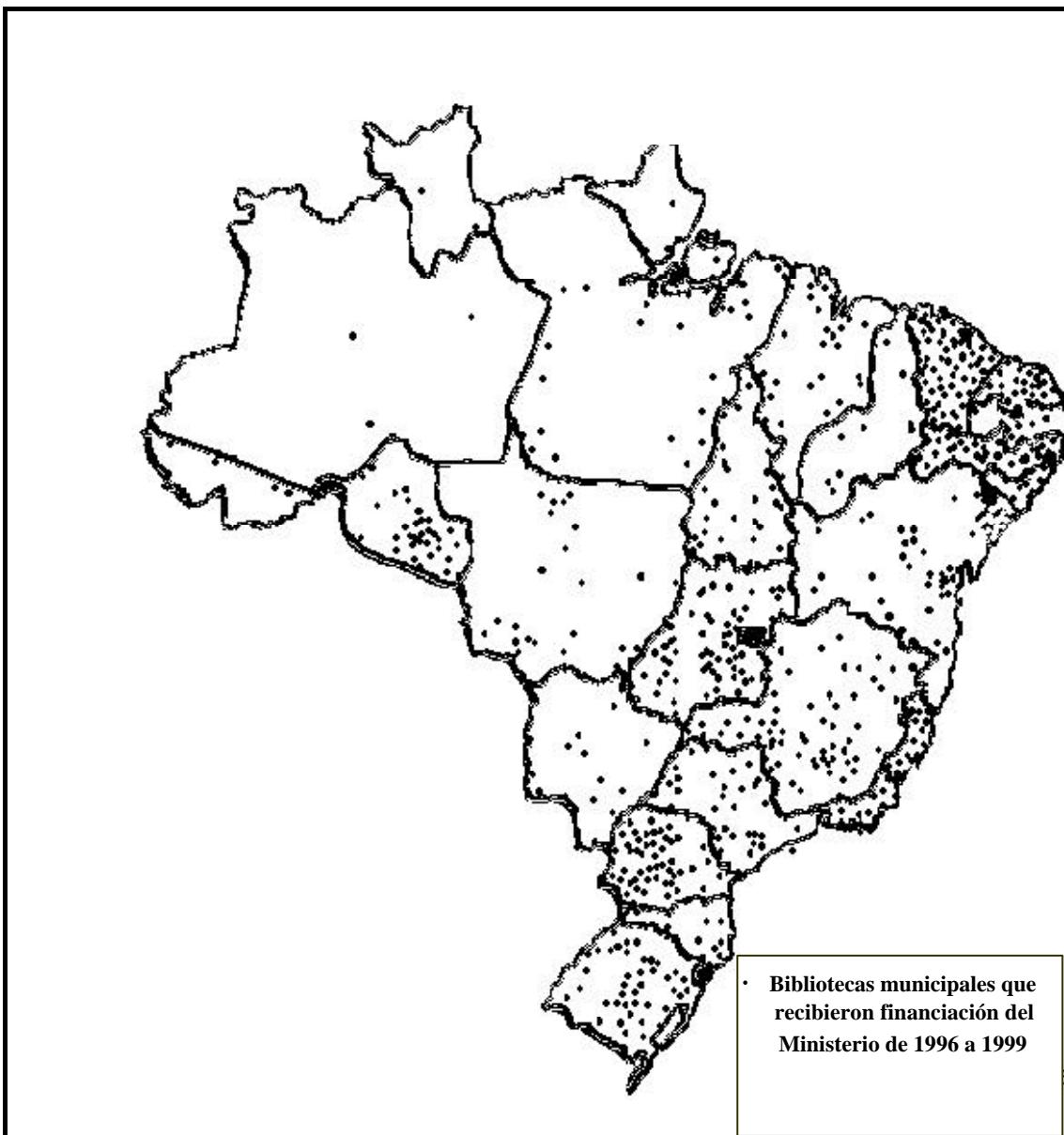
Fuente: Ministerio de Cultura.

819. Todos los Estados del Brasil han recibido del Ministerio de Cultura fondos destinados a bibliotecas públicas. En 1995 se asignaron 3.029.149 reales a actividades tendentes a alentar la lectura, y de 1996 a 1999 se invirtieron en total 34.203.705 reales. El programa *Uma Biblioteca Em Cada Município* estableció en 1999 354 bibliotecas públicas en virtud de acuerdos con los distritos municipales. El Ministerio de Cultura, en nombre del Gobierno Federal, financia y compra unos 2.000 volúmenes y todo el equipo necesario hasta un monto de 40.000 reales. Además de establecer nuevas bibliotecas, también asigna recursos para reparación y ampliación de fondos permanentes, renovaciones, adquisición de equipo, informatización de salas de lectura y conservación de las bibliotecas existentes.

820. En el mapa N°. 1 se muestra la distribución de las bibliotecas establecidas o financiadas en todo el Brasil por el Ministerio de Cultura durante los últimos años.

MAPA N° 1

Bibliotecas públicas



Fuente: Ministerio de Cultura.

821. El Gobierno alienta también la actividad de bandas y orquestas. Durante los últimos cuatro años, más de 1.000 distritos municipales de todo el Brasil han recibido financiación del Ministerio de Cultura para establecer o modernizar bandas de música. Durante el mismo período el Ministerio proporcionó financiación a 26 orquestas y a alrededor de 400 artistas y músicos que participaron en eventos brasileños e internacionales. En 1995 se destinaron 918.797 reales a la financiación de cuatro orquestas brasileñas. De 1996 a 1999 se dedicaron 17.550.037 reales a más de 17.000 instrumentistas y bandas, así como al establecimiento y la revitalización de orquestas (véase el mapa N° 2). Además, el Ministerio apoyó la producción de discos compactos de música regional, así como conciertos, recitales y festivales municipales.

MAPA N° 2
Bandas y orquestas



Fuente: Ministerio de Cultura

822. Hay en el Brasil 1.300 museos e instituciones similares, que se caracterizan por su gran diversidad, pues los hay nacionales, regionales y comunitarios, públicos y privados, históricos, artísticos, antropológicos y etnográficos, científicos y tecnológicos. Los principales museos del Brasil dependen del Ministerio de Cultura y ofrecen visitas guiadas, así como actividades educativas y recreativas dirigidas a los escolares. Los domingos la entrada es gratuita para facilitar el acceso a esas instituciones culturales de las personas con menos medios económicos.

823. Las políticas culturales del Brasil son particularmente sensibles a las cuestiones relacionadas con la afirmación de la identidad nacional. El cine y todo el patrimonio histórico y artístico de la nación, el teatro, las artes y la literatura han contribuido históricamente en medida importante a promover el sentimiento de pertenencia a la comunidad nacional. Por consiguiente, se considera particularmente importante promover la participación de las minorías étnicas en la formación de la sociedad brasileña.

Los museos e institutos históricos y arqueológicos son instrumentos fundamentales para la interpretación y divulgación de la historia sobre la base del reconocimiento del valor de todos los tipos de diversidad. El Ministerio de Cultura cuenta también con el apoyo de la Fundación Cultural Palmares, cuya principal finalidad es facilitar la inclusión de la población negra en el desarrollo general del país. De conformidad con ese principio, la Fundación organiza, impulsa y supervisa actividades tendentes a mejorar la calidad de vida de la comunidad negra y a promover el valor de su cultura.

824. La Fundación ha concluido su censo sistemático de los restos actuales de los *quilombos*³² en los que se refugiaban antaño los esclavos cimarrones y ha promovido actividades tendentes a fortalecer los vínculos con países de África, Europa, el Caribe y Norteamérica, así como con los de la comunidad lusófona. Está estructurando el Centro Nacional de Información y Referencia de la Cultura Negra (CNIRCN), que el Gobierno se propone inaugurar en 2001 y que constituirá un importante espacio físico, simbólico y virtual con instalaciones de recreo que integren y fomenten la cultura afro-brasileña.

825. A través también de la Fundación Palmares, el Gobierno del Brasil ha apoyado en muchas partes del país actividades tendentes a afirmar la identidad cultural negra en el contexto de una sociedad pluralista, destacando el dinamismo, la riqueza y la diversidad de sus muchas formas de creación y expresión, tratando de reducir los desequilibrios espaciales y sociales, alentando el intercambio de experiencias artísticas en muchas esferas diferentes y fomentando la realización de todo el potencial afro-brasileño. En estrecha cooperación con entidades públicas federales, estatales y municipales, así como con organizaciones no gubernamentales, productores y expertos en la cultura afro-brasileña, la Fundación apoya la búsqueda de espacios y oportunidades para proyectos que puedan interesar a la comunidad negra, además de esforzarse por mantener la cultura popular que constituye el marco de la cultura negra y de la cultura brasileña.

826. El Gobierno del Brasil tiene gran interés en promover la identidad cultural de la nación a través del sector audiovisual, pues es consciente de que la plena libertad de expresión y de creación artística es compatible con la necesidad de promover la expresión de las culturas tradicionales del Brasil y la amplia diversidad de sus orígenes. Ésa es la justificación fundamental del artículo 29 de la Ley N° 84501/1992, que estipula la obligación de los cines de destinar un número determinado de días (que se fija cada año) a la proyección de largometrajes brasileños.

