



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/C.12/BRA/2
28 janvier 2008

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

Session de fond de 2008

**APPLICATION DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX
DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

**Deuxièmes rapports périodiques présentés par les États parties
en vertu des articles 16 et 17 du Pacte**

BRÉSIL^{*,}**

[6 août 2007]

* Conformément aux informations communiquées aux États parties concernant le traitement de leurs rapports, le présent document n'a pas été revu par les services d'édition avant d'être envoyé aux services de traduction de l'Organisation des Nations Unies.

** Les annexes peuvent être consultées au Secrétariat.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. DONNÉES GÉNÉRALES SUR LE BRÉSIL	1 - 78	3
II. APPLICATION DES ARTICLES DE LA CONVENTION	79 - 557	18
Article 1	79 - 96	18
Article 2	97 - 142	22
Article 3	143 - 166	30
Article 4	167 - 172	35
Article 5	173	37
Article 6	174 - 222	37
Article 7	223 - 245	46
Article 8	246 - 256	50
Article 9	257 - 289	52
Article 10	290 - 321	59
Article 11	322 - 411	66
Article 12	412 - 470	85
Article 13	471 - 509	98
Article 14	510	106
Article 15	511 - 557	106

I. DONNÉES GÉNÉRALES SUR LE BRÉSIL

A. Démographie

1. Le Brésil subit depuis quelques décennies une transition démographique. Le taux de croissance, qui a culminé dans les années 50 à 3 % par an, n'a cessé de baisser depuis les années 60 pour tomber, entre 1991 et 2000, à 1,64 %, taux le plus bas depuis le recensement de 1940. À l'époque, la croissance absolue a avoisiné 23 millions de personnes. En 2000, la population totale s'élevait à environ 170 millions et le taux de croissance de la décennie à 1,64 % (voir tableau 1 en annexe). Selon les projections, la population totale pourrait atteindre quelque 186 millions d'ici la fin de 2005.
2. La croissance démographique a varié selon les régions. Entre 1991 et 2000, les régions du Nord et du Centre-Ouest ont enregistré des taux de croissance supérieurs à la moyenne nationale, soit respectivement 2,9 et 2,4 %. Dans les autres régions, les taux ont été inférieurs à la moyenne nationale, le taux le plus bas étant enregistré dans le Nord-Est (1,31 %). La répartition démographique par région demeure toutefois stable depuis 25 ans. Ainsi, quelque 42 % de la population totale (77,5 millions) se concentrent dans le Sud-Est, 28 % dans le Nord-Est, 15 % dans le Sud, 8 % dans le Nord et 7 % dans le Centre-Ouest.
3. Le ralentissement de la croissance tient en grande partie à la chute, entre 1970 et 2002, du taux de fécondité qui est tombé de 5,8 à 2,15 enfants par femme en âge de procréer. Ce taux est proche du nombre moyen d'enfants par femme nécessaire pour assurer le remplacement des générations (voir tableau 2 en annexe).
4. La chute des taux tant de fécondité – due essentiellement à la diffusion des méthodes contraceptives et aux changements sociaux et culturels liés à l'urbanisation – que de mortalité – due aux progrès techniques et à un accès accru aux services sanitaires et à l'hygiène – caractérise la transition démographique citée plus haut. La principale conséquence de ce phénomène se dénote dans la pyramide des âges, dont la base est rétrécie, alors que le milieu et le sommet sont élargis entre 1980 et 2000 (voir figures 1 et 2 en annexe). Ainsi, en 1980, la population de moins de 15 ans représentait 38 % de la population totale et les personnes de plus de 60 ans seulement 6 %. En 2000, ces taux sont passés respectivement à 29,6 % et 8,6 %, traduisant le vieillissement de la population (voir tableau 3 en annexe).
5. Les chiffres émanant du dernier recensement confirment la tendance vers l'urbanisation de la société brésilienne. En 1980, 67 % de la population se concentraient dans les zones urbaines. En 2000, ce taux est monté à 81 %, soit près de 138 millions de personnes vivant dans ces zones (voir tableau 4 en annexe).
6. En 2004, la population totale comptait 51 % de femmes et 49 % d'hommes, situation qui n'a guère changé entre 1993 et 2004 (voir tableau 5 en annexe). À peine plus de la moitié de la population brésilienne a déclaré appartenir à la race blanche ou de couleur (51,4 %), les Noirs et mulâtres totalisant 48 %, les races jaune et autochtone représentant moins d'1 % seulement (voir tableau 6 en annexe).¹

¹ Les données en matière de race ou de couleur au Brésil sont fondées sur des renseignements fournis volontairement, la personne interrogée étant invitée à choisir, parmi les cinq groupes indiqués dans les enquêtes à domicile, celui qui correspond le mieux à sa situation. Mais, en général, la compilation de

7. Selon les résultats du recensement de 2000, 14,5 % de la population brésilienne étaient atteints d'une forme quelconque de déficience physique (motrice, visuelle ou auditive) ou mentale permanente. Les personnes qui ont reconnu présenter un certain type d'invalidité visuelle – quelque 16,6 millions – ou auditive – quelque 5,7 millions – constituaient le groupe le plus important : plus de 24 millions de Brésiliens (voir tableau 7 en annexe). Il n'existe aucune donnée sur les personnes atteintes de déficience dans le pays, la méthode propre à collecter ce type de renseignements ayant radicalement changé dans le recensement de 2000.

8. Concernant la religion, en 2000, deux tiers des Brésiliens se sont classés parmi les catholiques, et 15 % comme évangéliques. Entre 1980 et 2000, le taux de catholiques est tombé de 89 % à 73 %, alors que pour la même période les évangéliques ont progressé de 6,6 % à 15,4 % (voir tableau 8 en annexe).

9. Enfin, il convient de relever l'augmentation du nombre de matriarcats. La définition de chef de famille adoptée ici se fonde sur des données collectées lors de l'enquête nationale par sondage sur les ménages (PNAD), qui demande aux membres du ménage quel est parmi eux celui qui a un rôle prépondérant, étant entendu que ce dernier est le chef de famille. Durant la dernière décennie (1993-2004), le nombre de matriarcats a augmenté de 36 % (voir tableau 9 en annexe). En 1993, quelque 20 % des ménages étaient dirigés par une femme, ce taux s'élevant à 27 % en 2004. Ces ménages sont dans une forte proportion dirigés par des femmes (séparées, veuves ou vivant seules), tandis que les ménages dirigés par un homme sont généralement formés par un couple. L'augmentation du nombre de divorces, de séparations et de mères célibataires, ainsi qu'un allongement de l'espérance de vie des femmes et leur présence plus marquée sur le marché du travail, qui a accru leur autonomie, sont parmi les facteurs qui expliquent cette nouvelle tendance au Brésil.

B. Renseignements sociaux et économiques

1. L'économie

10. Au début de 2006, la situation économique au Brésil est plus stable qu'au début de 2001, date de présentation du précédent rapport. Le pays ne doit plus recourir aux prêts du Fonds monétaire international, la dette publique nette n'augmente plus par rapport au produit intérieur brut (PIB) et l'économie n'est pas en stagnation. En 2005, le Brésil a enregistré les taux de croissance économique les plus élevés depuis 1995-1996, son PIB augmentant de 4,9 % en 2004 et 2,3 % en 2005 (voir encadré 1 en annexe).

11. L'inflation est maîtrisée : en 2005, l'Indice général des prix à la consommation - 5,6 % – était le plus bas depuis 1999 (voir encadré 2 en annexe). Les prévisions pour 2006² en matière d'inflation étant, au deuxième trimestre de l'exercice, inférieures à l'objectif des 4,5 % fixé par le Conseil monétaire national, la Banque centrale a ramené son taux d'intérêt SELIC à 15,25 %. La baisse de ce taux encourage les investissements et la demande intérieure, propices à la croissance économique. Selon les prévisions actuelles, la croissance annuelle du PIB se situerait entre 3 et 4 %.

données porte sur quatre catégories : *Blancs, Noirs, Jaunes et autochtones*. La catégorie des "Noirs" représente la population noire et la population mulâtre, les indicateurs relatifs aux deux groupes évoluant parallèlement et ces données permettant de mieux ventiler la population noire aux fins d'une plus grande cohérence statistique. En conséquence, les données fournies dans le présent rapport concernent les Noirs par rapport aux Blancs.

² Banque centrale du Brésil, Rapport d'analyse du marché, 26 mai 2006.

12. En 2004 et 2005, la dévaluation du dollar par rapport au réal et l'achat de dollars par la Banque centrale ont permis de régler l'endettement auprès du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale ainsi que le remboursement anticipé des emprunts étrangers. À la fin de 2005, la dette étrangère nette du Brésil était réduite à sa plus faible valeur en dollars depuis 1996 : 115 milliards de dollars des États-Unis (voir encadré 3 en annexe). Après des années de forte croissance, l'endettement net du secteur public par rapport au PIB a également commencé à baisser ces deux dernières années (voir encadré 4 en annexe). À la fin de 2003 et de 2005, il s'élevait respectivement à 57,2 % et 51,6 % du PIB. Cette réduction a été obtenue grâce à une forte compression des dépenses publiques et la réalisation des premiers excédents annuels depuis 1999, notamment d'un excédent de 4,48 % du PIB en 2005 (voir encadré 5 en annexe). Nonobstant, les dépenses sociales par habitant du Gouvernement fédéral ont augmenté (voir encadré 6 en annexe).

2. Indicateurs sociaux

13. Grâce à l'amélioration des indicateurs sociaux durant la dernière décennie, les indices de pauvreté et d'inégalité ont baissé entre 2001 et 2004. Les résultats attestent que les politiques sociales du Brésil ont été notablement fructueuses et ont résolument contribué à améliorer les conditions de vie et la protection sociale de la population. Toutefois, malgré ces progrès, le pays est loin d'obtenir des indicateurs sociaux qui le placeraient au rang des pays développés. Le Brésil, qui compte 52 millions de personnes vivant dans la pauvreté (30 % de la population), est marqué par une grande disparité dans les niveaux de revenu, ainsi que des inégalités régionales entre les sexes et les races qui pénètrent tous les secteurs sociaux examinés dans le présent rapport. Ces conditions empêchent la pleine réalisation d'une citoyenneté équitable pour tous (voir tableau 10 en annexe).

14. Le degré d'analphabétisme de la population brésilienne et son évolution durant la dernière décennie est le tout premier indicateur qu'il convient de mentionner. En 1993, légèrement plus de 16 % de la population âgée de 15 ans et plus pouvaient être considérés comme illettrés, autrement dit incapables à lire un texte simple (voir tableau 11 en annexe). Ce pourcentage est tombé à 11,4 % en 2004. Il n'existe aucune différence notable entre hommes et femmes à cet égard. D'après les données sur l'éducation, les femmes sont mieux placées que les hommes (voir les observations relatives à l'article 13 du Pacte) quant à la scolarisation et aux résultats scolaires.

15. Il ressort des données raciales (voir tableau 12 en annexe) que les taux d'analphabétisme pour les Noirs et les Blancs ont évolué parallèlement au fil des ans, ayant baissé dans les deux cas, mais d'une façon plus marquée pour les Noirs. Toutefois, les inégalités demeurent assez importantes, puisque, en 2004, 7,2 % des Blancs et 16,2 % des Noirs restaient illettrés.

16. L'accès universel à l'éducation de base a fait considérablement baisser le taux d'analphabétisme. La proportion d'illettrés par tranche d'âge révèle que la part des personnes incapables à lire un texte simple était nettement moindre dans les tranches d'âge inférieures en 2004 : 3,8 % dans le groupe des 10-14 ans, 2,1 % dans celui des 15-17 ans, par rapport à 31,9 % dans la population âgée de 60 ans ou plus (voir tableau 12 en annexe). Ces chiffres attestent que l'analphabétisme demeure élevé dans le pays en raison, principalement, du nombre de personnes (adultes et personnes âgées) qui, dans leur enfance ou jeunesse, n'ont pas eu accès à l'éducation de base et ne sont pas encore associées au programme d'alphabétisation des adultes.

17. Eu égard au marché du travail brésilien (voir les observations relatives aux articles 6 et 8), il convient de souligner, à titre indicatif, l'évolution des taux d'emploi dans les différents groupes

de population durant la période 1993-2004. On peut constater, en général, une augmentation de quelque trois points de pourcentage des taux de chômage entre le début de la période examinée et la dernière année pour laquelle les données sont disponibles (voir tableaux 7 et 13 en annexe). L'augmentation de 6,2 % à 9,3 % tient essentiellement aux difficultés économiques tant internes qu'externes éprouvées par le pays, en particulier dans la seconde moitié des années 90 avec notamment les crises internationales au Mexique, dans les pays asiatiques et en Russie, s'ajoutant à la faible croissance économique due aux stratégies visant à stabiliser l'économie. Chômage élevé, relations professionnelles non structurées et revenu moyen réduit en ont été les conséquences.

18. Plus récemment, le marché du travail brésilien s'est redressé, le taux de chômage tombant de 9,9 % en 1999 à 9,3 % en 2004. Cette diminution n'est cependant pas partagée également par les différents secteurs sociaux et ne permet pas de réduire les inégalités liées au sexe, à la race, ou à l'âge. La baisse du taux de chômage a été plus notable chez les hommes que chez les femmes, au point qu'en 2004, la proportion de chômeuses était supérieure de cinq points de pourcentage à celle des chômeurs (12,1 par rapport à 7,1 %).

19. Les inégalités raciales concernant l'accès à l'emploi se sont accentuées durant la décennie. En 1993, la différence dans les taux de chômage entre Blancs et Noirs ne représentait que 1,3 point de pourcentage (6,9 % chez les Noirs et 5,6 % chez les Blancs). En 2004, elle est passée à 2,3 points de pourcentage, avec un taux de chômage de 8,2 % parmi les Blancs et de 10,5 % parmi les Noirs. En considérant les tranches d'âge, le chômage est plus problématique chez les jeunes (âgés de 16 à 24 ans). Afin d'y remédier, le Gouvernement fédéral a adopté une série de mesures propres à doter les membres de ce groupe des compétences requises. Il s'agit notamment du *programme pour la jeunesse* et d'autres programmes tels que les *écoles-ateliers*, *l'intégration de la formation professionnelle et de l'enseignement secondaire pour jeunes et adultes* (PROEJA) et les *consortiums de jeunes*, qui relèvent du *programme de premier emploi* (voir article 6).

20. Concernant les indicateurs de santé, relatifs à la population brésilienne, l'allongement constant de l'espérance de vie mérite d'être souligné. De 1990 à 2004, l'espérance de vie des Brésiliens a augmenté d'environ cinq ans – de 65,6 années au début des années 90 à 71,6 années en 2004 (voir tableau 14 en annexe). Elle varie selon le sexe et la race. Cet indicateur a toujours été plus élevé pour les femmes que pour les hommes et l'écart est resté constant avec les années, puisqu'il a augmenté parallèlement pour les deux sexes. En 2004, l'espérance de vie des femmes à la naissance dépassait de 7,6 ans celle des hommes : 75,5 ans pour les femmes et 67,9 pour les hommes (voir tableau 15 en annexe). En 2000, la différence entre Blancs et Noirs avoisinait 7,7 ans : l'espérance de vie à la naissance d'un Blanc était de 77,4 ans, par rapport à 66,7 ans pour un Noir (voir tableau 16 en annexe).

21. L'enquête nationale par sondage sur les ménages (PNAD) de 2004 a révélé un fléchissement des taux d'indigence et de pauvreté, les plus bas depuis le début des années 90. Les personnes disposant d'un revenu familial mensuel inférieur au quart du salaire minimum sont considérées comme indigentes et celles dont ce revenu est inférieur à la moitié du salaire minimum sont considérées comme pauvres. Entre 2001 et 2004, selon ce critère, la proportion d'indigents a baissé de 17,2 % (de 14,3 % en 2001 à 11,3 % en 2004) et celle de pauvres de 5,6 % (de 30,3 % en 2001 à 30,1 % en 2004). En nombres absolus, l'effectif d'indigents s'élevait à 19,8 millions en 2004 et celui des pauvres à 52,5 millions. Ces chiffres, très élevés, font de la lutte contre l'indigence et la pauvreté l'un des principaux objectifs de l'action des pouvoirs publics au Brésil (voir tableaux 10 et 17 en annexe).

22. La pauvreté n'a pas diminué au même rythme dans l'ensemble du territoire. Elle a continué à caractériser fortement les populations du Nord-Est et du Nord. Malgré une légère baisse entre 2001 et 2004, les taux de pauvreté dans ces deux régions demeurent les plus élevés dans le pays : 53,7 % dans le Nord-Est et 36,9 % dans le Nord. Dans le Sud, le Sud-Est et le Centre-Ouest, les taux de pauvreté, qui y sont les plus faibles, ont encore chuté durant la période examinée. En 2004, ils s'établissaient à 16,9 % dans le Sud, 19,3 % dans le Sud-Est et 23,3 % dans le Centre-Ouest.

23. Du point de vue de la couleur ou de la race, il convient de relever une réduction de la pauvreté parmi tant les Blancs que les Noirs dans la période 2001-2004. Toutefois, la proportion de Noirs se trouvant dans une situation de pauvreté reste le double de celle de Blancs. En 2004, 19,6 % de la population blanche recevaient moins de la moitié du salaire minimum par habitant, par rapport à 41,7 % de la population noire.

24. Il convient de rappeler qu'au titre des objectifs du Millénaire pour le développement, les états signataires ont fixé comme première cible de réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population vivant dans l'extrême pauvreté (ou indigence), disposant de moins d'un dollar par jour en parité du pouvoir d'achat (PPA). Selon cette définition, le Brésil a déjà abaissé de près de la moitié cette proportion, tombée de 9,9 % de la population en 1990 à 5,7 % en 2003, soit 42,4 % de réduction. Compte tenu des résultats atteints par rapport à l'objectif initial et du nombre encore important de personnes dans la misère (quelque 10 millions selon la définition), le Brésil a fixé, pour la période 1990-2015, une nouvelle cible consistant à réduire d'un quart le nombre de personnes disposant de moins d'un dollar par jour en PPA.

25. Quant à la seconde cible du premier objectif du Millénaire pour le développement³, qui prescrit de réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population souffrant de la faim, il convient de souligner le lancement, en 2003, du programme *Faim zéro*, qui comprend l'adoption d'une série de mesures visant à élargir l'accès à l'alimentation, renforcer l'agriculture familiale, promouvoir des moyens lucratifs, ainsi qu'à assurer la coordination sociale, la mobilisation et le suivi (voir les observations relatives aux articles 10 et 11 du Pacte).

26. La PNAD de 2004 a également révélé un fléchissement régulier dans la répartition inégale des revenus depuis 2001 et un autre, plus marqué, en 2003-2004. Entre 1999 et 2004, l'indice Gini a chuté de 0,592 à 0,570, signe d'une redistribution des revenus consistant en un relèvement du revenu moyen par habitant des démunis et en une réduction du revenu des riches (voir tableau 18 en annexe)

27. Ainsi, la part de revenu des 50 % démunis est passée de 12,7 à 14 % entre 2001 et 2004. Durant la même période, la part de revenu des 10 % riches est tombée de 47,2 à 45 %, celle du 1 % le plus riche de 13,8 à 12,8 %. Il en va de même pour le revenu familial moyen par habitant dans les différents secteurs socioéconomiques. Entre 2001 et 2004, le revenu total moyen des Brésiliens s'est effrité de 2,9 %. Toutefois, dans la même période, la moitié la plus pauvre a gagné 7,3 % en termes réels, son revenu moyen par habitant étant passé de R\$ 103,19 à R\$ 110,74.⁴ Les

³ Voir dans les Annexes le rapport présenté par le Brésil en 2005 sur les objectifs du Millénaire pour le développement.

⁴ Valeurs exprimées en prix constants de septembre 2004 corrigées par l'Indice national général des prix à la consommation.

10 % les plus riches ont subi une perte de 7,4 % (de R\$ 1 916,54 à R\$ 1 774,27), le 1 % le plus riche de 9,8 % (de R\$ 5 593,04 à R\$ 5 047,16).

28. Les changements intervenus peuvent être attribués aux facteurs suivants : i) amélioration de l'économie brésilienne – le PIB ayant augmenté de 4,9 % en 2004 a influé favorablement sur le marché du travail, les taux d'emploi et le revenu provenant de l'activité professionnelle; ii) augmentation réelle de la valeur du salaire minimum – augmentation de 75 % ces trois dernières années, qui a compté dans le bon fonctionnement du marché du travail et les revenus liés aux transferts fédéraux (sécurité sociale et protection sociale) et iii) transferts au titre du *programme d'aide aux familles*.

3. Structure politique et dispositions réglementaires

29. L'État brésilien est organisé sous forme de fédérations qui réunit l'Union fédérale, les états, les communes et le District fédéral; son gouvernement est une république dont les représentants sont élus au scrutin direct périodique pour des mandats temporaires. En outre, le système adopté est celui du gouvernement présidentiel, où le Président de la République est à la fois chef du gouvernement et chef de l'État. Le régime politique de la République fédérative du Brésil est la démocratie.

30. La Constitution fédérale de 1988, issue du mouvement de nouvelle démocratisation du pays dans les années 80, reprend les normes fondamentales régissant la fédération, la répartition des pouvoirs et les droits garantis aux citoyens et aux étrangers. Eu égard à certains principes fondamentaux sur lesquels s'appuie la Constitution, la République fédérative du Brésil 1) repose sur les éléments suivants : *i*) souveraineté, *ii*) citoyenneté, *iii*) dignité de la personne humaine, *iv*) valeurs sociales du travail et de la libre entreprise (article premier de la Constitution; 2) vise les objectifs suivants : *i*) créer une société libre, équitable et solidaire; *ii*) garantir le développement national; *iii*) éliminer la pauvreté et la marginalisation et réduire les inégalités sociales et régionales; *iv*) favoriser la protection sociale pour tous sans distinction due à l'origine, à la race, au sexe, à la couleur, à l'âge et à toute autre forme de discrimination (article 3) et 3) se conforme, dans ses relations extérieures, aux principes tels que la primauté des droits de l'homme (article 4, II).

31. Le Pacte fédératif brésilien englobe l'Union, les états, les communes et le District fédéral, qui jouissent de l'autonomie pour établir leur propre organisation et législation et sont subordonnés à la loi suprême. L'Union ne peut intervenir dans le domaine de l'État, excepté dans des cas expressément prévus par la Constitution fédérale. Les enquêtes concernant un grand nombre de violations des droits de l'homme et les sanctions y relatives incombent aux états, même si l'un des cas d'intervention fédérale dans les états autorisés par la Constitution est précisément la nécessité de veiller au respect des droits de la personne humaine (article 34, VII b).

32. Présenter un tableau fidèle de l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels au Brésil exigerait une énumération de toutes les mesures adoptées par chaque entité fédérative. Ce serait une véritable gageure dans un rapport qui ne peut être exhaustif. En conséquence, les données d'expérience des états et des communes sont présentées ici comme exemples tant des possibilités offertes pour garantir les droits de l'homme que des limitations éventuelles.

33. Les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire sont indépendants, mais agissent en harmonie (article 2 de la Constitution).

34. À l'échelon fédéral, le pouvoir exécutif est représenté par le Président de la République, assisté des ministères. Aux échelons des états et des communes, ce pouvoir appartient aux administrations locales et municipales, qu'assistent leurs départements respectifs.

35. Comme il est mentionné dans le premier rapport présenté par le Brésil au Comité, la participation à la Conférence de Vienne en 1993 a permis d'établir le Secrétariat national aux droits de l'homme auprès du Ministère de la justice et le Département des droits de l'homme et des questions sociales auprès du Ministère des relations extérieures. En 1999, le Secrétariat national aux droits de l'homme a été reconnu comme Secrétariat d'État aux droits de l'homme auprès du Ministère de la justice. En 2003, le Gouvernement fédéral a fait du Secrétariat d'État le Secrétariat spécial aux droits de l'homme, lui conférant un rang ministériel et le rattachant au Cabinet présidentiel. Le Secrétariat spécial chargé des politiques de la femme (SPM) et le Secrétariat spécial pour la promotion de l'égalité raciale (SEPPIR), également créés à la même époque et rattachés au Cabinet présidentiel, ont rang ministériel. Les secrétariats spéciaux sont expressément chargés de la coordination avec d'autres organes, aux échelons fédéral, des états et des communes, y compris les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire et le Département de la justice, ainsi qu'avec des organisations de la société civile, en vue d'encourager et de promouvoir des mesures gouvernementales liées aux droits de l'homme, à l'égalité entre les sexes et à la question raciale.

36. L'instauration de ces organes complémentaires par le pouvoir exécutif fédéral révèle que l'attachement de l'État brésilien à l'exercice des droits de l'homme surmonte les obstacles opposés par les partis politiques et les limitations du mandat présidentiel, attestant ainsi que la politique en la matière relève de l'État et non d'une initiative gouvernementale.

37. Le pouvoir législatif fédéral comprend deux chambres, le Sénat et la Chambre des députés, qui forment ensemble le Congrès national. Aux échelons des états et des communes, ce pouvoir est à chambre unique. Les sénateurs, les députés aux échelons fédéral, des états et du District fédéral, ainsi que les conseillers municipaux, sont élus au scrutin direct périodiquement et sont rééligibles pour un nombre illimité de mandats. Aujourd'hui, les assemblées législatives des états sont toutes dotées de commissions des droits de l'homme et le nombre de ces commissions dans les assemblées municipales augmente rapidement. Les commissions servent de cadre à l'élaboration de normes et d'instruments efficaces pour garantir le respect des droits de l'homme.

38. La Chambre des députés représente le peuple. Le nombre de députés élus est proportionnel à la population. Chaque unité fédérative élit de huit à 70 députés au maximum. Aujourd'hui, au total, 513 députés sont élus pour un mandat de quatre ans. Depuis 1995, la Chambre des députés compte, parmi ses 20 commissions permanentes, une commission des droits de l'homme et des minorités formée de 16 membres et d'autant de suppléants. La commission remplit les fonctions suivantes : être saisie des plaintes relatives aux violations des droits de l'homme; examiner et voter les projets de lois à ce sujet; diriger et suivre l'exécution des programmes publics dans ce domaine; coopérer avec des organismes non gouvernementaux; entreprendre des recherches et études sur la situation au Brésil et dans le monde en matière de droits de l'homme, aux fins de publication et pour fournir des éléments aux autres commissions; en outre, elle aborde des

questions liées aux minorités ethniques et sociales, en particulier la préservation et la protection des cultures populaires et ethniques du pays.⁵

39. Le Sénat fédéral est constitué de 81 membres représentant les 26 états et le District fédéral, qui élisent chacun trois sénateurs. Tous les quatre ans, états et District fédéral renouvellent successivement un tiers et deux tiers du Sénat pour un mandat de huit ans. Les sénateurs sont rééligibles pour un nombre illimité de mandats. En 2005, le Sénat a adjoint à ses commissions permanentes une commission législative sur les droits de l'homme et la participation formée de 19 membres et d'autant de suppléants. À l'instar de la commission correspondante à la Chambre des députés, il appartient à cette commission d'examiner les projets de lois, d'encadrer l'action des pouvoirs publics et d'assurer une coordination avec la société civile en vue de promouvoir les droits de l'homme.

40. Il incombe au pouvoir judiciaire, qui jouit de l'autonomie administrative et financière, d'examiner les atteintes ou menaces d'atteintes aux droits de l'homme (article 5, XXXV, de la Constitution). Dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles, les juges et magistrats⁶ jouissent de garanties telles que nomination à vie, inamovibilité et irréductibilité du traitement (article 95 de la Constitution).

41. Les organes du pouvoir judiciaire comprennent la Cour suprême fédérale⁷, le Tribunal supérieur de justice, les tribunaux fédéraux régionaux et les juges fédéraux, les tribunaux et les juges militaires, ainsi que les tribunaux et les juges des états et du District fédéral (article 92 de la Constitution). En bref, il existe des tribunaux communs (aux échelons fédéral et des états) et des tribunaux spécialisés (militaires, électoraux et du travail). La Cour suprême fédérale est chargée de veiller à la constitutionnalité des lois.

42. Les trois pouvoirs débattent démocratiquement de l'amélioration des institutions judiciaires. En 2003, le Ministère de la justice a établi le Secrétariat de la réforme judiciaire (voir encadré 8 en annexe) chargé de systématiser les débats et de soumettre des questions au vote du Congrès national. La première étape a conduit à l'amendement constitutionnel N° 45 du 8 décembre 2004, dont les principaux éléments nouveaux sont les suivants :

1. Institution d'un nouveau droit fondamental, à savoir le droit à la célérité procédurale, dans les domaines tant administratif que judiciaire, élargissant ainsi l'éventail des droits consacrés dans la Constitution fédérale (article 5, LXXVIII);
2. Établissement d'un conseil national de justice, qui permet un contrôle social du pouvoir judiciaire et comprend des magistrats, des membres du Bureau du défenseur du peuple, ainsi que des citoyens désignés par la Chambre des députés et le Sénat fédéral. L'une de ses principales fonctions est le contrôle disciplinaire du pouvoir judiciaire, sans immiscion dans l'autonomie indispensable dont ce pouvoir jouit pour établir la culpabilité dans les affaires dont il est saisi. La systématisation de l'information relative au pouvoir judiciaire est une autre de ses fonctions; et

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

⁶ Voir, à ce sujet, la figure 3 en annexe.

⁷ Les données sur le nombre d'affaires jugées par la Cour suprême fédérale entre 1989 et 2004 font l'objet de la figure 4 en annexe.

3. Création de nouveaux instruments de procédure tels que le renvoi aux instances fédérales des violations graves des droits de l'homme. Le nouveau libellé de l'article 109 autorise le Procureur général de la République, qui agit pour faire respecter les obligations découlant des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, à saisir le tribunal supérieur de justice, à tout moment d'une enquête ou d'une procédure donnée, de la nécessité de renvoyer l'affaire devant la justice fédérale. Cette modification doit s'entendre sous deux principaux aspects : 1) comme mesure pertinente pour déjouer l'impunité et garantir les droits, car le défaut d'intervention ou un fonctionnement précaire de la part des institutions ne devrait pas emporter violation du droit à un procès équitable et impartial dans un délai raisonnable et 2) comme question de responsabilité internationale, car l'État brésilien ne saurait invoquer des raisons d'organisation interne pour être relevé de ses obligations, le fédéralisme autorisant le pouvoir judiciaire fédéral à instruire ce type de violations.

43. Il convient de relever que la réforme du pouvoir judiciaire ne s'est pas limitée à une modification de la Constitution. Elle repose sur trois piliers : 1) réforme judiciaire (voir encadré 8 de l'Introduction en annexe); 2) évaluation du pouvoir judiciaire et de ses fonctions essentielles (voir figures 1 et 2 de l'Introduction en annexe) et 3) mesures gouvernementales visant à démocratiser l'accès à la justice. Parmi les modifications adoptées par la réforme judiciaire, il convient de souligner la mise en œuvre de mesures visant à "décongestionner" les tribunaux des procès à répétition déjà tranchés par les instances supérieures, ainsi que l'adoption de méthodes de gestion moderne. Il convient en outre de relever certains projets pilotes qui ont été expérimentés pour faciliter aux citoyens l'exercice de leurs droits : a) établissement d'antennes judiciaires fédérales dans des centres d'intégration et de citoyenneté récemment ouverts dans les banlieues de São Paulo, qui permettent aux résidents de s'adresser directement aux services spéciaux des tribunaux civils; cours éducatifs sur les droits de l'homme et la protection de la citoyenneté; protection sociale et développement; création d'emplois et de revenu; sécurité publique, logement, santé, culture et développement économique et b) expériences pilotes en matière de justice réparatrice⁸ qui offrent à la victime, à l'auteur de l'infraction et à la société la possibilité de résoudre le différend sans intervention judiciaire. À tout moment de la procédure, les parties peuvent convenir de recourir à la justice réparatrice. Dans ce système, un médiateur aide les parties à trouver une solution (admissible pénalement et raisonnable par rapport à la situation), qui permet à l'auteur de l'infraction de comprendre le dommage causé par son acte et de participer à sa réparation. À tout moment, les parties peuvent décider de revenir à la procédure strictement judiciaire.

44. L'exercice de la fonction juridictionnelle est assorti des fonctions dites essentielles de la justice qu'exerce le bureau du procureur général (parquet fédéral et parquet à l'échelon des états), des avocats privés (juristes inscrits à l'ordre des avocats du Brésil), le Département de justice et le Bureau du défenseur du peuple.

⁸ Ces expériences sont menées dans les communes de Nucleo Bandeirante (DF) par une assistance aux adultes au tribunal des affaires civiles spécial; São Caetano do Sul (SP), par le tribunal des mineurs et l'enseignement public et Porto Alegre (RS) par le tribunal spécial des mineurs, mais plus précisément par l'application de mesures socioéducatives. Projet novateur : les investissements sont destinés principalement à la formation d'auxiliaires de justice, aux ateliers sur la justice réparatrice et à la formation spéciale à la médiation et la communication non violente; attention portée aux documents de formation et à leur application pratique.

45. Il incombe au bureau du procureur général de défendre l'ordre juridique, le régime démocratique, ainsi que les droits collectifs et individuels inaliénables. À l'égal des garanties accordées aux magistrats, les membres du bureau du procureur général bénéficient d'une nomination à vie, de l'immovibilité et de l'irréductibilité du traitement. L'unité du bureau du procureur général n'empêche nullement une répartition des fonctions – services du parquet fédéral, du parquet chargé des litiges du travail, du parquet chargé des questions militaires, bureaux du procureur général respectivement du District fédéral et des territoires, ainsi que des états. Outre son rôle traditionnel de garant du respect de la loi et représentant le ministère public, le bureau du procureur général a pour fonction de recevoir les plaintes, d'instruire des affaires sur mandat d'instance pour des plaignants alléguant une violation de leurs droits économiques, sociaux et culturels.⁹ En décembre 2005, le Conseil national des procureurs généraux de l'État et des procureurs généraux fédéraux (CNPJ) a établi le Groupe national pour la promotion des droits de l'homme "Rossini Alves Couto", en mémoire du procureur assassiné la même année. Sa mission est précisément de chercher à élaborer une politique nationale dans le domaine des droits de l'homme.