827. Las comunidades indígenas del Brasil gozan de la protección de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI), dependiente del Ministerio de Justicia, que protege también la cultura indígena. Recientemente se han inaugurado museos al aire libre denominados *Museus Abertos do Descobrimento*, de concepción más amplia que otras instituciones culturales similares. Entre esos museos se cuentan la zona conocida como *Quadrilátero do Descobrimento*, que atrae a grandes números de visitantes por su diversidad de paisajes y lugares de interés, incluidos complejos históricos urbanos;³³ las reservas forestales atlánticas (Vera Cruz, Parque Pau Brasil); un parque natural en Monte Pascoal, que cuenta también con un monumento histórico muy importante, y en el que viven todavía comunidades indígenas; yacimientos arqueológicos; y reservas indígenas (una de las cuales, asignada a la tribu Coroa Vermelha, es una zona urbana de considerable valor histórico). Otro ejemplo de cómo la concepción de esos museos abiertos trata de ampliar el alcance tradicional de ese tipo de instituciones es la organización del complejo cultural Pataxó, encomendada al Instituto del Patrimonio Histórico y Artístico Nacional (IPHAN), que comprende una clínica de atención de salud, dos boticas que preparan hierbas medicinales y una tienda que las vende, una escuela con seis aulas, y una zona comunitaria de esparcimiento con cantina, oficinas y baños, todo ello diseñado con la participación de la propia comunidad.

828. Por su importancia para el patrimonio cultural del Brasil, la denominada *Costa do Descobrimento*, que abarca el tramo de costa en el que los navegantes portugueses establecieron la primera capital del Brasil, ha sido declarada por la UNESCO Sitio del Patrimonio de la Humanidad.

829. Las colecciones permanentes de propiedad pública están a cargo del IPHAN, que administra 16.000 sitios del patrimonio, 61 lugares históricos urbanos y 11.000 yacimientos arqueológicos

registrados, todos ellos abiertos al público, y se encarga de la custodia de más de un millón de objetos, entre ellos colecciones permanentes de museos, alrededor de 245.000 libros y 2 km de documentación de archivos, además de fotografías, películas y vídeos.

830. El IPHAN, que data de 1937 y es, por lo tanto, la primera institución creada en América Latina para la conservación de los bienes culturales, tiene muy amplias funciones y responsabilidades, entre las que se cuentan la identificación, protección, restauración, conservación y supervisión de los activos físicos, arqueológicos e intelectuales, así como de paisajes, la administración de bibliotecas, archivos y museos, y el fomento de muchos aspectos importantes de la cultura brasileña. Sus actividades se realizan a través de 14 superintendencias regionales y 19 oficinas subregionales, así como del Museo Nacional de Bellas Artes, el Museo Histórico Nacional, el Museo Imperial, el Museo de la República, el Museo de la Independencia y los museos de Lasar Segall, Villa-Lobos, Castro Maya y Mello Leitão, la Fundación Roberto Burle Marx, el Palacio Imperial de Paço y la Cinemateca Brasileña, además de 18 museos regionales, nueve casas históricas y un parque histórico.

831. El IPHAN es responsable también de la preservación y divulgación del valor del patrimonio. La conservación de monumentos y otros lugares de valor histórico, arquitectónico y artístico no se basa únicamente en su interés cultural concreto, sino que se considera también una forma de mejorar el entorno urbano en general y de fomentar la actividad económica, al tiempo que se promueve el desarrollo de identidades sociales y la conciencia del pasado. Algunos de esos aspectos son aplicables a piezas tales como pinturas escultura y manuscritos, utensilios tradicionales de alfarería y cerámica, armas, utensilios de cocina, y libros. Se otorgan subvenciones públicas e incentivos fiscales para la conservación de objetos, muebles y adornos de propiedad particular. Con ese sistema, el Gobierno del Brasil y las administraciones estatales maximizan la aportación del sector privado a la conservación del patrimonio nacional.

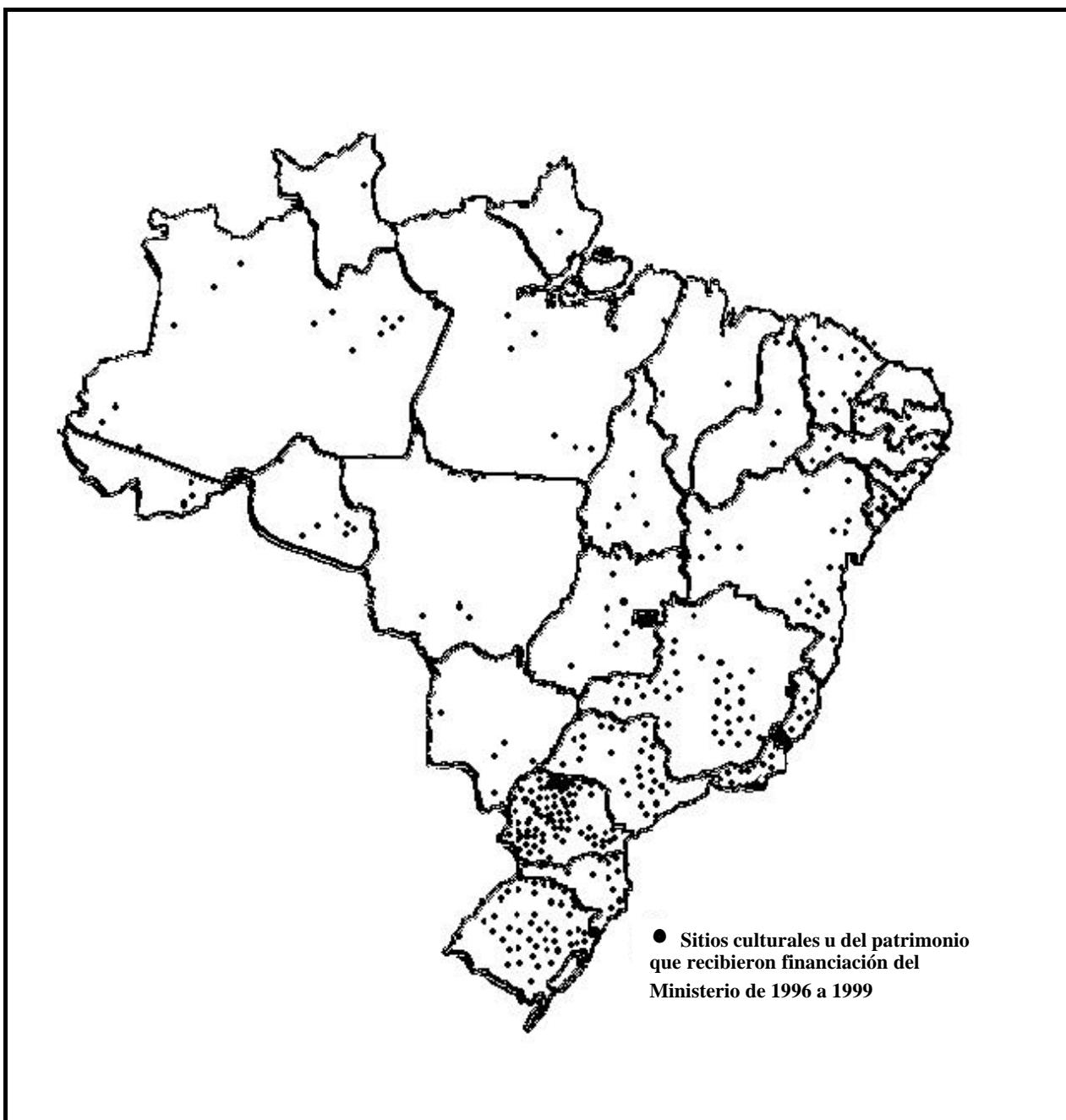
832. El Gobierno del Brasil ha encomendado también al IPHAN la conservación de los nueve lugares declarados por la UNESCO Sitios del Patrimonio Mundial: el complejo urbano y arquitectónico de Ouro Preto, en el Estado de Minas Gerais; el centro histórico de Olinda, en el Estado de Pernambuco; las ruinas de la iglesia de San Miguel y las misiones jesuitas de Guaraní, en el Estado de Río Grande do Sul; el centro histórico de Salvador, en el Estado de Bahía; el santuario de Bom Jesus de Matosinhos, en el Estado de Minas Gerais; los yacimientos arqueológicos de San Raimundo Nonato en el Parque Nacional de Serra de Capivara, en el Estado de Piauí; el complejo urbano, arquitectónico y paisajístico de Brasilia, en el Distrito Federal; el Parque Nacional del Iguazú, en el Estado de Paraná, y el centro histórico de San Luis, en el Estado de Maranhão. A esos lugares se ha sumado recientemente la ciudad de Diamantina.

833. La actual política del Ministerio de Cultura en esa esfera tiene por objeto preservar el patrimonio de todos los grupos étnicos que contribuyeron a la construcción de la nación brasileña. Un buen ejemplo de esa orientación es la ayuda proporcionada por el Ministerio para el proyecto de restauración de la primera sinagoga de las Américas, construida en 1641 en Recife por inmigrantes judíos de los Países Bajos y la Península Ibérica.

834. De 1996 a 1999 se realizaron en todo el Brasil 687 proyectos relacionados con el patrimonio artístico, histórico y cultural. Durante ese mismo período, el Ministerio de Cultura invirtió 87.427.663 reales en el establecimiento de centros culturales y la conservación y renovación de iglesias, teatros y museos. En 1995 se destinaron 6.500.000 reales a 60 actividades. El año pasado se financió la construcción, ampliación, restauración o renovación de 32 teatros y centros escénicos, entre ellos el Teatro Municipal de Tarauacá, en el Estado de Acre, el Teatro Tobías Barreto de Aracajum, en el Estado de Sergipe, el teatro Municipal de São João Del Rey, en el Estado de Minas Gerais, y el Teatro Municipal de Ilhéus en el Estado de Bahía.

835. En el mapa N° 3 se muestra la distribución de las inversiones realizadas por el Ministerio de Cultura de 1996 a 1999 en todo el Brasil.

MAPA N° 3
Sitios culturales y del patrimonio



Fuente: Ministerio de Cultura.

836. Los medios de comunicación de masas y la amplia difusión de información son las vías más importantes de acceso a los bienes culturales, las artes y las ciencias. La legislación debe preparar el terreno para que los medios electrónicos puedan diversificar y ampliar las diferentes formas de expresión artística extendiendo su contenido y promoviendo valores culturales accesibles a la sociedad. Existen muchos programas educativos que aprovechan esos medios para difundir conocimientos e impartir clases en las escuelas.

837. Para ampliar el alcance de los mensajes culturales y de la información difundida por medios gráficos y audiovisuales se requiere la adopción de algunas precauciones con el fin de evitar efectos

negativos. La legislación debe imponer controles que introduzcan amplios mecanismos de democratización en los medios de producción y permitan a la sociedad establecer una relación activa y creativa con la información.

838. Con esos objetivos, el Gobierno del Brasil está adaptando su legislación a los cambios tecnológicos y sociales. La televisión por cable se reguló por la Ley N° 8.977 y el Decreto-Ley N° 2.206, de 14 de abril de 1997, con el objetivo fundamental de promover la cultura nacional y universal y ampliar las fuentes de información, los medios de recreo y entretenimiento, y la pluralidad política.

839. En el cuadro 93 figuran los porcentajes de hogares que cuentan con aparatos de radio y de televisión, por regiones.

CUADRO 93
Hogares con aparatos de radio y de televisión en 1996 (en porcentaje)

Región	Radio	Televisión en blanco y negro	Televisión en color
Norte	79,02	48,82	66,30
Nordeste	83,29	41,14	52,93
Sudeste	94,30	51,50	85,98
Sur	94,77	58,76	77,32
Centro-oeste	87,21	42,06	73,77
Brasil	90,33	46,74	74,12

Fuente: PNAD/IBGE, 1996.

840. El Gobierno del Brasil ha incluido las producciones cinematográficas y audiovisuales entre las actividades prioritarias que han de recibir apoyo y financiación. Con el fin de aumentar la producción y sustentar a la industria cinematográfica brasileña, promulgó la Ley Audiovisual (Ley N° 8.685/93, modificada por la Ley N° 9.323/96) y estableció la Comisión del Cine, integrada por representantes del Ministerio de Cultura y otros ministerios y del sector audiovisual.

841. Muy consciente de la importancia de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones y de los enormes cambios cualitativos y cuantitativos que han introducido, el Ministerio de Cultura se esfuerza por arbitrar medios innovadores de difundir información cultural por Internet. De particular interés a ese respecto es el Sistema Nacional de Informaciones Culturales (SAIC), que reúne información cultural procedente de una amplia gama de instituciones.

842. La política cultural del Gobierno promueve también el acceso masivo a la cultura producida en otros países, a través de exposiciones, festivales de cine y otros muchos intercambios culturales.

843. Uno de los programas más importantes del Ministerio de Cultura es el *Programa Monumenta*, aplicado en estrecha colaboración con el BID y la UNESCO con el fin de revitalizar los principales complejos históricos urbanos del Brasil, algunos de los cuales han sido declarados ya Sitios del Patrimonio Mundial. Se trata de un programa en curso de ámbito nacional que recibió financiación por valor de 200 millones de dólares EE.UU. durante sus tres primeros años de aplicación y que representa la mayor inversión en conservación del patrimonio realizada jamás en el Brasil durante el mandato de un solo gobierno. Además del BID y del Gobierno del Brasil, también han contribuido a financiar ese programa administraciones estatales y municipales, así como fundaciones y sociedades.

844. El objetivo básico del Programa es, además de restaurar el patrimonio nacional, crear las condiciones necesarias para garantizar su mantenimiento permanente, sustituyendo gradualmente las

actividades de restauración por las de conservación. El Programa se basa en la toma de conciencia de la necesidad de que el conjunto de la sociedad asuma el cuidado de su patrimonio común, no sólo por su valor artístico, histórico o cultural, sino también por su posible aportación al desarrollo nacional. De conformidad con ese principio, se han llevado a cabo obras de restauración para adaptar edificios históricos con el fin de dedicarlos a actividades económicas, instalando establecimientos comerciales y proporcionándoles capital de explotación, organizando eventos artísticos o de otra índole centrados en temas históricos relacionados con las zonas en restauración, capacitando a mano de obra en técnicas de conservación y en la gestión de lugares y monumentos históricos, alentando las actividades turísticas y de conservación y promoviendo la producción cultural de cada región.

845. En el Brasil no existen restricciones a la libertad de creación. El punto IX del artículo 5 de la Constitución garantiza la libre expresión intelectual, artística y científica, así como la libertad de las comunicaciones, sin censura ni ningún sistema de licencias. Toda la sociedad ejerce plenamente en la práctica la libertad de opinión en todos sus aspectos.

846. El sector cultural, que hace una aportación importante a la generación de empleo y al PIB (como se muestra en el cuadro 94), ha recibido impulso de distintos niveles de gobierno, lo que le ha permitido adquirir mayor dinamismo y dotarse de recursos humanos más cualificados. En los últimos años, por ejemplo, se capacitó a 120.000 personas para empleos en los sectores de la restauración, la hostelería, el transporte y el espectáculo. El Programa de Desarrollo del Turismo en el Nordeste (PRODETUR) promueve una región que reúne condiciones naturales perfectas para actividades turísticas vinculadas al medio ambiente. En otras partes del Brasil se aplican también programas de incentivos al turismo adaptados a las características regionales.

CUADRO 94
Puestos de trabajo en el sector cultural estructurado, 1996

	<i>Capitales</i>	<i>Otras localidades</i>	<i>Total</i>
Sector cultural	395 318	291 134	690 878
Porcentaje del total	3,44	2,36	2,90
Total	11 496 512	12 326 777	23 830 303

Fuente: RAIS, 1996.

847. La colaboración entre el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Trabajo ha permitido el establecimiento de programas de capacitación tendentes a mejorar la cualificación de los recursos humanos en el sector cultural. El Ministerio de Cultura se propone establecer las condiciones necesarias para el ascenso profesional de los talentos culturales, al tiempo que se promueven los intercambios culturales con otras partes del país.

848. También se han establecido vínculos entre el Ministerio de Educación, el IPHAN e instituciones docentes con el fin de crear en dos capitales estatales del Nordeste escuelas-taller que imparten formación profesional a jóvenes de 14 a 24 años de edad mediante su participación en la restauración del patrimonio histórico del Brasil. Los jóvenes se especializan en albañilería, carpintería, ebanistería, cerrajería, impresión, talla de piedra y trabajos de escayola. Arquitectos, restauradores y artesanos imparten clases prácticas y teóricas.

849. En el marco de las actividades de difusión de la cultura se otorgan también becas en el Brasil y en el extranjero para la ampliación de estudios, la especialización y la reorientación profesional de escritores, artistas y expertos técnicos vinculados directamente a la producción artística y cultural. Un símbolo de esa política es el programa *Virtuose*, que apoya iniciativas tendentes a promover el desarrollo profesional de esas personas y su valor en el mercado laboral. Esas becas se conceden a personas que hayan adquirido

un nivel reconocido de madurez profesional, seleccionadas atendiendo a sus historiales, la calidad de su proyecto de capacitación o plan de perfeccionamiento, y los méritos de la institución seleccionada.

850. El Ministerio de Cultura del Brasil ha trabajado intensamente para ampliar la participación cultural de los discapacitados, más de 16 millones de personas que representan alrededor del 10% de la población del país.³⁴

851. La Fundación Nacional de Arte (Funarte), entidad dependiente del Ministerio de Cultura que promueve actividades y estudios relacionados con el arte y la cultura, ha venido aplicando en los últimos 10 años el programa *Arte Sem Barreiras*, en estrecha cooperación con *Very Special Arts International*, organización no gubernamental implantada en 83 países que promueve el arte, la educación y la expresión creativa entre jóvenes y adultos discapacitados. Hasta la fecha se han celebrado cuatro congresos nacionales de arte y educación especiales, así como cinco festivales nacionales de Arte Sin Barreras, y cursos, exposiciones, cursos de capacitación y espectáculos, se ha proporcionado orientación social y cultural a artistas discapacitados y se les han patrocinado viajes por el Brasil y el extranjero.

852. Bajo la dirección del IPHAN se están adoptando medidas resueltas para facilitar el acceso de los discapacitados al patrimonio histórico y artístico del Brasil. Otro ejemplo del interés del Gobierno por promover la plena integración de los discapacitados es la contratación por el Ministerio de Cultura de personas discapacitadas con titulación universitaria o de enseñanza media; en julio de 2000 el Ministerio empleaba a 47 personas discapacitadas, sobre una plantilla total de sólo 320 funcionarios.