46. Sous l'égide du bureau du procureur général, cette tâche appartient également au parquet fédéral et aux parquets régionaux, ainsi qu'aux procureurs chargés de défendre les droits des citoyens, comme le prescrit la loi complémentaire N° 75/93. Ces organes ont les tâches principales ci-après : 1) demander des informations; 2) ordonner des enquêtes civiles et pénales publiques; 3) instruire; 4) notifier les violations des droits individuels, collectifs ou sociaux; 5) émettre des recommandations aux autorités publiques pour qu'elles puissent faire cesser les violations des droits de l'homme – toutes ces recommandations ont un caractère extrajudiciaire et portent sur les illégalités commises par tout secteur de l'administration publique et 6) examiner les affaires civiles en indemnisation pour *pretium doloris* collectif découlant de violations des droits de l'homme.

47. Pour son rôle essentiel qui consiste à faire respecter les droits sociaux, le parquet chargé des litiges du travail mérite une mention spéciale. Doté des mêmes attributions que le parquet fédéral, il a la particularité d'être chargé non seulement de veiller à l'ordre juridique sur le marché du travail, mais également de lutter contre le travail des enfants, l'exploitation du travail des enfants et adolescents et toutes les formes de discrimination au travail, ainsi que de promouvoir des initiatives favorisant l'intégration dans le marché du travail de personnes atteintes de déficiences, autant de tâches compatibles avec les dispositions du Pacte, objet du présent rapport.

48. Le bureau du défenseur du peuple a un rôle tant judiciaire qu'extrajudiciaire dans le règlement des différends conformément au droit constitutionnel à la gratuité de l'assistance judiciaire dont bénéficient les personnes à faible revenu (article 134 de la Constitution). Le bureau fédéral du défenseur du peuple¹⁰ intervient à l'échelon fédéral, alors que les bureaux des états du défenseur du peuple agissent à l'échelon de chaque état fédéré. L'amendement constitutionnel N° 45/2004 a accordé aux services du défenseur du peuple une autonomie

⁹ En août 2003, par voie de décret n° 303, le bureau du procureur général a établi la Commission des droits de l'homme en vue de rendre systématique et d'orienter l'action de cette institution concernant les droits des citoyens, des enfants, des adolescents, des personnes âgées et des handicapés, ainsi qu'en égard à la promotion de l'égalité et des droits des personnes et des groupes ethniques et raciaux.

¹⁰ Malgré le manque de spécialistes, face à la demande croissante dont fait l'objet le bureau fédéral du défenseur du peuple, on peut constater une augmentation régulière de son financement qui, de R\$ 10 505 447,20 en 2001 est passé à R\$ 20 519 448 en 2002 et à R\$ 25 074 341,03 en 2003, soit 239 % d'augmentation nominale en trois ans.

financière et budgétaire qui a donné à leurs membres une grande indépendance, tout en permettant d'améliorer les structures de l'institution. Actuellement, 22 états et le District fédéral comptent un bureau du défenseur du peuple et des bureaux établis dans les autres états (voir encadrés 9 et 10 en annexe).

49. Les institutions mentionnées ci-dessus ont soutenu juridiquement les droits économiques, sociaux et culturels. On peut également mentionner d'autres institutions nationales qui, s'associant aux efforts communs des pouvoirs publics et de la société civile, ont instamment demandé la stricte application de ces droits.

50. Il existe à l'échelon fédéral des services spéciaux rattachés au Secrétariat spécial aux droits de l'homme, qui se consacrent à préserver ces droits : *Conseil pour la défense des droits de la personne humaine – CDDPH*; *Conseil national pour les droits de l'enfant et l'adolescent – CONANDA*; *Conseil national pour les droits des personnes handicapées – CONADE*; *Conseil national de lutte contre la discrimination – CNCD*; *Conseil national pour les droits des personnes âgées – CNDI*; *Commission nationale pour l'éradication du travail en servitude – CONATRAE*; et *Comité national pour l'enseignement des droits de l'homme*. Relèvent du Ministère de la justice les organes suivants : *Conseil national sur les politiques pénales et pénitentiaires – CNPCP* et *Conseil national pour les réfugiés – CONARE*. Il convient également de citer le *Conseil national pour la promotion de l'égalité raciale – CNPIR*, le *Conseil national pour les droits des femmes – CNDM* et le *Conseil national pour l'alimentation et la nutrition – CONSEA*. Tous ces organes seront examinés attentivement plus loin.

51. Pour comprendre l'importance de ces services, il faut rappeler les efforts réalisés par le Conseil pour la défense des droits de la personne humaine qui célèbre cette année son 42^e anniversaire, dans la promotion des droits de l'homme par des mesures visant à prévenir, redresser et sanctionner les violations de ces droits. Depuis l'adoption du programme national des droits de l'homme en 1996, le Conseil a joué un rôle effectif, dans certains cas particulièrement graves de violations, qui l'a conduit à se rendre sur place et à proposer systématiquement l'ouverture d'enquêtes en la matière par la police fédérale et d'autres organes. Gouverneurs, greffiers, procureurs et officiers de police assistent régulièrement aux réunions du Conseil. Le Conseil a périodiquement envoyé dans les états des commissions chargées d'examiner les plaintes et de rendre compte en détail des mesures concrètes pour régler et prévenir ce type d'affaires. Le Congrès national examine actuellement un projet de loi visant à remplacer le *Conseil pour la défense des droits de la personne humaine* par le *Conseil national pour les droits de l'homme* auquel seraient conférés indépendance et pouvoir accru, tout en élargissant le rôle des organisations de la société civile. En outre, 15 états ont établi des *Conseils d'état pour la défense des droits de l'homme* et le nombre de conseils pour les droits de l'homme dans les communes ne cesse de croître; ces organes, tous formés de représentants des pouvoirs publics et de la société civile, s'attachent à examiner, exécuter et évaluer les politiques dans ce domaine. Leur objet est également de transmettre les plaintes, d'élaborer des projets et de suivre l'action des pouvoirs publics.

52. La structure des institutions chargées de garantir les droits étant décrite, l'État brésilien s'attache ci-après à expliquer comment l'ordre juridique national vise à faire promouvoir et protéger les droits de l'homme.

53. En premier lieu, conformément à la primauté des droits de l'homme comme facteurs déterminants des relations internationales de la République fédérative du Brésil, la Constitution

fédérale dispose en matière de mécanismes d'adoption des traités, notamment ceux relatifs aux droits de l'homme et, plus précisément, de leur normalisation.

54. La Constitution fédérale fixe la compétence et les modalités en matière d'adoption de traités dans le système juridique national. En bref, les engagements internationaux pris par le pouvoir exécutif fédéral doivent être étayés par leur ratification sous la conduite des deux chambres du Congrès national. Une fois le décret législatif approuvé, il appartient au Président de promulguer un décret d'application interne. Dès la publication de ce décret, les dispositions des traités relatifs aux droits de l'homme peuvent être invoquées devant les tribunaux et les organes administratifs.

55. Concernant le caractère normatif de ces traités, l'amendement constitutionnel N° 45 a concilié une divergence doctrinale et jurisprudentielle en conférant à ces instruments force constitutionnelle, une fois approuvés après deux tours de scrutin à chaque chambre du Congrès par les trois cinquièmes des membres; cette procédure est identique à celle suivie pour l'adoption des amendements constitutionnels.

56. Quant aux droits économiques, sociaux et culturels, l'article 6 de la Constitution garantit le droit à l'éducation, à la santé, au travail, au logement, aux loisirs, à la sûreté, à la protection sociale, ainsi que la protection de la maternité et de l'enfance et l'assistance aux indigents. Les articles 7 à 11 énumèrent les droits des travailleurs. La Constitution consacre également des chapitres particuliers à l'ordre social et économique, qui repose sur ces droits. L'exercice des droits culturels fait l'objet de dispositions spéciales. La protection constitutionnelle et juridique de chacun de ces droits sera examinée plus loin.

57. La reprise du débat constitutionnel sur les droits de l'homme, suscitée par la participation de l'État et la société civile brésiliens à la Conférence de Vienne, a donné lieu à la formulation du *programme national des droits de l'homme* (PNDH), adopté en mai 1996. Ce programme fixe des priorités et des objectifs pour faire des droits civils et politiques une réalité. La première étape a permis non seulement le dialogue et la coordination entre différents organes gouvernementaux, mais également la conception de programmes à l'échelon des états, tels que São Paulo (1997), Pernambuco (1999), Minas Gerais (2001) et Rio Grande do Norte (2002).

58. Tenant compte des principes d'indivisibilité et d'interdépendance des droits de l'homme, une nouvelle coordination a été établie entre la société civile et le Gouvernement en vue d'élaborer le *deuxième programme national des droits de l'homme* en 2002. L'inscription des droits économiques, sociaux et culturels, qui a suivi les orientations définies dans la Constitution fédérale de 1988, est inspirée du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* de 1966 et du Protocole additionnel (San Salvador) à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques sociaux et culturels, ratifiés par le Brésil respectivement en 1992 et 1996. Le deuxième programme contient des mesures propres au droit à l'éducation, à la santé, à la sécurité sociale et à la protection sociale, au travail, au logement, à un environnement sain, à l'alimentation, à la culture, aux loisirs, ainsi que des propositions concernant des mesures d'éducation et de sensibilisation qui doivent permettre à la société brésilienne de valoriser et d'affermir le respect des droits de l'homme.

59. Indépendamment de la conception de dispositions juridiques qui puissent rendre effectifs les droits consacrés par le Pacte, le Comité est préoccupé de l'absence de mesures judiciaires pour les faire respecter. La Constitution prescrit différentes voies d'exécution des droits économiques, sociaux et culturels.

60. L'ordonnance de sûreté sert à préserver tout droit patent auquel ne s'applique ni l'habeas corpus ni l'habeas data dans les cas d'illégalité ou d'abus de pouvoir. La Constitution de 1988 a ouvert la voie en préservant l'ordonnance de sûreté collective qui peut être engagée par un parti politique, une organisation syndicale, une organisation catégorielle ou association. Autre innovation importante, la création du mandat d'injonction permet de garantir, par voie judiciaire, l'exercice des droits et libertés constitutionnels, même en l'absence de toute norme réglementaire. En outre, les actions populaires permettent d'obtenir l'annulation d'actes de malversation publics ou mettant en cause la probité administrative, d'atteintes à l'environnement ou au patrimoine historique, artistique et culturel ou divers autres droits collectifs. Les auteurs de la Constitution ont également conçu des mesures de contrôle de la constitutionnalité visant la protection des droits : l'action directe en inconstitutionnalité par défaut, qui peut être intentée par différents groupes de la société (article 103 de la Constitution) vise à prouver que les législateurs n'ont pas rempli leur obligation réglementaire telle que prescrite par la Constitution; et la requête pour inobservation d'un précepte fondamental, portée devant la Cour suprême fédérale, vise à prévenir ou sanctionner la violation d'un principe fondamental due à un acte gouvernemental. Il existe de nombreuses autres formes de recours judiciaire. En vertu du droit brésilien, tout particulier peut intenter une action commune d'exception à défaut d'instrument propre à garantir son droit.

61. Ainsi, l'État brésilien garantit à chacun le droit de recourir pour atteinte à ses droits reconnus. Les autorités se doivent d'exécuter les décisions de justice sous peine d'engager leur responsabilité pénale.

62. L'unification du cadre normatif des droits et des recours contre leur violation doit s'inscrire dans toute formation en matière des droits de l'homme, en réponse à une préoccupation exprimée par le Comité concernant l'application du Pacte et le manque de formation en la matière de la part des responsables de l'application des lois et des membres du corps judiciaire.

63. Conscient de ces lacunes, le *Secrétariat spécial aux droits de l'homme*, se fondant sur la recommandation des Nations Unies concernant la *Décennie des Nations Unies pour l'éducation dans le domaine des droits de l'homme (1995-2004)*, a établi en juillet 2003 le *Comité national pour l'enseignement des droits de l'homme*. Ce comité comprend des spécialistes en la matière et des représentants d'organismes gouvernementaux et de la société civile chargés de rédiger, en partenariat avec le Ministère de l'éducation, le plan national de sensibilisation aux droits de la personne et de proposer des mesures visant à encourager programmes et initiatives dans les états et les communes. Le *Plan national de sensibilisation aux droits de la personne (PNEDH)* a été lancé en décembre 2003 en vue essentiellement de diffuser les connaissances, valeurs, compétences et conceptions qui favorisent l'édification d'une société démocratique, soucieuse des citoyens, fondée sur la tolérance et le dialogue, ainsi que sur le respect de l'égalité, des différences et de la diversité culturelle. Il a fixé cinq domaines prioritaires : éducation de base, enseignement supérieur, enseignement non scolaire, médias, système de la justice et de sécurité, en définissant pour chacun des initiatives, le public cible et les responsables de la mise en œuvre.

64. En 2004, le *Secrétariat spécial aux droits de l'homme* a créé l'*Office de coordination de l'enseignement des droits de l'homme*, chargé d'exécuter les mesures prescrites par le plan. Grâce à une coopération internationale et en partenariat avec le comité national, le Secrétariat a élaboré le *Projet d'enseignement des droits de l'homme – développer un esprit de respect de la démocratie et la justice*, afin de faciliter l'exercice du droit à l'éducation par l'intermédiaire du plan national de sensibilisation aux droits de la personne. Le projet fournira en 2006, en partenariat avec l'UNESCO, un appui à dix projets retenus de formation de vulgarisateurs en matière d'éducation et de droits de l'homme et, en partenariat avec le Secrétariat permanent à

l'éducation, l'instruction élémentaire et la diversité, rattaché au Ministère de l'éducation, soutiendra 14 projets de renforcement et de formation des comités d'état à l'enseignement aux droits de l'homme. En coordination avec le comité national, 15 comités d'état ont déjà été créés en tant qu'organismes chargés de suivre l'exécution du plan national de sensibilisation aux droits de la personne (PNEDH).

65. Une consultation nationale, organisée en 2003 lors de 26 réunions des états et d'une réunion de communes, visait à faire connaître dans le pays le PNEDH et à encourager une mobilisation nationale. Ces réunions ont mobilisé plus de 5 000 participants dans tout le Brésil. Les communications, une fois ordonnées, ont fait l'objet d'une version actualisée du plan, publiée en août 2006 lors du Congrès interaméricain sur l'enseignement des droits de l'homme, tenu durant quatre jours à Brasilia, auquel ont participé plus de 700 délégués, ainsi que des invités de 15 pays.

66. Entre autres initiatives mises en œuvre par le Secrétariat spécial aux droits de l'homme, il faut citer la création de bureaux des droits, chargés de veiller à l'accès à la justice pour tous. Ces bureaux, qui agissent en partenariat avec des organisations non gouvernementales, notamment avec des associations de voisinage, fournissent gratuitement des conseils juridiques et leur médiation lors de différends. Ils sont établis principalement auprès de communautés à faible revenu et dans des localités ayant peu d'accès aux services publics. Privilégiant la formation en matière d'exercice de la citoyenneté et la distribution de documents didactiques, ces bureaux encouragent l'examen des traités relatifs aux droits de l'homme et du programme national des droits de l'homme.

67. Ces bureaux, entre autres services, délivrent les pièces d'identité élémentaires. Il peut être difficile de vérifier les résultats de ce service, mais il faut souligner que la détention des pièces appropriées est la clé pour exercer toute une série d'autres droits, tels que l'accès à l'éducation, au marché du travail structuré et bénéficier des prestations relevant des programmes sociaux.

68. Ces deux dernières années, 400 000 personnes ont bénéficié des services fournis par les bureaux, notamment personnes à faible revenu, *quilombos*, communautés autochtones, personnes travaillant dans des conditions proches de l'esclavage. Le Secrétariat spécial aux droits de l'homme a conclu avec des organismes publics et des organisations de la société civile des accords réglant le fonctionnement des 368 bureaux relevant du projet : 20 accords sont aujourd'hui en vigueur et 10 en cours de sélection. Pour compléter cette initiative, un nombre croissant de bureaux sont mis en place par d'autres membres de la fédération.

4. Méthodologie

69. Les données utilisées dans le présent rapport proviennent de diverses sources – recensements nationaux, projets de recherche, documents officiels et autres publications techniques diffusés par des instituts et centres de recherche et par des organismes publics chargés de suivre l'action gouvernementale dans le pays.

70. Les renseignements qui sont ici soumis suivent les directives figurant dans les *Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels – Brésil 23/05*, établies par le Conseil économique et social des Nations Unies. La démarche adoptée pour répondre à chaque point a été la suivante : 1) normes et instruments juridiques en vigueur durant la période; 2) mesures adoptées par les pouvoirs publics et 3) difficultés réelles. Conformément aux recommandations du Comité, les données ont été, autant que possible, ventilées par sexe, race et autres groupes vulnérables.

71. Les principales sources utilisées pour l'établissement du présent rapport émanent des ministères et de deux grands instituts de recherche : l'Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE), chargé des recensements et enquêtes nationaux – notamment l'enquête nationale par sondage sur les ménages (PNAD) – et l'Institut de recherche économique appliquée (IPEA), qui publie des bulletins semestriels sur la politique sociale, ainsi qu'un rapport sur la situation sociale du pays (*Radar Social 2005 et 2006*), des ouvrages et articles présentant des analyses thématiques des enjeux sociaux au Brésil. Les rapports de suivi sur les objectifs du Millénaire en 2004 et 2005, coordonnés par l'IPEA, en constituent également d'importantes sources.

72. Outre ces sources, le rapport contient des évaluations des politiques, rédigé par des spécialistes dans les différents ministères, ainsi qu'une bibliographie sur les sujets traités, des études universitaires et techniques et des résultats de recherche.

73. À cet égard, le rapport présente une analyse tant qualitative que quantitative des différentes politiques sociales mises en œuvre par l'État brésilien ces dernières années, qui sont directement rattachées à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels garantis dans les instruments juridiques nationaux et internationaux.

74. À noter également que, dans l'ensemble du rapport, les montants des dépenses publiques seront corrigés de l'inflation par l'indice moyen IPCA pour les exprimer en valeurs constantes au premier trimestre de 2006. Compte tenu de l'ample variation des taux de change ces dernières années, c'est le taux de change moyen du dollar en 2005 qui servira à la conversion des montants auxquels aura été appliqué l'indice.

5. Établissement du rapport

75. Le deuxième rapport présenté par le Brésil sur l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été élaboré par un groupe de travail intersectoriel coordonné par le Ministère des affaires étrangères, le Secrétariat spécial aux droits de l'homme rattaché au Cabinet présidentiel et l'Institut de recherche économique appliquée. Le groupe de travail comprend des représentants des ministères suivants : éducation, justice, planification, budget et administration, sécurité sociale, santé, culture, urbanisme, science et technologie, développement agricole, développement social et lutte contre la faim, l'environnement, travail et emploi, ainsi que des Secrétariats spéciaux pour la promotion de l'égalité raciale et des politiques en faveur des femmes. Le groupe a également compté sur le concours du parquet fédéral pour les droits des citoyens, qui relève du bureau du procureur général à l'échelon fédéral.

76. L'élaboration du rapport a également bénéficié d'un dialogue établi avec des organisations de la société civile par consultation publique sur le Web. La version préliminaire du texte a été publiée sur le site Internet du Secrétariat spécial aux droits de l'homme, du 6 septembre au 7 novembre, parallèlement à une audience publique organisée au Congrès national à l'initiative du Comité sur les droits de l'homme et les minorités de la Chambre des députés, aux fins d'examen du document par les membres du Congrès et ceux de la société civile.

77. La publication et diffusion de quelque 6 000 exemplaires de l'ouvrage intitulé "Droits de l'homme aujourd'hui : deuxième rapport du Brésil présenté au Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies", en partenariat avec la Caisse d'épargne fédérale, la plus grande banque publique du Brésil, contribueront à faire comprendre que les droits économiques, sociaux et culturels appartiennent au domaine des droits de l'homme. À cet effet, il peut être utile de consulter également des documents tels que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que les observations du Comité de 2003.

6. Coopération internationale en matière de droits de l'homme

78. L'État brésilien attache du prix à la coopération internationale. Il a conclu des centaines d'accords avec des organisations internationales, ses principaux partenaires étant le PNUD, l'UNICEF, l'UNESCO, l'OPS et l'OMS. Ces organisations fournissent un appui technique et financier à l'exécution des mesures gouvernementales, aux études et évaluations visant à mettre en œuvre les droits économiques, sociaux et culturels.

II. APPLICATION DES ARTICLES DE LA CONVENTION

ARTICLE PREMIER

79. Le Brésil a réaffirmé son attachement au principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, condition politique la plus favorable à son développement économique, social et culturel. L'État brésilien a réitéré son attachement à ce principe fondamental des relations internationales qui favorise la paix et la coopération entre les nations à maintes reprises en manifestant sa position aux Nations Unies, dont la Charte proclame le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes comme le fondement de l'équilibre politique mondial. Le Brésil a appuyé la Résolution 3016 (XXVII) de 1972 concernant la souveraineté des États sur leurs ressources, leurs terres et dans leurs eaux côtières, et la Résolution N° 1815 (XVII) du 18 décembre 1962, qui établit les principes permettant de fonder des relations pacifiques et amicales entre les États.

80. Le Brésil a également manifesté sa position dans le domaine international lors des négociations relatives aux projets respectivement de *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* et de *Déclaration américaine des droits des peuples autochtones*. À cet égard, il convient de souligner qu'à la séance d'ouverture du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, en juin 2006, le Brésil a appuyé l'adoption de la Déclaration sur les droits des peuples autochtones (Résolution N° 2006/2 du 29 juin 2006). Dans les négociations relatives à ces deux projets d'instruments internationaux, le Brésil a fondé sa position sur la reconnaissance des droits collectifs et des droits autonomes des peuples autochtones à l'intérieur du pays, quant à l'administration des terres indigènes et l'exploitation des ressources naturelles, ainsi qu'à la possibilité qu'ont ces peuples de participer effectivement à la formulation et l'exécution des politiques relatives à des questions les concernant. La ratification par l'État brésilien, en avril 2004, de la Convention (N° 169) de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants a amélioré la coordination des politiques visant les peuples autochtones et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

81. De plus, ces droits sont consacrés dans la législation brésilienne : l'engagement en matière d'autodétermination des peuples a été intégré dans la Constitution de 1988 (article 4 – Principes fondamentaux). Les articles 231 et 232 de ladite Constitution (chapitre VIII, titre VIII – de l'ordre social) prévoient également l'établissement d'une politique indigéniste. Du point de vue tant de l'autonomie que de l'autodétermination, le droit aux terres traditionnellement occupées par les peuples autochtones est une question essentielle, ces terres offrant des moyens de subsistance et satisfaisant les besoins des rituels autochtones. Organisation sociale, coutumes, langue, croyances et traditions des peuples autochtones sont reconnues, à l'instar de leur droit initial sur les terres qu'ils occupent historiquement et d'où ils ne peuvent être chassés. Par ailleurs, l'exploitation des ressources aquatiques, y compris de leur potentiel énergétique, la prospection et l'extraction des richesses minières par des non Indiens ne peut être autorisée que par le Congrès national après

consultation de la communauté concernée. Quand l'exploitation est autorisée, les Indiens ont droit à une part des bénéfices.

82. L'augmentation du nombre des terres indigènes envisagée par l'État ces dix dernières années atteste le ferme engagement du Brésil. Dans la seule période 2003-2006, ont été réalisés : 1) délimitation¹¹ de 40 zones; 2) déclaration, par le Ministère de la justice, de 18 terres comme terres indiennes et 3) homologation par le Président de la République de 60 actions en déclaration (voir encadré 11 en annexe) portant sur 103 millions d'hectares.

83. La démarcation de la terre indigène *Raposa Serra do Sol* offre un excellent exemple de l'intervention du Gouvernement au nom du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Cette région, berceau ancestral des peuples Macuxi, Wapichana, Ingariko, Taurepang et Patamona, située dans le Nord-Est de l'État du Roraima et limitée par les cours d'eau Tacutu, Mau, Miang et Surumu à la frontière vénézuélienne, compte environ 15 000 habitants. Le 15 avril 2005, le Président de la République a signé un décret qui reconnaît officiellement la déclaration conférant à cette extension la qualité de terre indigène (accordant ainsi un titre de propriété sur plus de 1,7 million d'hectares) et a établi un comité directeur chargé de coordonner la mise en œuvre des initiatives fédérales dans le Roraima.

84. La politique *indigéniste* ne se borne pas à la démarcation et l'homologation des terres. Divers programmes visent à améliorer les conditions d'existence des peuples autochtones. La nette augmentation de la population autochtone brésilienne ces dernières années en est un signe. Elle atteste que les politiques destinées à ces peuples obtiennent de bons résultats, suscitant depuis 1955 une poussée démographique de plus de 350 %, au taux moyen annuel de 3 à 5 %, qui dépasse la moyenne annuelle dans la population non indienne (1,7 %) (voir tableau 19 et figure 5 en annexe). Le total de la population autochtone est ainsi passé de 120 000 en 1955 à 410 000 en 2004. Cet effectif se répartit sur 600 terres indiennes, représente 220 groupes ethniques et 180 langues autres que le portugais, langue officielle du Brésil (voir tableaux 20 et 21 et figures 6 et 7 en annexe) Ces terres, totalisant quelque 103 millions d'hectares, représentent 13 % du territoire brésilien. Selon la Fondation nationale indienne (FUNAI), institution chargée des politiques *indigénistes* au Brésil, 75 % des terres ont déjà été délimitées et le solde en cours de délimitation (voir figure 8 en annexe).

¹¹ Le processus de délimitation des terres indigènes au Brésil, réglementé par le Décret n° 1775/96, comprend plusieurs étapes. La première – **reconnaissance ou délimitation** – commence par la création d'un groupe de travail à cet effet qui, avec la communauté autochtone en cause, réalise des études et des enquêtes sur place pour établir les rapports requis. Dès publication du rapport dudit groupe, la Fondation nationale indienne (FUNAI) est en mesure de recevoir et d'examiner toute revendication de la part de tiers concernant la région concernée. Dans la deuxième phase – **déclaration** –, le Ministère de la justice, conformément au paragraphe premier de l'article 231 de la Constitution fédérale, examine le rapport établi par le groupe de travail et approuvé par la FUNAI, de même que toutes questions soulevées et rend une ordonnance d'administration judiciaire qui déclare la terre en question terre indigène. Dans la troisième phase – **démarcation** –, les frontières du territoire sont établies sur le terrain en fonction de la déclaration du Ministère de la justice et en procédant au défrichage, à l'application de marqueurs géodésiques et azimutaux et à l'installation de poteaux. La quatrième phase – **homologation** – s'achève par la publication d'un décret d'homologation par lequel l'administration publique confirme la légalité de l'ensemble des actes juridiques fondant la procédure de démarcation administrative. La législation brésilienne confère au Président de la République le pouvoir exclusif d'homologuer par décret la démarcation administrative établie par la FUNAI, selon les frontières fixées dans l'ordonnance d'administration judiciaire. Une fois homologuée, la terre indienne doit être enregistrée à l'Office de transcription immobilière et au Secrétariat du patrimoine fédéral.

85. Ultérieurement en 2005, l'État brésilien a signé l'accord relatif à l'observation des recommandations liées à la décision rendue par la Commission interaméricaine des droits de l'homme de l'OEA, qui a imputé à l'État la responsabilité d'une violation des droits lors du meurtre du jeune indien Ovelario Tames par un membre de la police sur le territoire du Roraima, en 1988. Les mesures suivantes ont été prises : 1) versement d'une indemnisation de R\$ 90 000 à la famille de la victime; 2) nomination de défenseurs du peuple fédéraux dans le territoire du Roraima, 3) création d'une zone verte " Ovelario Tames" au centre administratif de Boa Vista, capitale de l'état, à titre symbolique et 4) octroi d'une subvention au projet du *Bureau des droits*, administré par le Conseil *indigéniste* du Roraima, en coordination avec le Secrétariat spécial aux droits de l'homme.

86. À l'échelon national, des réunions régionales et, plus récemment, la Première conférence nationale des peuples autochtones, qui s'est tenue à Brasilia du 12 au 19 avril 2006, ont contribué à formuler une politique *indigéniste* mieux harmonisée avec les particularismes ethniques, socioculturels, économiques et politiques des peuples autochtones. Ce type de réunions représente un moyen inédit qui permet aux peuples autochtones de s'associer aux décisions relatives aux lois et politiques qui les concernent. Quelque 800 représentants autochtones ont été élus par leurs communautés durant les réunions régionales parrainées par la FUNAI. Les réunions régionales ont servi à mettre au point l'examen, à la première conférence nationale, de diverses questions présentant un intérêt pour les communautés autochtones, telles que l'autonomie politique, l'éducation, la santé, l'administration foncière et l'établissement du *Conseil national pour les politiques autochtones*. Les participants, qui représentaient 230 groupes ethniques des cinq principales régions du pays, ont tenu leurs réunions régionales préparatoires dans neuf villes : Maceió (Alagoas); Florianópolis (Santa Catarina); Dourados (Mato-Grosso do Sul); Pirenópolis (Goiás); Cuiabá (Mato Grosso); Manaus (Amazonas); Porto Velho (Rondônia); São Vicente (São Paulo) et Belém (Pará). Entre 1995 et 2006, les fonds alloués à la FUNAI ont augmenté graduellement, excepté en 2000 et 2002 et ont légèrement plus que doublé en 2005 (voir encadré 12 en annexe).

87. Malgré les quelques progrès déjà mentionnés, de nombreux groupes autochtones vivent encore dans des conditions de grande vulnérabilité. Des cas réitérés d'âpres contestations de la part d'entreprises privées et de cultivateurs concernant leurs terres se sont soldés par des meurtres de chefs et des violences policières intolérables lors d'actions en restitution jugées par les tribunaux. La santé des peuples autochtones et les statistiques inquiétantes concernant la mortalité infantile dans des groupes tels que les Guaranis, dans le Mato Grosso méridional notamment, ne manquent pas de préoccuper. Cette situation a exigé la création de groupes de travail d'urgence, auxquels participent des cadres issus du Secrétariat spécial aux droits de l'homme rattaché à la Présidence de la République, du Ministère de la santé, de la FUNAI, de la Fondation nationale pour la santé (FUNASA) et autres institutions gouvernementales.

88. Un autre groupe traditionnel au Brésil est la communauté des *quilombos*, terme qui désigne les descendants des communautés établies par des esclaves fugitifs. Ces communautés ont vécu de tout temps dans des endroits isolés, mais sûrs ou sur des terres reçues en dédommagement de leur travail : Les descendants des *quilombos* se trouvent dans la quasi-totalité des états et participent de l'équation binomiale que constituent l'identité et le territoire. Il ressort d'une enquête réalisée par la Fondation culturelle Palmarès du Ministère de la culture qu'aujourd'hui 743 de ces communautés sont réparties dans tout le Brésil.¹²

¹² Disponible à : www.planalto.gov.br/seppir , site accessible dès le 11 juin 2006.

89. Selon l'article 216, paragraphe 5 de la Constitution, tous les documents et sites contenant des réminiscences historiques des anciens *quilombos* sont classés et l'article 68 (dispositions provisoires) confère des titres de propriété sur les terres aux descendants de *quilombos* qui y résident. Le lien avec la terre est en fait l'élément central, car il garantit le maintien de la culture, des attaches avec les ancêtres, des traditions et du développement matériel.

90. Le Décret N° 4887 de 2003 a réglementé l'enregistrement et la préservation de ces domaines classés. Fondé sur le sens de l'autosensibilisation des *quilombos*, ce décret accorde à ces communautés la possibilité de se définir comme descendants des *quilombos* et d'indiquer la zone qui leur appartient, ce que certifiera la Fondation culturelle Palmarès. Il incombe au Ministère du développement agricole de faire délimiter ou borner les terres occupées par les descendants de *quilombos* et de délivrer les titres de propriété collectifs. Depuis la promulgation du décret, 270 procédures de régularisation des terres ont été ouvertes au nom de 400 communautés.

91. Le décret ci-dessus a fait l'objet d'une action en inconstitutionnalité, dont la demande d'ordonnance préjudicielle a été rejetée par la Cour suprême fédérale. La procédure de contrôle constitutionnel admettant, au Brésil, la présence d'un *Amicus Curiae*, plusieurs organisations de la société civile ont invoqué la constitutionnalité du décret. L'action en inconstitutionnalité a renforcé les pressions visant une prompte régularisation des terres, laquelle est en cours de réalisation.

92. L'instauration du Secrétariat spécial chargé des politiques de promotion de l'égalité raciale (mars 2003) a été décisive pour faire avancer la régularisation des terres *quilombos*, mesure qui a bénéficié d'affectations spéciales au titre du plan quadriennal 2004-2007 et fait l'objet d'un vaste débat avec la société civile. Le programme des *quilombos* du Brésil a établi trois catégories de mesures novatrices : 1) promouvoir l'intervention publique intersectorielle qui vise à canaliser les ressources provenant de différents organismes publics d'une manière harmonieuse, convergente et coordonnée; 2) respecter l'ethnicité des communautés, le programme étant fondé sur le principe que les *quilombos* ont leurs propres actifs sociopolitiques, économiques et culturels, qui sont tous indispensables pour l'édification et l'épanouissement de leur identité et 3) hâter la procédure pour permettre aux communautés de descendants des *quilombos* d'obtenir un titre de propriété sur les terres occupées.

93. Concernant la population rom, les articles 250 et 255 de la Constitution proscrivent toute forme de discrimination arbitraire. De plus, le programme national pour les droits de l'homme (1996-2000) a établi une liste de droits reconnus, notamment respect de l'histoire et la culture rom, soutien aux communes comptant des communautés roms, encouragement à réviser les documents, dictionnaires et manuels qui contiennent des clichés désobligeants envers les Roms et nécessité de favoriser des initiatives didactiques dans ce domaine.