853. En 1999 se estableció el Consejo Nacional de Derechos de los Discapacitados (CONADE – *Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência*), entidad de alto nivel con poder decisorio que trabaja en colaboración con diversos ministerios para promover el pleno ejercicio de los derechos de ese sector de la población. El Ministerio de Cultura, que tiene un representante en el Consejo, se esfuerza por promover entre los discapacitados el ejercicio de los derechos culturales.

854. El Gobierno del Brasil se referirá a continuación más específicamente a las esferas de la ciencia y la tecnología, desde el punto de vista indicado en el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

855. La Constitución del Brasil incluye también en el patrimonio cultural de la nación las creaciones científicas, artísticas y tecnológicas, y proclama el derecho de todos los ciudadanos a gozar de un medio ambiente ecológicamente equilibrado. De ahí que se asignen a diversas autoridades públicas las responsabilidades de: i) proteger el medio ambiente y combatir todas las formas de contaminación; ii) preservar los bosques y la flora y la fauna silvestres; iii) registrar, controlar y supervisar la concesión de derechos de prospección y exploración de recursos hídricos y minerales en sus respectivos territorios. También se estipula constitucionalmente, entre las competencias de esas autoridades públicas, la de legislar sobre: i) la conservación y protección del suelo, los recursos naturales y el medio ambiente y el control de la contaminación; ii) la protección de las atracciones turísticas y los paisajes de particular interés; y iii) la responsabilidad por daños al medio ambiente y a activos y derechos de valor turístico y paisajístico. La protección del medio ambiente y la vigilancia de su aprovechamiento competen principalmente al Instituto Brasileño para el Medio Ambiente y los Recursos Naturales (IBAMA – *Instituto Brasileiro para o Meio Ambiente e Recursos Naturais*).

856. El Estado tiene también la obligación constitucional de promover investigaciones tecnológicas tendentes a resolver los problemas del Brasil y facilitar el desarrollo de su sistema de producción (art. 218). El artículo 23 de la Constitución proclama asimismo el derecho de acceso a la ciencia, para lo que el Estado ha de arbitrar los medios necesarios. El Gobierno del Brasil ha tratado de subsanar las numerosas deficiencias en esa esfera, prestando atención prioritaria a la actividad científica básica, financiando cursos de formación y proporcionando las condiciones y medios necesarios para la producción científica. El Gobierno financia esas actividades mediante asignaciones presupuestarias a entidades públicas de investigación, y ofrece incentivos a las empresas que inviertan en esa esfera.

857. Con el fin de promover la difusión de información sobre el progreso científico, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, en el marco de su Plan Plurianual (2000-2003), impulsa las siguientes actividades:

- a) divulgación de la producción científica y tecnológica;
- b) elaboración y difusión de indicadores científicos y tecnológicos;
- c) fortalecimiento del sistema público de información sobre ciencia y tecnología.

858. En sus directrices para la presentación de informes, el Comité manifiesta claramente su interés por las medidas tendentes a impedir la utilización del progreso científico y tecnológico con fines contrarios al goce pleno de todos los derechos humanos, incluidos el derecho a la vida, a la salud, a la libertad individual y a la intimidad y derechos conexos.

859. En otras partes del presente informe, el Gobierno del Brasil se refiere a algunos de esos aspectos. Conviene subrayar aquí que tanto la legislación brasileña como las actuaciones del Gobierno tienen por finalidad la salvaguardia de esos derechos sin imponer restricciones a la libertad de expresión y de investigación ni a los usos legítimos del progreso científico y tecnológico. Para garantizar un equilibrio adecuado entre la libertad individual y el respeto a los derechos humanos, el Estado debe ejercer sus facultades normativas. Cabe mencionar como ejemplo que el Estado tiene jurisdicción sobre las investigaciones genéticas y la manipulación de materiales genéticos en el Brasil y controla la elaboración, comercialización y utilización de técnicas, métodos y sustancias que puedan poner en peligro la vida, la calidad de vida o el medio ambiente.

860. En relación con la producción científica, literaria o artística, el Brasil cuenta con un marco legislativo concebido no sólo para proteger los intereses materiales, sino también los aspectos morales. El derecho de autor se contempla en los puntos XXVII y XXVIII del artículo 5 de la Constitución, que regulan detalladamente los aspectos morales y materiales pertinentes. Tras la actualización del Código Penal y la firma de los convenios internacionales sobre la materia, el 19 de febrero de 1998 se promulgó la Ley Nº 9.610, por la que se actualiza la legislación brasileña sobre derecho de autor, que databa de diciembre de 1973 (Ley Nº 5.988).

861. Como parte de las garantías y derechos fundamentales de los autores, la Constitución otorga a sus herederos el derecho exclusivo de utilización, publicación o reproducción de sus obras. También garantiza la protección de las obras individuales en exposiciones colectivas, así como de la reproducción de voces e imágenes humanas en el deporte y otras esferas, así como el derecho de los autores a supervisar la utilización económica de las obras en cuya creación hayan participado, junto con los actores y sus respectivos sindicatos y asociaciones. El derecho preferente de utilización para los autores de invenciones industriales, por un período determinado, además de la protección de las creaciones industriales y la propiedad de marcas de fábrica y de comercio, nombres de sociedades y otros signos distintivos, atendiendo a los intereses sociales y al desarrollo económico y tecnológico del Brasil. Esta garantía constitucional fue ratificada por la nueva Ley de Propiedad Industrial (1996) y la Ley del Derecho de Autor (1998), que modificaron y actualizaron la legislación general sobre propiedad intelectual.

862. La nueva Ley de Propiedad Industrial asigna al Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI) la responsabilidad de aplicar en todo el país las reglas y normas que rigen la propiedad industrial y de decidir si procede firmar, ratificar o denunciar convenios, tratados, pactos y acuerdos en materia de propiedad industrial.

863. Las cuestiones relativas a la propiedad intelectual tienen una importancia creciente para la economía brasileña, a la que abren canales de inserción en la comunidad internacional. El INPI se esfuerza por convertirse en un instrumento cada vez más eficaz de las políticas industriales y tecnológicas, mediante la descentralización de sus actividades y el impulso del proceso de modernización. Uno de sus objetivos fundamentales es establecer una relación más efectiva y dinámica con sus usuarios, promoviendo la innovación y atendiendo a las nuevas necesidades. Para ello ha introducido programas concretos

tendentes a facilitar el acceso a la información técnica de su archivo permanente, que contiene más de 24 millones de documentos de patentes de empresas, organismos públicos y otras entidades.

864. Con el fin de velar por el cumplimiento de la legislación brasileña sobre el derecho de autor, en 1997 se creó la Oficina Central de Recaudación y Distribución de los Derechos (ECAD – *Escritório Central de Arrecadação de Distribuição*). Esa entidad recaudó en 1998 el equivalente de alrededor de 77 millones de dólares EE.UU. Resulta difícil garantizar la observancia de la Ley del Derecho de Autor del Brasil, habida cuenta de lo limitado de los recursos humanos disponibles para tareas de inspección en un país de tan enorme extensión.

865. La conservación, el desarrollo y la divulgación de la ciencia y la cultura están respaldadas por las disposiciones constitucionales sobre el sistema de enseñanza y los medios de comunicación. El artículo 218 de la Constitución del Brasil estipula que el Estado debe otorgar la máxima prioridad a la investigación básica y que la investigación tecnológica debe centrarse principalmente en la búsqueda de soluciones a los problemas del país y en el fomento de los sistemas de producción nacionales y regionales. Compete, pues, al Estado promover la capacitación de recursos humanos en las esferas de la ciencia, la investigación y la tecnología, así como facilitar las condiciones adecuadas para el desarrollo de esas actividades. De ahí que cada Estado pueda asignar una parte de sus ingresos presupuestarios a entidades públicas dedicadas a promover la investigación.

866. La Constitución del Brasil estipula que compete al Gobierno Federal el mantenimiento de toda una serie de instituciones de enseñanza superior, a las que se debe buena parte de la producción científica del país. También prevé medidas tendentes a alentar a las empresas a invertir en actividades de investigación y desarrollo, así como en la capacitación de recursos humanos; aumentar la calidad del personal docente; introducir planes de desarrollo profesional para el sistema público de enseñanza, con un salario mínimo y concursos de acceso basados en pruebas y diplomas; y a establecer un único sistema judicial para todas las instituciones dependientes del Gobierno Federal.

867. También es importante destacar que de establecer incentivos para la producción científica y tecnológica se encargan ante todo dos entidades públicas: el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (CNPq – *Conselho Nacional de Pesquisas Científicas*) y el CAPES, cuyos presupuestos sumaron en 1998 alrededor de 937 millones de reales. La actuación de esas entidades se centra en la capacitación de recursos humanos, el fomento de la investigación y la difusión de conocimientos científicos.

868. En lo que se refiere a la capacitación de investigadores, esas dos instituciones destinaron alrededor de 600 millones de reales a becas de estudios. También se fomenta la investigación mediante la financiación directa de proyectos, de la remuneración de los investigadores y de la asignación de fondos a centros de investigación. Además, la aparición de fundaciones que proporcionan financiación para instituciones de enseñanza de nivel universitario y que trabajan principalmente con entidades federales ha hecho posible incrementar el apoyo a las actividades científicas y tecnológicas y de capacitación de recursos humanos. La divulgación de conocimientos se promueve por medio de líneas de financiación específicas establecidas por esas entidades, así como a través de las editoriales de las instituciones universitarias.

869. La libertad de investigación y creación científica está tutelada por la Constitución, cuyo artículo 5 garantiza la libertad de expresión para las actividades intelectuales, artísticas, científicas y de comunicación, sin censura ni sistema alguno de licencias. El artículo 206 reafirma en cierta medida ese concepto al garantizar la libertad de enseñanza, investigación y difusión del pensamiento, el arte y el conocimiento.

870. Análogamente, la libertad de intercambiar informaciones, opiniones y experiencias científicas, técnicas y culturales se proclama y salvaguarda también en la Constitución como derecho fundamental de los ciudadanos. El Gobierno del Brasil considera importante señalar a la atención del Comité de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales que el artículo 5 de la Constitución brasileña recoge las inquietudes expuestas en las directrices para la presentación de los informes de los Estados partes sobre el Pacto Internacional, al imponer condiciones aplicables tanto al Estado como a la sociedad para garantizar, sin mecanismos de censura, que la manifestación de pensamientos y la expresión de actividades intelectuales, artísticas y científicas, así como las comunicaciones, no atenten contra el derecho a la intimidad y a la vida privada ni contra el buen nombre y la reputación de las personas, estableciendo el derecho a la reparación de los daños materiales y morales sufridos en caso de vulneración de esos derechos.

871. Se garantiza al mismo tiempo la libertad de ejercer cualquier tipo de trabajo, oficio o profesión de conformidad con las cualificaciones profesionales estipuladas por la ley, y el acceso de todos a la información, con la protección necesaria a la confidencialidad de las fuentes, cuando lo justifican razones profesionales.

872. Cuando se le solicita, y en el marco de determinados programas, el Ministerio de Cultura proporciona financiación a muchas asociaciones culturales en diferentes ámbitos. 152 proyectos municipales en todo el Brasil reciben financiación con cargo al Fondo Nacional para la Cultura, que también ha sufragado las reparaciones de edificios para el establecimiento de centros culturales y del equipo pertinente con el fin de dinamizar la vida cultural de las comunidades locales. Se procura aprovechar el establecimiento de tales centros culturales para restaurar edificios de valor histórico, de manera que la inversión sirva también para preservar el patrimonio cultural del Brasil.

873. El apoyo a actividades científicas y culturales internacionales se manifiesta en numerosos acuerdos de intercambio suscritos con otros países, por los que las universidades públicas brasileñas acogen a estudiantes extranjeros y estudiantes brasileños pueden seguir cursos en universidades extranjeras. El CAPES y el CNPq cuentan con programas de becas de estudios de postgrado y de investigación en el extranjero. En el ámbito de la investigación científica, el Brasil ha firmado acuerdos bilaterales de cooperación, y en 1998 era miembro de 17 instituciones internacionales dedicadas a la ciencia y la tecnología. También ha firmado acuerdos con 46 entidades extranjeras relacionadas con la ciencia y la tecnología.

874. El Gobierno del Brasil considera muy importante la asistencia internacional. El desarrollo de nuevos conocimientos, métodos y tecnologías desborda las fronteras nacionales y culturales, en particular por la internacionalización de las empresas y de las corrientes de capitales. La actividad de investigación es por su propia naturaleza internacional. Por lo tanto, el Gobierno del Brasil considera fundamental alentar transferencias de tecnología y apoyar la investigación científica básica y estratégica a través de las universidades, numerosas instituciones y consejos de investigación y otras organizaciones conexas. En ese proceso han participado, entre otras instituciones, el CNPq, EMBRAPA, EMAPER, la Confederación Nacional de la Industria (CNI), el IBICT y el Organismo de Financiación de Estudios y Proyectos (FINEP – *Financiadora de Estudos e Projetos*). Todas esas entidades ofrecen importantes oportunidades para la investigación y su difusión entre microempresas y pequeñas y medianas empresas, así como otras empresas que operan en el Brasil. Un programa que desempeña un papel importante en el fomento de la investigación y la consolidación de un sistema eficaz para el desarrollo de la investigación científica y tecnológica es el Programa de Apoyo a Centros de Excelencia (*Programa de Apoio a Núcleos de Excelência*).

875. Las actividades de investigación científica y tecnológica pueden realizarse en universidades, centros de investigación, instituciones especializadas, grandes empresas públicas y privadas y pequeñas y medianas empresas, pero en muchos casos requieren el establecimiento de redes y vínculos de asociación entre muchos estamentos de la sociedad, así como asistencia internacional y programas de cooperación. El Gobierno del Brasil otorga particular importancia a los programas de cooperación internacional que abarcan actividades que permiten al Brasil subsanar carencias comparativas de conocimientos, experiencia y tecnologías especializadas.

876. Las actividades de asistencia abarcan proyectos conjuntos de investigación y desarrollo; intercambios científicos, tecnológicos y técnicos y actividades de capacitación y cualificación; programas, proyectos y acuerdos de investigación pura y aplicada con instituciones de otros países; organización de congresos, convenciones, seminarios, talleres y otras actividades con participación de investigadores de diversos países; e intercambios de información científica y tecnológica.

877. En los casos en que esa asistencia abarca actividades de cooperación y creación conjunta, se plantean a menudo cuestiones relacionadas con los derechos de propiedad intelectual, que se suelen resolver en el marco de esos proyectos y programas, de conformidad con la legislación del Brasil y con las normas jurídicas de los otros participantes, y de conformidad con los acuerdos internacionales suscritos por ambas partes.

NOTAS

¹ Instituto de Investigaciones de Económicas Aplicadas del Brasil.

² Referencias a los derechos humanos en la Constitución Federal del Brasil:

Artículo 1

La República Federal del Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados y municipios y del Distrito Federal, se constituye en Estado democrático de derecho y 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;
- V. El pluralismo político.

Párrafo único - Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes elegidos directamente, en los términos de esta Constitución.

Artículo 3

Constituyen objetivos fundamentales de la República Federal del Brasil:

- 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 4

La República Federal del Brasil se rige en sus relaciones internacionales por los siguientes principios:

- I. La independencia nacional;
- II. La prevalencia de los derechos humanos;
- III. La libre determinación de los pueblos;
- IV. La no intervención;
- V. La igualdad entre los Estados;

- VI. La defensa de la paz;
- VII. La solución pacífica de las controversias;
- VIII. El repudio del terrorismo y del racismo;
- IX. La cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad;
- X. La concesión de asilo político.

Párrafo único - La República Federal del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones.

Artículo 5

Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad, en los siguientes términos:

- I. El hombre y la mujer son iguales en derechos y obligaciones, en los términos de esta Constitución;
- VI. Es inviolable la libertad de conciencia y de creencias, estando asegurado el libre ejercicio de los cultos religiosos y garantizada, en la forma prevista en la ley, la protección de los locales de culto y sus liturgias;
- VII. Queda asegurada, en los términos de la ley, la prestación de asistencia religiosa en las entidades civiles y militares de internamiento colectivo;
- VIII. Nadie será privado de derechos por motivo de creencia religiosa o de convicción filosófica o política, salvo si la invocara para eximirse de obligación legal impuesta a todos y rehusase cumplir la prestación alternativa fijada por la ley;
- IX. Es libre la expresión de la actividad intelectual, artísticas, científica y de comunicación, sin necesidad de censura o licencia;
- X. Son inviolables la intimidad, la vida privada, el honor y la imagen de las personas, asegurándose el derecho a indemnización por el daño material o moral derivado de su violación;
- XI. El hogar es el asilo inviolable del individuo, no pudiendo penetrar nadie en él sin el consentimiento del morador, salvo en caso de flagrante delito o desastre, o para prestar socorro o, durante el día, por orden judicial;
- XII. Es inviolable el secreto de la correspondencia, de las comunicaciones telegráficas, de las informaciones y de las comunicaciones telefónicas, salvo, en el último caso, por orden judicial, en las hipótesis y en la forma que la ley establezca para fines de investigación criminal o instrucción penal;
- XIII. Es libre el ejercicio de cualquier trabajo, oficio o profesión con arreglo a las cualificaciones profesionales que la ley establezca;
- XIV. Queda garantizados a todos el acceso a la información y salvaguardado el secreto de las fuentes cuando sea necesario para el ejercicio profesional;
- XV. Es libre el desplazamiento en el territorio nacional en tiempo de paz, pudiendo cualquier persona, en los términos de la ley, entrar en él, permanecer o salir de él con sus bienes;
- XVI. Todos pueden reunirse pacíficamente, sin armas, en locales abiertos al público, sin necesidad de autorización, siempre que no frustren otra reunión anteriormente convocada en el mismo local, exigiéndose sólo aviso previo a la autoridad competente;
- XVII. Es plena la libertad de asociación para fines lícitos, prohibiéndose la de carácter paramilitar;
- XXXVII. No habrá juicios ni tribunales de excepción;

- XLI. La ley castigará cualquier discriminación atentatoria contra los derechos y libertad fundamentales;
- XLII. La práctica del racismo constituye delito no susceptible de fianza e imprescriptible, sujeto a penas de reclusión en los términos de la ley;
- XLIII. La ley considerará delitos no afianzables y no susceptibles de indulto o amnistía la práctica de la tortura, el tráfico ilícito de estupefacientes y drogas afines, el terrorismo y los definidos como delitos repugnantes, respondiendo de ellos los incitadores, los ejecutores y los que pudiendo evitarlos se abstuvieran de hacerlo;
- XLVII. No habrá penas:
 - a) de muerte, salvo en caso de guerra declarada en los términos del artículo 84, XIX;
 - c) de trabajos forzados;
 - d) de destierro;
 - e) crueles;
- XLIX. Está asegurado a los presos el respeto a su integridad física y moral;

Párrafo 1 - Las disposiciones en las que se definen derechos y garantías fundamentales son de aplicación inmediata.