94. Les Roms ont également participé à la mobilisation sociale pour la première Conférence nationale sur la promotion de l'égalité raciale en juillet 2005; leurs besoins sont examinés dans le *Plan national de promotion de l'égalité raciale*, dont l'élaboration est sur le point d'être achevée. Les directives générales du plan sont semblables à celles des trois catégories d'initiatives citées plus haut : 1) adopter des programmes de formation dans des entreprises privées concernant la culture noire, rom et autochtone, en partenariat avec les bureaux du travail régionaux et les mouvements de défense des droits; 2) encourager à faire en sorte que les programmes éducatifs tiennent compte de la diversité culturelle et entretiennent le respect à cet égard; 3) ajouter dans les programmes scolaires l'histoire et la littérature des peuples autochtones, des Noirs, des Roms et

autres minorités, selon les caractéristiques propres à chaque ethnie; 4) former les enseignants des cycles primaire et secondaire à la prévention de la discrimination; 5) inciter, avec le concours d'instituts de développement, à viser des axes de recherche et des travaux de groupes de recherche sur la diversité culturelle et 6) favoriser l'accès aux bourses d'études dans le domaine de l'initiation scientifique, sans limite d'âge pour les descendants d'Africains, les peuples autochtones et les Roms ainsi que les descendants de *quilombos*.

95. Le caractère nomade de la culture rom appelle des directives particulières en matière d'éducation, telles que l'établissement d'une école mobile et itinérante pour alphabétiser les Roms – enfants, adolescents et adultes – grâce à des programmes spéciaux et des enseignants formés aux programmes rapides, efficaces et bilingues – question également abordée à la première conférence.

96. Une demande, présentée par des Roms à ladite première conférence, vient d'être satisfaite par la proclamation du 24 mai comme Journée nationale rom. C'est à cette date que différents clans roms célèbrent dans le monde Sainte Sara Kali, leur patronne. En instaurant cette journée officielle du souvenir, le Gouvernement fédéral favorise une prise en compte des questions roms dans les politiques nationales.

ARTICLE 2

97. La préservation de l'égalité réclame l'interdiction de la discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique ou l'orientation sexuelle et visant des personnes handicapées, âgées, des repris de justice et des étrangers. En outre, l'État brésilien a adopté des mesures concrètes pour encourager à préciser les droits individuels, même si les violations liées à la discrimination persistent.

A. Mesures adoptées pour l'exercice progressif du droit à l'égalité

98. Différentes mesures législatives et gouvernementales visant la protection des groupes vulnérables ont été adoptées par l'État brésilien depuis la soumission du premier rapport sur l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

99. Trois secrétariats spéciaux, rattachés au Cabinet présidentiel, de rang ministériel, ont été créés en 2003 : le *Secrétariat spécial aux droits de l'homme (SEDH)*, le *Secrétariat spécial chargé des politiques de la femme (SPM)* et le *Secrétariat spécial chargé des politiques de promotion de l'égalité raciale (SEPPIR)*.

100. Le SEPPIR est chargé d'exécuter les dispositions relatives à l'égalité ethnique et raciale du droit international sur les droits de l'homme et de la Constitution brésilienne. Son activité globale pour combattre les inégalités raciales dans les actions gouvernementales nécessite une coordination avec d'autres sphères publiques. Ses travaux seront abordés dans le présent rapport pour chaque droit examiné dans une perspective raciale.

101. Le Conseil national pour la promotion de l'égalité raciale, également créé en 2003, comprend 17 représentants de ministères, 20 de la société civile et trois personnalités expertes dans le domaine des relations raciales. Présidé par le Secrétariat spécial pour la promotion de l'égalité raciale, le Conseil a pour objet de soumettre des orientations sur la promotion de l'égalité raciale à l'échelle nationale, en s'attachant à la population noire et aux autres groupes ethniques de la population brésilienne, ainsi que de lutter contre la discrimination et les inégalités raciales, notamment dans les domaines économique, financier, social, politique et culturel.

102. Un Forum intergouvernemental pour la promotion de l'égalité raciale (FIPIR) a été instauré en mai 2004; il est formé de différents organes administratifs des états et des communes, d'entreprises et d'organisations non gouvernementales. Son objet consiste à coordonner les efforts visant à lutter contre les inégalités raciales. En 2006, il comprenait 23 états et 427 communes – dont 184 de ces dernières comptaient sur l'appui d'une structure officielle –, l'ensemble s'occupant de créer des emplois et des sources de revenu, ainsi que de promouvoir la santé, l'éducation et le développement socioéconomique de la population noire. La coordination entre le SEPPIR et le forum intergouvernemental permet de mettre en œuvre toute une série d'initiatives, y compris la formation de cadres, l'assistance technique à l'élaboration de plans locaux de promotion de l'égalité raciale et l'échange de bonnes pratiques.

103. La première Conférence nationale sur la promotion de l'égalité raciale, citée au sujet de l'article premier, a donné lieu à 27 réunions locales organisées dans les états et le District fédéral, qui ont été suivies par quelque 90 000 participants de tout le pays. Plus de 2 000 délégués et membres invités y ont participé pour débattre les questions relatives à la réalisation de l'égalité raciale en vertu du *Plan national pour l'égalité raciale*, actuellement examiné par le Chef de Cabinet de la Présidence de la République, qui le rendra conforme aux normes requises.

104. Les efforts du Brésil tendant à progressivement mettre en œuvre les droits propres aux groupes raciaux sont attestés, sur le plan international, tant par le soutien et les fonds accordés par la Commission interaméricaine des droits de l'homme au Secrétariat spécial pour les droits des personnes d'ascendance africaine et contre la discrimination raciale que par le fait que le Brésil préside le groupe de travail chargé d'élaborer le Projet de convention interaméricaine contre le racisme et toutes les formes de discrimination et d'intolérance. Le Brésil a aussi accueilli, en juillet 2006, la Conférence régionale des Amériques sur les progrès et les défis concernant le plan d'action contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance connexe, à laquelle ont participé 350 personnes de 21 pays, ainsi que la Conférence des intellectuels d'Afrique et de la diaspora (II CIAD), qui a rassemblé 350 participants de 53 pays.

105. Eu égard à la protection des homosexuels (homosexuels, lesbiennes, bisexuels, transsexuels et intersexuels - GLBT), il convient de mentionner le programme intitulé *Brésil sans homophobie – Programme de lutte contre la violence et la discrimination envers les GLBT et promotion des droits citoyens des homosexuels* – qui invite à concevoir des mesures visant à protéger et promouvoir les droits à la sécurité, à l'éducation, à la santé, au travail, à la culture, des politiques en faveur des jeunes et des femmes et des politiques contre le racisme et l'homophobie. En 2004, le Gouvernement fédéral a affecté R\$ 200 000 à l'exécution de ce programme : cette allocation a été portée à R\$ 2,9 millions en 2005 et à R\$ 7 019 087 en 2006, grâce aux amendements votés par le Congrès à cet effet.

106. Parmi les initiatives en cours pour prévenir la violence, la discrimination et les meurtres dont fait régulièrement l'objet ce groupe vulnérable de la population brésilienne, on mentionnera la création de centres de consultation sur les droits de l'homme. Gérés au titre d'un partenariat entre administrations aux échelons fédéral, des états et des communes et organisations de la société civile, il en existe aujourd'hui 17 et deux seront ouverts prochainement. Un réseau qui relie ces centres et des bureaux d'assistance juridique a également été établi en 2006 afin de chercher des solutions judiciaires ou extrajudiciaires aux différends qui opposent les membres de ce groupe. Un dispositif novateur pour l'administration permanente du programme "Brésil sans homophobie" en est, grâce à un accord avec la Caisse d'épargne fédérale (Caixa Econômica Federal), au stade final de mise en œuvre, laquelle est prévue en 2006.

107. Le Congrès national a joué un rôle éminent fondamental dans le débat sur les droits des homosexuels. En vue de systématiser les propositions de modifications législatives, un *Groupe parlementaire sur la libre expression sexuelle* a été établi en 2004. Ce groupe examine actuellement un projet de loi visant à sanctionner la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

108. De nombreuses décisions de justice ont été rendues pour protéger les droits des GLBT; ainsi, récemment, une décision a ordonné la suppression du signal d'une chaîne de télévision gratuite qui n'avait pas respecté l'ordonnance lui demandant de supprimer de l'antenne un programme à tendance homophobe et lui a assigné un temps de diffusion pour accueillir les réactions du public pendant 60 jours.

109. Les efforts tendant à affermir les droits des homosexuels se retrouvent également dans des initiatives prises par le Brésil à l'échelon international. En 2003 et 2004, l'État brésilien a présenté à la Commission des droits de l'homme des Nations Unies un projet de résolution qualifiant la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle de violation des droits de l'homme. Le climat parlementaire a empêché cette initiative d'aboutir; elle n'a toutefois pas été mise à l'écart de la politique étrangère brésilienne, comme en atteste le fait que la non-discrimination envers les homosexuels a été inscrite au programme des quatrième et cinquième réunions de hauts fonctionnaires du MERCOSUR spécialisés en matière de droits de l'homme (RAADH), tenues respectivement en juin et en août 2006, à la suite d'une proposition du Brésil. À noter également qu'un groupe de travail chargé des questions de discrimination fondées sur l'orientation sexuelle a été établi au sein des RAADH, à la suite d'une autre proposition brésilienne.

110. Concernant les personnes handicapées, le Brésil a pris des mesures visant à intégrer plus de 24 millions de Brésiliens ayant des besoins particuliers et leur garantir ainsi leur participation effective à la vie du pays.

111. L'accessibilité, qui suppose non seulement le droit à une plus grande autonomie locomotrice, mais également la possibilité de bénéficier des réseaux de services (éducation, transport, culture, loisirs, etc.) et d'information (télévision, presse, bibliothèque, Internet, etc.) est au nombre des droits propres aux personnes handicapées. Cette possibilité, qui exige l'adaptation des espaces communs aux besoins de la population, repose sur le principe de la *conception universelle*, le seul qui tienne compte des différences anthropométriques et sensorielles entre les gens.

112. L'engagement de l'État brésilien concernant l'accessibilité a été réaffirmé en décembre 2004, avec la publication du décret d'application N° 5296 de deux lois fédérales en la matière (lois N° 10048/00 et 10098/00). Le décret contient des dispositions détaillées sur les nécessités architectoniques et urbanistiques pour garantir l'accessibilité des transports, de l'information et des communications, ainsi que sur l'assistance technique (instruments, équipements ou techniques adaptés ou conçus spécialement pour améliorer le quotidien des personnes handicapées). Les activités ci-après sont subordonnées aux normes établies dans le décret : 1) approbation de projets et travaux d'intérêt public ou collectif; 2) octroi de concessions, de permis, d'autorisations, ou concession de licences de tout type; 3) approbation de financements subventionnels de projets par accords, ententes et contrats et 4) octroi d'une garantie fédérale aux entités publiques ou privées qui souhaitent obtenir des prêts et financements internationaux.

113. Afin d'assurer le respect de ses dispositions, le décret attribue les compétences et fixe les mesures que doivent adopter, selon un calendrier précis, les entités de l'administration publique et

les concessionnaires des services publics. Il dispose également en matière de sanctions administratives, civiles et pénales applicables à l'inobservation de ces normes. Il faut souligner que les véhicules publics et autres moyens de transports publics, qui sont actuellement en service dans le pays, doivent être adaptés aux normes d'ici deux ans. Quant aux services téléphoniques, les entreprises doivent mettre à la disposition du public des appareils adaptés aux personnes sourdes ou malentendantes et aux utilisateurs de chaises roulantes et prévoir des centres de télécommunications fonctionnant jour et nuit dans tout le pays.

114. Un rapport du *Centre de réadaptation internationale*, organisation non gouvernementale, publié en août 2004 – quelques mois avant le décret – place le Brésil parmi les cinq pays des Amériques soucieux de n'exclure personne. Cette évaluation favorable des mesures brésiliennes destinées aux personnes handicapées se fonde sur divers éléments, tels que législation en matière de protection, actions sectorielles bien structurées (dans les domaines de la protection sociale, de l'éducation, de la formation professionnelle, des soins de santé et de la prévention des déficiences) et mobilisation sociale à cet effet.

115. L'adjonction du *programme national d'accessibilité* au Plan quadriennal 2004-2007, grâce aux efforts de l'*Office national de coordination pour l'intégration des personnes handicapées* (CORDE), rattaché au *Secrétariat spécial aux droits de l'homme*, a mis cette question sur le devant de la scène nationale. L'objet du programme est d'accroître la coordination et d'encourager des initiatives, en particulier par la formation et la spécialisation du personnel technique et des assistants sociaux en matière d'accessibilité, ainsi que de sensibiliser à cette question.

116. La première Conférence nationale sur les droits des personnes handicapées, organisée en mai 2006, a porté sur le thème *Accessibilité : votre part de responsabilité*. Elle a été suivie par 1 500 participants – délégués, membres invités et observateurs internationaux. À cette occasion, une campagne a été lancée sur le thème, conjointement par les pouvoirs publics, les entités privées et la société civile. Les participants ont également approuvé des propositions qui servent à élaborer le plan national sur les droits des personnes handicapées.

117. La protection accordée aux personnes handicapées a des incidences au plan international également. L'élaboration de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées, à l'examen depuis 2002, a été achevée en décembre 2006 au Conseil économique et social des Nations Unies. La mission permanente du Brésil auprès de l'Office des Nations Unies à Genève a concrètement participé à ces travaux, qui ont bénéficié des communications d'organes gouvernementaux brésiliens, tels que l'*Office national de coordination pour l'intégration des personnes handicapées* (CORDE) et le *Conseil national pour les droits des personnes handicapées* (CONADE), l'un et l'autre rattachés au Secrétariat spécial aux droits de l'homme, du Cabinet présidentiel. En 2005 et 2006, le CORDE a envoyé des spécialistes, des observations et des documents sur le sujet pour contribuer à la formulation d'une position officielle aux sessions du Comité de rédaction ad hoc du Conseil économique et social. Également en décembre 2005, le CORDE a, en vertu d'un accord avec l'Institut Paradigma, organisation non gouvernementale, organisé un séminaire visant à établir une proposition de base à soumettre au Gouvernement brésilien et à la société civile. Le texte a été arrêté à la réunion du Comité en août 2006 en vue d'être soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies le 30 mars 2007, où il a été signé par le représentant du Brésil.

118. L'importance attachée à la législation brésilienne qui garantit les droits des personnes handicapées n'a pas encore permis de faire disparaître dans le pays les lieux et services publics qui demeurent inadaptés. Les dispositions du décret N° 5296 de 2004 ne seront efficaces qu'en

fonction de l'engagement des différents secteurs de l'État et de la société brésilienne à diffuser la notion d'accessibilité.

119. Les droits des enfants et des adolescents sont préservés par des dispositions réglementaires qui les considèrent comme des personnes en devenir. Selon l'article 227 de la Constitution fédérale, il est du devoir de la famille, de la société et de l'État, d'assurer à l'enfant et à l'adolescent le droit à la vie, à la santé, à l'alimentation, à l'éducation, aux loisirs, à la formation professionnelle, à la culture, à la dignité, au respect, à la liberté et à la coexistence familiale et communautaire. L'importance cruciale de cette question est exprimée dans les instruments suivants des Nations Unies que le Brésil a ratifiés : 1) Convention relative aux droits de l'enfant; 2) Ensemble de règles minima concernant l'administration de la justice pour mineurs (Règles de Beijing); 3) Principes directeurs pour la prévention de la délinquance juvénile; 4) Règles minima pour la protection des mineurs privés de liberté.

120. Au plan national, la loi relative aux enfants et aux adolescents de 1990 est connue dans le monde pour sa conformité aux principes de protection consacrés par la Convention relative aux droits de l'enfant. Il contient des règles spéciales en matière civile, pénale, du travail, administrative et de procédure pour aborder la situation de vulnérabilité des enfants, en application de la doctrine relative à la protection.

121. Parallèlement à la législation, un ensemble d'institutions sont chargées de promouvoir et garantir ces droits : le *Conseil national des droits des enfants et des adolescents* (CONANDA), où siègent des organismes publics et la société civile et qui administre le *Fonds national pour l'enfance et l'adolescence*; à l'échelon fédéral, le *Sous-secrétariat aux droits de l'enfant et de l'adolescent* est rattaché au Secrétariat spécial aux droits de l'homme, du Cabinet présidentiel.

122. La protection des droits des enfants et des adolescents nécessite une décentralisation des institutions. Ainsi, la plupart des états ont leur propre conseil pour les droits des enfants et des adolescents. La loi relative aux enfants et aux adolescents prévoit un important mécanisme de contrôle social : chaque commune devrait à ce titre établir au minimum un conseil de surveillance de cinq membres élus par la communauté locale pour un mandat triennal. Il s'agit d'un organe permanent, autonome et sans pouvoir juridictionnel, chargé de veiller au respect des droits des enfants et des adolescents.

B. Mesures gouvernementales

123. Donnant suite à la reconnaissance par les cours suprêmes fédérales que le droit de chacun à avoir un nom participe de la notion de dignité de la personne humaine¹³, une *campagne nationale visant l'enregistrement des naissances*, coordonnée par des organismes publics et la société civile a été lancée pour permettre à des milliers de Brésiliens d'être enregistrés. Un extrait d'acte de naissance étant la clé pour exercer les droits et bénéficier des mesures publiques, le renforcement de l'enregistrement des naissances comblera une lacune.

124. Le plan intitulé "*Le Président, un ami des enfants*" est fondé sur le document *Un monde digne des enfants*, qui récapitule les débats à la Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies consacrée aux enfants en 2002. Ce programme, qui fait partie du Plan quadriennal 2004-2007 et dispose d'un budget s'élevant à R\$ 55,9 milliards, vise à promouvoir des vies saines, une éducation de qualité, la protection contre les sévices et la violence, et la lutte

¹³ Recours extraordinaire n° 248.869, Mauricio Corrêa, rapporteur, Diário de Justiça 12/03/04.

contre le VIH/SIDA. Pour faire respecter ces engagements, le Gouvernement fédéral a défini 16 objectifs qu'il compte atteindre grâce aux 200 initiatives lancées par différents ministères (voir encadré 13 en annexe).

125. Enfin, il convient de noter la création du *Disque Denúncia Nacional de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes* (système national de dénonciation par téléphone pour combattre les sévices et l'exploitation sexuelle envers les enfants et adolescents) qui fournit un numéro de téléphone gratuit utilisable dans tout le pays. Ce service reçoit des plaintes alléguant des violences sexuelles, physiques et psychologiques envers des enfants et adolescents, qu'il transmet aux autorités pertinentes, tout en préservant l'anonymat. Ce numéro peut être composé pour obtenir des informations sur les conseils de surveillance et leur fonctionnement, le numéro de téléphone du bureau le plus proche du domicile, ainsi que pour fournir des renseignements sur les enfants et adolescents disparus et signaler des cas de traite de personnes. Depuis mai 2003, ce service a reçu plus de 120 000 appels provenant de 2 500 communes et transmis 17 000 plaintes aux services du parquet et de la défense. Grâce au *Disque Denúncia*, la société brésilienne peut contribuer à protéger les enfants et adolescents du pays. Le numéro à composer – 100 – est facile à retenir; l'anonymat est préservé et une campagne publicitaire intense a été réalisée le 18 mai 2006.

126. Les jeunes adultes se trouvent dans les mêmes conditions de vulnérabilité que les enfants et adolescents. Une politique nationale diversifiée a été lancée le 1^{er} février 2005 à l'intention de ce groupe social, portant sur l'établissement : 1) du *Conseil national pour la jeunesse*; 2) du *Secrétariat national à la jeunesse* rattaché au Secrétariat du Cabinet présidentiel et 3) de la *politique nationale en faveur des jeunes* et du *programme national pour l'intégration des jeunes adultes (Pro-Jovem)*.

127. L'attention portée en priorité aux jeunes satisfait les demandes émanant de différentes catégories de mouvements sociaux de jeunes, d'organisations de la société civile et d'initiatives du pouvoir législatif. Il incombe au Conseil national pour la jeunesse de proposer, en les définissant, des orientations quant à l'action des pouvoirs publics visant à promouvoir des politiques en faveur des jeunes. Le Secrétariat national à la jeunesse a coordonné et présenté des programmes et mesures du Gouvernement fédéral destinés aux jeunes. Le principal de ces programmes, *Pro-Jovem*, sera abordé au titre de l'article 6.

128. Concernant le groupe fortement vulnérable d'adolescents délinquants, l'adoption en 2006 du système national de suivi socioéducatif – Sinase – a marqué un pas important. Le Sinase est le fruit d'une collaboration entre différents secteurs de l'administration, de représentants d'organisations et de spécialistes. Il contient une série de directives destinées aux unités d'internement et définit les fonctions et responsabilités des administrations publiques de l'État fédéral et des communes à l'égard des jeunes délinquants; il oriente les mesures socioéducatives en fixant des critères pédagogiques et des conditions minimales touchant le fonctionnement des institutions. Entre autres mesures adoptées au titre du plan, on citera le rattachement des classes dispensées dans les unités d'internement au système scolaire de chaque état; l'adoption d'un modèle d'architecture pour les centres, qui prévoit des espaces réservés aux sports, aux ateliers culturels et de formation. Le Sinase recommande expressément de placer les adolescents en liberté surveillée plutôt qu'en détention. Le système réaffirme la directive émanant de la loi relative aux enfants et aux adolescents quant à la nature pédagogique des mesures socioéducatives.

129. Les personnes âgées sont également l'objet de droits et de mesures particuliers. L'article 230 de la Constitution fédérale dispose que la famille, la société et l'État ont le devoir de protéger les personnes âgées en assurant leur participation à la vie publique locale. La politique nationale relative aux personnes âgées (loi N° 8842/94) et la récente loi relative aux personnes âgées (loi N° 10741/2003) constituent d'importants jalons pour améliorer la qualité de vie de ce groupe social. La protection accordée par l'État donne aux personnes de plus de 60 ans les avantages suivants : priorité en matière de services publics, gratuité des médicaments, interdiction d'adapter les primes d'assurance maladie à l'âge, gratuité des transports en commun et demi-tarif pour les billets de manifestations culturelles. Certains comportements envers les personnes âgées (discrimination, abandon, mauvais traitement) sont qualifiés de délits passibles d'une peine de détention allant de deux mois à 12 ans.

130. Par ailleurs, un institut national pour les droits des personnes âgées a été créé en 2002. Il est formé d'un nombre égal de représentants des pouvoirs publics et de la société civile. Il encourage la coordination entre les différents secteurs des organes de contrôle public et sociaux en matière de proposition et d'exécution des politiques visant les aînés.

131. Le *Plan d'action pour combattre la violence envers les personnes âgées*, coordonné par le Secrétariat spécial aux droits de l'homme, est en cours d'exécution. En 2006, entreront en fonction cinq centres de consultation sur la prévention de la violence et des mauvais traitements à l'encontre des personnes âgées, grâce à la coordination entre les états, les communes et des organisations de la société civile.

132. La première Conférence sur les droits des personnes âgées, tenue en mai 2006, a eu pour thème *la constitution d'un réseau de protection et de défense des personnes âgées*. Précédée de réunions régionales, organisées dans chaque état et le District fédéral, la Conférence a rassemblé quelque 700 délégués de l'administration publique et la société civile. Elle a fourni l'occasion d'examiner des questions telles que violence, santé, protection sociale, éducation, loisirs, culture et financement d'initiatives gouvernementales.

133. L'Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE) estimant que, dans 20 ans, le Brésil occupera le sixième rang mondial de la population la plus âgée, le pays fait partie du front mondial de lutte pour les droits des aînés. Au titre du suivi de la deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement, tenue par les Nations Unies à Madrid en 2002, le Brésil accueillera en 2007 la *Conférence intergouvernementale d'Amérique latine et des Caraïbes sur le vieillissement (Madrid+5)*, qui permettra d'évaluer le Plan d'action international sur le vieillissement.

134. Concernant la population carcérale au Brésil, question qui préoccupe le Comité, on estime à 300 000 l'effectif d'hommes et de femmes qui relèvent actuellement du système pénal, dont 40 000 exécutent leur peine en régime de semi-détention. Le manque de places, important, a suscité des mesures gouvernementales ciblées qui ont permis de réduire la pénurie de 111 000 à 90 000.

135. La législation sur l'exécution des peines permet de réduire leur durée pour les détenus participant à des activités professionnelles ou éducatives : trois jours consacrés à ces activités réduisent la peine d'un jour. Les détenus qui travaillent perçoivent une rémunération minimale fixée par la loi. D'après les données émanant du Ministère de la justice, quelque 50 000 détenus bénéficient actuellement de la thérapie par le travail.

136. La loi N° 872/90, ou loi sur les crimes odieux, dispose que pour certains délits (vol à main armée, homicide qualifié, chantage par enlèvement ou viol, torture, trafic de drogue, terrorisme) la peine doit être exécutée en régime cellulaire. La Cour suprême fédérale a décidé, en février 2006, que cette disposition s'oppose à l'individualisation de la peine, droit fondamental des détenus. Selon la Cour, il incombe en fait à l'État de tenir compte des particularités du condamné dans l'exécution de sa peine.

137. Il faut souligner qu'en règle générale, le système pénitentiaire relève des états qui forment la fédération et doivent suivre les directives émises par le Conseil national de politique criminelle et pénitentiaire. Le Gouvernement fédéral a commencé en 2003 à mettre en place le système pénitentiaire fédéral par la construction de cinq pénitentiaires fédéraux, soit un par région. Le premier – l'unité de Catanduvás – a été ouvert en 2006, dans l'état de Paraná, région méridionale.

138. Enfin, les droits conférés aux étrangers méritent mention. L'immigration est un facteur important pour appréhender le tissu social du Brésil. Les afflux d'émigrés africains et européens ont contribué au multiculturalisme qui caractérise le pays. Toutefois, ces dernières années, le Brésil est devenu une importante source d'émigrants. Les statistiques du Ministère de la justice indiquent qu'environ 1,5 million d'étrangers vivent aujourd'hui au Brésil et que quelque 3,5 millions de Brésiliens résident à l'étranger, en particulier aux États-Unis, en Europe, au Japon, au Canada, en Australie, en Nouvelle-Zélande et au Paraguay.¹⁴

139. La Constitution garantit à tous les Brésiliens et tous les étrangers résidant au Brésil un traitement égal.¹⁵ La reconnaissance des droits fondamentaux aux étrangers se trouvant sur le territoire du Brésil dicte la politique pénale à leur égard, qui interdit l'extradition¹⁶ d'étrangers poursuivis pour crimes politiques ou leur extradition vers d'autres pays où ils encourent la peine capitale.

140. Eu égard à l'exécution d'une peine par un étranger condamné au Brésil, le Ministère de la justice s'est montré favorable à la signature de traités sur le transfert de prisonniers, qui permet aux étrangers condamnés à une peine privative de liberté au Brésil d'exécuter leur peine dans leur pays d'origine : de même, les Brésiliens condamnés à l'étranger pourraient exécuter leur peine sur le territoire brésilien. Ces traités contiennent une disposition majeure qui autorise les condamnés à exécuter leur peine dans leur pays d'origine, près de leur famille et de leurs concitoyens. En fait, il est fondamental que le système pénitentiaire chargé de réhabiliter les détenus soit identique à celui qui existe à l'endroit même où ils seront réintégrés dans leur communauté après exécution de la peine.

141. L'effectif d'étrangers sur le territoire brésilien comprend 2 978 réfugiés politiques originaires de 50 pays. Le plus grand nombre vient d'Angola (1 692), suivi du Libéria (258), de la République démocratique du Congo (186), de la Sierra Leone (161), de Cuba (90), de Colombie (83), d'Iraq (72), de Serbie (48) et du Pérou (40). Compte tenu des directives du premier

¹⁴ Source : Ministère de la justice, www.mj.gov.br (étrangers), mai 2006.

¹⁵ L'expression "étrangers résidant" s'entend au sens de la Cour suprême fédérale et de la doctrine d'une manière exhaustive et s'applique à tous les étrangers présents sur le territoire du Brésil : selon la première phrase de l'article 5 de la Constitution fédérale, les étrangers résidant dans le pays bénéficient des mêmes droits et garanties fondamentaux (HC74051 – juge Marco Aurélio, rédacteur des jugements, *Diário Judicial*, 20/09/96).

¹⁶ L'extradition des Brésiliens est interdite, excepté concernant les citoyens naturalisés, pour des délits de droit commun commis avant la naturalisation ou pour implication avérée dans le trafic de drogue.

programme national pour les droits de l'homme, les mécanismes d'application de la législation sur les réfugiés ont été mis en place par adoption de la loi N° 9474. En 1988, le Conseil national pour les réfugiés (CONARE) a été établi en tant qu'organe habilité à formuler des instructions réglementaires concernant l'application de ladite loi.

142. Les mentions relatives à l'égalité raciale et aux groupes vulnérables, tels qu'homosexuels, personnes handicapées, enfants et adolescents, jeunes, personnes âgées et étrangers, seront complétées de données ventilées à l'appui de l'examen de chaque article. Les autres groupes non cités au titre du présent article seront également abordés plus loin. Ainsi, l'article 3 offrira l'occasion d'informer sur l'égalité entre hommes et femmes.

ARTICLE 3

143. Prévue dans le cadre législatif brésilien (traités ratifiés, article 5.I de la Constitution et lois ordinaires), l'égalité entre hommes et femmes, en matière de droits et d'obligations, n'est toutefois pas encore effective dans la société brésilienne.

144. Concernant les droits économiques, sociaux et culturels, les femmes, qui en général sont parvenues à un meilleur degré d'instruction que les hommes, demeurent cependant confinées dans des emplois moins intéressants et reçoivent une moindre rémunération et protection sociale. Les travailleuses comptent huit années de scolarisation, les hommes sept (enquête nationale par sondage sur les ménages - PNAD); pourtant, quelque 17 % d'entre elles sont des employées de maison – exposées ainsi à la précarité, l'exploitation et la faible rémunération (salaire moyen inférieur au salaire minimum) dans des conditions rarement structurées. En général, le salaire horaire moyen perçu par les femmes équivaut à 80 % seulement de celui touché par les hommes; cet écart s'élargit avec l'élévation du degré d'instruction : les femmes comptant douze ans ou plus de scolarisation ne perçoivent que 60 % de la rémunération des hommes de même niveau éducatif (voir article 7).

145. Enfin, il importe de souligner la question de la violence familiale qui a de lourdes conséquences sur la vie des femmes. Il ressort d'une étude nationale, réalisée en 2001 par la Fondation Perseu Abramo, que 19 % des femmes interrogées ont répondu spontanément qu'elles ont été victimes d'actes de violence. Le fait de montrer une liste des différents types d'agressions a fait passer cette proportion à 43 %. En fonction de cette étude, 2,1 millions au moins de femmes seraient battues chaque année au Brésil, soit toutes les 15 secondes. Cette violence, qui revêt de nombreuses formes (physiques, psychologiques, morales, sexuelles, atteintes au patrimoine) tient à l'inégalité des rapports de force et de hiérarchie entre hommes et femmes dans tous les domaines de l'existence, tout particulièrement dans la sphère privée, qui traduit la persistance des inégalités entre les sexes dans la société brésilienne.

A. Mesures adoptées pour l'exercice progressif du droit à l'égalité entre hommes et femmes

146. Diverses politiques et modifications législatives ont été mises en œuvre pour promouvoir une égalité réelle entre hommes et femmes. Le Brésil est partie à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes depuis 1984 et a ratifié, en 2002, le Protocole facultatif à cette Convention, qui permet de soumettre des demandes individuelles au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Depuis 1995, le Brésil est également partie à la *Convention interaméricaine pour la prévention, la sanction et l'élimination de la violence contre la femme (Convention de Belém do Pará)*. La Convention interaméricaine,

le premier instrument international de protection des droits de l'homme, reconnaît dans la violence envers les femmes un phénomène généralisé qui touche nombre de femmes sans distinction de race, d'origine, de religion, d'âge ou de tout autre facteur. Le Brésil a appuyé en 1993 la *Déclaration de Vienne sur les droits de l'homme* (qui condamne la violence envers les femmes et affirme que les droits des femmes et des jeunes filles constituent un élément inaliénable, indispensable et indivisible des droits humains universels); la *Déclaration de 1993 sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes*, la *Déclaration du Caire de 1994 sur la population et le développement* et la *Déclaration et le Programme d'action de Beijing de 1995*, approuvés à la quatrième Conférence mondiale sur les femmes. En outre, en mars 2006, le Brésil a ratifié le *Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants*.

147. Parmi les modifications législatives, il faut souligner la suppression de l'expression "femme honnête" aux articles 215 et 216 du Code pénal qui portent sur la séduction dolosive et l'attentat à la pudeur. Auparavant, pour caractériser un délit, les femmes devaient prouver leur "*honnêteté*". Sur recommandation du *Comité des droits économiques, sociaux et culturels*, la loi N° 11106/05 a éliminé cette expression et augmenté la peine de moitié si l'auteur du délit est parent de la victime, conjoint, concubin, employeur ou a un rapport de dépendance de toute autre nature avec elle. Cette loi a conduit à d'autres modifications importantes : 1) l'article 231 du Code pénal, qui qualifie de délit la seule "traite des femmes" aux fins de prostitution, considère désormais comme infraction "la traite des personnes" dont hommes et femmes peuvent être victimes; 2) l'article 231-A qualifie d'infraction le fait d'encourager, de faciliter ou d'y aider, sur le territoire du Brésil, le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil d'une personne dans l'intention de la livrer à la prostitution; 3) l'article 227, qui porte sur le délit consistant à inciter une personne à satisfaire la luxure d'autrui, fait du sujet passif un agent de l'acte délictueux, aux fins de détermination des sanctions et 4) l'article 148, qui concerne le délit d'enlèvement et de séquestration arbitraire, rend désormais la sanction applicable au concubin de la victime s'il est l'auteur du délit ou si le délit vise des fins de débauche. Enfin, les cas où il est renoncé aux poursuites quand la victime contracte mariage avec l'auteur de l'acte ou un tiers et les délits de séduction d'une jeune fille, d'enlèvement d'une femme honnête, d'enlèvement d'une mineure par consentement et d'adultère ont été abrogés.