Párrafo 2 - Los derechos y garantías reconocidos en la presente Constitución no excluyen otros dimanantes del ordenamiento jurídico, de los principios incorporados a la Constitución ni de los tratados internacionales en los que es parte la República Federal del Brasil.

Artículo 6

Son derechos sociales la educación, la salud, el trabajo, el descanso, la previsión social, la protección de la maternidad y de la infancia y la asistencia en caso de indigencia.

Artículo 7

Son derechos de los trabajadores urbanos y rurales, además de otros que tiendan a la mejora de su condición social:

- I. El contrato de trabajo protegido contra el despido arbitrario o sin justa causa, en los términos de la ley complementaria que establecerá indemnización compensatoria, entre otros derechos;
- II. El seguro de desempleo, en caso de desempleo involuntario;
- III.- El fondo de garantía del tiempo de servicio;
- IV. El salario mínimo, fijado en la ley y unificado para toda la nación, capaz de atender a sus necesidades vitales básicas y las de su familia, como la vivienda, la alimentación, la educación, la salud, el descanso, el vestido, la higiene, el transporte y la seguridad social, con reajustes periódicos que preserven el poder adquisitivo, quedando prohibida su afectación a cualquier fin;
- V. El salario base proporcional a la extensión y a la complejidad del trabajo;
- VI. La irreductibilidad de salario, salvo lo dispuesto en convenio o acuerdo colectivo;
- VII. La garantía de un salario no inferior al mínimo en el caso de los trabajadores que perciban salarios variables;
- VIII. El decimotercer salario en base a la remuneración íntegra o al valor de la pensión de jubilación;
- IX. La remuneración del trabajo nocturno superior a la del diurno;
- X. La protección del salario en la forma de la ley, constituyendo delito su retención dolosa;

- XI. La participación en los beneficios o resultados de la empresa, desvinculada de la remuneración y, excepcionalmente, la participación en la gestión de la empresa, conforme a lo señalado en la ley;
- XII. El salario familiar para sus dependientes;
- XIII. La duración del trabajo normal no superior a ocho horas diarias y a 44 semanales, facultándose la compensación de horarios y la reducción de jornada, mediante acuerdo o convenio colectivo de trabajo;
- XIV. La jornada de seis horas para el trabajo realizado en turnos ininterrumpidos de alternancia, salvo que se disponga otra cosa en negociación colectiva;
- XV. El descanso semanal remunerado, preferentemente en domingo;
- XVI. La remuneración de horas extraordinarias superior, como mínimo, en un 50% a las normales;
- XVII. El disfrute de vacaciones anuales remuneradas, por lo menos con un tercio más que el salario normal;
- XVIII. La licencia de maternidad sin pérdida del empleo ni del salario, durante un período de 120 días;
- XIX. La licencia de paternidad en los términos fijados en la ley;
- XX. La protección del mercado de trabajo de la mujer mediante incentivos específicos en los términos de la ley;
- XXI. El aviso previo proporcional al tiempo de servicio, siendo como mínimo de 30 días, en los términos de la ley;
- XXII. La reducción de riesgos inherentes al trabajo, por medio de normas de salud, higiene y seguridad;
- XXIII. La remuneración adicional para las actividades penosas, insalubres o peligrosas, en la forma de la ley;
- XXIV. La pensión de jubilación;
- XXV. La asistencia gratuita a los hijos y personas dependientes desde el nacimiento hasta los seis años de edad en guarderías y centros preescolares;
- XXVI. El reconocimiento de los convenios y acuerdos colectivos;
- XXVII. La protección frente a la automatización, en la forma de la ley;
- XXVIII. El seguro de accidente de trabajo, a cargo del empleador, sin excluir la indemnización a que éste está obligado cuando incurra en dolo o culpa;
- XXIX. La acción, en cuanto a los créditos resultantes de las relaciones laborales, con plazo de prescripción de:
 - a) cinco años para el trabajador urbano, con el límite de dos años después de la extinción del contrato;
 - b) hasta dos años después de la extinción del contrato para el trabajador rural;
- XXX. La prohibición de diferencias salariales, de ejercicio de funciones y de criterios de admisión por motivos de sexo, edad, color o estado civil;
- XXXI. La prohibición de cualquier discriminación, en lo referente al salario y a criterios de admisión del trabajador discapacitado;
- XXXII. La prohibición de distinción entre trabajo manual, técnico e intelectual, o entre los profesionales respectivos;
- XXXIII. La prohibición del trabajo nocturno, peligroso o insalubre a los menores de 18 años y de cualquier trabajo a los menores de 14, salvo como aprendices;
- XXXIV. La igualdad de derechos entre el trabajador con vínculo laboral permanente y el trabajador eventual.

Párrafo único - Se garantizan a los trabajadores del servicio doméstico los derechos previstos en los incisos IV, VI, VIII, XV, XVII, XVIII, XIX, XX y XXIV, así como su integración en la seguridad social.

Artículo 8

Es libre la asociación profesional o sindical, observándose lo siguiente:

- I. La ley no podrá exigir autorización del Estado para la fundación de un sindicato, salvo el registro en el órgano competente, prohibiéndose al poder público la intervención en la organización sindical;
- II. Está prohibida la creación de más de una organización sindical, en cualquier grado, representativa de una categoría profesional o económica, en la misma base territorial, la cual será decidida por los trabajadores o empleados interesados, no pudiendo ser inferior al área de un municipio;
- III. Compete al sindicato la defensa de los derechos e intereses colectivos o individuales de la categoría, incluso en cuestiones jurídicas o administrativas;
- IV. Una asamblea general fijará la contribución que, en el caso de determinadas categorías profesionales, será descontada de la nómina, para el sostenimiento del sistema confederal de la representación sindical respectiva, independientemente de la contribución prevista en la ley;
- V. Nadie estará obligado a afiliarse ni a mantenerse afiliado a un sindicato;
- VI. Es obligatoria la participación de los sindicatos en las negociaciones colectivas de trabajo;
- VII. El jubilado afiliado tendrá derecho a votar y a ser votado en las organizaciones sindicales;
- VIII. Está prohibido el despido del empleado afiliado desde el registro de la candidatura a un cargo de dirección o representación sindical y, si fuera elegido, aunque fuese de suplente, hasta un año después de la finalización del mandato, salvo que cometiese una falta grave en los términos de la ley.

Párrafo único - Las disposiciones de este artículo se aplican a la organización de sindicatos rurales y de colonias de pescadores, respetando las condiciones que la ley establezca.

Artículo 9

Se garantiza el derecho de huelga, correspondiendo a los trabajadores decidir sobre la oportunidad de su ejercicio y sobre los intereses que deban defenderse por medio de él.

Párrafo 1 - La ley definirá los servicios o actividades esenciales y regulará la satisfacción de las necesidades inaplazables de la comunidad.

Párrafo 2 - Los abusos cometidos someten a los responsables a las penas de la ley.

Artículo 10

Está asegurada la participación de los trabajadores y empleadores en las asambleas de los órganos públicos en que sus intereses profesionales o de seguridad social sean objeto de discusión y deliberación.

Artículo 11

En las empresas de más de 200 empleados está asegurada la elección de un representante de éstos con la finalidad exclusiva de promover el entendimiento directo con los empleadores.

Artículo 34

El Gobierno Federal (la Unión) no intervendrá en los Estados ni en el Distrito Federal excepto para:

- VII. Asegurar la observancia de los siguientes principios constitucionales:
- b) los derechos de la persona.

Artículo 196

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 actividades y servicios para su promoción, protección y recuperación.

Artículo 205

La educación, derecho de todos y deber del Estado y de la familia, será promovida e incentivada con la colaboración de la sociedad, tendiendo al pleno desarrollo de la persona, a su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y a su cualificación para el trabajo.

Artículo 215

El Estado 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.

Párrafo 1 - El Estado protegerá las manifestaciones de las culturas populares, indígenas y afrobrasileñas y las de otros grupos participantes en el proceso de civilización nacional.

Artículo 217

Es deber del Estado fomentar las prácticas deportivas oficiales y no oficiales, como derecho de cada persona, observando:

Artículo 218

El Estado promoverá e incentivará el desarrollo científico, la investigación y la capacitación tecnológica.

Artículo 220

La manifestación del pensamiento, la creación, la expresión y la formación, bajo cualquier proceso o vehículo, no sufrirán ninguna restricción, observándose lo dispuesto en esta Constitución.

Artículo 225

Todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, imponiéndose al poder público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras.

Artículo 227

Es deber de la familia, de la sociedad y del Estado asegurar al niño y al adolescente, con absoluta prioridad, el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, a la educación, al ocio, a la profesionalización, a la cultura, a la dignidad, al respeto, a la libertad y a la convivencia familiar y comunitaria, además de protegerlos de toda forma de negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad y opresión.

Artículo 228

Los menores de 18 años, sujetos a las normas de la legislación especial, son penalmente imputables.

Artículo 231

Se reconoce a los indios su organización social, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, correspondiendo a la Unión demarcarlas, protegerlas y hacer que se respeten todos sus bienes.

Artículo 232

Los indios, sus comunidades y organizaciones son partes legítimas para actuar en juicio en defensa de sus derechos e intereses, interviniendo el Ministerio Público en todos los actos del proceso.

³ El Ministerio Público es una institución exclusivamente brasileña, que constituye un cuarto poder, integrado por fiscales.

⁴ Una vez promulgada la Ley. La Legislación Laboral Refundida del Brasil, que figuraba en el Decreto-Ley Nº 5452 de 1º de mayo de 1943, entró en vigor con las siguientes modificaciones:

“SECCIÓN I:

DURACIÓN, CONDICIONES DE TRABAJO Y DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

Artículo 373 A

A excepción de las disposiciones destinadas a corregir perturbaciones que afectan al acceso de la mujer al trabajo y ciertas particularidades acordadas en convenios laborales, es ilegal:

- I.- Publicar o hacer que se publique cualquier anuncio de empleo que haga referencia al género, la edad, el color o la situación familiar, a menos que así lo exija abierta y obviamente la naturaleza de la actividad correspondiente;
- II. - Negar el empleo o el ascenso o causar el despido a una persona sobre la base del género, la edad, el color, la situación familiar o la situación respecto del embarazo, a menos que exista una situación abierta y obviamente incompatible con el carácter de la actividad en cuestión;
- III.- Considerar que el género, la edad, el color o la situación familiar es determinante a los efectos de la remuneración, la formación profesional y las oportunidades de promoción profesional;
- IV.- Exigir un certificado o examen de cualquier naturaleza para probar la esterilidad o la situación respecto del embarazo a los efectos de la contratación o la conservación del empleo;
- V.- Obstaculizar el acceso o establecer criterios subjetivos en relación con la aprobación del registro o el aprobado en exámenes de la administración pública o en empresas privadas sobre la base del género, la edad, el color, la situación familiar o la situación respecto del embarazo;
- VI.- Encargar a empleados o subalternos que realicen registros corporales íntimos de empleadas o funcionarias.

Párrafo único. Las disposiciones del presente artículo no impedirán la adopción de medidas provisionales encaminadas a establecer políticas de igualdad entre el hombre y la mujer, particularmente las encaminadas a corregir perturbaciones que afecten a la formación profesional, al acceso al trabajo y a la situación general del trabajo de la mujer.”

"Artículo 390 A.- (VETADO)"

"Artículo 390 B

Se ofrecerán a los empleados de uno y otro sexo plazas en cursos de capacitación organizados por instituciones del Gobierno, por los propios empleadores o por cualquier entidad de formación profesional.”

"Artículo 390C"

Las empresas con más de 100 empleados de uno y otro sexo ofrecerán incentivos profesionales especiales y programas avanzados de capacitación para sus trabajadores."

"Artículo 390 D. (VETADO)."}

"Artículo 390 E"

Las empresas podrán asociarse con organizaciones de formación profesional, organizaciones de la sociedad civil, grupos de cooperativas, órganos públicos y entidades o grupos sindicales y podrán firmar acuerdos para el establecimiento de actividades conjuntar con miras a ejecutar proyectos encaminados a fomentar el trabajo de la mujer."

"Artículo 392"

Párrafo 4. Las empleadas tienen garantizados los siguientes derechos durante el embarazo sin perjuicio de sus sueldos y otros derechos:

- I.- El traslado cuando así los exijan consideraciones de salud; las mujeres tienen garantizado el derecho a asumir las responsabilidades que previamente estuvieran ejerciendo tan pronto como se reincorporen al trabajo;
- II.- Derecho a ausentarse del trabajo en la medida necesaria para acudir al médico en seis ocasiones por lo menos y otras dos ocasiones para realizar exámenes médicos complementarios."

"Artículo 401 A (VETADO)"

"Artículo 401 B. (VETADO)"

El Gobierno vetó parcialmente el proyecto de ley en el mensaje N° 673 de 26 de mayo de 1999, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 66 de la Constitución Federal, por las razones siguientes: El Ministerio de Justicia, tras ser oído, manifestó la opinión de que los artículos 390 A, 390 D, 401 A y 401 B transcritos *infra* deberían ser vetados:

"Artículo 390 A"

El despido de un trabajador se considerará nulo de pleno derecho cuando obedezca a una demanda interpuesta sobre la base de la violación de los principios de la igualdad profesional y de la igualdad de oportunidades entre el hombre y la mujer."

El veto se explica de la manera siguiente: el despido de un trabajador se considera nulo de pleno derecho cuando ese mismo trabajador interpone una demanda por discriminación. Esa anulación del despido da lugar a una antigüedad en el empleo, lo que es contrario al párrafo I del artículo 7 de la Constitución Federal, la cual no permite mantener la antigüedad en general. Además, tal como se ha indicado, esa disposición alentaría la interposición de demandas como medio para mantenerse en el empleo de manera preventiva. Ello produciría un efecto contrario al deseado, ya que, a su vez, daría lugar a mayores restricciones al contratar a mujeres y no a que se las protegiera en mayor medida. Así pues, dado que la disposición en cuestión no establece un período exacto respecto del mantenimiento del empleo y tiene un carácter genérico, se considera inconstitucional y, por consiguiente, debe ser vetada."

"Artículo 390 D"

Cuando la relación laboral se interrumpe por una actividad discriminatoria, el empleado puede optar entre:

- I.- La readmisión, con una indemnización plena por todo el período en que no haya trabajado, lo que entraña el pago de la remuneración que se le deba más los reajustes monetarios y los intereses adicionales exigidos por la ley.

II.- Recibir el doble de la remuneración correspondiente al período en que no haya trabajado, más los reajustes monetarios y los intereses adicionales requeridos por la ley.

Al explicar su voto, el Gobierno citó la ley que se refería a esa cuestión. Esa ley consiste en una reproducción del artículo 4 de la Ley N° 9029/95(véase el *aide-mémoire* adjunto al Convenio 111 - año 1995), que actualmente está vigor. Esa situación es contraria a las disposiciones del párrafo IV del artículo 7 de la Ley Complementaria N° 95/98, que prohíbe que se regule el mismo asunto por más de una ley. Como el proyecto de ley no intenta sustituir a la Ley N° 9029/95 ni revocarla, la disposición debe ser vetada por ser contraria al interés público al promover una multiplicidad de normas legislativas, todas las cuales tienen un carácter idéntico.”

"Artículo 401 A

Constituyen un delito las siguientes prácticas discriminatorias:

I. Exigir una prueba, un examen, una opinión especializada, un fallo, un certificado, una declaración o cualquier otro instrumento en relación con la esterilización o la situación respecto del embarazo;

II.- La adopción por el empleador de cualquier medida que constituya:

a) una inducción o instigación a la esterilización genética;

b) el fomento del control de la natalidad. Ello no impide brindar asesoramiento o servicios en materia de planificación familiar mediante instituciones públicas o privadas de conformidad con las normas del Sistema Único de Salud (SUS);

Penas: uno o dos años de privación de libertad y multa.

Párrafo único. Serán responsables del delito a que se refiere este artículo:

I.- La persona física que sea empleador;

II.- El representante jurídico del empleador, tal como se define en la legislación laboral;

III. La persona encargada, por delegación o por autoridad directa, de dirigir organismos y entidades públicas que presten directa o indirectamente servicios públicos o administrativos y las fundaciones de cualquiera de los poderes públicos del Gobierno Federal, de los Estados, del distrito federal y de los municipios.”

Por las mismas razones expresadas *supra*, el Gobierno vetó este artículo, ya que consideraba que el asunto ya había sido regulado por el artículo 2 de la Ley N° 9029/95. Además, el Gobierno consideró que ese artículo fomentaría la inserción no deseada de una disposición penal en la LLR, contrariamente a lo dispuesto en los párrafos II y IV del artículo 7 de la Ley Complementaria N° 95/98, que prohibía la promulgación de leyes únicas que se ocupasen de cuestiones separadas, como, por ejemplo, incluir un asunto penal en la legislación laboral. Debe destacarse que los delitos contra la organización del trabajo que planteen una cuestión relacionada con la legislación laboral quedan abarcados por el Código Penal y no por la LLR. Por consiguiente, esta disposición debe ser vetada por ser contraria al interés público.”

"Artículo 401 B

Sin perjuicio de las disposiciones del artículo anterior, las personas culpables de conformidad con los artículos 373A, 390A, 390B, 390C, 390D, 392 y párrafo 4 de la Legislación Laboral Refundida incurrirán en las siguientes sanciones:

I.- Una multa administrativa por una cuantía diez veces superior al salario pagado por el empleador, multa que se incrementará en un 50% en los casos de reincidencia;

II.- La prohibición de recibir préstamos o financiación de las instituciones financieras oficiales.”

Razones del voto: según el Gobierno, la cuestión ya está regulada por el artículo 3 de la Ley N° 9029/95, por lo que la disposición debe vetarse por ser contraria al interés público, tal como se explica en el caso de la disposición mencionada *supra*.