148. À la suite des modifications du Code pénal, la loi N° 10886/2004 a élargi la portée de l'article 129 dudit code concernant les violences et voies de fait, pour permettre d'instituer un type particulier de violence familiale. La loi définit le délit de violence familiale, prévoit l'emprisonnement de six à 12 mois pour l'agresseur et ajoute un tiers de la peine si des blessures ou la mort résultent des violences et voies de fait, quand le délit est commis par un parent ou concubin de la victime ou par quiconque a vécu proche de la victime.

149. Des changements ont également eu lieu dans le droit civil. Le nouveau Code civil (loi N° 10406/02), entré en vigueur au début de 2003, ne contient plus les dispositions anachroniques qui traitaient les femmes avec mépris. L'article premier dispose désormais que tous les individus – et non pas seulement les hommes comme il était écrit dans le Code de 1916 – ont des droits et obligations. Le nouveau code a mis un terme au droit dont bénéficiait l'homme de demander l'annulation du mariage si l'épouse n'était plus vierge au moment du mariage, de même qu'à la faculté du père de déshériter une fille "malhonnête". La puissance dite "paternelle" le cède à la puissance "familiale"; dans l'hypothèse d'une séparation des parents, la garde des enfants n'est plus systématiquement accordée à la mère, le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant ou

l'adolescent devant primer; tant l'homme que la femme peuvent adopter pour nom de famille celui du conjoint, alors que le code antérieur autorisait seule la femme à changer de nom.

150. Dans le même domaine des nouveautés législatives, conformément aux recommandations formulées par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes à sa 29^e session et à celles figurant dans le rapport au fond N° 51/01 (affaire Maria da Penha), établi par la Commission interaméricaine des droits de l'homme, abordant la nécessité d'adopter une loi sur la violence familiale et des mesures visant à prévenir et combattre la violence envers les femmes, le pouvoir exécutif a soumis, en 2004, un projet de loi qui réprime la violence familiale et conjugale envers les femmes au Brésil. Cette loi, adoptée le 7 août 2006 sous le N° 11340, est connue sous le nom de "loi Maria da Penha". Elle prévoit des mécanismes de répression de la violence familiale et conjugale à l'encontre des femmes et fixe des mesures de protection et d'assistance aux victimes, ainsi que des sanctions pour les auteurs. Le texte a été mis au point après débat entre organismes publics et représentants de la société civile : signe que le Secrétariat spécial chargé des politiques de la femme s'est soucié d'assurer que le projet soit établi sur des bases démocratiques et avec une large participation de la société.

151. Relevant du pouvoir exécutif et parallèlement à la création du *Secrétariat spécial chargé des politiques de la femme*, il convient de rappeler l'existence du Conseil national pour les droits des femmes. Établi 21 ans plus tôt, il a été réorganisé en 2003 en vue d'offrir aux travailleuses la possibilité d'y siéger. Ultérieurement, ont été encouragés la création d'un mécanisme d'exécution des politiques aux divers échelons fédéraux, ainsi que l'établissement de conseils complémentaires des états et des communes pour les droits des femmes. Il faut en outre mentionner la première Conférence nationale sur les politiques en faveur des femmes tenue à Brasilia en juillet 2004, qui a rassemblé plus de 2 000 femmes, déléguées et observatrices, de tout le pays. Plus de 120 000 femmes ont participé à l'organisation de cette conférence lors de séances plénières municipales et régionales et de réunions dans les 27 états et le District fédéral. La Conférence a permis d'approuver les directives suivies dans l'élaboration du plan national sur les politiques en faveur des femmes.

152. Le Plan national sur les politiques en faveur des femmes, élaboré en 2004 par un groupe interministériel, où des membres du *Conseil national pour les droits des femmes* représentaient la société civile, comprend cinq domaines stratégiques : 1) autonomie, égalité en matière d'emploi et citoyenneté; 2) éducation sans exclusive et non sexiste; 3) santé, droits sexuels et droits génésiques des femmes; 4) lutte contre la violence envers les femmes et 5) administration et suivi du plan. Les initiatives relevant de ces cinq secteurs sont mises en œuvre par 22 entités fédérales qui se sont engagées à consacrer efforts et ressources à atteindre les objectifs et échéances du plan. L'exécution du plan devrait s'achever en 2007, date de la deuxième Conférence nationale, conformément aux directives approuvées par la Conférence de 2004.

153. Les activités du Gouvernement fédéral pour promouvoir l'égalité entre hommes et femmes dans les domaines du travail, de l'éducation, de la santé – les trois premiers piliers du plan – seront traitées dans le cadre respectivement des articles 7, 13 et 12. Le présent article permettra d'aborder les principales initiatives découlant des quatrième et cinquième piliers du plan et tout particulièrement la lutte contre la violence à l'égard des femmes.

154. Entre autres mesures notables adoptées par le gouvernement, les services sanitaires publics ou privés sont tenus de signaler toute violence dont sont victimes les femmes qui y sont traitées (loi N° 10778/03). Ainsi, quand une femme s'adresse à un service sanitaire par suite de blessures dues à des actes de violence familiale ou sexuelle, ce service doit obligatoirement en saisir les

organismes de santé de la commune et de l'état, ainsi que le Ministère de la santé. Cette démarche permet de constituer une base de données globales d'information sur la violence envers les femmes et contribue à évaluer plus précisément le phénomène, ainsi qu'à établir les caractéristiques des victimes et des agresseurs.

155. Concernant également la lutte contre la violence familiale, un numéro de téléphone - le 180 - a été mis en place en novembre 2005 à l'*Office central d'aide aux femmes*, comme l'a préconisé la loi N° 10714/03, pour recevoir des plaintes, fournir des conseils et adresser les cas de violence envers les femmes aux organismes compétents. Ce service est également très utile pour mieux comprendre ce problème.

156. Les mesures de lutte contre la violence envers les femmes visent la prévention, à aider et protéger les femmes qui y sont exposées, ainsi qu'à sanctionner les agresseurs. Réseaux de services, formation de spécialistes, action normative en matière d'assistance, amélioration de la législation, initiatives permettant d'intervenir dans les pratiques culturelles incompatibles avec le respect des droits de l'homme et persistant dans la société brésilienne contribuent à les appliquer. Les fonds affectés aux diverses activités relevant du programme de répression de la violence à l'égard des femmes dans la période 2003-2005 font l'objet de la figure 9 en annexe. Les réseaux de protection s'emploient à assurer des soins globaux aux femmes victimes de violence, notamment assistance juridique et sociale, services de santé, de sécurité, d'éducation et d'emploi. Les réseaux comprennent les services et organismes suivants : *Commissariats de police spéciaux chargés de l'assistance aux femmes (DEAM)*, *centres de consultation*, *bureaux du défenseur du peuple et bureau du défenseur des femmes*, *bureau du médiateur public rattaché au Secrétariat spécial chargé des politiques de la femme*, instituts médicolégaux, services sanitaires, police militaire, service des incendies et refuges. Coordination des équipes, échange d'informations et planification commune des initiatives complémentaires sont indispensables au fonctionnement des réseaux, dont la mise en place demeure une tâche exigeante, du fait que les services qui le constituent appartiennent à différents secteurs de l'administration publique des états et des communes (voir figures 10, 11, 12, 13 et 14 en annexes).

157. Entre 2003 et 2004, le *Secrétariat spécial chargé des politiques de la femme (SPM)* a soutenu le réaménagement ou l'installation de 27 centres de consultation et 34 refuges. En 2005, 46 centres ont été établis et trois services restructurés. Le soutien financier du SPM a également permis d'instaurer, entre 2003 et 2005, 12 bureaux du défenseur des femmes et quatre cellules spéciales chargées d'aider les femmes dans les bureaux communs du défenseur du peuple. Dans la même période, 14 campagnes publicitaires ont été menées pour sensibiliser la population à l'existence des violences familiales et à leurs conséquences.

158. Le Gouvernement brésilien a investi dans l'augmentation du nombre de services de consultation dans le domaine de la santé pour traiter les cas d'avortements prévus par la loi (article 128, I et II, du Code pénal). En 1997, il existait 17 de ces *services chargés de fournir une assistance globale aux femmes éprouvées par la violence*. En 2004, on comptait 250 services d'aide aux femmes et adolescentes victimes de violence sexuelle, qui leur fournissaient des contraceptifs d'urgence : 77 hôpitaux, 173 dispensaires, 44 services d'avortement légaux; ce réseau devrait augmenter de 30 % d'ici 2007.

159. Entre 2003 et 2005, 15 *commissariats de police spéciaux chargés d'assister les femmes* ont été ouverts ainsi que quatre cellules d'assistance aux femmes dans les tribunaux de police. En 2004, 50 commissariats ont été réaménagés et 150 autres en 2005 et 2006 (voir figures 11 et 130 en annexes).

160. Concernant la formation spéciale interdisciplinaire, un cours a été ajouté aux programmes de l'école de police sur l'égalité entre hommes et femmes et la violence envers les femmes. Depuis 2003, la méthode de formation interdisciplinaire est appliquée à la formation des fonctionnaires de la sûreté publique (police de la route, police fédérale, police civile et police militaire), des services de santé et de consultation, des refuges, des bureaux du défenseur du peuple, ainsi que des administrations publiques des états et des communes. Quelque 5 000 spécialistes ont été formés dans tout le pays en 2003 et 2005.

161. Le programme sur *l'égalité et la diversité à l'école*, adopté en mai 2005 et actuellement au stade expérimental, vise à préparer les enseignants à faire face à la diversité en classe, de façon à réduire les comportements et mentalités révélateurs de préjugés liés au sexe, aux relations ethnoraciales et à l'orientation sexuelle. Il s'agit d'un cours destiné à 1 200 éducateurs du système scolaire public, dispensé par le *Secrétariat spécial chargé des politiques de la femme* et le Ministère de l'éducation, en partenariat avec le *Secrétariat spécial chargé des politiques de promotion de l'égalité raciale*, le British Council et le *Centre latino-américain sur la sexualité et les droits de l'homme*.

162. Le Plan quadriennal 2004-2007 comprend deux activités particulières du Ministère de la justice, qui constituent une innovation majeure dans le domaine de la lutte contre la traite de personnes au Brésil : 1) formation de spécialistes du réseau de soins aux victimes et 2) évaluation de la traite d'êtres humains dans le pays. En partenariat avec le Secrétariat spécial aux droits de l'homme et le Secrétariat spécial chargé des politiques de la femme, le Secrétariat national à la justice, rattaché au Ministère de la justice, élabore actuellement un projet intitulé *Mesures contre la traite d'êtres humains au Brésil*. L'activité pilote est coordonnée par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD), conformément au *Programme mondial des Nations Unies contre la traite d'êtres humains*. Le projet a permis d'établir un diagnostic et d'offrir aux fonctionnaires des forces de l'ordre et de la sûreté publique quatre cours qui ont été suivis par plus de 300 personnes. La publication d'un *Manuel sur la traite de personnes aux fins d'exploitation sexuelle*, destiné aux spécialistes qui sont directement saisis des affaires de traite aux fins d'exploitation sexuelle et poursuivent les auteurs, a contribué à lutter contre ce fléau. À l'initiative de ces services, une *politique nationale sur la lutte contre la traite de personnes* a été élaborée et soumise à la consultation publique en juin 2006. Le décret N° 5948, signé le 26 octobre 2006, a approuvé la politique nationale et porté création d'un groupe de travail interadministration chargé de rédiger le projet de plan national de lutte contre la traite de personnes.

163. Le Gouvernement brésilien s'est assidûment employé à aménager une base de données exhaustive pour gérer la politique de lutte contre la violence sexuelle et conserver des renseignements sur la violence envers les femmes, fournis par les services d'assistance constituant le réseau de protection ci-dessus. Ce type de base de données servira à évaluer la situation, ainsi qu'à concevoir, suivre et modifier les éléments de la politique.

164. Parmi les initiatives visant à faire connaître les questions d'égalité entre hommes et femmes, figure l'adoption, en 2005, du *programme relatif aux femmes et aux sciences*, dont l'objet est d'encourager les travaux et réflexions scientifiques sur les relations entre hommes et femmes dans le pays et de promouvoir la participation des femmes dans le domaine des sciences et des carrières universitaires. Cette initiative, qui a bénéficié d'un soutien financier de R\$ 1,2 million du Conseil national sur le développement scientifique et technique, a retenu 130 propositions sur les 338 soumises. La promotion d'une *rencontre nationale des cellules et centres de recherche* et l'*instauration d'un premier prix de l'égalité entre hommes et femmes* accessible aux élèves de

l'enseignement secondaire et aux étudiants des universités et établissements d'enseignement universitaire supérieur, ont été au nombre des activités du programme.

165. De même, le *système national d'information sur l'égalité des sexes*, créé en mai 2006, a été conçu pour renseigner les élaborateurs de mesures gouvernementales, spécialistes de l'égalité, enseignants, élèves et autres groupes intéressés de la société civile sur les questions d'égalité, choisies parmi les grands enjeux sociaux, notamment les changements subis par la société brésilienne depuis 20 ans. Ce système présente un aperçu de la situation des Brésiliennes à partir de données des recensements effectués entre 1991 et 2000.

166. Enfin, le Gouvernement brésilien a adopté des mesures spéciales pour supprimer les inégalités qui touchent les rurales. Il convient de souligner notamment 1) la délivrance obligatoire de titres de copropriété libellés au nom du couple; 2) la garantie du microcrédit aux femmes moyennant l'affectation de 30 % au moins des fonds du *programme national d'agriculture familiale (PRONAF)*, de préférence aux agricultrices et création du *PRONAF-Femmes*, octroi d'un crédit spécial pour les femmes participant au *plan de récolte de la saison 2005-2006* et 3) l'adoption du *programme national d'établissement de papiers d'identité pour les rurales qui travaillent*, destiné à fournir gratuitement des pièces d'état civil aux femmes tant installées dans le cadre de la réforme agraire qu'à celles qui se livrent à l'agriculture familiale, les habilitant ainsi à bénéficier de divers avantages sociaux, ainsi que des titres de copropriété. Plus de 211 000 pièces ont été délivrées pour plus de 122 000 travailleuses rurales. Ces mesures gouvernementales sont détaillées dans le *Quatrième rapport soumis par le Brésil au Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*.

ARTICLE 4

167. Le système juridique en vigueur dans le pays est fondé sur la dignité de la personne humaine, l'un des principes de la Constitution fédérale (article 1, III) et critère d'interprétation pour les organismes, les fonctions et les activités des états qui ont le devoir de la respecter et la protéger.

168. Il en découle d'importantes dispositions complémentaires telles que les mesures d'exception, qui sont expressément précisées dans la Constitution, dans le cas notamment de l'état de défense ou l'état de siège. Le Président de la République peut décréter l'état de défense pour un maximum de 60 jours, s'il est nécessaire de préserver ou promptement rétablir l'ordre public ou la paix sociale, dont l'existence est menacée ou atteinte par des catastrophes naturelles de grande ampleur. Ce type d'événements autorise une dérogation au droit de recevoir une correspondance et des communications télégraphiques et téléphoniques, ainsi qu'au droit de les garder confidentielles. Si les mesures adoptées dans l'état de défense sont inefficaces ou, lors d'une déclaration de guerre ou d'une riposte à une agression étrangère, la proclamation de l'état de siège est recevable, à la condition que le Président de la République ait reçu l'approbation préalable du Congrès national. Ce lien entre les deux pouvoirs intervient au motif précisément que lors d'un état de siège il s'impose de déroger à titre exceptionnel et pendant une durée limitée à certains droits comme suit : 1) assignation à résidence; 2) internement dans des lieux non destinés aux condamnés de droit commun; 3) restrictions quant à l'inviolabilité de la correspondance, à la préservation du secret des communications, à la fourniture d'informations et la liberté de la presse, de la radiodiffusion et de la télévision; 4) suspension de la liberté de rassemblement; 5) perquisitions et saisies au domicile; 6) intervention dans les entreprises publiques et 7) réquisition de marchandises.

169. Le caractère progressif des droits économiques, sociaux et culturels ne saurait servir de prétexte au Gouvernement pour différer indéfiniment leur mise en œuvre. Comme en dispose le Pacte, seules les limitations établies par la loi sont admissibles : La Cour suprême fédérale, gardienne et interprète de la Constitution quant à la validité des droits économiques, sociaux et culturels, a rendu un arrêt en la matière concernant une contestation relative à l'inobservation des droits fondamentaux (ADP N° 45 du 29 avril 2004). Sans examiner l'objet des poursuites, le Président de la République a opposé son veto à un article de la loi de finances de 2003 qui garantissait des crédits aux services sanitaires en fixant le cadre juridictionnel eu égard aux droits économiques, sociaux et culturels : "*Malgré le fait que la formulation et l'exécution des mesures gouvernementales dépendent des possibilités d'action de ceux qui, par la volonté populaire, ont été investis d'un mandat électif, il faut admettre qu'en l'occurrence la latitude du législateur en matière de formulation et la liberté d'action du pouvoir exécutif ne sont pas considérées comme absolues (...). Si ces pouvoirs agissent indûment ou avec l'intention manifeste de neutraliser ou d'affaiblir la valeur des droits économiques, sociaux et culturels – provoquant ainsi une inertie gouvernementale injustifiée ou un excès de pouvoir –, ce noyau immatériel que constitue l'ensemble irréductible des conditions minimales requises pour garantir une vie digne et indispensables à l'existence même de l'individu, la possibilité d'intervention du pouvoir judiciaire se justifierait alors, en tant que précédent, comme il a été souligné, et au motif d'un impératif éthico juridique qui permettrait de garantir à chacun l'accès aux biens dont la jouissance a été indûment refusée par l'État*".¹⁷

170. Au vu de ce qui précède, si l'inertie gouvernementale injustifiée porte atteinte à l'ensemble irréductible des conditions minimales requises pour garantir une vie digne et essentielle à la survie même de l'individu, le pouvoir judiciaire peut intervenir pour permettre de garantir la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels.

171. Il faut bien établir la distinction entre les limitations des droits et leur pondération, cette dernière ayant un caractère juridique, car il n'existe pas de droits absolus. Conformément au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, la Cour suprême fédérale a considéré que le *statut constitutionnel des droits de l'homme, pour délimiter le système juridique auquel ils sont subordonnés – et pour tenir compte des fondements éthiques qui les étayent – autorise une application de ces limitations d'ordre juridique afin de protéger l'intégrité de l'intérêt social, d'une part, et garantir la coexistence pacifique des libertés, d'autre part, aucun droit ou garantie ne pouvant s'exercer au détriment de l'ordre public ou au mépris des droits et garanties d'autrui*.¹⁸ La Cour suprême souligne que seul l'intérêt général et les droits d'autrui peuvent limiter l'application des droits économiques, sociaux et culturels.

172. Les décisions de la Cour suprême fédérale citées ci-dessus attestent le degré de pertinence que les droits économiques, sociaux et culturels, exigibles et garantis judiciairement, ont atteint au Brésil.

¹⁷ Extrait de l'arrêt concernant ADP n° 45, prononcé par le juge Celso de Mello le 4 juillet 2005 : www.stf.gov.br, site consulté le 22 mai 2006.

¹⁸ Extrait de l'arrêt concernant l'affaire MS 23452, prononcé par le juge Celso de Mello, DJ, 5/12/00 dans : *A Constituição e o Supremo*, www.stf.gov.br, site consulté le 12 mai 2006.

ARTICLE 5

173. Par la ratification du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, l'État brésilien a conféré à ses dispositions force légale. La Constitution énonce également un large éventail de droits économiques, sociaux et culturels. En conséquence, seules les périodes d'exception habilitent à appliquer les restrictions expressément définies. Imposer des restrictions illégales n'est partant pas compatible avec l'engagement pris par le Gouvernement et la société brésiliens de mettre en œuvre ces droits.

ARTICLE 6

174. Eu égard à l'application du droit au travail, les paragraphes ci-après sont consacrés aux mesures prises par l'État brésilien pour favoriser l'exercice de ce droit, selon trois principes fondant l'accomplissement d'un travail pleinement reconnu : 1) offre d'emploi conformément à la politique générale; 2) accessibilité en fonction de la répartition selon les caractéristiques personnelles des travailleurs (sexe, race, jeunes et handicapés) sur le marché du travail et 3) emploi acceptable et de qualité, protection de la santé et la sécurité des travailleurs (voir observations relatives à l'article 7 sur les données concernant la suppression du sous-emploi, du travail en servitude et du travail des enfants).

175. Depuis 1994, l'économie brésilienne est parvenue à une meilleure stabilité. Depuis le dernier trimestre de 2003, sa croissance a progressé chaque année : de 4,9 % en 2004 et de 2,3 % en 2005. Avec l'essor économique, le taux de chômage a chuté (voir figure 15 en annexe). Les recettes d'exportation sont passées de US\$ 60 milliards en 2003 à US\$ 118 milliards en 2005. Le taux de chômage en 2004 – 9 % – a été le plus bas depuis 1999. Élément le plus important de cette période, la baisse du chômage a été due à une augmentation du nombre de travailleurs, qui, de 76,1 millions, sont passés à 82,8 millions du fait notamment d'une création plus intense d'emplois structurés que d'emplois non structurés et de sous-emploi. L'effectif de travailleurs sur le marché du travail structuré a augmenté de 28,8 millions en 2001 à 32,8 millions en 2004. La stabilité accrue de l'économie brésilienne se traduit également par le remboursement, au début de 2006, de la dette auprès du Fonds monétaire international et la réduction des taux d'intérêt, deux facteurs dont l'influence sur la croissance a été décisive.

176. L'exercice du droit au travail revêt diverses formes selon les différents groupes sociaux. Au Brésil, femmes et Noirs constituent la vaste majorité de la population active. Selon les données de 2004 (enquête nationale par sondage sur les ménages - PNAD), les femmes représentent 43 % de la population active, les Noirs 48 % (voir tableaux 26, 27 et 28 en annexe). Quoique mieux qualifiées (les travailleuses, en 2003, ont suivi en moyenne 7,8 années de scolarité, par rapport à 6,8 pour les travailleurs), les femmes perçoivent une bien moindre rémunération que les hommes. Il ressort d'études récentes que le revenu mensuel moyen des travailleurs blancs (R\$ 864,70) est environ le double de celui des travailleurs noirs (R\$ 439,00). En analysant ces chiffres, compte tenu de la variable hommes-femmes, on constate que le revenu mensuel moyen des Noires (R\$ 347,90) est inférieur de quelque 70 % à celui des Blancs (R\$ 1 027,50) et représente environ 50 % de celui des Blanches (R\$ 652,20); il est même moindre que celui des Noirs (R\$ 500,40).

177. L'obligation de réserver aux personnes handicapées 5 à 20 % des postes de la fonction publique, pourvus par concours, leur garantit des possibilités d'emploi. Les entreprises privées doivent recruter ces personnes dans les proportions suivantes : 2 % des postes dans les entreprises occupant 100 à 200 salariés; 3 % dans les entreprises de 201 à 500 salariés; 4 % dans les entreprises de 501 à 1 000 salariés et 5 % dans les entreprises occupant plus de 1 000 salariés.

178. Concernant les jeunes, la Constitution interdit le recrutement d'enfants en dessous de 14 ans. Les jeunes âgés de 14 à 16 ans peuvent travailler comme apprentis; ceux âgés de 16 à 24 ans peuvent être engagés comme apprentis ou à des emplois fixes. Le Gouvernement a également mis en œuvre des mesures d'encouragement au premier emploi.

A. Mesures adoptées pour l'exercice progressif du droit au travail

179. Le droit au travail est consacré dans la Constitution fédérale. La liberté du travail fait partie des droits et devoirs individuels et collectifs garantis par la Constitution (article 5, XIII), qui dispose qu'aucune circonstance, y compris le travail, ne peut violer les libertés politiques et économiques fondamentales et que l'ordre économique doit être fondé sur la valorisation du travail humain. En conséquence, même si le Brésil n'a pas échappé à la tendance internationale à l'assouplissement des normes du travail, qui alimente les débats de ces dernières années, cette possibilité est limitée, comme le précise la Cour suprême fédérale : *la Constitution en vigueur autorise les partenaires sociaux, au moyen des conventions collectives, à assouplir les droits sociaux des travailleurs urbains et ruraux quand ils prévoient, par exemple, la réduction du travail, la compensation des heures pendant la semaine et la durée d'une journée de travail en continu par équipes tournantes. Mais ce droit, qui n'est pas limité, doit être exercé conformément aux principes et règles qui ne mettent pas en péril l'équilibre physique, psychique et financier des travailleurs (Recurso de Revista, N° 635122/2000).*

180. Le principe de l'autonomie dans le domaine du droit au travail est l'objet de fortes limitations dues aux conditions de travail minimales établies par la loi, dont l'inobservation au détriment des travailleurs n'est pas possible, étant donné leur rôle dans l'ordre public. L'autorisation par la Constitution d'assouplir les relations professionnelles n'est pas large et illimité au point de réduire les droits expressément garantis par la loi (*Embargo em Recurso de Revista n° 764185*).

181. L'État a pris des mesures en matière d'emploi, de travail et de revenu, parallèlement à des initiatives visant à affermir et restructurer le système public pour l'emploi, notamment : 1) initiatives concernant l'assurance chômage; 2) aide à la recherche d'un emploi; 3) compétences sociales et professionnelles; 4) octroi du microcrédit orienté; 5) formes d'économie de solidarité; 6) mesures gouvernementales en faveur du premier emploi pour les jeunes; 7) information sur le marché du travail; 8) lutte contre la discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'invalidité et 9) exécution des normes qui garantissent la santé et la sécurité des travailleurs.

182. L'Administration publique fédérale dispose à cet effet d'importantes ressources provenant essentiellement des prélèvements fiscaux du *programme d'intégration sociale (PIS)* et sur les *biens des fonctionnaires (PASEP)*. Ces ressources sont complétées par les amendes infligées par le parquet chargé des litiges du travail aux entreprises qui ne respectent pas la législation du travail et l'indemnisation pour *pretium doloris* collectif en vertu de l'adaptation des règles de comportement adaptées (document extrajudiciaire qui impose aux employeurs l'obligation de faire et de ne pas faire certaines choses) ou d'actions civiles portées devant les tribunaux du travail. Le total de ces ressources est versé au *Fonds d'aide aux travailleurs (FAT)*. Durant la période triennale 2003-2005, les ressources affectées aux programmes de création d'emplois et de revenu du FAT ont quasi doublé par rapport aux précédents exercices triennaux, dépassant de R\$ 41 milliards (voir encadré 14 en annexe).

183. La direction tripartite et paritaire du FAT entretient un dialogue avec les principales composantes sociales dans le cadre de son conseil de délibérations (CODEFAT), où sont représentés le gouvernement, les employeurs et les travailleurs.

184. Les programmes mis en œuvre avec les ressources du FAT visent à renforcer les mesures en matière d'emploi, s'attachant tout particulièrement aux groupes vulnérables, en augmentant le nombre de travailleurs assistés par le système national de l'emploi, en réduisant l'intervalle nécessaire à l'intégration ou réintégration de travailleurs dans la main-d'œuvre, ainsi que les coûts sociaux du chômage.

185. Premier élément à faire valoir, une assistance financière est fournie aux personnes récemment exclues du marché du travail, sous forme d'assurance chômage. En moyenne, 5 millions de personnes bénéficient de cette prestation perçue en 4,2 versements (voir tableau 29 en annexe). Ces dernières années, le nombre de bénéficiaires a augmenté, en raison de la nécessité d'aider les groupes du contingent de travailleurs qui appellent incontestablement une attention spéciale, tels qu'employés de maison, pêcheurs artisanaux, travailleurs retirés d'un quasi esclavage et travailleurs dont le contrat d'emploi a été suspendu.

186. Depuis 2002, toutes les formes de l'assurance chômage ont augmenté par rapport au nombre effectif de bénéficiaires et aux indemnités versées.

187. L'objet de l'aide à la recherche d'un emploi est de rééquilibrer l'asymétrie qui existe naturellement sur le marché du travail en matière d'information, contribuant ainsi à combattre le chômage. À cet égard, le réseau d'assistance que forme le *système national pour l'emploi (SINE)* maintient une base de données, contenant un fichier des caractéristiques professionnelles et personnelles des travailleurs et un autre sur les débouchés qu'offre le marché du travail. Le SINE tient à jour ces renseignements pour rapprocher travailleurs qui recourent au système et sont intéressés par des emplois offerts sur le marché du travail et besoins en main-d'œuvre des entreprises. Il convient en outre de préciser qu'un quart de ces postes sont proposés en priorité aux jeunes (de 16 à 24 ans), aux personnes de plus de 40 ans et aux femmes.

188. Un effort permanent pour accroître l'efficacité du système d'aide à la recherche d'un emploi est au nombre des mesures visant à protéger les moins favorisés. En 2005, la croissance a atteint toutes les variables (nombre de personnes enregistrées, postes vacants, orientation, placements) par rapport à 2004. Sur 5,25 millions de travailleurs enregistrés auprès du SINE, 4 046 060 ont été orientés vers des débouchés professionnels et 934 000 ont été placés ou replacés sur le marché du travail, soit une progression de 5 % en 2004 et de 10 % en 2003. L'effectif ainsi placé a pris 53 % des emplois vacants recensés en 2005, proportion identique à celle des années précédentes.

189. En 2003, le Gouvernement a adopté un *Plan national de qualification des travailleurs* (PNQ) en vue d'harmoniser et de coordonner les politiques de l'emploi et a décidé d'universaliser progressivement le droit des travailleurs à acquérir des compétences sociales et professionnelles. La principale différence de ce plan est qu'il concentre ses initiatives sur les besoins des marchés régionaux. Il est destiné de préférence aux jeunes chômeurs, aux personnes d'ascendance africaine et autochtones, aux femmes chefs de famille, aux personnes de plus de 40 ans, aux invalides, aux travailleurs ruraux, aux exploitations agricoles familiales, aux personnes installées au titre du programme de réforme agraire, aux travailleurs indépendants, aux employés de maison, aux anciens détenus, aux travailleurs d'entreprises touchés par les méthodes de modernisation.

190. Le plan s'applique d'une manière coordonnée, conformément aux principes directeurs et pratiques communs des institutions et d'une manière décentralisée par l'intermédiaire de trois dispositifs distincts et complémentaires : *Plans de qualification des travailleurs adoptés dans les territoires, projets de spécialisation et plans de qualification sectoriels.*

191. Les *plans de qualification des travailleurs adoptés dans les territoires* visent à rapprocher l'offre de qualification professionnelle des demandes découlant des politiques régionales ou locales de développement. Ils peuvent être mis en œuvre par les états, les communes comptant plus d'un million d'habitants, ainsi que les consortiums municipaux de la même région ou microrégion. Ils sont administrés conjointement par les départements du travail et les commissions d'emploi (où sont représentés employeurs et travailleurs) des états ou communes. La plupart des plans nationaux de qualification des travailleurs sont exécutés par le biais des plans territoriaux.

192. Les *plans de qualification sectoriels* se caractérisent ainsi : d'une durée maximale de deux ans, ils sont exécutés, grâce à des partenariats entre les secteurs public et privé, dans 51 communes de sept états du Brésil; ils sont financés par le *Fonds d'aide aux travailleurs*. Les premiers étaient destinés à l'aéronautique, à la métallurgie, au tourisme et au travail domestique, les prochains seront destinés au bâtiment, à l'agriculture et à la prospection pétrolière et gazière.

193. Les *projets de spécialisation* sont exécutés en vertu d'accords entre le Département des qualifications des travailleurs relevant du *Secrétariat à l'emploi et à l'action des pouvoirs publics*, au Ministère du travail et de l'emploi et des organisations sans but lucratif, nationales ou régionales, dotées d'une spécialisation, d'une compétence technique et d'une capacité administrative avérées dans le domaine des qualifications sociales et professionnelles, qui sont désireux d'élaborer des projets susceptibles d'améliorer et d'universaliser les mesures des pouvoirs publics en matière de qualification professionnelle.

194. Certains des objectifs visés par le *programme national de microcrédit productif orienté* sont l'encouragement à la création d'emplois et de revenu dans les microentreprises, l'octroi de ressources financières et la fourniture d'une assistance technique aux institutions rattachées au programme pour renforcer ainsi leur possibilité d'offrir leurs services aux petites entreprises. En 2005, 55 de ces institutions en ont bénéficié et un montant de R\$ 214 millions a été prêté sous forme de microcrédit par les banques publiques et de développement. De ce montant, 25 % provenaient de nouvelles ressources créées par le programme national. Durant la même période, 145 000 petites entreprises ont recouru au microcrédit productif.

195. En outre, le Fonds d'aide aux travailleurs (FAT) finance également le *programme national de modernisation du parc industriel*, adopté en vue de relancer ce secteur et de dynamiser le secteur des biens d'équipement. Le programme consiste à octroyer des crédits grâce aux ressources fournies par la Banque nationale de développement et le FAT. Les opérations de crédit à taux d'intérêt fixe sont autorisées et le Gouvernement fédéral couvre les risques découlant des variations sur les taux à long terme par des allocations budgétaires spéciales.

196. Les crédits accordés au secteur du bâtiment ont évolué favorablement en 2003-2005, augmentant dans une proportion bien supérieure à celle de la période précédente et totalisant quelque R\$ 2 milliards. Par ailleurs, il convient de mentionner les crédits destinés aux exportations, pour lesquelles un total de R\$ 6,6 milliards a été investi, soit cinq fois le montant alloué durant l'exercice triennal précédent, ainsi qu'à l'innovation et la diffusion des techniques,

qui ont reçu au total R\$ 321 millions, ou douze fois le montant octroyé durant la période précédente.

197. Une autre initiative importante vise à former des conseillers en matière de crédit compte tenu de l'égalité entre hommes et femmes. L'objet est de rendre les conseillers attentifs à l'accomplissement de leurs tâches en vue d'améliorer la qualité des services et, partant, de développer la demande de crédit chez les femmes, en particulier celles disposant d'un moindre pouvoir d'achat. Ainsi, pour accroître l'accès des femmes au crédit et au microcrédit productif urbain, un projet intitulé *Accès au micro crédit en fonction des besoins des femmes – Projet stratégique visant à élargir la clientèle féminine* a, en 2005, permis de mieux sensibiliser et qualifier 250 spécialistes du microcrédit de dix états situés dans les macrorégions du pays.

198. Les crédits octroyés au titre du *programme de création d'emplois et de revenu* ont été également essentiels pour intégrer des travailleurs dans le marché du travail. Ce programme privilégie l'appui aux secteurs à forte intensité de main-d'œuvre auxquels la politique gouvernementale de développement donne la priorité – micro et petites entreprises, coopératives, associations de travailleurs, professions libérales, microentreprises à faible revenu dans les zones urbaine et rurale.

199. Il existe également des programmes destinés à répondre aux besoins d'investissement de certains secteurs et régions, pour développer l'infrastructure, accroître la compétitivité et les exportations et intégrer ou réintégrer les travailleurs à faible revenu dans des activités productives.

200. Un des éléments novateurs de la politique de l'emploi est d'encourager le rôle de premier plan que jouent les travailleurs indépendants non liés à des employeurs ou entreprises, par des programmes qui favorisent l'économie de solidarité. Une enquête menée en 2005 a révélé que 1,25 million au moins de travailleurs exercent le droit au travail indépendant. Cette forme de travail touche un large éventail d'activités, depuis l'agriculture familiale jusqu'aux gigantesques parcs métallurgiques ou entreprises du secteur des services. Caractéristique de ces activités, les travailleurs y détiennent le capital,¹⁹ administré grâce à des mécanismes démocratiques garantissant leur participation.

201. Face à l'important effectif de travailleurs se livrant aux activités de l'économie de solidarité, le Gouvernement fédéral a établi en 2003 le *Secrétariat national pour l'économie de solidarité* rattaché au Ministère du travail et de l'emploi, qui a adopté les mesures suivantes à l'appui des différentes solutions offertes aux travailleurs : 1) aide au réseau d'universités publiques et privées qui soutiennent les coopératives populaires; 2) assistance à la commercialisation et l'écoulement de la production; 3) création de partenariats avec les administrations publiques des communes et des états visant à mettre en œuvre l'économie de solidarité sur leurs territoires, comme l'attestent les 21 centres publics ouverts à cet effet (qui servent de référence pour ces mesures dans leurs ressorts respectifs); 4) ouverture de crédits pour le secteur en association avec des institutions financières officielles et 5) *Programme de sauvetage d'entreprises par des travailleurs pratiquant l'autogestion*, qui a permis, la première année, de sauver 139 entreprises en faillite.

¹⁹ Le capital n'est pas toujours détenu entièrement par les travailleurs. Mais ce qui importe, c'est de pouvoir dire que l'entreprise est une entreprise des travailleurs, à savoir une entreprise où il n'y a aucune distinction entre patron et propriétaire.

202. Les programmes de *l'économie de solidarité* comptent des initiatives spéciales en faveur des descendants de communautés de *quilombos*, qui ont bénéficié à plus de 76 000 familles grâce à l'affectation d'agents du développement de la solidarité. Le succès de cette initiative a été tel qu'en 2006 elle a été étendue à d'autres secteurs, notamment qui émanent du mouvement des chômeurs et à un grand nombre de chaînes de production. Les initiatives en matière d'économie de solidarité visent également les utilisateurs des services sanitaires au titre d'un partenariat entre le Ministère du travail et de l'emploi et le Ministère de la santé pour soutenir la création de coopératives sociales.

203. Concernant le travail des jeunes, l'inexpérience et le manque de qualification des jeunes travailleurs sont cités comme raison du manque d'intérêt de la part des entreprises à les engager. Afin de favoriser et soutenir l'accès des jeunes aux possibilités d'emploi, le Gouvernement fédéral a adopté les programmes de formation professionnelle suivants : *Pró-Jovem, école-atelier, programme d'intégration de la formation professionnelle dans l'enseignement secondaire*, sous forme d'éducation des jeunes et des adultes et *consortiums de jeunes*.

204. *Pró-Jovem* est le principal programme fédéral destiné aux jeunes. Son objet est de satisfaire à la demande d'assistance d'urgence au groupe de la population jeune particulièrement vulnérable, qui, avec un niveau scolaire faible, éprouve des difficultés à s'intégrer dans le marché du travail structuré. Il vise à rehausser le niveau scolaire et les qualifications professionnelles des jeunes de 18 à 24 ans, ainsi qu'à les encourager à participer au travail communautaire. Pour en bénéficier, les candidats doivent avoir achevé la quatrième année, non la huitième, de l'enseignement de base. Pendant 12 mois, les participants bénéficient : 1) d'un cours d'amélioration de l'aptitude à apprendre en complément de l'enseignement de base; 2) d'une formation professionnelle et 3) de modules de formation visant l'inclusion du numérique. Les participants reçoivent, durant cette période, une allocation mensuelle de 100 dollars en échange de services communautaires.

205. En 2005, *Pró-Jovem*, doté d'un budget de R\$ 311 millions, a été mis en œuvre dans les capitales des états et le District fédéral. L'allocation budgétaire prévue pour 2006 permettra d'étendre le programme aux zones métropolitaines des capitales de plus de 200 000 habitants, soit 34 villes représentant 57 600 débouchés. Un an et demi après, quelque 95 000 jeunes sont inscrits au programme et 111 000 en cours d'enregistrement (examen d'admission) dans les capitales et autres villes.

206. Le programme *des écoles-ateliers*, conçu en partenariat avec des organisations non gouvernementales, des cadres de l'administration publique et des entreprises, prépare les jeunes à faible revenu à intégrer le marché du travail, en dispensant des cours de formation de débutants à 12 000 candidats dans 250 communes. Pour participer, les intéressés ont entre 16 et 24 ans, un revenu familial par personne équivalant à 1,5 salaire minimum et sont scolarisés dans l'enseignement public primaire ou secondaire, ou participent aux programmes éducatifs du Gouvernement fédéral. Le Ministère de l'éducation a investi dès 2005 dans ce programme R\$ 25 millions, dont une subvention d'études pour chaque élève. Un investissement de R\$ 54 millions au total est prévu en 2006 et la formation de 40 000 jeunes d'ici la fin de l'année est l'objectif visé.

207. Le programme *d'intégration de la formation professionnelle dans l'enseignement secondaire sous forme d'éducation des jeunes et des adultes (PROEJA)* renforce les projets d'insertion sociale du Gouvernement fédéral en dispensant une formation professionnelle et en élevant le niveau scolaire des travailleurs de plus de 18 ans qui ont interrompu leurs études. Établi en juin 2005, ce programme avait formé 8 000 travailleurs en fin d'année en dispensant des

cours pour débutants et d'éducation permanente représentant 1 600 heures, ainsi que des cours d'enseignement technique totalisant 2 400 heures. Le budget pour 2006 s'élève à R\$ 21 millions, dont R\$ 15 millions destinés aux 144 établissements du réseau fédéral de formation professionnelle et technique et R\$ 6 millions aux états fédéraux.

208. L'État brésilien prévoit pour les jeunes éprouvant des difficultés à bénéficier de ces programmes subventionnés – tels que *quilombos*, autochtones, jeunes en détention aux fins de réinsertion sociale et éducative et jeunes invalides – la possibilité de participer aux consortiums sociaux de jeunes. Ceux qui ont essuyé trois refus d'emploi, par manque de qualifications, peuvent également y participer. Chaque consortium – formé d'organisations de jeunes légalement constituées depuis plus de cinq ans et d'au moins dix entités ou mouvements sociaux – devra obtenir un soutien des institutions publiques, des entreprises, des organismes de financement et de coopération, en vue de doter les jeunes de qualifications et de les intégrer dans le marché du travail (voir tableau 31 en annexe). Il incombe au Ministère du travail et de l'emploi de conclure avec les institutions dites "entités principales" des accords suggérés par le Conseil de gestion, l'Office régional du travail et le Secrétariat aux politiques en matière d'emploi.

209. Le consortium permet de s'initier aux qualifications professionnelles de base orientées vers l'inclusion numérique; aux valeurs de citoyenneté et d'éthique, à l'environnement, la santé et la qualité de l'éducation permanente; aux initiatives visant à encourager et soutenir un meilleur niveau scolaire et de participer à certains ateliers de formation à l'esprit d'entreprise. Ces jeunes sont scolarisés, mais n'ont pas achevé le cycle secondaire et viennent de familles dont le revenu par personne équivaut à la moitié du salaire minimum. L'objectif des consortiums est de placer 40 % au moins des participants dans des emplois du secteur structuré ou autres activités lucratives.

210. Conformément aux dispositions des conventions n^{os} 100 et 111 de l'Organisation internationale du Travail et de la Constitution fédérale concernant la promotion de l'égalité des chances pour les hommes et les femmes et pour combattre toutes les formes de discrimination en matière d'emploi et de profession, les initiatives ci-dessus sont fondées sur le principe de l'égalité sexuelle et raciale, eu égard notamment aux qualifications professionnelles requises par le marché du travail.

211. En août 2004, l'État brésilien s'est associé aux autres pays du Cône du Sud pour fonder une *Commission tripartite sur l'égalité des chances et les questions d'égalité sexuelle et raciale au travail*, sous l'égide du Ministère du travail et de l'emploi. Cette commission, qui comprend des représentants du gouvernement, des employeurs et des travailleurs, atteste les efforts du Gouvernement fédéral pour combler le retard historique quant à l'égalité des chances et la lutte contre la discrimination. Son objet principal est de formuler des recommandations et de proposer des mesures en la matière, en s'attachant aux questions d'égalité raciale et sexuelle.

212. Les initiatives concernant l'élimination de la discrimination sur le marché du travail portent sur les éléments suivants : 1) élaboration d'une *politique nationale sur l'élimination de la discrimination raciale en matière d'emploi et de profession et promotion de l'égalité raciale* lors de séminaires régionaux et nationaux et 2) *Programme de renforcement des institutions pour l'égalité sexuelle et raciale, l'éradication de la pauvreté et la création d'emplois*. Ce programme vise à encourager l'inscription de l'égalité raciale et sexuelle dans les stratégies de lutte contre la pauvreté et dans les mesures et programmes de création d'emplois et de revenu, en renforçant les capacités des administrations publiques, des organisations sociales et des organisations

d'employeurs et de travailleurs, en privilégiant la formation des cadres qui formulent et exécutent ces mesures.

213. La législation dispose en matière de protection des travailleuses. La Constitution fédérale garantit un congé de maternité de 120 jours sans préjudice de l'emploi ni du salaire (article 7, XVIII) et protège les travailleuses enceintes contre le licenciement arbitraire ou sans juste cause, depuis la confirmation de la grossesse jusqu'à cinq mois après l'accouchement (article 10, I, b des dispositions constitutionnelles transitoires). Le Code du travail (CLT) garantit également aux femmes la possibilité de changer de poste pour raison de santé et d'être réintégrées à leur poste initial, un congé médical durant les heures de travail (article 392, paragraphe 4), la résiliation d'un contrat de travail accompli dans des conditions néfastes pour la santé (article 395) et le droit à deux pauses de 30 minutes pendant les heures de travail pour allaiter le nourrisson jusqu'à six mois (article 396).

214. Les garanties de la CLT visent exclusivement les salariées du secteur structuré, titulaires d'un carnet d'emploi dûment enregistré et affiliées au régime de sécurité sociale brésilien. Ces droits ne s'ouvrent pas tous aux employées de maison, qui représentent 17 % des femmes actives et ne relèvent pas du régime de la CLT. Ces travailleuses ne bénéficient pas de la stabilité de l'emploi en cas de grossesse, ni de l'assurance chômage ou du paiement des heures supplémentaires.

215. Le *Plan de qualification pour le travail domestique et la citoyenneté*, adopté en novembre 2005, visait à dispenser des qualifications professionnelles et sociales aux employés de maison. Dans les sept villes où le projet pilote a été mis en œuvre (Recife, Salvador, Aracaju, São Luiz, Campinas, São Paulo et Rio de Janeiro), ces employées ont eu la possibilité de suivre des programmes de formation tout en élevant leur niveau scolaire (enseignement primaire). Afin de remédier au non-enregistrement des travailleurs domestiques, qui limite la jouissance des droits au travail, la récente mesure provisoire N° 284/2006 autorise les employeurs à déduire de leur impôt sur le revenu leur part de cotisation à la sécurité sociale pour leurs employés de maison (12 % du total). Cette mesure vise à inciter ces travailleurs à régulariser leur situation pour pouvoir bénéficier des prestations sociales. Le Gouvernement fédéral compte initialement régulariser la situation d'environ 1,2 million d'employés de maison. Il convient de mentionner également la diffusion de 50 000 brochures expliquant les droits des travailleurs domestiques et la campagne radiophonique nationale soutenue par le Gouvernement fédéral pour encourager à régulariser et valoriser le travail domestique au Brésil.

216. Accroître le nombre de femmes qui bénéficient effectivement de ces droits sociaux demeure une tâche ardue, concernant non seulement les employées de maison et autres travailleuses du secteur non structuré, mais également les femmes protégées par la législation, dont l'accès à ces droits est entravé du fait de l'inobservation par les employeurs des règles particulières régissant ces questions. Eu égard aux droits des travailleuses, les services d'inspection du travail suivent les mêmes procédures applicables à d'autres droits – suppression des activités délictueuses, application de sanctions et promotion de pratiques professionnelles équitables. L'inobservation par les employeurs d'une quelconque de ces règles fait encourir réparation judiciaire.

217. Le *programme Pró-Eqüidade de Gênero* (programme d'égalité entre hommes et femmes), adopté en septembre 2005, vise les objectifs suivants : 1) contribuer à éliminer toutes les formes de discrimination en matière d'accès, de rémunération, de promotion et de stabilité de l'emploi; 2) encourager les employeurs à adopter des pratiques administratives qui favorisent l'égalité des

chances pour les hommes et les femmes dans leurs entreprises et 3) constituer une base de données sur les pratiques administratives respectueuses de l'égalité entre les sexes sur le marché du travail. Initialement, ce programme est destiné aux entreprises publiques désireuses de s'engager à lancer pendant un an des initiatives visant à promouvoir l'égalité et à combattre toute forme de discrimination dans deux domaines essentiels : gestion du personnel et esprit d'entreprise. Les 17 entreprises publiques qui ont déjà souscrit au programme pourront prétendre au label *Pró-Equidade de Gênero* si, d'ici la fin du premier exercice, elles ont achevé le plan d'action proposé. La surreprésentation des femmes et des Noirs dans les politiques d'encouragement est une des formes adoptées pour éliminer la discrimination au travail.

218. Pour prévenir la discrimination de 537 000 personnes handicapées qui travaillent déjà et favoriser un meilleur accès au travail d'autres personnes handicapées, le Gouvernement a diligemment vérifié le respect de la loi sur les quotas. En 2005, les pouvoirs publics ont trouvé des emplois pour 12 786 personnes relevant du régime des quotas (voir encadré 18 en annexe). Le *Bureau de coordination national pour l'intégration des personnes handicapées (CORDE)* lance dans les différents ministères des initiatives générales en matière d'emploi des personnes handicapées. Ces initiatives consistent notamment en séminaires et réunions avec des entreprises pour assurer le respect de la loi sur les quotas, en particulier avec celles qui fournissent au Gouvernement des services de sous-traitance.

219. L'initiative *Jovem Rumo ao Futuro* (Les jeunes vers l'avenir), soutenue par la Banque interaméricaine avec le concours de la *Société japonaise de réadaptation des personnes handicapées* met en place au Brésil et au Japon un projet pilote destiné à accroître les possibilités de scolarisation et d'accès au travail des jeunes handicapés, les rendant aptes aux activités professionnelles et à la jouissance d'une pleine citoyenneté.

220. Le droit de protéger la santé et l'intégrité physique des travailleurs est garanti dans la Constitution (article 7, XXII), le *Code du travail* (article 154 ff) et leurs *normes réglementaires* respectives. Il incombe au Ministère du travail et de l'emploi de fixer ces normes et de surveiller le milieu et les conditions de travail.

221. La fonction normative consiste à formuler et réviser les normes réglementaires (voir encadré 19 en annexe) émises par le Ministère du travail et de l'emploi après consultation publique et négociations tripartites, selon le modèle prescrit par l'Organisation internationale du Travail. Depuis les années 90, le *Comité national permanent sur les conditions et le milieu de travail dans le secteur du bâtiment* et la *Commission permanente tripartite et paritaire*, créée aux fins de consultations, d'évaluation, de propositions techniques, de validation et de réexamen des normes, encouragent le dialogue entre le Gouvernement et la société, obtenant une plus grande efficacité dans l'application des instruments adoptés. Les 20 commissions tripartites mises en place actuellement abordent des questions propres à ce domaine.

222. Le respect des dispositions légales et réglementaires sur la sécurité et la santé au travail est vérifié par des inspecteurs du travail qui sont également habilités à poursuivre les contrevenants. La réduction du nombre d'accidents du travail et de maladies professionnelles, grâce à l'action des inspecteurs, l'existence d'un cadre réglementaire et le *programme alimentaire du travailleur* ont amélioré le bien-être des travailleurs et abaissé les coûts de la sécurité sociale. Entre 1996 et 2004, les indicateurs des accidents du travail sont demeurés relativement stables, le nombre de décès et de cas d'incapacité permanente a chuté.

ARTICLE 7

223. Le Brésil est l'un des États qui participent aux délibérations de l'Organisation internationale du Travail tendant à établir un *Agenda pour le travail décent* qui devrait garantir des conditions de travail justes et favorables.

224. Dans le cas du Brésil, le débat sur le sous-emploi s'attache essentiellement aux rémunérations inférieures au salaire minimum, la tendance allant vers un allongement de la durée du travail. L'examen de la situation du sous-emploi se limitera à la réduction du nombre de travailleurs rétribués au-dessous du salaire minimum

225. En 2006, le salaire minimum a atteint son niveau le plus élevé en 21 ans. Ces trois dernières années, sa valeur nominale (non affectée du taux d'inflation) a crû de 75 %, passant de R\$ 200 en mars 2003 à R\$ 350 en avril 2006 (voir figures 16 et 17 en annexe). Nonobstant, il ne remplit pas la condition prévue par la Constitution qu'il doit suffire à satisfaire les besoins du travailleur et de sa famille en matière de santé, d'éducation, de logement, d'habillement et de loisirs. Le *Département intersyndical de statistiques et d'études socioéconomiques (DIEESE)* estime que le montant requis par un ménage de deux adultes et deux enfants pour atteindre ces objectifs avoisinerait R\$ 1,550.²⁰

226. Les initiatives de l'État brésilien contre le travail des enfants et le travail en servitude se sont intensifiées ces dernières années. Ses travaux visant l'élimination du travail des enfants lui ont valu les éloges du Rapport global de l'Organisation internationale du Travail sur le travail des enfants, 2006.²¹ En reconnaissance des progrès réalisés, le BIT a publié un *supplément par pays au Rapport global* pour fournir des détails sur ces progrès et les réalisations qui ont valu au Brésil les louanges du rapport mondial, ainsi que sur les difficultés que le pays rencontre pour réduire encore l'effectif de filles, de garçons et d'adolescents travaillant dans des conditions qui mettent en péril leur avenir et celui de l'économie et de la société (voir *Suplemento Brasil OIT 2006*).²²

227. Selon le rapport publié en 2005 par l'OIT intitulé *Global Alliance against Forced Labor*, 25 000 travailleurs se trouveraient dans des conditions proches de l'esclavage au Brésil. La forme la plus courante d'esclavage moderne est la "servitude pour dette" : les travailleurs, vivant en général dans des zones rurales ou frontalières, sont, physiquement et moralement, tenus de demeurer dans des exploitations agricoles ou autres établissements jusqu'à l'extinction des dettes qu'ils ont été forcés de contracter par des moyens frauduleux ou un travail soumis à des dispositions contractuelles.

228. La législation brésilienne du travail dispose en matière de garantie d'accès à des formes de travail décent et le Code pénal, révisé en 2003 (loi N° 10803), définit le délit de travail en servitude et sanctionne par une peine de 2 à 8 ans de détention, outre une amende, l'inobservation de ces dispositions, sans préjudice des sanctions infligées pour la commission de tout acte de violence.

²⁰ DIEESE, *Salário mínimo, nominal e necessário*. <http://www.dieese.org.br/rel/rac/salminout05>, site consulté le 22/10/05.

²¹ Les exemples de l'Asie et du Brésil confortent l'idée selon laquelle la réduction de la pauvreté et l'enseignement de masse sont des conditions que les pays doivent impérativement remplir pour atteindre un seuil critique dans l'élimination du travail des enfants. Et si le Brésil et la Chine ont réussi à franchir ce pas historique, d'autres peuvent assurément y arriver. La fin du travail des enfants : un objet à notre portée, rapport global 2006 de l'OIT, paragraphe 60.

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

A. Mesures adoptées pour l'exercice graduel du droit à un travail libre et juste

229. Le Gouvernement brésilien a fixé une augmentation annuelle du salaire minimum, bien au-dessus du taux d'inflation en vigueur dans le pays, en vue d'appliquer d'une manière graduelle et rationnelle les dispositions réglementaires de la Constitution et du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. De 1995 à 2005, les ajustements du salaire minimum tendaient à compenser les pertes dues à l'inflation. Cette pratique a changé en 2005, avec la création par le Président de la République de la *Commission quadripartite sur la réforme du salaire minimum*. Cette commission, formée de représentants du Gouvernement fédéral, des états, des communes, des employeurs, des travailleurs et des retraités a pour fonction de formuler des propositions visant une valorisation continue du salaire minimum. Dans ses délibérations, elle examine les montants versés par les régimes de sécurité et de protection sociale dont bénéficient directement 15 millions de personnes et indirectement 40 millions au moins. La valeur réelle du salaire minimum – à savoir son pouvoir d'achat – a brusquement chuté dans les années 80 et, en particulier, au début des années 90. Depuis 1995, elle a progressivement augmenté pour atteindre R\$ 350 en avril 2006, son plus haut niveau depuis 21 ans, qui a dépassé le pouvoir d'achat de 1975.

230. Une *Commission conjointe du Sénat et de la Chambre des députés* a également été créée en 2005 à des fins analogues, la formulation d'une politique tant à moyen qu'à long terme étant nécessaire pour redéfinir le rôle de ce puissant instrument en vue d'améliorer la répartition du revenu et de réduire l'inégalité sociale au Brésil. La politique de valorisation du salaire minimum, question intéressant l'État comme le Gouvernement, a été intégrée dans les instruments budgétaires. Elle vise théoriquement à compenser le renchérissement cumulé en cours d'exercice et dénote la croissance de la productivité par rapport au PNB par personne, bien que le taux de réajustement puisse être relevé par négociation entre les représentants des employeurs, des travailleurs et du Gouvernement dans les limites toutefois imposées par la nécessité de maîtriser les dépenses publiques.

231. Cette méthode a permis de valoriser le salaire minimum en termes réels d'environ 25 % entre avril 2002 et avril 2006, soit 5 points de pourcentage au-dessus de l'augmentation accordée durant les quatre exercices précédents, sans changement notable du nombre de travailleurs recevant moins que le salaire minimum. Le pourcentage de travailleurs qui perçoivent le salaire minimum est demeuré quasi stable, avec une baisse de 27,7 % à 27,6 % de la population active (PNAD 2003-2004). En chiffres absolus, quelque 17 millions de travailleurs gagnent moins que le salaire minimum (voir tableau 13 en annexe). Enfin, les allègements fiscaux sur des produits constituant le panier de la ménagère ont relevé le pouvoir d'achat du salaire minimum de 1,3 à 2,2 unités de base (voir figure 18 en annexe).

232. Au titre de l'agenda pour le travail décent et plus précisément la suppression du travail en servitude, le *Plan national pour l'élimination du travail en servitude* (2003) contient 76 initiatives qui définissent et coordonnent les différentes fonctions d'entités publiques et de la société civile pour s'attaquer au problème, inscrire au programme du Gouvernement la prévention du travail en servitude et la réintégration dans la société des travailleurs qui en sont retirés. Ce plan est exécuté en partenariat avec le Ministère du travail et de l'emploi, le Secrétariat spécial aux droits de l'homme et divers organismes sous l'égide de la Commission nationale pour l'élimination du travail en servitude (Conatrae), constituée de 18 membres qui représentent des organismes officiels et la société civile.

233. Entre 1995 et 2000, le Groupe spécial d'inspection mobile (GEFM) du Ministère du travail et de l'emploi a, dans le cadre de 119 interventions, inspecté 582 exploitations agricoles et retiré 2 303 travailleurs. De 2001 à 2006, il a entrepris 301 interventions, s'est rendu dans 928 exploitations agricoles et a retiré 16 799 travailleurs. Depuis 2000, les travailleurs récemment retirés ont été inscrits au registre : plus de 19 000 noms y ont été ainsi ajoutés. Ce registre permet à ces travailleurs de se faire représenter par le parquet chargé des litiges du travail dans les procédures en indemnisation dont le montant est déterminé par les instances prud'homales. En 2006, les indemnisations ont totalisé R\$ 22 millions (voir encadré 20 en annexe).

234. Le Groupe de surveillance entreprend des vérifications régulières dans les régions où l'exploitation des travailleurs dans des conditions proches de l'esclavage est la plus répandue, telles que l'état du Mato Grosso, de Maranhão et de Pará. Il est formé de contrôleurs inspecteurs du travail et d'inspecteurs de la police fédérale. Leurs interventions sont suivies régulièrement par le parquet chargé des litiges du travail, qui a instauré à cet effet l'Office national de coordination chargé de combattre le travail en servitude (CONAETE) en vue de faire respecter les droits des travailleurs retirés, tels que le versement d'indemnités et de dommages-intérêts pour préjudice moral. Le bureau du procureur général à l'échelon fédéral participe à l'exécution des mesures prises par les états, reçoit les rapports de vérification et engage toute action pénale requise.

235. Les indemnisations pour *pretium doloris* collectif demandées par le bureau du défendeur du peuple chargé des litiges du travail et décidées par les instances prud'homales se sont révélées extrêmement dissuasives du fait des montants élevés des condamnations, qui rendent l'exploitation de la main-d'œuvre en servitude peu rentable. En mai 2005, le Conseil des prud'hommes de l'état de Pará a fixé l'indemnisation due par une entreprise à R\$ 5 millions, la plus élevée jamais imposée pour avoir réduit en esclavage quelque 180 personnes, dont 9 adolescents et un enfant.

236. Les employeurs et les entreprises contrevenants sont inscrits dans un registre spécial qu'a établi le Ministère du travail et de l'emploi par la *Portaria* N° 540 de 2004; il leur est ainsi interdit de recevoir des crédits et avantages fiscaux de la part des banques officielles et organismes de développement (des négociations sont en cours pour étendre cette mesure à toutes les institutions financières intervenant dans le pays). La dernière édition (28 août 2006) du registre contenait 158 noms, dont 30 ont obtenu une suspension temporaire par ordonnance d'injonction provisoire du tribunal. Les noms de 12 chefs d'entreprises qui n'avaient pas récidivé pendant deux ans ont été effacés du registre.

237. Les campagnes menées par l'État et l'OIT ont également contribué à sensibiliser la société. Elles ont débouché sur l'établissement d'une centaine de pactes d'entreprises anti-esclavage qui prévoient des sanctions commerciales et financières pour les employeurs qui violent les droits; une régularisation des relations professionnelles; l'information des travailleurs exposés; la qualification professionnelle des travailleurs retirés et d'autres mesures connexes. Grandes chaînes de supermarchés, groupes industriels et financiers, associations d'employeurs et organisations non gouvernementales sont parmi les signataires.

238. De plus, un projet d'amendement constitutionnel (N° 438/01), dont est saisi le Congrès national, appelle à l'expropriation des terres où l'exploitation du travail en servitude est découverte; des projets de lois visent à interdire à l'administration publique d'engager des personnes physiques ou morales impliquées dans ce type d'exploitation et à ces personnes et entités d'obtenir des crédits publics (projets de lois N° 487/03 et 108/05); font de l'esclavage des travailleurs un crime odieux ne pouvant être l'objet d'une liberté sous caution et par conséquent

passible de sanctions plus strictes; confèrent au registre des employeurs contrevenants un statut juridique en publiant le nom des entreprises qui soumettent les travailleurs à des conditions assimilables à l'esclavage.

239. En matière de répression du travail des enfants et en vertu de divers instruments internationaux de protection des enfants, l'État brésilien a manifesté sa préoccupation dans plusieurs initiatives telles que le *Forum national sur la prévention et l'éradication du travail des enfants*, le *programme d'éradication du travail des enfants (PETI)*, réalisées avec le concours de l'OIT et la *Carte des indicateurs du travail des enfants et adolescents*. La *Commission nationale pour l'éradication du travail des enfants (CONAETI)*, créée en 2003, comprend des représentants de l'administration fédérale, de la société civile, des employeurs et des travailleurs et d'organisations internationales. Elle a rédigé le *Plan national pour l'éradication du travail des enfants et la protection des travailleurs adolescents*, dont la principale innovation est d'englober des programmes fédéraux en vigueur et de nouvelles initiatives portant sur des questions liées à l'égalité entre les sexes, la race, la situation économique et le type d'activité professionnelle.

240. Des équipes d'inspection mobiles des bureaux régionaux du travail se chargent des activités de répression du travail des enfants, avec l'appui dans certains cas des bureaux du parquet chargés des litiges du travail et d'inspecteurs de la police fédérale. La priorité est donnée aux foyers de travail des enfants, ainsi qu'aux communes et activités économiques où ce phénomène est très répandu, signalés par la *Carte des indicateurs du travail des enfants et des adolescents*. Les inspections tant régulières que celles déclenchées sur dénonciation ont pour cible le travail des enfants.

241. Les services d'inspection du travail ont résolument contribué à réduire les indicateurs du travail des enfants, qui ont nettement baissé dès le début des années 90 jusqu'en 2004. Entre 2002 et 2004, le travail des enfants âgés de 5 à 9 ans a chuté de 60,9 %, soit une baisse de 500 000 enfants en deux ans; l'effectif d'enfants de 5 à 15 ans s'est réduit de 13,74 % (5,1 millions d'enfants) en 1995 et de 6,9 % en 2004 (source : *Suplemento Brasil OIT 2006*). Ainsi, durant cette période, le recours à la main d'œuvre infantile²³ a diminué de 47,5 %, autrement dit 2,4 millions d'enfants et d'adolescents ont cessé de travailler.

242. Le service du parquet chargé des litiges du travail, qui intervient lors de poursuites engagées auprès des conseils des prud'hommes, quand l'intérêt général est en jeu, condamne les employeurs d'enfants et d'adolescents et demande une indemnisation pour dommage moral collectif, agissant comme organe requérant l'application de la loi. Il dispose d'un *Bureau national de coordination chargé de combattre le travail des enfants et de régulariser le travail des adolescents (COORDINFÂNCIA)*, avec des antennes dans tous les états du Brésil, où sont formulées les mesures de prévention et de suppression du travail des enfants.

243. Outre les mesures répressives, l'État incite les mères à veiller à ce que leurs enfants de moins de 16 ans ne commencent pas à travailler prématurément. En 1996, il a mis en œuvre un

²³ Les données concernant le travail des enfants proviennent des enquêtes PNAD/IBGE réalisées de 2001 à 2004. Le nombre d'adolescents ne travaillant pas durant la semaine témoin, mais à la recherche d'un travail, est indiqué séparément. À noter que l'enquête de la PNAD a été étendue aux zones rurales de tous les états de la région septentrionale (elle ne portait auparavant que sur les zones rurales de l'État de Tocantins). Il en résulte une hausse importante du nombre de travailleurs enfants et adolescents. Aux fins de comparaison avec les exercices précédents, le chiffre établi pour 2004 exclut les secteurs non visés auparavant.

Vale Cidadania (bon de citoyenneté) pour juguler l'engagement d'enfants et d'adolescents dans des activités considérées comme les pires formes de travail (esclavage, ramassage de déchets, etc.) en accordant aux mères une allocation mensuelle. En 1999, le programme, devenu programme d'éradication du travail des enfants, a été étendu pour empêcher toute forme de travail des mineurs de moins de 16 ans (excepté comme apprentis). Le Gouvernement fédéral alloue des fonds aux états qui gèrent des programmes permettant de garder les enfants dans des écoles à horaire prolongé et accordant aux familles concernées une allocation mensuelle par enfant de R\$ 25 en secteur urbain et R\$ 40 en secteur rural.²⁴ La portée territoriale du programme a, depuis sa phase initiale, été étendue aux états où sont concentrés le plus d'enfants exposés aux pires formes de travail; il recouvre aujourd'hui l'ensemble du pays.

244. En 1996, le budget relatif à ces initiatives s'est élevé à R\$ 931 500. En 2005, l'État a dépensé R\$ 533,3 millions (voir encadré 21 en annexe) en bourses d'études et prolongation des horaires scolaires en faveur d'un million d'enfants. Le principe des écoles à horaire prolongé est un avantage accordé aux états pour financer les activités socioéducatives offertes en dehors du programme quotidien, qui permet de garder les enfants plus longtemps à l'école. Actuellement, ce programme bénéficie à 1,1 million de travailleurs enfants et d'adolescents de moins de 16 ans, l'objectif pour 2006 étant d'en assister 3,2 millions.

245. En 2005, le *programme d'éradication du travail des enfants (PETI)* et le *programme de subventions familiales*, qui seront détaillées dans les observations relatives à l'article 10, ont été fusionnés en vue de les améliorer et d'étendre leur portée aux travailleurs enfants et adolescents, d'étendre également les initiatives socioéducatives du PET aux enfants et adolescents relevant du programme de subventions familiales et astreints au travail, ainsi que les avantages de ce programme à toutes les familles concernées.