⁵ La medida provisional es un instrumento normativo que figura en la Constitución Federal de 1988, instrumento que tiene fuerza de ley. Aunque el Presidente de la República puede adoptar medidas provisionales, éstas han de remitirse de inmediato al Congreso Nacional para que pasen a ser ley dentro del plazo de 30 días. Si una medida provisional no pasa a ser ley, ha de publicarse de nuevo cada mes.

⁶ Párrafos XVII a XX del artículo 5:

- XVII. Plena libertad de asociación para fines lícitos, prohibiéndose la de carácter paramilitar.
- XVIII. La creación de asociaciones y, en la forma de la ley, la de cooperativas, no depende de autorización, quedando prohibida la interferencia estatal en su funcionamiento;
- XIX. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas obligatoriamente o ser suspendidas en sus actividades por decisión judicial, exigiéndose, en el primer caso, sentencia firme;
- XX. Nadie podrá ser obligado a asociarse o a permanecer asociado.”

⁷ Artículo 8. Es libre la asociación profesional o sindical, observándose lo siguiente:

- I.- La ley no podrá exigir autorización del Estado para la fundación de un sindicato, salvo el registro en el órgano competente, prohibiéndose al poder público la intervención en la organización sindical.

⁸ Artículo 8:

- II. Está prohibida la creación de más de una organización sindical, en cualquier grado, representativa de una categoría profesional o económica, en la misma base territorial, la cual será definida por los trabajadores o empleados interesados, no pudiendo ser inferior al área de un municipio;
- IV.- La asamblea general fijará la contribución que, tratándose de una categoría profesional, será descontada de la nómina, para el sostenimiento del sistema confederativo de la representación sindical respectiva, independientemente de la contribución prevista en la ley.

⁹ *Artículo 9*

Párrafo introductorio: se garantiza el derecho de huelga, correspondiendo a los trabajadores decidir sobre la oportunidad de su ejercicio y sobre los intereses que deban defenderse por medio de él.

¹⁰ Artículo 10 de la Ley N° 7.883 de 28 de junio de 1989:

- I. El tratamiento y el suministro del agua; la producción y distribución de electricidad, gas y combustible;
- II. La atención médica en los hospitales;
- III. La distribución y la venta al por menor de medicamentos y alimentos;
- IV. Las funerarias;
- V. El transporte público;
- VI. Los servicios de alcantarillado y de recogida y tratamiento de basuras;
- VII. Las telecomunicaciones;

- VIII. El almacenamiento, la utilización y el control de sustancias radiactivas, equipo y material nuclear;
- IX. El procesamiento de datos relativos a servicios esenciales;
- X. El control de tráfico aéreo.
- XI. La liquidación bancaria.

¹¹ Parte de las estadísticas sirven para investigar problemas relacionados con la teoría y el cálculo de los seguros de grupos.

¹² No obstante, cabe señalar que no puede considerarse únicamente la esperanza de vida al nacer, dado que ese indicador está sumamente influido por la mortalidad infantil, que es aún muy alta en el Brasil. El análisis ha de complementarse, como se observará en el texto, mediante el indicador de la esperanza de vida adicional o de supervivencia a edades más avanzadas.

¹³ La categoría de trabajadores eventuales incluye a los estibadores y la categoría de beneficiarios especiales incluye a los productores rurales, los aparceros y los colonos, así como a los pescadores artesanales, que trabajan en empresas familiares (Decreto N° 3.048/99).

¹⁴ Para calcular el porcentaje de la cuantía de las prestaciones respecto del PIB se tiene en cuenta el pago de todas las prestaciones en concepto de seguridad social y de asistencia social que corren a cargo del INSS.

¹⁵ Con reservas al artículo 29.

¹⁶ Los autores que estudian los factores determinantes de la incorporación de los niños a la fuerza de trabajo destacan cinco circunstancias fundamentales: 1) la incorporación de los niños a la fuerza de trabajo - medida como porcentaje de menores de una determinada edad que están empleados o buscan empleo en relación con el número total de niños del mismo grupo de edad- aumenta con la edad y es mayor entre los niños que entre las niñas; 2) ese porcentaje es mayor entre los negros y mulatos; 3) el porcentaje de niños disminuye con el nivel de ingresos de sus familias; 4) el porcentaje de menores es más elevado en las zonas rurales que en las zonas urbanas; 5) por último, en el caso de las zonas metropolitanas del Brasil, los porcentajes son más elevados en el sur y en el sudoeste que en el norte y el nordeste.

¹⁷ El estudio no abarca las regiones septentrionales.

¹⁸ La clasificación por razas de la población brasileña debe ser objeto de cuidadosa atención, pues encubre prejuicios y falsea a menudo la realidad nacional. Se está elaborando un sistema más complejo y detallado de reunión de datos y análisis estadístico que permitirá un diagnóstico más realista. Esos datos son importantes también para combatir el racismo y la discriminación racial.

¹⁹ G.T. N° 4, Política Nacional de Vivienda – SEDUPR.

²⁰ Ejemplos tomados del estudio “Gestión del uso de la tierra y disyuntivas del crecimiento urbano”, IPED, 1998.

²¹ Estimación basada en datos de 1998 del PNAD/IBGE. Conviene señalar que en esa encuesta no se reunió información sobre las zonas rurales de los Estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará y Amapá.

²² Los datos de 1998 del PNAD indican que la tasa de analfabetismo era de 4,8% en el grupo de edad de 15 a 19 años, 6,2% en el de 20 a 24 años, 7,7% en el de 25 a 29 años, 10,1% en el de 30 a 39 años, 14,0% en el de 40 a 49 años y 29,9% en el de 50 años en adelante

²³ De 1970 a 1998 la tasa de analfabetismo de la población de 15 años de edad en adelante disminuyó en un 58,9%. La disminución fue del 80,2% en el grupo de edad de 15 a 19 años, de 76,6% en el de 20 a 24 años, de 63,6% en el de 40 a 49 años y de sólo 38,2% en el de 50 años en adelante.

²⁴ Según el pronóstico preparado por el Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA) sobre la base del censo de 1991.

²⁵ Véanse los datos del censo de la enseñanza superior realizado por el Ministerio de Educación y Cultura.

²⁶ Además de las medidas concebidas para atender a otras necesidades de asistencia (comidas escolares, autobuses escolares, atención médica en las escuelas, etc.) se aplican medidas tendentes a la mejora de las condiciones de la enseñanza, como: i) distribución de libros y materiales y equipo educacionales; ii) redefinición de los planes de estudios; y iii) modificación de los procesos administrativos.

²⁷ Los desembolsos en esa esfera ascendieron en 1995 a alrededor del 4,3% del PIB. En el estudio de Fernandes y otros se comparó la situación del Brasil con la de otros países de América Latina y se llegó a la conclusión de que, a pesar de la elevada proporción del PIB dedicada a gastos de asistencia social, el Brasil ocupaba el sexto lugar de América Latina en cuanto a la proporción del PIB dedicada a la educación, detrás de Costa Rica (5,4%), Panamá (4,9%), el Ecuador (4,6%), México (4,5%) y Bolivia (4,4%).

²⁸ El Brasil es una República Federal basada en la Unión indisoluble de los Estados, los distritos municipales y el Distrito Federal (DF). En la Constitución de 1988 se estipula que el Gobierno Federal, los Estados, el Distrito Federal y los distritos municipales trabajarán conjuntamente para organizar sus sistemas educativos y asignarán competencias específicas en esa esfera a los distintos niveles de la administración. Por consiguiente, la responsabilidad de la enseñanza pública se reparte como sigue: la enseñanza preescolar corresponde a los distritos municipales, la enseñanza básica a los Estados, el Distrito Federal y los distritos municipales, la enseñanza media a los Estados y al Distrito Federal, y la enseñanza superior al Gobierno Federal y a los Estados.

²⁹ El Gobierno Federal se encarga de la preparación de los planes nacionales y la prestación de asistencia técnica y financiera a los Estados, el DF y los distritos municipales para el desarrollo de sus sistemas educativos, otorgando precedencia a la escolarización obligatoria. Además, el Ministerio de Educación y Deportes tiene a su cargo una red federal de instituciones que comprende universidades, instituciones autónomas que imparten enseñanza superior, escuelas técnicas, escuelas de agricultura y centros de enseñanza tecnológica, al tiempo que se encarga de la supervisión de las instituciones privadas de enseñanza superior.

³⁰ El sistema educativo federal imparte enseñanza a 110.000 alumnos y comprende 43 escuelas de agricultura ubicadas principalmente en zonas rurales, 19 escuelas técnicas ubicadas principalmente en capitales estatales y orientadas hacia el sector industrial y el de servicios, y 36 unidades descentralizadas dependientes de esas escuelas.

³¹ Informe de la sociedad civil sobre el cumplimiento por el Brasil del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (*Relatório da Sociedade Civil sobre o Cumprimento, pelo Brasil, do Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais*), págs. 121 y siguientes.

³² Zonas en las que buscaban refugio esclavos cimarrones.

³³ Esa categoría abarca ciudades grandes, como Porto Seguro, y otras menores, como Arraial D'Ajuda, Trancoso y Cabrália.

³⁴ Si se toma en consideración el “grupo familiar”, la categoría de discapacitados y sus familias podría abarcar a alrededor de 60 millones de personas. Una vez más, conviene resaltar que en el censo nacional actualmente en curso se incluye por primera vez una metodología que permite una evaluación más precisa.