ARTICLE 8

246. La législation du travail, adoptée durant la période de l'*Estado Novo* (1937-1945), interdisait les grèves et lockouts (interruption de la production décidée par des employeurs pour obtenir des concessions ou riposter aux revendications des salariés) et disposait que les syndicats d'employeurs et de travailleurs ne pouvaient être constitués qu'avec l'autorisation préalable du Ministère du travail, qui devait publier la charte syndicale ou associative requise. Elle précisait également qu'il ne pouvait exister par secteur économique dans une région géographique donnée (district, ville ou état) qu'un seul syndicat de ce type, qui prélève les cotisations obligatoires de tous les travailleurs qu'il représente, qu'ils soient ou non membres. De plus, le Gouvernement pouvait intervenir auprès des syndicats et remplacer leurs dirigeants.

247. Avec la Constitution de 1988, établie après la fin du régime militaire, certains éléments structurels, hérités de l'ère des Vargas, ont été modifiés, notamment l'obligation de demander l'autorisation préalable du Ministère du travail pour constituer des syndicats a été suspendue et la formation d'unions syndicales autorisée. Toutefois, la Constitution a confirmé le principe d'un syndicat par secteur et de la cotisation obligatoire.

248. Compte tenu du fait qu'un syndicat ne peut représenter qu'une seule catégorie professionnelle, la Cour suprême fédérale considère que la règle constitutionnelle établit que toute association professionnelle ou syndicale est libre et que la loi ne peut exiger d'autorisation préalable de l'État pour sa constitution, à l'exception de son enregistrement auprès de l'organe

²⁴ Voir : <http://nds.gov.br/programas/programas04.asp>, site consulté le 13 novembre 2005.

compétent, le Ministère du travail et de l'emploi, lequel est chargé de vérifier que le critère du syndicat unique par catégorie est respecté et, de concert avec les tiers intéressés (syndicats), conformément aux dispositions des instructions normatives n^{os} 5/90 et 9/90, lesquelles permettent dans un délai prescrit de contester l'enregistrement, l'administration publique étant habilitée à radier l'inscription si elle estime l'allégation pertinente (*Recurso Extraordinário* N° 207910).

249. Le critère d'unicité syndicale a contribué à la disparition de syndicats dont certains sont souvent peu représentatifs, étant établis pour continuer à bénéficier des cotisations obligatoires. Selon les statistiques du Ministère du travail et de l'emploi, le nombre de syndicats s'élevait à 8 000 en 1988 et 23 000 en 2006.

A. Mesures adoptées pour l'exercice du droit syndical

250. Cherchant à négocier une solution au système actuel, le Gouvernement fédéral a établi le Forum national du travail, organe tripartite formé de représentants du Gouvernement, des employeurs et des travailleurs. Par décret présidentiel N° 4976 de 2003 et ordonnance administrative GM/MTE N° 1029, également de 2003, le Forum est chargé de faire comprendre le système des relations professionnelles brésiliennes et, tout particulièrement, le droit du travail et la législation syndicale, ainsi que de fournir des éléments destinés à la rédaction des projets de loi visant la réforme des syndicats et du travail au plan tant constitutionnel qu'infraconstitutionnel.

251. Le Forum s'est réuni pendant près de deux ans pour parvenir au consensus sur la rédaction du projet de loi N° 369 de 2005 portant modification de la Constitution et du projet de loi sur les relations syndicales, qui ont profondément modifié la structure syndicale conformément à la convention N° 87 de l'OIT. Des progrès notables ont également été réalisés dans la mise en place de meilleures garanties des droits des fonctionnaires : droit syndical, droit à la négociation collective et droit de grève. Ces changements effectués, la question de la ratification des conventions n^{os} 151, 150 et 185 de l'OIT est désormais à l'examen.

252. La tâche du Forum, une fois achevée, a été suivie par la création du *Conseil national sur les relations professionnelles (CNRT)*, élément essentiel du "dispositif de mai 2006" en commémoration de la Fête du travail. Le Conseil comprend cinq représentants de chacune des parties – gouvernement, employeurs et travailleurs. Il a pour objet d'obtenir le consensus sur des questions telles que la médiation dans les conflits intersyndicaux et la formulation de mesures gouvernementales. Il compte deux chambres bipartites : l'une constituée de représentants du Gouvernement et des employeurs et l'autre de représentants du Gouvernement et des travailleurs.

253. Parallèlement, les fédérations syndicales ont été régularisées, ce que demandait depuis longtemps le mouvement syndical et qui a été l'objet de recommandations de l'OIT. La reconnaissance légale de ces entités fonde juridiquement leurs représentants à négocier avec le Gouvernement et à participer aux organes collégiaux publics, tels que le *Conseil d'administration du fonds d'aide aux travailleurs (CODEFAT)* et le *Conseil de tutelle des garanties concernant la durée de service (FGTS)*. Pour participer aux conseils publics, les fédérations syndicales doivent satisfaire aux critères suivants : 1) être constituées d'au moins une centaine de syndicats répartis dans les cinq régions du pays; 2) représenter 20 syndicats dans trois de ces régions; 3) être membres de syndicats dans au moins cinq secteurs d'activité économique et 4) compter des travailleurs affiliés à des syndicats appartenant au Conseil avec un minimum de 10 % de travailleurs affiliés à l'échelle nationale. En bref, la participation de centaines de fédérations

syndicales dans les conseils et organes collégiaux devient objective et liée à la représentativité syndicale – gage d'une démocratie accrue dans la prise de décisions au Brésil.

254. Le droit de grève est pleinement garanti dans la Constitution. La loi N° 7783/89 fixe les limites légales à son exercice, telles que l'approbation en assemblée générale et le préavis aux employeurs. Elle prévoit également le maintien des services essentiels pour répondre aux besoins impératifs de la communauté, à savoir ceux qui faute d'être satisfaits mettent en danger imminent la survie, la santé et la sécurité de la population. Des accords entre employeurs et travailleurs ont prévu le maintien d'équipes pour éviter que l'arrêt du travail ne provoque des dégâts irréparables aux biens, machines et équipements et permettre la prompte reprise des opérations dès la fin du mouvement. Il appartient au bureau du défenseur public chargé des litiges du travail de saisir des différends relatifs aux grèves les instances prud'homales pour assurer le maintien des activités essentielles.

255. La Constitution reconnaît également le droit de grève des fonctionnaires (article 37, VII) assorti de conditions et limites énoncées dans une loi complémentaire. Faute de règles à ce sujet, des différences d'interprétation apparaissent selon les tribunaux. La Cour suprême fédérale s'est opposée à l'exercice de ce droit en invoquant le motif que le droit de grève des fonctionnaires exige que soit rempli le critère établi par l'article 37, VII de la Constitution, à savoir qu'il s'exerce dans les termes et les limites définis par une loi complémentaire. Les dispositions de la loi N° 7783/89 ne peuvent s'appliquer *mutatis mutandis*.²⁵

256. Le nombre croissant de plaintes relatives aux assassinats de dirigeants syndicaux, de même que d'enquêtes policières et de poursuites judiciaires connexes, compte tenu des organes représentatifs des travailleurs, de la criminalisation des activités syndicales dans différents états, a suscité des préoccupations et appelé la prompt intervention des agents de l'État des trois pouvoirs.

ARTICLE 9

257. Après la promulgation de la Constitution de 1988, le Brésil a instauré son système de sécurité sociale conformément aux recommandations contenues dans la convention N° 102 de l'OIT de 1952, à savoir, en termes usuels, *une protection sociale fournie par la société à ses membres par une série de mesures gouvernementales contre le dénuement économique et social, dont l'absence provoquerait la perte ou une sévère réduction de leurs revenus par suite de la maladie, la maternité, un accident du travail, une maladie professionnelle, le chômage,*

²⁵ Ordonnance d'injonction n° 485. De même, la Cour a retenu à propos de l'action directe en inconstitutionnalité n° 3235 que "la loi, prévoyant le prompt licenciement d'un fonctionnaire stagiaire qui aurait contribué par la grève à paralyser les services, n'est pas anticonstitutionnelle. Le droit de grève des fonctionnaires n'ayant pas encore fait l'objet d'une loi, l'article 37, VII de la Constitution ne s'applique pas". Le Conseil supérieur des prud'hommes a tranché d'une façon similaire (RMS n° 8811) : "les grèves de fonctionnaires sont illégales tant que la loi complémentaire requise par la Constitution à l'article 37, VII n'est pas promulguée". En revanche, l'avis du juge Marco Aurélio Mello, de la Cour suprême fédérale, résume l'opinion des magistrats, qui reconnaît aux fonctionnaires l'exercice du droit de grève. "Le fait que le droit de grève, accordé par la Constitution aux fonctionnaires, n'a pas encore fait l'objet de loi ne devrait pas avoir une valeur déterminante, même dix ans après la promulgation de la Constitution de 1988. Dans l'intervalle, c'est l'absence non pas de droit mais de lignes d'orientation qui prévaut. La retenue des traitements des grévistes représente un acte arbitraire, contraire au critère du caractère raisonnable, qui bafoue la dignité des travailleurs et les prive de la jouissance d'un droit constitutionnel (SS 2061)".

l'incapacité, la vieillesse et le décès, ainsi que des soins et un soutien médical aux familles avec enfants.

258. En conséquence, le système brésilien a adopté implicitement le concept ci-dessus et, explicitement, certains principes clés qui devraient régir toutes politiques en matière de sécurité sociale, protection sociale et santé : 1) portée et assistance universelles; 2) uniformité et équivalence des avantages dans les secteurs ruraux et urbains; 3) valeur incompressible des prestations; 4) diversité des sources de financement sous forme d'un budget de la sécurité sociale (autonome) et 5) caractère démocratique des sous-systèmes de sécurité sociale (sécurité sociale, santé et protection).

259. La politique sociale mise en œuvre et fondée sur ces principes vise à offrir une protection sociale aux particuliers en situation d'insécurité sociale et à leurs familles. Ces personnes bénéficient d'une manière précise d'un système de sécurité sociale financé par cotisations; un système de sécurité sociale gratuit est destiné à la population pauvre qui ne peut cotiser et un système unique gratuit de santé (voir observations concernant l'article 12).

260. Le système de sécurité sociale financé par cotisations compte trois sous-systèmes. Le premier comprend les systèmes de sécurité sociale distincts pour les fonctionnaires et les membres de l'armée aux échelons fédéral, des états et des communes.²⁶ Le deuxième sous-système est la sécurité sociale complémentaire à titre facultatif qui vise à offrir des prestations complémentaires aux assurés du secteur privé. Les amendements constitutionnels n^{os} 41/2003 et 47/2005 prévoient l'établissement d'une sécurité sociale complémentaire facultative pour le secteur public. Le troisième est la sécurité sociale obligatoire qui relève du régime général de sécurité sociale et est administré par l'Institut national de la sécurité sociale (INSS).

261. Le régime général de sécurité sociale prévoit l'application d'un traitement distinct pour les travailleurs ruraux relevant du régime de l'agriculture familiale (travailleurs ruraux assurés). Ce traitement envisage une forme de cotisation fondée sur la production commercialisée (payée par l'acheteur), la preuve de la période d'emploi dans l'exploitation agricole familiale et non sur la durée d'affiliation, l'âge des individus, ainsi que sur des critères d'accès aux prestations différents de ceux qui concernent les assurés urbains. Cette catégorie englobe le conjoint, le compagnon, les enfants de plus de 16 ans qui se livrent avec la famille aux travaux agricoles. Les pêcheurs artisanaux, les Indiens et les *quilombos* travaillant dans des activités agricoles et leurs familles y sont également inclus.

262. Ces différences se justifient par le fait que les agriculteurs relevant du régime de l'agriculture familiale ne gagnent pas leur vie à l'égal des travailleurs urbains qui peuvent cotiser régulièrement en fonction de leur rémunération mensuelle. De même qu'il n'existe pas de lien contributif classique, la valeur des prestations de retraite, d'assurance décès, d'assurance maladie ou maternité est déterminée en fonction d'une prestation type universelle dont la valeur constante est équivalente au salaire minimum.

263. La protection sociale non soumise à cotisations est fondée sur le principe de la gestion décentralisée et vise les groupes les plus vulnérables de la société brésilienne. Le système

²⁶ Le régime de sécurité sociale distinct est facultatif pour le Gouvernement fédéral. Les fonctionnaires de l'administration publique, qui n'ont pas leur propre système, peuvent être assurés en vertu des mêmes règles du régime général de sécurité sociale (RGPS).

dispense une série de services destinés aux enfants, adolescents, personnes âgées et personnes handicapées, y compris soins à domicile, garderie, services sociaux, pouponnières et foyers. La protection sociale englobe également des programme de transfert de revenu, tels que le *programme d'éradication du travail des enfants* (PETI), mentionné à l'article 6, et le *programme de prestation permanente* destiné aux personnes âgées et aux invalides dont le revenu les place en dessous du seuil d'indigence.

264. Sécurité et protection sociale, associées à d'autres mesures participant du système de sécurité sociale, offrent des prestations dans les différents domaines examinés par le présent rapport : une assistance effective est ainsi prêtée en cas de maladie, maternité, vieillesse, invalidité, accident du travail, ainsi qu'aux survivants et à la famille. Les prestations versées sous l'égide de l'Institut national de sécurité sociale par secteur seront abordées dans les paragraphes ci-après.

265. La sécurité sociale au Brésil est soumise au paiement de cotisations, autrement dit, pour avoir droit aux prestations, quiconque doit verser une part de son revenu durant sa vie active. La protection est partant universelle, à la condition que l'assuré remplisse les conditions requises d'octroi fixées par la loi (voir figures 19 et 20 en annexe). Entre 1992 et 2002, le nombre de personnes considérées comme n'étant pas protégées socialement a augmenté. Depuis 2002, toutefois, leur proportion a baissé tandis que celle des personnes assurées a augmenté.

266. En 2005, les dépenses afférentes aux prestations de la sécurité sociale ont représenté 7,50 % du PIB (voir tableau 34 en annexe) par rapport aux prélèvements nets qui se sont élevés à 5,57 % du PIB, créant un besoin de financement équivalant à 1,93 % du PIB. Deux raisons principales expliquent cet écart. Cette augmentation est directement liée aux facteurs démographiques de la dernière décennie, influencés à leur tour par deux phénomènes : 1) baisse de la natalité et 2) allongement de l'espérance de vie et augmentation inévitable de la population âgée. En 2000, l'espérance de vie s'établissait à 64,5 ans pour les hommes et 68,6 ans pour les femmes; en 2004, elle s'élevait à 67,9 pour les hommes et 71,7 pour les femmes (voir figure 21 en annexe). Le taux de natalité, quant à lui, est tombé de 3,2 % dans les années 80 à 2 % durant la présente décennie (voir figure 22 en annexe). Le second facteur est lié à la politique de réajustement des avantages sociaux, en particulier ceux équivalents au salaire minimum qui représentaient 65,7 % du total des versements en décembre 2005. Ces réajustements ont dépassé le taux d'inflation, augmentant ainsi le pouvoir d'achat et la qualité de vie des bénéficiaires. Entre 1998 et 2005, l'augmentation réelle de la valeur moyenne des prestations de la sécurité sociale a été de 16,2 % (voir figure 23 en annexe). En 2005, le système de sécurité sociale a versé en moyenne 23,5 millions de prestations, principal moyen pour les politiques sociales de contribuer à combattre la pauvreté et l'inégalité de revenu dans l'économie brésilienne (voir encadré 22 en annexe).

A. Mesures adoptées pour l'exercice du droit à la sécurité sociale

267. Le changement le plus marquant de la législation dans la période visée par le présent rapport est la réforme du système de sécurité sociale des fonctionnaires, entamée en 2003 (amendement constitutionnel N° 41/2003) et achevée en 2005 (amendement constitutionnel N° 47/2005). Cette réforme a rapproché, en matière de sécurité sociale, les dispositions concernant les fonctionnaires de celles touchant les travailleurs du secteur privé. Les principales modifications adoptées par l'amendement N° 41/2003 ont été les suivantes : fixation d'un plafond à la rémunération des fonctionnaires et des magistrats de la Cour suprême fédérale; fixation d'un plafond aux pensions des salariés qui sont entrés dans la fonction publique après la promulgation de la réforme (janvier 2004), équivalant à la prestation maximale versée aux travailleurs du

secteur privé, avec l'option d'un fonds de sécurité sociale complémentaire à régler; établissement d'une contribution sociale de solidarité, à la charge des retraités, au financement des régimes séparés et adoption de mesures incitant les fonctionnaires ayant atteint l'âge de la retraite à demeurer actifs plus longtemps. L'amendement constitutionnel N° 47/2005 a instauré des innovations telles que la possibilité d'établir un système de sécurité spéciale et exhaustif pour les travailleurs à faible revenu et ceux dépourvus d'un revenu personnel ou travaillant à domicile; il a permis d'adopter des conditions et critères distincts pour les personnes handicapées.

268. Concernant les éléments particuliers de la sécurité sociale, il existe différents programmes pour rendre effectifs certains droits. Une assistance en cas de maladie est assurée par les prestations pour maladie et accident du travail. Ces dernières sont accordées en cas d'incapacité temporaire de travail due au milieu professionnel de l'assuré. Elles sont versées pour tout type d'incapacité. Pour avoir droit aux prestations de l'assurance maladie, le travailleur doit s'être acquitté de 12 cotisations, alors qu'aucun paiement préalable n'est exigé par l'assurance accident. Pour réclamer les prestations, l'assuré doit prouver le versement de ses cotisations et se soumettre à un examen médical qui déterminera l'incapacité temporaire et sa durée.

269. Ces dernières années, le nombre de prestations versées pour maladie a nettement augmenté. Entre 2000 et 2005, les nouvelles demandes à cet effet ont augmenté de 143 % (voir encadré 23 en annexe). En 2000, 766 900 prestations en cas de maladie ont été accordées; en 2005, ce nombre est passé à 1,86 million. Entre 2000 et 2005, les prestations sont passées de 492 000 à 1 492 000, soit une hausse de quelque 203 % (voir encadré 22 en annexe).

270. Les prestations de maternité sont versées sous forme de salaire. Les femmes y ont droit pendant 120 jours. Entre 2000 et 2005, le bénéfice de l'assurance maternité a été étendu. Jusqu'alors, seules les femmes du secteur structuré de l'économie pouvaient y prétendre. Les employées de maison et les rurales y avaient droit mais ne l'exerçaient pas toujours; cette situation a commencé à changer au cours de ces cinq dernières années. Dès 2000, ce droit s'est également étendu aux femmes qui ont cotisé à titre personnel. De plus, la même année, une campagne de sensibilisation aux droits, lancée dans les secteurs ruraux, a influé sur le nombre de prestations versées aux assurées spéciales. Eu égard à l'extension des prestations, il convient de relever qu'à partir de 2002, les mères adoptives ont droit à un congé maternité de 30 à 120 jours selon l'âge de l'enfant et sous réserve qu'il n'ait pas plus de 8 ans.

271. L'assistance aux personnes âgées porte également sur les prestations de sécurité et de protection sociale. Les prestations de sécurité sociale consistent en une pension de retraite pour raison d'âge et selon la durée d'affiliation; les prestations de la protection sociale sont versées sous forme de pension à vie aux vieillards. L'âge de la retraite est soumis à des règles différentes selon qu'il s'agit du milieu urbain ou rural. Concernant les travailleurs urbains, il est fixé à 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes, moyennant 15 ans au minimum d'affiliation. Dans le cas de la durée d'affiliation minimale, la pension correspond à 70 % de la rémunération servant au calcul de la cotisation. Ce pourcentage peut être augmenté, si l'assuré diffère sa retraite, mais non au-delà de l'âge obligatoire. En milieu rural, l'âge de la retraite est fixé à 60 ans pour les hommes et 55 ans pour les femmes. L'écart se justifie par la différence d'espérance de vie qui est inférieure dans les campagnes. Pour avoir droit à la retraite, les ruraux doivent prouver qu'ils ont exercé une activité rurale, les prestations correspondant au seuil de la protection sociale (un salaire minimum). En examinant les prestations en zones urbaines et rurales et prenant le mois de décembre de chaque année comme référence, on constate une augmentation de 19 % du nombre de retraités à l'âge obligatoire entre 2002 et 2005.

272. Dans les années 90, l'octroi des pensions de retraite pour raison d'âge a suivi une courbe ascendante, cette période étant celle de la réglementation et de l'aboutissement des changements adoptés par la Constitution de 1988 dans le système de sécurité sociale en milieu rural, principal facteur de l'extension des prestations. Ainsi, en 1992, quand les prestations ont commencé à être versées à la population rurale en vertu de la nouvelle réglementation, leur nombre s'élevait à 4 millions, alors qu'il passait à 7,3 millions en décembre 2005.²⁷ Les retraites à l'âge obligatoire prédominent en secteur rural : sur 6,7 millions de pensions versées en décembre 2005, 4,6 millions concernaient des retraités ruraux. Avec le renforcement des régimes ruraux de sécurité sociale, l'augmentation du nombre de retraités à l'âge obligatoire a dans l'ensemble suivi la courbe démographique. Entre 2000 et 2005, le nombre de prestations a crû de 10,5 %.

273. La protection sociale accorde aux personnes âgées une *pension à vie* (catégorie des *personnes âgées BPC*). Cette prestation a été créée en 1996 pour remplacer l'*indemnité mensuelle à vie*. Cette dernière, instaurée dans les années 70, a été octroyée jusqu'au moment où la pension à vie a fait l'objet de la loi organique sur la protection sociale. Versée aux personnes de plus de 70 ans ou à des personnes handicapées, elle était relativement exclusive, car les prestataires devaient avoir acquitté 12 cotisations à la sécurité sociale. Cette condition excluait les groupes vulnérables qui n'avaient jamais travaillé dans l'économie structurée. De plus, son montant ne représentait que la moitié du salaire minimum.

274. La *pension à vie* qui correspond à un salaire minimum n'est pas soumise au paiement de cotisations, mais est destinée exclusivement aux personnes disposant d'un revenu inférieur au quart du salaire minimum. Elle est coordonnée par le *Secrétariat national de la protection sociale*, mis en place par l'*Institut national de protection sociale*, et financée par le Fonds national de protection sociale. À sa création, l'âge prescrit était 70 ans, mais il a été abaissé à 67 ans en 1998. Avec la promulgation de la loi relative aux personnes âgées, cet âge a été fixé à 65 ans. Cet abaissement explique l'augmentation du nombre de prestations versées : d'un total de 107 500 en 2000, elles sont passées en 2004, année de l'entrée en vigueur de la loi, à 317 000 pour s'établir, en 2005, à 185 000. Les changements de limite d'âge ont permis de réaliser de grands progrès en matière de protection des groupes miséreux. En décembre 2005, 2,27 millions de prestations ininterrompues ont été versées aux personnes âgées, représentant un coût mensuel de R\$ 365,4 millions. Il reste beaucoup à faire pour étendre l'octroi des prestations, car, selon l'enquête nationale par sondage sur les ménages en 2003, quelque 150 000 personnes de plus de 65 ans vivent avec un revenu par personne de moins d'un quart du salaire minimum et ne reçoivent aucune prestation.

275. La pension à vie versée aux personnes âgées (sans cotisation obligatoire) et la retraite par limite d'âge en milieu rural (à cet effet, les travailleurs doivent prouver la durée de service dans l'exploitation familiale et non la durée d'affiliation et une différente forme de cotisation s'applique, fondée sur la commercialisation de leur production rurale éventuelle), qui équivalent à un salaire minimum, permettent de sortir de la pauvreté une partie importante de la population brésilienne. En 2004, selon l'enquête nationale par sondage sur les ménages, 30 % des ménages brésiliens déclarant leur revenu vivaient en dessous du seuil de pauvreté. Cette proportion s'élèverait à 42,1 % sans les versements de la protection sociale et de la prestation ininterrompue, autrement dit ces prestations ont réduit le degré de pauvreté de 11,5 points de pourcentage et 20,4 millions de personnes se trouvent ainsi au-dessus du seuil de pauvreté (voir figure 24 en

²⁷ Prestations de la protection sociale incluses, les seules prestations de la sécurité sociale totalisant 7,1 millions.

annexe). Il faut également noter que le degré de pauvreté chez les personnes âgées est nettement plus bas que chez les jeunes. Sans les versements de la sécurité sociale, la pauvreté augmenterait sensiblement dans ce groupe de population. Le rattachement des prestations au salaire minimum contribue à sortir les gens de la pauvreté, du fait que ce salaire est indexé chaque année au-dessus du taux d'inflation.

276. La pension peut également être assujettie à la durée d'affiliation. Ce type de pension ne couvre pas exactement un risque de sécurité sociale, les critères d'admissibilité étant liés à la durée d'affiliation et non à l'âge ou à un autre risque de sécurité sociale. Elle peut être complète ou proportionnelle, dans le cas d'assurés qui ont adhéré avant le 16 décembre 1998. Pour avoir droit à la pension complète, le travailleur doit prouver qu'il a cotisé pendant au moins 35 ans, la travailleuse pendant 30 ans. Pour prétendre à la pension proportionnelle, le travailleur doit satisfaire deux critères : durée d'affiliation et âge minimum. Le nombre de pensions fondées sur la durée d'affiliation a augmenté de 10 % entre 2000 et 2005²⁸ (voir encadré 22 en annexe). Depuis la réforme de la sécurité sociale en 1998, les pensions liées à la durée d'affiliation ont remplacé les pensions fondées sur la durée de service et sont tributaires du *facteur de sécurité sociale*.

277. Le *facteur de sécurité sociale*, instauré en 1999, est une formule servant à calculer la valeur initiale des pensions fondées sur la période d'emploi ou l'âge, au choix du retraité. Il tient compte de la période d'emploi et de l'espérance de vie du demandeur et octroie une prime s'il reste en activité. Mis en place graduellement, il est entré pleinement en vigueur en 2004. L'objectif, qui consistait à relever l'âge moyen de la retraite, a été atteint. Depuis l'adoption de ce facteur, l'âge moyen de la retraite des femmes est passé de 49,7 à 52,2 ans et celui des hommes de 54,3 à 56,9. La durée d'affiliation est passée de 27,5 à 28,7 ans pour les femmes et de 32,7 à 33,8 pour les hommes.

278. La retraite pour invalidité, incapacité ou maladie, est soumise à l'avis d'un groupe d'experts médicaux de l'Institut national de sécurité sociale qui confirme si l'assuré est frappé d'une incapacité totale ou partielle à remplir ses fonctions. Selon l'usage, le travailleur reçoit initialement des prestations maladie, remplacées ensuite par une pension d'invalidité s'il ne peut plus reprendre son activité.

279. Il existe également depuis 1996 des prestations de la protection sociale pour les personnes handicapées (BPC-PPD). Le nombre de bénéficiaires a augmenté de 22,8 % entre 2000 et 2005. Pour y avoir droit, la personne doit disposer d'un revenu de moins d'un quart du salaire minimum et prouver son invalidité. Un examen biennal détermine si les conditions d'octroi des prestations persistent. Il consiste en évaluations effectuées par des travailleurs sociaux lors de visites à domicile et par des experts médicaux.

280. Le rythme des demandes s'est stabilisé entre 2000 et 2005. C'est en 1996 et 1997 qu'il a culminé avec l'octroi des prestations ininterrompues en fonction d'une nouvelle définition de l'invalidité, le droit étant ouvert aux personnes atteintes d'invalidité congénitale, sans cotisation préalable obligatoire.

281. Les prestations de survivants sont versées au titre de pensions de réversion. La famille d'un travailleur a droit à ces prestations si le défunt était assuré au moment de son décès, quelle que soit la durée d'affiliation. Si le travailleur décède alors qu'il n'est plus assuré, les personnes à

²⁸ Le mois de décembre est le mois témoin.

charge auront droit à une pension, sous réserve que toutes les conditions requises pour la retraite aient été remplies au moment du décès. En 2000, 291 800 pensions de réversion ont été versées : ce chiffre est passé à 319 900 en 2005, soit 9,6 % d'augmentation (voir encadré 23 en annexe).

282. L'assistance aux travailleurs victimes d'accidents du travail revêt différentes formes : pension d'invalidité, pension de réversion, indemnité de maladie et d'accident, allocation complémentaire. Les allocations accident et complémentaire sont des indemnités cumulatives avec d'autres formes de prestations sociales (retraite pour invalidité, indemnité de maladie, allocation au décès). L'entreprise doit signaler tout accident en remplissant une déclaration d'accident du travail (CAT). Le nombre des prestations pour accident du travail a augmenté de 4,6 % entre 2000 et 2005.

283. L'assistance aux familles consiste en allocations familiales versées aux travailleurs jusqu'à un âge donné pour contribuer aux frais d'entretien des enfants jusqu'à 14 ans ou aux invalides à tout âge. Tant les salariés que les travailleurs indépendants ont droit à ces prestations. En 2005, le montant de l'allocation familiale était de R\$ 21,27 pour le travailleur dont le revenu s'élevait à R\$ 414,78, et de R\$ 14,99 pour celui dont le revenu s'élevait à R\$ 623,44. Ces allocations sont indexées chaque année. Le versement, à l'instar des prestations maternité, incombe aux entreprises qui peuvent les déduire de leurs cotisations à la sécurité sociale.

284. En vue d'éliminer toutes les formes de discrimination sur le marché du travail de certaines catégories et d'étendre la protection de la sécurité sociale aux groupes exclus de ce marché, le *programme de formation à la sécurité sociale (PEP)*²⁹ vise à faire bénéficier de la sécurité sociale une partie de la population qui, tout en ayant droit d'adhérer et de percevoir les prestations, ne le font pas par manque d'information ou indifférence.

285. Le *programme de formation à la sécurité sociale* encourage l'adhésion au régime de sécurité sociale ainsi que d'autres initiatives visant à assurer de prompts services pour la commodité des utilisateurs. Il informe de l'importance de la protection accordée par la sécurité sociale pour les travailleurs et tient régulièrement des séances d'orientation sur les prestations et services assurés par le système, tout en établissant des partenariats avec des groupes de la société civile organisée.

286. Afin de parvenir à étendre autant que possible la protection par le système de sécurité sociale, le Gouvernement a adopté le 6 mars 2006 la mesure provisoire N° 284 qui encourage la régularisation des employés de maison en autorisant les employeurs à déduire de leur impôt sur le revenu les cotisations de sécurité sociale afférentes à l'engagement de ces employés.

287. Pour renforcer la protection sociale et garantir un large accès aux prestations d'une manière durable, le Gouvernement est intervenu sur plusieurs fronts pour améliorer la gestion et la qualité des services fournis par le système de sécurité sociale. Le programme de gestion de l'assistance vise à abrégé les démarches, réduire la durée d'attente et améliorer la qualité des services. L'ouverture des bureaux a été prolongée de deux heures par jour. Plusieurs services sont également fournis par Internet, tels que les demandes de prestations en cas de maladie et l'organisation des rendez-vous.

²⁹ Ce programme a été mentionné dans le rapport de 2001 sous le titre *Programme de stabilité sociale (PES)*.

288. Parallèlement, le Gouvernement a, pour intensifier sa lutte contre la fraude, créé des équipes spéciales qui travaillent de concert avec le parquet et la police fédérale et entrepris un recensement sur la sécurité sociale qui, par une nouvelle immatriculation des bénéficiaires, vise à annuler les prestations indûment versées ou celles qui auraient dû cesser.

289. Concernant l'assistance internationale, le Gouvernement brésilien est signataire, avec l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay, de l'*Accord multilatéral de sécurité sociale du Mercosur* entré en vigueur le 1^{er} juin 2005. Cet accord établit des règles régissant les relations en matière de sécurité sociale entre pays signataires et octroie une protection par la sécurité sociale aux migrants internationaux au sein du Mercosur. Désormais, en vertu de l'accord, tout travailleur brésilien, qui aura cotisé au système de sécurité sociale du Paraguay par exemple, recevra les prestations de retraite de ce pays, selon sa durée de service. Découlant de cet accord, la possibilité d'intégrer les fonctionnaires dans un système de sécurité sociale qui leur soit propre a été pour la première fois examinée. Quelque 2,1 millions de travailleurs en activité en dehors de leur pays d'origine devraient en bénéficier. Le Brésil compte environ 733 000 travailleurs étrangers, dont 370 000 venant des pays du Mercosur. En vertu des accords internationaux sur la retraite, les bénéficiaires peuvent percevoir une pension dans les deux pays, en proportion de la durée d'affiliation dans chacun. Un certificat de résidence temporaire est délivré au travailleur qui travaille dans un autre pays pendant une certaine période et l'autorise à continuer à cotiser au système de sécurité sociale de son propre pays.

ARTICLE 10

290. En faisant de la famille l'élément fondamental de la société brésilienne et en lui accordant la protection spéciale de l'État, l'article 226 de la Constitution reprend l'article 16 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Selon la Constitution, la famille s'entend de l'union de deux personnes dans le mariage – union stable entre l'homme et la femme – et la communauté formée par l'un des parents et ses descendants, sans distinction entre les enfants issus ou non du mariage, ou adoptés. Tous les enfants ont la même légitimité.

291. L'élément central que constitue la famille est réitéré dans la législation propre à la protection sociale – loi organique sur la protection sociale (LOAS-loi N° 8742/93), loi relative aux enfants et aux adolescents (ECA-loi N° 8063/90), loi relative aux personnes âgées – et, plus récemment, dans la politique nationale sur la protection sociale qui place la famille au centre de cette protection.

292. La Constitution de 1988 dispose expressément, à l'article 229 du chapitre VII, en matière de famille, d'enfants, d'adolescents et de personnes âgées, ainsi que d'assistance réciproque entre parents et enfants : "*Les parents ont le devoir d'assister, élever et éduquer leurs enfants mineurs; les enfants majeurs ont le devoir d'aider et de protéger leurs parents dans leur vieillesse ou en cas de carence ou de maladie.*"

293. La protection de la famille³⁰ au Brésil s'entend de trois domaines de protection des droits : assistance aux familles pauvres; assistance aux familles éprouvées par la violence familiale et reconnaissance des changements dans la forme et l'évolution de la famille. La protection est octroyée par 1) des programmes de transfert de revenu, en particulier le *programme d'aide aux familles* dont le revenu mensuel par personne est inférieur à R\$ 120; 2) une aide sociale aux

³⁰ Les prestations sociales de protection de la famille en vertu de la loi organique sur la protection sociale ont été traitées au titre de l'article 9.

familles vulnérables et victimes d'atteintes aux droits et 3) le pouvoir judiciaire, qui, face aux nouvelles typologies familiales, interprète exhaustivement la Constitution comme il est exigé aujourd'hui.

294. Le *programme d'aide aux familles* se caractérise par le transfert de revenu réservé à la protection des familles pauvres. L'objectif initial visé consistait à aider 11,2 millions de familles dont le revenu par personne était inférieur à R\$ 100. En mai 2006, plus de 9 millions en ont bénéficié et la cible devrait être atteinte d'ici la fin de 2006 (voir tableau 35 en annexe).

295. La contrepartie sociale relevant du *programme d'aide aux familles* permet aux familles d'exercer les droits sociaux garantis par la Constitution. Partant, le versement des prestations numéraires exige un suivi de la fréquentation scolaire des membres de la famille, ainsi que des services éducatifs, sanitaires, de santé maternelle et infantile et de sécurité alimentaire. Les familles prestataires doivent 1) inscrire à l'école leurs enfants âgés de 6 à 15 ans, 2) veiller à ce que les enfants assistent à 85 % au moins des cours chaque mois; 3) tenir à jour les vaccinations des enfants et suivre le développement des mineurs jusqu'à 7 ans conformément aux calendriers établis par le Ministère de la santé; 4) pour les femmes enceintes, se présenter aux examens pré et postnataux et 5) pour les mères allaitantes, participer aux activités liées à l'allaitement et à l'alimentation saine, préconisées par les agents de soins sanitaires locaux. Les Ministères de l'éducation et de la santé veillent, dans leurs domaines respectifs, au respect de ces prescriptions en se fondant sur les données fournies par l'administration locale.

296. *L'aide aux familles* est le programme de transfert de revenu le plus complet mis en œuvre par le Gouvernement, mais non le premier. Au moment de son instauration, il existait six programmes fédéraux analogues : *subvention scolaire* (Ministère de l'éducation); *allocation de nourriture* (Ministère de la santé); *allocation pour cuisine au gaz* (Ministère des mines et de l'énergie); *ticket de repas*, *programme d'éradication du travail des enfants* (PET) et *Agente Jovem* (agent de jeunesse). Le public visé, l'exécution de ces programmes par différents ministères et les difficultés à échanger des données sur les bénéficiaires ont entraîné des distorsions. *L'aide aux familles* a été conçue pour tenter de rationaliser ces programmes et les rendre plus efficaces.³¹ La fusion de ces programmes a permis d'établir un registre unique des bénéficiaires, soumis aux mêmes critères et conditions. La fusion se réalise en deux phases : la première, près d'être achevée, a permis de fusionner la *subvention scolaire*, l'*allocation de nourriture*, l'*allocation pour cuisine au gaz* et le *ticket de repas*; dans la seconde, entamée en 2006, le *programme d'éradication du travail des enfants* s'ajoute aux quatre volets déjà fusionnés (voir tableaux 38 et 39 en annexe).

297. Les prestations numéraires versées directement aux familles au titre du *programme d'appui* vont de R\$ 15 à R\$ 95. Le montant, déterminé en fonction des caractéristiques et de la situation financière de la famille, est divisé en deux parts : une fixe et une variable. Les familles vivant dans l'extrême pauvreté, comptant ou non des enfants, une future mère ou une mère allaitante perçoivent un montant fixe de R\$ 60 par personne. S'y ajoute un montant variable égal aux prestations reçues par les familles pauvres (R\$ 120 par personne), versé aux familles comptant au moins un enfant de moins de 15 ans, une future mère ou une mère allaitante comme suit : une personne, R\$ 15, deux personnes, R\$ 30, trois personnes ou plus, R\$ 45. Ne percevant pas le montant fixe, les familles pauvres reçoivent au maximum R\$ 50. Celles qui vivent dans l'extrême

³¹ Le tableau 37 en annexe indique les décaissements du programme et le nombre de ses bénéficiaires. Même compte tenu des erreurs telles que prestations en double qui n'apparaissent pas dans les données, on peut constater une augmentation notable du nombre d'allocataires et du montant perçu.

pauvreté reçoivent jusqu'à R\$ 95. Dans certains états, tels que celui de São Paulo, et certaines communes telles que Recife, la prestation est supérieure grâce à la contribution de contrepartie qu'ajoutent les administrations respectives au montant payé par le Gouvernement fédéral.

298. Le *programme d'aide aux familles* charge les communes d'affilier les bénéficiaires et le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim alloue les fonds directement aux administrations municipales. Le programme relève du budget de la sécurité sociale, poste du budget général du Gouvernement fédéral. En 2005, les prestations numéraires versées aux familles ont totalisé R\$ 6,78 milliards, près de 0,35 % du PIB durant la période, qui s'est élevé à 1 947 000 milliards. Ces ressources financent le *programme d'aide aux familles* ainsi que les autres programmes qui lui sont fusionnés.

299. Le traitement accordé aux femmes au titre du *programme d'aide aux familles* mérite mention. La loi N° 10836 du 9 janvier 2004, qui a porté création du programme, dispose que la responsabilité légale familiale en la matière devrait être confiée de préférence aux femmes. Ainsi, dans une famille bénéficiaire, la femme est chargée de conserver la carte bancaire et le code qui doit être utilisé pour retirer l'argent. On estime qu'en janvier 2006, une femme tenait ce rôle dans 90 % des familles allocataires.

300. Il ressort d'études entreprises par des instituts indépendants et commandées par le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim que le *programme d'aide aux familles* a amélioré la vie des bénéficiaires et stimulé l'économie locale. Une enquête, où 2 317 familles ont été interrogées dans 86 communes de différentes régions du pays, a révélé que 1) le revenu mensuel moyen des allocataires a augmenté de 21 %; 2) 87,8 % estiment que les conditions de vie se sont améliorées ou très améliorées après avoir adhéré au programme; 3) 82,4 % des personnes interrogées pensent que la qualité de leur alimentation s'est améliorée depuis leur adhésion au programme et 4) pour 44,7 %, la prestation reçue permet à tous les membres de la famille de bien se nourrir (Source : Instituto Polis/MDS).

301. Selon une autre étude, le *programme d'aide aux familles* a une incidence favorable sur les recettes municipales, la hausse du revenu familial favorisant la circulation de l'argent au plan local. Le programme étant destiné aux familles vivant dans la pauvreté ou l'extrême pauvreté, dont la plupart se concentre dans le Nord-Est, les revenus découlant du programme y paraissent relativement plus élevés que dans le reste du pays. De plus, le programme a contribué à réduire les inégalités régionales, car, en aidant les familles pauvres, ses effets concrets se remarquent d'autant que le nombre de ces familles est plus grand (Source : *Pontificia Universidade Católica de São Paulo/MDS*).

302. Plus la commune est pauvre, plus le *programme d'aide aux familles* compte pour son économie. Dans certains cas, le programme contribue pour beaucoup aux activités économiques. Ainsi, à Medina (État de Minas Gerais), la part du programme dépasse de 35 % les recettes municipales provenant de l'impôt sur les ventes, de 30 % le montant des recettes fiscales fédérales attribuées par le Gouvernement à la commune, de 29 % ses recettes disponibles (recettes locales plus transferts constitutionnellement obligatoires) et de 165 % les virements de fonds fédéraux au titre du système unique de santé. À Pedra Branca (État de Ceará), il équivaut à 43 % des recettes disponibles et à Vitória de Santo Antão (État de Pernambuco) à 40 % des mêmes recettes.

303. D'après la récente enquête du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim sur la fréquentation scolaire des enfants de familles assistées, dans 24 965 familles (0,31 %

du total), un enfant au minimum ne satisfait pas aux attentes et ce pourcentage est plus élevé dans l'état de São Paulo – (8 823 familles ou 1,08 % du total³²). La proportion de familles ne satisfaisant pas au critère de fréquentation scolaire est relativement faible, mais c'est là un problème qui doit être résolu.

304. Étant donné les articles de presse sur l'inobservation des critères et l'appropriation illicite de prestations, le Gouvernement fédéral a renforcé la surveillance en demandant aux communes d'établir des rapports trimestriels sur la fréquentation scolaire des enfants.³³ Quand le nom de l'enfant figure sur la liste des contrevenants, des sanctions sont appliquées successivement : avertissement écrit, suspension de prestations pendant un mois et double prestation le mois suivant, interruption des prestations pendant 60 jours au terme desquels les versements reprennent; nouvelle interruption des prestations; suppression pour les récidivistes.

305. Les quatre étapes précédant la suppression définitive sembleraient attester la clémence du système, susceptible d'être la cible des critiques de censeurs rigoureux, qui pourraient imputer tout manquement de la part des bénéficiaires à de la négligence. Tout examen pondéré de la pauvreté tient toutefois compte des conséquences sociales et psychologiques en découlant. C'est pour cette raison que les premières sanctions sont assouplies, l'objectif étant non pas d'exclure ces familles, mais de les convaincre de respecter les critères établis et d'exercer ainsi le droit à la santé et à l'éducation de base.

306. Le programme dont l'objet est de faciliter l'accès des bénéficiaires à divers droits³⁴ comprend un suivi psychologique pour promouvoir émancipation et autonomie. *Le Directeur des conditions applicables à l'aide aux familles* a annoncé le lancement, début 2006, d'un projet pilote de suivi des familles par des spécialistes.³⁵

307. Quand au second élément de la protection familiale, destiné aux femmes et enfants dans une situation de vulnérabilité, les principales mesures adoptées sont les suivantes : *initiatives éducatives complémentaires, scolarité protectrice et centres de consultation spécialisés sur la protection sociale*.

308. Les *initiatives éducatives complémentaires*, élaborées par le Ministère de l'éducation, visent à occuper les enfants, adolescents et jeunes à des activités éducatives, sportives et récréatives après les heures de classe. Elles soutiennent également des projets d'émancipation tendant à associer les familles et de promotion sociale par la formation professionnelle, ainsi que des projets favorisant la sensibilisation écologique, le respect des différences raciales et sexuelles, de la diversité culturelle, la connaissance des orientations sexuelles et la prévention des maladies et également l'appréhension de notions d'éthique et de citoyenneté.

³² ANGÉLICO, Fabiano, *Projeto Reforça Requisitos do Bolsa Família*. www.pnud.org/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=1721&lay=pde, site consulté le 13 janvier 2006.

³³ ASCOM/MDS. *Patrus Ananias's lecture on the Family Grant Program before Public Prosecutors*. www.mds.gov.br, site consulté le 5 février 2006.

³⁴ ROMANO, Jorge O. et ANTUNES, Marta. *Introdução ao debate sobre empoderamento e direitos no combate à pobreza*. In ROMANO, Jorge O. and ANTUNES, Marta (orgs.) *Empoderamento e direitos no combate à pobreza*, p. 6. www.actionaid.org.br, site consulté le 20 décembre 2005.

³⁵ ANGÉLICO, Fabiano. *Projeto Reforça requisitos do Bolsa Família*. www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=1721&lay=pde, site consulté le 13 janvier 2006.

309. Des accords ont été conclus en 2004 avec 34 organisations non gouvernementales situées dans 15 états, engageant un montant total de R\$ 3 627 905,38 de dépenses relatives à la qualification professionnelle des instructeurs, à la formation et aux allocations d'entretien; aux équipements de base (écoles, arts, sports, fournitures didactiques et de loisirs) et frais de transport du public cible. On estime qu'au titre de ces accords, 21 700 personnes en ont bénéficié et qu'environ 1 540 enseignants et autres spécialistes de l'éducation de 403 établissements scolaires ont été formés.

310. L'une des *initiatives en matière d'appui éducatif* est le *programme de scolarité protectrice* dont les objectifs sont les suivants : préparer les spécialistes de l'éducation à reconnaître les enfants et adolescents victimes de sévices physiques ou psychologiques, de négligence, d'abandon, de sévices sexuels et d'exploitation sexuelle à des fins commerciales; éclairer les parents quant aux dommages causés, par les différentes formes de sévices, au développement physique et psychologique des enfants et adolescents et à toute la famille; rompre le cycle de la violence dans la vie quotidienne grâce à l'intervention de groupes pédagogiques familiaux qui orientent et encouragent la réflexion sur les pratiques et comportements et rétablir la famille dans son rôle de prestataire de soins.

311. Adopté en 2004, le projet pilote de *scolarité protectrice* a aidé 271 enfants et 187 adolescents dans trois capitales, Belém, Fortaleza et Recife. En 2006, ce programme a été inscrit au programme du Gouvernement fédéral sur les initiatives d'orientation globales visant à combattre les sévices sexuels contre les enfants et adolescents (*PAIR*). Il a renforcé le réseau de lutte contre ce phénomène dans les communes grâce à la coordination des travaux en matière d'éducation, de santé, de protection et de sûreté publique, visant à 1) prévenir l'éclatement de l'assistance aux victimes; 2) renforcer la prévention de cette atteinte grave aux droits et 3) donner aux pouvoirs publics des moyens accrus de sanctionner les auteurs. Le programme, qui est exécuté dans neuf états, résulte de la coopération permanente entre les administrations fédérales, des états et des communes et la société civile.

312. La lutte contre les sévices sexuels et l'exploitation sexuelle d'enfants et d'adolescents a conduit à créer un organe particulier, le *Centre d'orientation spécialisé de protection sociale*, qui exécute des initiatives en la matière et fournit une assistance psychologique et juridique aux enfants, adolescents et familles victimes de sévices. La protection assurée par ce service a été étendue de 314 à 1 104 communes, dont 760 ont été ajoutées en 2006. Sa capacité d'assistance a atteint 51 800 enfants et adolescents. La gestion du programme est décentralisée; communes et états, qui fournissent une aide technique et financière, s'en partagent la responsabilité. Sur les quelque 99,5 % du budget (R\$ 35,2 millions) qui ont été affectés, 98,40 % ont été dépensés.

313. L'assistance psychologique et juridique est nécessaire aux enfants, adolescents et familles, pour leur redonner confiance et les faire bénéficier d'autres mesures gouvernementales, telles qu'en matière de santé, d'éducation, de travail, de logement et de complément de revenu. L'un des impératifs pour combattre l'exploitation sexuelle d'enfants et adolescents et aider les victimes – phénomène complexe difficile à résoudre – est l'inculpation des auteurs et exploités.

314. Concernant les enfants et adolescents se trouvant abandonnés et exposés aux risques sociaux et personnels, qui vivent dans des foyers, l'objectif principal du Gouvernement est de garantir leur droit à la vie familiale et communautaire, en encourageant l'élaboration de mesures, par les institutions et pouvoirs locaux, qui renforceront les nouvelles modalités d'hébergement en dehors des institutions, ainsi que de facilités favorisant l'adoption légale et en exécutant, de concert avec les conseils sur les droits, des dispositions qui favorisent la réorganisation des institutions,

conformément aux termes de l'article 92 de la loi relative aux enfants et aux adolescents. Pour prévenir l'abandon d'enfants et d'adolescents dans des institutions, par manque ou insuffisance de ressources matérielles, le Gouvernement fédéral a mis en œuvre le Plan national d'assistance intégrale aux familles (PNAIF). Le plan permet de regrouper et de promouvoir les mesures concernant certains problèmes, évitant ainsi que se produisent des situations d'atteintes aux droits, telles que le travail des enfants et les sévices sexuels aux enfants. Élément essentiel dudit plan, il y est tenu pleinement compte des besoins des familles grâce à l'extension des réseaux locaux d'assistance sociale et l'instauration de permanences d'entraide sociale dans les communes.

315. Au plan international, le Brésil a accueilli en août 2006 la réunion de spécialistes intergouvernementaux chargés d'examiner le projet de directives internationales concernant d'autres formes de protection et de garde des enfants privés d'un milieu familial, question débattue par les spécialistes depuis 2001. Conflit armé, cataclysmes (*tsunamis* et cyclones), pandémie de VIH/SIDA, extrême pauvreté et inégalités sociales dans certaines régions du monde ayant rompu les liens entre les enfants et leurs familles, des mesures préventives et une protection complémentaire s'imposent. Pour élaborer des lignes directrices internationales qui orientent l'intervention des États et tenter d'harmoniser les différentes solutions au problème, des spécialistes et représentants des gouvernements ont décidé d'élargir le cadre juridique dans ce domaine. La raison pour laquelle le Brésil a été choisi, pour accueillir la réunion, tient au fait que l'examen du Plan national sur la famille et le concubinage est en bonne voie. On espère que les communications des représentants de 50 pays seront rassemblées d'ici octobre et que la version finale du document sera présentée par le Brésil à l'Assemblée générale des Nations Unies en 2007, aux fins d'évaluation et de débat.

316. L'évolution de la société a remis en question la notion de famille, les éléments classiques de sa définition (orientation sexuelle, procréation et vie commune) n'étant plus interdépendants. La famille peut être désormais considérée comme un groupe d'individus, unis par les liens du sang, l'alliance ou l'affinité qui déterminent des obligations réciproques et mutuelles, fondé sur les relations entre les sexes et les générations.

317. Il résulte de ces changements que tous rappels d'unité économique, de durée et de domicile ont été détrônés dans la perception de ce que représente la famille. D'où les difficultés pour l'État de protéger les groupes familiaux contemporains par des normes et des mesures gouvernementales. Le *programme d'aide aux familles* doit s'occuper au quotidien des groupes sociaux qui constituent les unités familiales pauvres (grands-parents et petits-enfants, mères célibataires, mère qui élève, outre ses enfants, des neveux). Le pouvoir judiciaire a été plus prompt à assimiler les progrès dans ce domaine que les règles de droit à s'adapter à la nouvelle réalité.

318. Le pouvoir judiciaire a joué un rôle important pour adapter les règles de droit à la nouvelle réalité. Le devoir d'assistance, dans la famille, s'applique tant aux enfants qu'aux parents selon le cas. Les parents assurent l'entretien des enfants mineurs, ou majeurs en cas de nécessité avérée, et les enfants de leurs parents âgés qui le nécessitent. Pour mieux comprendre cette notion, on citera une décision de la Cour supérieure de justice : "la prétention de l'ex-mari d'obtenir de son ex-femme le remboursement des frais afférents à l'entretien de la fille (née d'une relation adultère de son ex-femme) qu'il a assumé durant la vie commune et à laquelle il a versé une fois séparé une pension alimentaire établie par convention ratifiée, ne saurait être admise. L'obligation d'entretien des enfants, qui demeure même en cas d'erreur d'appréciation quant à la situation *de facto*, est fondée sur la vie commune et l'autorité parentale, alors que le couple marié vivait sous le même toit, ainsi que sur la convention de séparation. Les frais d'entretien des enfants ne sont ni rapportés ni remboursés. Quant à l'enfant né hors mariage, il peut être exclu de la succession ou

déshérité, mais aucune disposition ne prévoit l'obligation de rembourser les frais de son entretien (Cour supérieure de justice : RESP 412684)"

319. Concernant les relations homosexuelles, la Cour suprême fédérale a, dans une récente décision relative à la composition de la famille, admis que la Constitution accorde une protection spéciale à la famille, indépendamment de la célébration du mariage, ainsi qu'aux familles monoparentales. Mais la famille ne se définit pas seulement sur la base du lien entre un homme et une femme ou de la vie commune entre ascendants et descendants. Des personnes du même sexe, ou de sexe différent, qui vivent ensemble et sont unis par des liens d'affection sans connotation sexuelle devraient également être considérées comme une entité familiale. Il n'est pas essentiel que deux personnes vivant ensemble aient une descendance pour bénéficier d'une protection juridique, qui ne justifie pas l'exclusion des relations homosexuelles dans la notion de famille. Le pouvoir judiciaire a dûment tenu compte de cette évolution pour conférer aux relations non matrimoniales une légitimité juridique. Il lui reste à manifester la même indépendance et le même courage concernant les unions entre personnes du même sexe.³⁶

320. Les tribunaux ont reconnu les relations homosexuelles dans les cas de succession, de partage et de garde d'enfants, comme en atteste la décision suivante de la cour de justice de l'État de Rio Grande do Sul : "résumé; action en déclaration; reconnaissance; union stable; couple homosexuel; respect des prescriptions; pertinence. L'action déclaratoire est le moyen juridique propre à reconnaître l'existence d'une union stable dans un partenariat homosexuel, sous réserve que les présuppositions concernant cette entité familiale aient été confirmées et attestées. La société moderne, subordonnée à l'évolution des coutumes et aux décisions judiciaires, s'accorde avec l'intention des couples homosexuels de sortir d'un univers de ségrégation et de réprobation pour chercher à obtenir une régularisation de leur condition et l'égalité avec des couples mariés.³⁷

321. Plus récemment, une nouvelle victoire a été remportée par certaines décisions qui reconnaissent aux homosexuels le droit à l'adoption : "Recours civil. Adoption. Couple formé de deux personnes du même sexe. Possibilité. Comme il apparaît, il n'y a rien de nouveau ici-bas quand il s'agit de reconnaître le droit de deux personnes du même sexe (deux femmes en l'occurrence) entretenant une relation familiale stable, d'adopter ensemble des enfants. Ce qui compte, c'est de vérifier si ce type d'adoption est avantageux pour l'enfant, critère établi par l'article 1625 du code civil. [...] Des études spécialisées ne voient aucun inconvénient dans l'adoption d'enfants par des homosexuels; la qualité des liens et de l'affection qui caractérise le milieu familial où les enfants seront intégrés et qui les rattache à ceux qui s'en occupent constitue l'élément essentiel. Il est partant grand temps d'abandonner les préjugés et les réactions hypocrites sans fondement scientifique et de s'en tenir fermement à la priorité absolue fixée par la Constitution, qui est de garantir les droits des enfants et adolescents (article 227 de la Constitution)".³⁸

³⁶ Cour suprême fédérale : action directe en inconstitutionnalité n° 300. Malgré la position de la cour, le jugement au fond n'a pas eu lieu pour vice de forme. Voir le site : www.stf.gov.br, site consulté le 25 août 2006.

³⁷ Audience plénière (n° 70011120573). Quatrième chambre des tribunaux civils, Cour de justice, État de Rio Grande do Sul. Rédacteur des jugements : José Carlos Teixeira Giorgis. Décision rendue le 10 juin 2005.

³⁸ Cour de justice de l'État de Rio Grande do Sul. Procès n° 70013801592.

ARTICLE 11

322. L'État brésilien ne dispose d'aucun moyen propre à mesurer le degré de précarité alimentaire de la population – qu'il s'agisse des recensements ou des enquêtes nationales par sondage sur les ménages effectués chaque année. Ainsi, quand le programme *Faim zéro* a été adopté en février 2003, les données utilisées provenaient d'une étude de 1993 réalisée par l'Institut de recherche économique appliquée (IPEA), intitulé "*La carte de la faim*", qui a recensé 32 millions de personnes se trouvant dans une situation de précarité alimentaire, autrement dit ne disposant pas d'une nourriture appropriée en quantité et en qualité.

323. Les données de la PNAD de 1990 ont servi à chiffrer le nombre de familles manquant de ressources pour s'assurer une alimentation appropriée. Le revenu familial et d'autres indicateurs indirects ne suffisant pas à déterminer les populations exposées à la précarité alimentaire, une échelle de calcul direct analogue à celle adoptée par le Département de l'agriculture aux États-Unis³⁹ a servi à mesurer la sécurité alimentaire et la faim. Cet instrument d'évaluation par foyer de la sécurité alimentaire et la nutrition permet de déceler la précarité alimentaire et les populations les plus exposées, mais également d'estimer l'incidence des mesures gouvernementales sur l'accès des populations à une nourriture suffisante. La méthode a été appliquée la première fois lors de l'enquête de 2004 à un plus grand nombre de personnes dans une situation de précarité alimentaire.

324. Près de 400 personnes ont répondu aux questions relatives à la sécurité alimentaire dans leurs familles. Il ressort de données publiées récemment que 34,8 % des personnes interrogées, quelque 72 millions de personnes, appartenaient à des familles dont le degré de précarité alimentaire était faible, moyen ou élevé. Ainsi, durant les trois mois précédents, elles n'ont pu obtenir de vivres en quantité suffisante et de qualité appropriée, ou craignaient de devoir subir prochainement quelques restrictions.

325. Dans 12,3 % des ménages enquêtés, les gens vivaient dans une précarité alimentaire modérée, alors que pour 6,5 % le degré de précarité était élevé. Par précarité alimentaire élevée, il faut entendre la situation de personnes ayant connu la faim – souvent quasi quotidienne, certains jours ou pendant un ou deux jours au cours des trois mois précédant l'enquête. La précarité modérée s'entend d'une possibilité restreinte d'obtenir des vivres en quantité suffisante sans toutefois éprouver la faim. Le nombre total de personnes dans l'une de ces situations serait de 39,5 millions.

A. Mesures adoptées pour l'exercice progressif du droit de toute personne à une nourriture suffisante

326. En 2003, un changement notable s'est produit au Brésil dans l'exercice du droit à l'alimentation. C'est l'année même de l'adoption du programme *Faim zéro*, qui a marqué le début d'une nouvelle politique gouvernementale pour combattre la précarité alimentaire. Depuis, conformément aux dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'État assume la responsabilité d'assurer l'exercice de ce droit. Respecter le droit de l'homme à la nourriture en facilitant l'accès aux aliments, ainsi que leur fourniture directe en quantité suffisante et d'une qualité nutritive et sanitaire conforme aux normes culturelles locales et au respect de l'environnement est devenu une priorité gouvernementale.

³⁹ BICKEL, et autres, 2000.

327. Le programme *Faim zéro* est une mesure générale relevant du Ministère du développement social et de lutte contre la faim, qui comprend des initiatives de plusieurs autres ministères et la participation effective de la société civile. Conjointement avec le pouvoir exécutif, la société civile constitue le Conseil national de la sécurité alimentaire, rétabli en 2003 après avoir été créé en 1993 et supprimé en 1995 (voir encadré 24 en annexe).

328. Ce programme porte sur les éléments suivants : initiatives intersectorielles à tous les échelons de l'État; exécution par l'État et la société d'initiatives communes; aplanissement des inégalités économiques, sociales, sexuelles et raciales; coordination du budget et de la gestion; initiatives structurelles et mesures d'urgence. Son exécution relève des Ministères suivants : développement social et lutte contre la famine, développement agricole, santé, éducation, agriculture, élevage et approvisionnement, travail et emploi, science et technologie, intégration nationale, environnement, finances. Grâce à la coordination entre les ministères chargés d'exécuter le programme *Faim zéro*, toutes mesures bien conçues et pertinentes seront plus propres à garantir un accès à la nourriture, l'accroissement de la production et la consommation d'aliments sains, la création d'emplois et de revenu, un relèvement du niveau d'instruction, de meilleures conditions sanitaires, la possibilité d'utiliser les systèmes d'assainissement et de distribution d'eau, ainsi que de meilleures infrastructures municipales – l'ensemble compte tenu des droits des citoyens.

329. Entre 2003 et 2005, le Gouvernement fédéral a dépensé pour ce programme R\$ 27,5 milliards dans trois domaines principaux : 1) extension de l'accès à la nourriture; 2) renforcement de l'exploitation agricole familiale et 3) promotion d'une production, d'une coordination et d'une mobilisation universelle. Le fondement même du programme, l'accès à la nourriture, repose sur : 1) des programmes et initiatives relatifs au transfert de revenu; 2) des programmes alimentaires et nutritionnels; et 3) un accès à l'information et l'éducation.

330. Initialement, le transfert de revenu a constitué l'initiative clé du programme *Faim zéro*; une carte alimentaire, utilisée pour mettre en œuvre cette mesure, accordait une allocation mensuelle de R\$ 50 aux familles ayant un revenu par personne inférieur à ce montant, à la condition que la somme serve exclusivement aux achats alimentaires. Six mois après son adoption, la carte alimentaire et les autres programmes de revenu ont été fusionnés dans le *programme d'aide aux familles*, dont la portée a été progressivement élargie, au point qu'il atteint aujourd'hui 11,1 millions de personnes, ou 96,6 % des familles pauvres qui reçoivent en moyenne R\$ 78 (39 dollars des États-Unis) par mois. Les prestations dépendent de la participation des familles aux programmes éducatifs et sanitaires destinés à améliorer leurs conditions de vie et favoriser leur insertion sociale. D'après des enquêtes, l'argent sert effectivement à l'achat d'aliments.

331. Le *programme national d'alimentation scolaire* assure au minimum un repas par jour de qualité à 37 millions d'enfants et d'adolescents dans les établissements scolaires publics. Depuis le début de l'actuelle gestion, le montant journalier par personne dévolu aux administrations des états et des communes a été réajusté de 40 %, la valeur unitaire journalière passant de R\$ 0,13 (0,06 dollars des États-Unis) à R\$ 0,22 (0,091 dollars des États-Unis) (voir encadré 25 en annexe).

332. La diffusion des connaissances en matière d'alimentation s'effectue grâce aux programmes d'éducation alimentaire et nutritionnelle, qui ont, entre autre, servi à distribuer 54 millions de brochures dans les écoles primaires publiques et privées. Ces programmes, de même que la création de banques alimentaires qui gèrent les dons, permettent de lutter contre le gaspillage de nourriture.

333. Les salariés bénéficient du *programme alimentaire pour les travailleurs*, qui aide 8,5 millions de personnes sur le marché structuré en leur octroyant une allocation spéciale de repas ou d'achats de vivres. Il dessert ainsi 34 % de la population. Il existe également dans les grands centres urbains des restaurants sociaux qui servent un repas quotidien aux travailleurs à faible revenu pour R\$ 1 (environ 0,45 dollars des États-Unis). Les banques alimentaires, au nombre de 66, constituent également un moyen efficace pour combattre le gaspillage de nourriture et encourager les dons de vivres aux groupes vulnérables. En outre, plus de 112 949 familles bénéficient des programmes d'agriculture urbaine.

334. Tout est mis en œuvre pour encourager la coopération entre la société et le Gouvernement fédéral aux campagnes de promotion salariale sur la lutte contre la faim et sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Plus de 106 partenariats ont été établis. La diffusion des 54 millions de brochures mentionnées plus haut et de 700 000 carnets scolaires destinés aux enseignants de l'école publique sur l'ensemble du territoire a contribué à informer et intégrer les familles se trouvant dans la précarité.

335. Au Brésil, la politique de sécurité alimentaire vise à garantir d'une façon durable une nourriture suffisante. Le renforcement de la production vivrière repose sur trois volets : *programme national d'agriculture familiale (PRONAF)*, *programme de construction de citernes* et *programme d'achats de produits de l'agriculture familiale (PAA)*.

336. Le PAA est l'un des piliers du programme *Faim zéro*. En 2003, le Ministère extraordinaire de la sécurité alimentaire et de la lutte contre la faim de l'époque a, en coordination avec les Ministères respectifs du développement agricole et de l'agriculture, par l'intermédiaire de la Compagnie nationale d'approvisionnement (CONAB), établi le *programme d'approvisionnement en vivres*, tel que prévu par l'article 19 de la loi N° 10696 du 2 juillet 2003. Il vise les principaux objectifs suivants : garantir que les exploitations agricoles familiales et les agriculteurs installés en vertu de la réforme agricole puissent vendre leur production agricole et animale, encourager la production vivrière et permettre aux familles vivant dans la précarité alimentaire d'en bénéficier.

337. Groupes vulnérables et communautés traditionnelles (*quilombos*, Indiens, personnes d'ascendance africaine) bénéficient également d'une assistance. Outre la distribution gratuite de vivres, les programmes financent des projets dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. L'un de ces projets, le *portefeuille autochtone*, a investi R\$ 7 362 528 dans des initiatives des communautés autochtones entre 2004⁴⁰ et 2005; un autre projet d'*équipement pour les communautés quilombos* fournit aux descendants de *quilombos* une aide en matière d'achat et de dons de matériel nécessaire pour assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle, tel que matériel de fabrication de la farine de manioc et articles de pêche.

338. Entre 2003 et 2004, le *programme national d'agriculture familiale (PRONAF)* a conclu des contrats représentant quelque 4,3 millions de dépenses et d'investissement. Les fonds affectés annuellement à ce programme ont notablement progressé en termes réels. En 2002, R\$ 3,7 millions ont été dépensés, en 2003, R\$ 4,7 millions et en 2004, R\$ 6,5 millions, soit une hausse de 38 % par rapport à l'exercice précédent; mais en 2005 le total est tombé à R\$ 5,8 millions. Cette réduction était en grande partie due aux conditions climatiques, en particulier à la longue période de sécheresse dans le sud. Autre résultat concret, la loi sur l'agriculture familiale, promulguée en juillet 2006, reconnaît les agriculteurs et les exploitations agricoles familiales comme un groupe productif, conformément aux critères adoptés par le

⁴⁰ Année de lancement du programme.

PRONAF et le Ministère du développement agricole, garantissant ainsi l'officialisation des mesures gouvernementales visant ce secteur.

339. Considérant que l'accès à l'eau est un élément essentiel pour consolider le droit à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, la construction de citernes dans la région semi-aride du nord-est, où la saison des pluies ne dure que quatre mois et dont les indicateurs sociaux sont les plus bas du pays, a fourni aux agriculteurs l'eau nécessaire à la consommation privée. Depuis 2003, plus de 118 000 citernes pour collecter l'eau de pluie ont été construites en partenariat avec des organisations de la société civile. Les résidents apprennent à installer eux-mêmes les citernes avec un outillage fourni par le Gouvernement fédéral et des organisations de la société civile. Depuis le lancement du projet, plus de 594 000 personnes bénéficient à leur domicile d'un approvisionnement en eau de bonne qualité.

340. Promouvoir une intégration productive encourage l'économie de solidarité et comporte des initiatives visant à donner à la population à bas revenu les qualifications professionnelles requises pour intégrer le marché du travail. À cet égard, 390 000 personnes ont déjà suivi une formation au titre de projets exécutés en association avec les 27 forums de l'économie de solidarité qui interviennent à l'échelon des états. Au titre de ces projets, coordonnés ou non à l'échelon national par le Forum brésilien de l'économie de solidarité, 15 000 initiatives, qui contribuent toutes à favoriser l'insertion sociale, ont été déjà recensées.

341. À la suite de reportages réitérés signalant le décès d'enfants indiens Guarani dénutris, à Dourados dans l'état du Mato Grosso do Sul, le Gouvernement fédéral a établi un *Comité de gestion de la politique indigéniste pour Dourados*, chargé de formuler des mesures spéciales de sécurité alimentaire et nutritionnelle destinées à cette communauté. Certaines des initiatives mises en œuvre sont les suivantes : 1) coordination et coopération entre organismes intervenant sur les terres indiennes et administrations publiques municipales; 2) création de l'*Aty* – assemblée autochtone formée de 44 chefs locaux, qui sert d'instrument d'exécution et de suivi social; 3) distribution d'un grand nombre de paniers de la ménagère, en priorité aux futures mères et aux mères allaitantes, aux personnes handicapées et aux personnes âgées – au total 2 500 paniers pesant 46 kilos sont distribués chaque mois; 4) construction de locaux pour l'entreposage, le remplissage et la distribution des paniers de la ménagère à Dourados et à Amambaí, en partenariat avec la *Fondation nationale indienne (FUNAI)* et la *Fondation nationale pour la santé (FUNASA)*, sous la coordination du Comité de gestion; 5) encouragement à la fourniture quotidienne du *jakarupa*⁴¹ (soupe) aux enfants âgés de 6 mois à 2 ans, exposés à des risques nutritionnels très élevés (les femmes autochtones aident à préparer la soupe, en coupant et cuisinant les ingrédients, tandis que les enfants sont pesés et vaccinés) et exposés par des diététiciens sur l'importance de la nourriture et la préparation des aliments; 6) achèvement du forage de puits artésiens et installation de conduites pour l'approvisionnement en eau potable de tous les foyers dans les villages de Jaguapiru et Bororo et 7) achèvement du dispensaire autochtone de Dourados.

342. Parallèlement à ces initiatives en cours d'exécution, l'intérêt manifesté par l'État brésilien pour garantir des conditions de sécurité alimentaire dans le pays se traduit dans les efforts visant à rallier la communauté internationale autour de l'instauration d'une sécurité alimentaire et nutritionnelle dans d'autres pays en développement; dans l'établissement d'un cadre juridique concernant le *système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle*, qui ne sera pas soumis

⁴¹ Mot guarani signifiant "nous mangeons, nous savourons".

aux oscillations politiques et dans le relevé de la situation en matière de précarité alimentaire à l'échelle nationale. Il convient de préciser que l'évaluation du niveau de sécurité alimentaire est effectuée désormais chaque année par l'enquête nationale par sondage sur les ménages.

343. La lutte contre la faim est un thème prioritaire inscrit au programme tant interne qu'externe du Brésil. Sur le front international, le programme *Faim zéro* devrait servir à atteindre cinq des huit objectifs du Millénaire pour le développement fixés par les Nations Unies : réduction de l'extrême pauvreté et de la faim, éducation primaire pour tous, promotion de l'égalité des sexes et autonomisation des femmes, réduction de la mortalité infantile et amélioration de la santé maternelle. Concernant le premier objectif – réduire la proportion de la population dont le revenu est inférieur à 1 dollar par jour –, le Brésil a déjà accompli d'importants progrès et adopté une nouvelle cible à atteindre d'ici 2015 : réduire d'un quart la proportion de ce même groupe de population.

344. La *lutte contre la faim et la pauvreté* a été lancée, à New York en septembre 2004, par le Président Luiz Inácio da Silva en partenariat avec les chefs d'État et chefs de Gouvernement de la France, du Chili et de l'Espagne et le soutien de M. Kofi Annan, Secrétaire général des Nations Unies. L'objet de cette initiative est d'encourager un débat international sur des mécanismes de financement novateurs aux fins de développement et du combat contre la faim et la pauvreté.

345. En 2004 également, le Brésil, avec 187 pays, a, lors du *Conseil de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture*, adhéré aux *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate*. Ces directives doivent servir à orienter d'une manière concrète les pays dans leurs efforts visant l'exercice progressif du droit de toute personne à une nourriture suffisante. Dans ce domaine, le Brésil a fourni une assistance humanitaire à Tahiti, à la Thaïlande et à Sri Lanka en leur procurant 142 tonnes de vivres.

346. Outre ces initiatives encouragées par le programme *Faim zéro*, le Brésil a signé des accords de coopération et un mémorandum d'accord avec l'Angola, l'Argentine, la Bolivie, le Cameroun, l'Égypte, le Guatemala, Haïti, le Mozambique, le Pérou, l'Uruguay et le Venezuela.

347. À la deuxième Conférence nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, tenue dans la ville d'Olinda (Pernambuco) en mars 2004, les participants ont adopté comme principale résolution l'établissement d'un *système de sécurité alimentaire et nutritionnelle* (Sisan) en vertu duquel le droit de toute personne à la nourriture doit s'exercer conformément aux aspirations et aux besoins du peuple brésilien. Entre la période de la conférence et octobre 2005, moment où la question a été présentée à un séminaire du Congrès national, un projet de loi sur les lignes directrices du système a suscité un vaste débat. L'examen a eu lieu au *Conseil national sur l'alimentation et la nutrition* (CONSEA) auquel ont participé effectivement les conseils sur l'alimentation et la nutrition des états et des communes qui ont eu l'occasion d'exprimer leurs avis lors d'une vidéoconférence nationale.

348. Après un bref examen par le pouvoir législatif, le projet soumis en octobre 2005 a été adopté comme loi N° 11346 le 15 septembre 2006. Il est conforme aux dispositions du Pacte ainsi qu'aux avis du Comité, l'un des documents de référence qui a aidé à l'établir étant l'Observation finale N° 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

349. Le droit de toute personne à une nourriture suffisante a retenu l'attention de nombreux milieux. En 2004, en complément de la deuxième Conférence nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, le CONSEA a créé un groupe de travail *ad hoc* chargé d'aborder le thème. À la

réunion de juillet 2004, la proposition du groupe de travail – devenir un comité permanent auprès de l'organe collégial – est promptement devenue réalité. Il incombe au *Comité permanent sur le droit de toute personne à une nourriture suffisante* de suivre les mesures gouvernementales concernant l'exercice de ce droit. À partir d'un examen du programme national d'alimentation scolaire, des recommandations ont été formulées, que le Ministère de l'éducation a déjà adoptées.

350. À sa réunion en janvier 2005, le comité permanent a proposé de charger un organe collégial formé de représentants du Gouvernement et de la société civile d'examiner les plaintes alléguant des atteintes au droit à la nourriture. Les négociations entre le *Secrétariat spécial aux droits de l'homme*, le CONSEA, des représentants de la société civile et le *Conseil pour la défense des droits de la personne humaine* (CDDPH) ont abouti à l'établissement, en 2005, de la Commission spéciale sur le droit à une nourriture suffisante. Cette commission coordonne l'intervention des institutions face aux situations de très grave famine, à la malnutrition et la précarité alimentaire, témoignant des mesures gouvernementales prises pour y remédier graduellement au moyen d'instruments souples et efficaces nécessaires pour instruire, prévenir et réparer les violations de ce droit et accroître les possibilités de l'exercer.⁴²

351. Il convient également de souligner que, malgré les progrès réalisés par le programme *Faim zéro* concernant le transfert de revenu, la protection sociale et la promotion du droit de toute personne à une nourriture suffisante, il reste à atteindre un objectif : intégrer progressivement dans le processus de production les familles bénéficiaires.

B. Droit au logement

352. Le droit à un logement suffisant doit être envisagé dans un contexte urbain et rural. Le cadre de la politique urbaine nationale adopté par le Gouvernement brésilien s'inscrit dans une perspective plus large du droit à l'urbanification. Ce droit, consacré aux articles 182 et 183 de la Constitution et objet de la charte des villes (loi N° 10257/2001), porte sur le logement approprié, l'hygiène intégrale du milieu, la mobilité urbaine pour tous, le territoire urbain légalisé et une organisation territoriale qui satisfait aux besoins de tous les citoyens. L'instauration en 2003 du Ministère des villes a visé à affermir ce droit à l'échelon des institutions, rassemblant sous son égide les zones d'habitation, l'hygiène du milieu, la mobilité urbaine, l'aménagement du territoire et la formulation d'une politique urbaine globale. La reconnaissance de la fonction sociale des biens fonciers et des villes, exprimée dans ce droit, s'applique pertinemment aux villes brésiliennes compte tenu de l'importance et de l'étendue des établissements humains précaires.

353. Concernant le développement urbain, l'exercice du droit à l'urbanification s'entend de l'assimilation effective des établissements humains précaires dans les villes, où le droit à un logement suffisant s'exerce effectivement, permettant ainsi des changements structurels dans les modes de production et de consommation, ainsi que dans les formes d'affectation du territoire et des ressources naturelles.

⁴² Les membres de la Commission comprennent les représentants des organes suivants : 1) Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle – CONSEA; 2) Conseil pour la défense des droits de la personne humaine – CDDPH; 3) Commission des droits de l'homme, à la Chambre des députés; 4) Société nationale d'approvisionnement – CONAB; 5) Bureau du défenseur du peuple – DPU; 6) Fondation nationale pour la santé – FUNASA; 7) Ministère du développement social; 8) Parquet fédéral – MPF; 9) Secrétariat spécial aux droits de l'homme – SEDH; 10) Programme national d'alimentation scolaire – PNAE; 11) Office du rapporteur national pour les droits de l'homme à une nourriture, un approvisionnement en eau et des terres rurales suffisants.

354. Ces dernières décennies, le Brésil s'est considérablement urbanisé, plus de 80 % de la population vivant aujourd'hui dans les villes et leurs banlieues. L'urbanisation rapide s'est accompagnée d'une réinstallation massive de groupes de population indigents, faisant de la pauvreté un problème de plus en plus urbain. Certains chiffres sont révélateurs de l'urbanisation de la pauvreté au Brésil. En 2002, plus de 85 % de la pauvreté étaient concentrés en zone urbaine, alors que 30 ans auparavant ce phénomène était surtout un problème rural. Contrairement à l'impression que donne d'ordinaire la pauvreté au Brésil, le nombre de pauvres dans le Sud-Est, région opulente du pays, est quasi le même que dans le Nord-Est (respectivement 37 % et 39 %). La pauvreté dans le Sud-Est est métropolitaine, dans le Nord-Est elle prédomine dans les villes de petite et moyenne taille. Il manquerait au Brésil plus de 7 millions d'unités de logements⁴³, dont 80 % en secteur urbain (5,5 millions de logements). La pénurie de logements suffisants touche en particulier la population urbaine dont le revenu représente cinq salaires minimaux. En outre, le nombre de sans logis est estimé, en 2005, à plus de 25 000, dans 35 villes, soit 21 capitales et 14 villes de plus de 300 000 habitants. S'ajoutant à cette pénurie, de nombreuses familles vivent dans des établissements précaires. Le recensement démographique de 2000 a fait état de 1,6 million de logements dans des taudis et installations analogues, répartis dans 187 communes, où vivaient 6,6 millions de personnes (3,9 % de la population brésilienne). L'*Enquête sur les données municipales de 2002* (MUNIC) a recensé 16 400 taudis, 33 400 immeubles collectifs, 22 800 subdivisions non réglementaires et 16 800 subdivisions clandestines. Le risque d'apparition de taudis et autres types d'installations précaires croît proportionnellement à la taille de la commune.

355. Selon le même recensement de 2000, 168 millions de personnes occupaient un logement permanent : 128 millions leur propre logement, 21 millions un logement loué et 4,5 millions un logement emprunté.

356. Il ressort de l'*Enquête sur le budget familial de 2002-2003 (POF-IBGE)* que les familles consacrent en moyenne 30 % des dépenses mensuelles au logement.⁴⁴ Ce pourcentage est la part maximale du revenu familial affectée au logement, conformément aux critères traditionnels de l'ancienne *Banque nationale de l'habitat*, adoptés désormais par la *Caixa Econômica Federal* (Caisse d'épargne fédérale), qui estime qu'il représente le maximum admissible des dépenses pour le logement. Bon nombre de familles disposant d'un revenu représentant dix salaires minimaux dépassent ce pourcentage. Le *Radar social* (2005), publication de l'Institut de recherche appliquée (IPEA), indique, sur la base de l'enquête par sondage sur les ménages (PNAD), que les loyers grèvent le budget familial d'environ 5,7 millions de personnes (voir figure 25 en annexe) et que le nombre de locataires a augmenté de 180 % entre 1992 et 2003. Ce problème, typiquement urbain, est plus accentué dans les zones métropolitaines de Rio de Janeiro, São Paulo et dans le District fédéral.

357. La pénurie de logements s'exprime également par la densité d'occupation quand plus de trois personnes partagent la même chambre (voir figure 26 en annexe). Malgré une réduction de la taille moyenne de la famille et une augmentation du nombre de personnes vivant seules,

⁴³ La pénurie de logements se mesure au besoin de constructions nouvelles dû au nombre de familles qui partagent le même espace, aux logements rustiques et improvisés, à la lourde charge des loyers et au manque de logements de remplacement. Les données proviennent d'une étude réalisée par la Fondation João Pinheiro pour le Ministère des villes en 2005.

⁴⁴ À noter que les données de la POF ne tiennent pas compte du nombre de familles dépensant plus de 30 % du revenu pour le logement; elles expriment les dépenses mensuelles moyennes pour ce poste.

quelque 17 millions de personnes (9,9 % de la population) vivent dans des logements où plus de trois personnes partagent la même chambre. De ce total, 62,6 % vivent dans des logements médiocres (revenu du ménage équivalent à la moitié du salaire minimum par personne) et 66,7 % dans des ménages dirigés par des Noirs (personnes se déclarant noires ou mulâtres), selon *Social Radar* (2005). Toutefois, le nombre de personnes touchées par une densité excessive s'est réduit de 21 % entre 1992 et 2003.

358. Concernant la précarité d'occupation, 9,8 millions de personnes au Brésil vivent dans des logements bâtis sur des terrains dont la propriété n'est pas réglementaire, 7,3 millions d'entre eux se trouvant en zones urbaines (*Radar Social*, 2005).

359. En matière de salubrité, les indicateurs ont progressé, malgré les lenteurs dans l'installation des réseaux d'eau et d'assainissement dans les années 90, dues aux resserrements budgétaires. Entre 1993 et 2002, le nombre de logements raccordés à l'alimentation en eau a augmenté de 28,68 %, 10 703 347 nouveaux logements étant desservis par le réseau de distribution d'eau. En conséquence, le nombre de logements non desservis par ce réseau⁴⁵ est tombé de 25 % en 1993 à 16,8 % en 2004 (voir encadré 26 en annexe).

360. Quant au réseau d'assainissement, le nombre de logements desservis par le système d'évacuation des eaux usées⁴⁶ entre 1993 et 1999 a augmenté d'environ 30 %, en raison de la construction de 4,3 millions de nouveaux logements. La comparaison entre 1993 et 2004 révèle une augmentation de 73 %, qui correspond à 10 467 322 nouveaux logements desservis par le réseau. Entre 2002 et 2004, période de transition dans la politique en matière d'assainissement, l'augmentation était de 12,51 %, du fait des 2 762 476 logements rattachés au réseau en seulement deux ans (voir encadré 27 en annexe).

361. En matière d'enlèvement des ordures ménagères, 3 407 593 foyers ont bénéficié de ce service en 2004, soit une augmentation de 8,45 % par rapport à 2002. En 2004, 85,8 % des foyers étaient desservis, par rapport à 69,9 % en 1993. Le nombre de foyers ainsi desservis a augmenté de 15,9 % entre 1993 et 1999 et de 18 % entre 1999 et 2004 (voir encadré 28 en annexe).

362. Malgré la hausse du nombre de logements entre 2002, et 2004, selon la PNAD de 2004, les services d'assainissement ont été considérablement étendus durant cette période, signe que les investissements dans ce domaine ont eu une incidence majeure. En se fondant sur la méthodologie appliquée par la PNAD jusqu'en 2003 et abstraction faite de l'intérieur de la région du Nord, il est possible de faire une comparaison homogène avec 2002. D'après ce critère, le nombre de logements, entre 2002 et 2004, a augmenté de 7,14 %, soit 3 397 658 nouvelles unités de logement s'ajoutant aux 47 558 659 existant en 2002, portant le total en 2004 à 50 956 357 (voir tableau 38 en annexe).

363. Par ailleurs, le nombre de logements reliés au réseau général de distribution d'eau a augmenté de 8,81 %, entre 2002 et 2004, avec 3 434 578 nouvelles unités de logement, chiffre qui dépasse l'augmentation nationale. L'extension du réseau d'assainissement, dont l'infrastructure

⁴⁵ La provenance de l'eau utilisée dans les logements a été classée différemment selon qu'il s'agit d'une eau de pluie ou de source, de réservoirs alimentés par camions citernes, d'eau de pluie, ou d'autres sources qui n'ont pu être comprises dans les catégories mentionnées.

⁴⁶ Système d'évacuation – Les eaux usées sont évacuées par un système de captage qui conduit à un grand collecteur général de la commune, du secteur ou de la région, même si le système ne dispose pas toujours d'une station d'épuration des eaux usées.

est plus coûteuse, a été de 12,51 % en 2002, correspondant au supplément de 2 762 476 nouveaux logements reliés au grand réseau d'assainissement. Quant à l'enlèvement des ordures ménagères, 3 407 593 foyers ont bénéficié de ce service en 2004, soit 8,45 % d'augmentation par rapport à 2002 (voir figure 27 en annexe).

364. Dans ce contexte, les données absolues concernant la distribution d'eau, le réseau d'assainissement et l'enlèvement des ordures ménagères, entre 2002 et 2004, traduisent la tendance récente de la politique en matière de salubrité. Alors que l'augmentation du nombre de logements durant cette période a atteint 3 397 698 unités, 3 434 578 logement supplémentaires ont été rattachés au réseau de distribution d'eau, 2 762 472 nouveaux logements au système d'assainissement et 3 407 593 autres nouveaux logements ont été desservis par la voirie. Ainsi, excepté les réseaux d'assainissement, qui sont plus coûteux et peuvent être remplacés avantageusement par des fosses septiques, les autres éléments de la salubrité ont dépassé l'augmentation du nombre de logements dans le pays.

365. Eu égard aux indicateurs de salubrité élémentaire par région, l'extension des services, dans la quasi-totalité des régions, dépasse l'augmentation du nombre de logements. À l'exception du réseau d'assainissement public dans le Sud, en grande partie remplacé par l'utilisation de fosses septiques, tous les indicateurs de salubrité élémentaire dans chaque région ont dépassé l'augmentation du nombre de logements entre 2002 et 2004. Il convient de noter que, compte tenu du déficit antérieur et de la tendance, anarchique et largement expansive de la croissance urbaine dans le pays, l'indicateur des services étendus de salubrité élémentaire traduit manifestement la volonté du Gouvernement de les généraliser (voir figure 25 en annexe).

366. Quant à l'insuffisance des logements, selon les données spécialement compilées par l'Institut de recherche économique appliquée moyennant la méthode préconisée par ONU-Habitat concernant le suivi du septième objectif du Millénaire pour le développement, 17 millions de logements urbains (40,3 % du total) demeurent inadaptés, même si le pourcentage de logements suffisants est passé de 49,4 % en 1992 à 59,7 % en 2003. Entre autres insuffisances, il faut citer le manque de rattachement au système d'approvisionnement en eau et au système d'assainissement, ou l'absence de fosses septiques, le manque de salles d'eau réservées à l'usage exclusif des résidents; toits et murs fabriqués avec des moyens de fortune; densité d'occupation supérieure à trois personnes par chambre; non-conformité aux normes de construction (secteurs au-dessous des normes); usage abusif du terrain (logements bâtis sur un terrain appartenant à autrui ou types d'habitation différents). Quand les données sont ventilées par couleur ou race, on constate que le degré de conformité du logement est supérieur chez les Blancs (71,5 %), par rapport aux ménages dirigés par des personnes d'ascendance africaine (46,9 %).⁴⁷

367. Les ménages pauvres et indigents (revenu familial par personne équivalent respectivement à la moitié et au quart du salaire minimum) se situaient dans les établissements humains non structurés et en zones rurales, ainsi que les ménages dirigés par des Noirs se caractérisent par un moindre degré d'accès aux services élémentaires, une plus grande densité par unité de logement et une plus grande marginalité quant à l'accession à la propriété.

368. Sur le plan de l'égalité entre hommes et femmes, une comparaison entre les conditions de logement dans les matriarcats et dans la moyenne de la population brésilienne ne révèle aucune différence notable. Toutefois, les conditions de logement des ménages dirigés par des Noires sont

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

pires et les possibilités d'utiliser les services urbains sont moindres que pour les ménages dirigés par des femmes de race blanche ou jaune. Pour les ménages dirigés par des femmes en milieu rural et dans certains secteurs d'établissement humain au-dessous des normes (taudis et analogues), les conditions de logement sont également pires que dans les ménages équivalents en milieu urbain. Il s'ensuit que les groupes les plus vulnérables en matière de conditions de logement et d'accès aux services sont les familles dirigées par des Noires, en milieu rural ou dans des établissements urbains non structurés, à faible revenu et éprouvant de grandes difficultés sur le marché du travail, dues aux taux de chômage et d'emplois non structurés élevés.⁴⁸

C. Mesures adoptées pour l'exercice progressif du droit au logement

369. Le droit au logement est garanti par le système judiciaire brésilien. L'article 7, IV, de la Constitution établit le droit des travailleurs urbains et ruraux au "salaire minimum fixé par la loi, unifié au niveau national et suffisant pour leur permettre de subvenir à leurs besoins vitaux élémentaires et à ceux de leurs familles, en ce qui concerne le logement (...)". De plus, selon l'article 23, IX, il incombe au Gouvernement fédéral, aux états, aux municipalités et au District fédéral de promouvoir des programmes de construction de logements et d'améliorer les conditions d'habitation. Plus récemment, l'amendement constitutionnel N° 26/2000 a explicitement ajouté aux dispositions de l'article 6 le droit au logement, en affirmant que *les droits sociaux s'entendent de l'éducation, la santé, le travail, le logement, les loisirs, la sûreté, la sécurité sociale, la protection de la maternité et de l'enfance et l'assistance aux démunis, comme en dispose la Constitution.*⁴⁹ L'institution de l'usufruit constitutionnel, telle qu'établie aux articles 183 (politique urbaine) et 191 (politique agraire), se fonde sur le principe du rôle social de la propriété, selon lequel l'accession à la propriété est dévolue à quiconque a la jouissance du lieu à des fins de résidence pendant cinq ans consécutifs.

370. Les articles 182 et 183 de la Constitution donnent les moyens de garantir, dans chaque commune, le droit à l'urbanification, l'accomplissement du rôle social de la cité et du bien foncier, tout en recommandant l'établissement d'un plan directeur des villes de plus de 20 000 habitants. La charte des villes (loi N° 10257 du 10 juillet 2001) régleme les articles 182 et 183 de la Constitution et fixe les paramètres et orientations de la politique urbaine au Brésil.

371. En vertu de la charte des villes, il appartient aux communes de plus de 20 000 habitants d'élaborer un plan directeur obligatoire : dans les régions métropolitaines et les établissements urbains, dans les régions offrant un intérêt touristique particulier, dans les secteurs comptant des

⁴⁸ Voir *A Mulher e o Direito a Moradia Adequada*, Brésil, Institut de recherche économique appliquée, 2003.

⁴⁹ L'amendement constitutionnel de 2000 a dûment tenu compte du droit au logement. Certains tribunaux, tels que la Cour fédérale régionale de la deuxième région (2003), ont rendu des décisions qui garantissent ce droit, à l'égal d'autres droits de même rang. Affaire AG : demande incidente –105708 Procès 2002.02.01 0460231 UF : RJ Organe statuant – 5e chambre. Date de la décision : 09.12.2003. Document TRF 2001 12858. DJU. Date :18.12.2003. Page 149. Résumé; procès civil. Demande incidente – Action en restitution – Rejet de la décision provisoire – Le droit au logement prime le droit à la propriété – Défaut de dommage ou réparation difficile ou impossible – la Cour a décidé de ne pas statuer à titre préjudiciel au motif que dans l'évaluation des intérêts en cause dans cette affaire le droit constitutionnel à protéger en premier lieu est le droit au logement, dès lors que le plaignant n'encourt aucun risque de dommage irréparable ou difficilement réparable. La décision contestée est partant maintenue. Demande incidente rejetée. Rapporteur, Juge Vera Lúcia Lima. La chambre a rejeté à l'unanimité la poursuite du procès, à la suite du vote du rapporteur.

entreprises ou activités influentes, dont les effets sur l'environnement de la région ou du pays sont importants. Le plan directeur, instrument fondamental pour le développement de la commune et la croissance urbaine, définit les conditions auxquelles la propriété doit satisfaire pour remplir son rôle social. Le plan directeur municipal doit être examiné et approuvé par le conseil municipal et entériné par le maire. Le document final qui a force de loi interne exprime le pacte entre la société et les pouvoirs législatif et exécutif municipaux. En bref, la charte des villes confère aux communes les moyens d'intervenir dans l'aménagement et la gestion des villes et ceux du territoire, garantissant ainsi l'exercice du droit à l'urbanification.

372. Importante mesure législative, la loi N° 10683, promulguée le 28 mai 2003, a porté création du Ministère des villes, qui est chargé des tâches suivantes : politique d'urbanification, mesures sectorielles concernant le logement, l'hygiène du milieu, les transports urbains privés et collectifs, la promotion, conjointement avec les différents échelons des pouvoirs publics, le secteur privé et des organisations non gouvernementales, d'initiatives et de programmes dans le domaine de l'urbanisation, de l'assainissement de base et de l'environnement, des transports urbains privés et collectifs et de l'urbanification; subventions au logement, à la salubrité et aux transports urbains publics; aménagement, réglementation, normalisation et gestion de l'application des ressources par des mesures relatives à l'urbanification, l'urbanisation, le logement, l'assainissement de base et de l'environnement, les transports urbains privés et collectifs; participation à la définition de lignes directrices en matière d'entretien du système urbain d'approvisionnement en eau et d'installations de bassins de drainage qui serviront à organiser et gérer le système d'assainissement.

373. Le *Conseil des villes – ConCidades* –, créé par la mesure provisoire N° 2220/2001 et par décret N° 5031/2004, compte une forte représentation de la société. C'est grâce à une large participation qu'il a été conçu et organisé, à la première Conférence nationale des villes (octobre 2003) sous forme d'organe collégial relevant du Ministère des villes. ConCidades, constitué de huit catégories sociales, est un organe de négociation pour différents intervenants et leurs intérêts en matière d'action des pouvoirs publics. Il a pour principale fonction d'évaluer et de proposer, avec la participation de la société, des directives concernant le développement urbain et régional, ainsi que de coordonner les politiques concernant l'utilisation du sol, le logement, l'assainissement, les transports collectifs et individuels et la mobilité urbains. La deuxième Conférence nationale sur les villes, tenue en novembre et décembre 2005, a permis, grâce au dialogue approfondi, d'accomplir des progrès sur les questions examinées.

374. Dans le domaine du logement, de vastes groupes sociaux ont participé à la formulation de la politique nationale du logement (PNH), qui a été approuvée par ConCidades en décembre 2004. Un projet de loi en la matière est actuellement à l'examen avant d'être soumis au Congrès national. Cette politique propose l'adoption de mesures politiques, juridiques et administratives visant l'exercice du droit de chaque citoyen au logement, indépendamment de son revenu. Il existe une volonté d'établir formellement des normes dans deux domaines de la PNH : logements d'intérêt social et locaux commerciaux.

375. La loi N° 11124 du 16 juin 2005 a porté création du *système national de logements sociaux* (SNHIS), ainsi que du *Fonds national pour les logements sociaux* (FNHIS) et son conseil d'administration. Le projet de loi y relatif est demeuré au Congrès pendant plus de 13 ans. Le Fonds national, dont l'objet consiste à centraliser et administrer les ressources budgétaires nécessaires aux programmes relevant du SNHIS, a pour principales tâches d'assainir les taudis, de construire des immeubles et d'améliorer les conditions de logement des populations à faible revenu. Il disposait, en 2006, d'un montant de R\$ 1 milliard, qui représente une allocation

gouvernementale sans précédent pour des logements sociaux. Les ressources seront transmises aux administrations des communes et des états aux fins de construction de logements pour les familles dont le revenu mensuel représente trois salaires minimaux (voir figure 26 en annexe).

376. Dans sa détermination à réduire la pénurie de logements, le Gouvernement fédéral a affecté R\$ 1 milliard au *programme du crédit-bail résidentiel (PAR)*, dont le rôle est de promouvoir la construction et la restauration d'unités de logement à acquérir par crédit-bail en zones métropolitaines et dans les communes de plus de 100 000 habitants.

377. Concernant le marché immobilier, la loi N° 10931/2004 a amélioré les instruments réglementaires, tels que sûretés réelles mobilières, provision de liquidités des agences immobilières et paiement des créances incontestées, offrant ainsi une meilleure garantie aux entreprises de construction et aux acheteurs. En complément, le Gouvernement fédéral a ratifié la loi N° 11196/2005 qui instaure des instruments sûrs pour le financement des biens immobiliers et des avantages fiscaux pour les acquéreurs.

378. Soucieux du faible degré de financement pour l'achat d'un premier logement à prix modéré, le Gouvernement a décidé d'aligner les règles d'affectation de l'épargne sur le *système de financement immobilier* et inciter ainsi à orienter ce type de financement vers ce segment. Cette mesure a permis en 2004 de compléter les ressources du SFH de R\$ 2,5 milliards. En 2005, la réorientation de l'épargne a encouragé les institutions financières à accorder des crédits à la classe moyenne : des contrats de prêts, d'un total de R\$ 4,2 milliards (soit 62 % de plus qu'en 2004), ont ainsi pu être conclus avec 49 820 emprunteurs. Secteur du bâtiment civil, création d'emplois et hausse du nombre d'emprunteurs en ont été stimulés. En 2006, le *système d'épargne et de prêts (SBPE)* compte investir R\$ 8,7 milliards dans les logements, soit deux fois le montant de 2005 et quatre fois celui de 2003.

379. Cette grande réforme du cadre normatif qui garantit le droit au logement a orienté l'action du Gouvernement fédéral. À cet égard, le Gouvernement a alloué quelque R\$ 55 millions à 1 700 communes pour leur permettre d'établir leurs plans directeurs, conformément à la charte des villes. Un ensemble d'initiatives d'assistance technique a été mis à leur disposition aux fins de formation, d'élaboration de plans directeurs et d'application de la charte des villes. En mai 2005, le Ministère des villes a lancé, en coopération avec ConCidades, une campagne nationale intitulée *Plan-cadre en participation – Une ville pour tous*, qui vise à sensibiliser la population. Des cellules ont été établies dans tous les états, 256 ateliers organisés et quelque 10 000 personnes formées dans la quasi-totalité des villes choisies.

380. Le Réseau de plans directeurs qui a été constitué contient plus de 4 000 adresses électroniques de l'ensemble du pays; offrant un espace d'information, de réflexion et de critique, il est ouvert aux débats et à l'échange de données d'expérience. Une banque participative de données d'expérience sur le plan directeur a également été créée en vue du stockage d'informations relatives aux solutions, initiatives et stratégies appliquées à chaque étape de l'élaboration du plan. Ces solutions montrent comment les communes appliquent dans leur propre contexte les instruments fournis par la charte des villes. Selon une enquête réalisée en mai 2006 par le Ministère des villes, 88 % des 1 684 communes, tenues d'établir un plan-cadre, l'avaient réalisé ou étaient en voie de le faire.

381. En 2003, le Gouvernement fédéral a formulé pour la première fois dans le pays une *politique nationale de régularisation des terres* en zones urbaines. Cette politique s'est concrétisée dans le *programme des titres de propriété*, qui soutient l'élaboration des programmes

des communes et des états, ainsi que des initiatives de la société civile dans trois principaux domaines : appui financier en matière de régularisation; suppression des obstacles juridiques et légaux et aide à l'autonomie et la formation des équipes municipales et des communautés locales. Ces initiatives complètent les mesures de régularisation des terres relevant d'*Habitat-Brésil*, programme d'assainissement des établissements humains précaires qui investit dans le renforcement des institutions municipales et dans l'assainissement intégral des établissements précaires. La coordination entre institutions entreprise par le *Secrétariat national à l'aménagement urbain* vise à aider au règlement des litiges concernant des terrains urbains et à prévenir les expulsions brutales. Le plan conjoint de régularisation des terres, établi pour la période 2003-2006, porte sur 2,6 millions de familles et prévoit des mesures directes ou indirectes, dont les résultats cumulés devraient permettre d'atteindre les objectifs prescrits, ou une issue analogue, en particulier dans les secteurs métropolitains qui dépendent directement de l'intervention du Gouvernement fédéral.

382. En vue d'accroître les ressources destinées aux populations à faible revenu, le *programme de subventions aux logements sociaux* a été réexaminé pour donner une priorité accrue à *Habitat social*, programme d'assainissement des taudis, soutenu par la Banque interaméricaine de développement et a donné lieu à l'adoption du *programme des crédits de solidarité*. Ces initiatives, destinées aux familles dont le revenu représente trois salaires minimaux, ont permis aux communes d'augmenter leur participation aux programmes, de renforcer leurs institutions et également de fournir une assistance aux zones rurales et à certaines catégories, telles que communautés autochtones et *quilombos*. Le *Fonds de développement social* (FDS) n'investit pas dans les logements depuis 1996. Il fournit désormais des ressources au *programme des crédits de solidarité*, au titre duquel les associations et coopératives communautaires peuvent de nouveau participer à la construction de logements sociaux.

383. Il conviendrait de porter l'attention sur la priorité accordée par le Gouvernement à l'affectation de ressources aux familles dont le revenu représente cinq salaires minimaux. Outre l'allocation de R\$ 1 milliard provenant des fonds du SFH, l'examen des directives sur l'affectation des ressources émanant du *Fonds de garantie pour la durée d'emploi* a permis un changement inégalé, en autorisant le recours aux subventions pour des personnes dont le revenu représente cinq salaires minimaux. Ces subventions favorisent des interventions conjointes avec les états et les communes. Pour l'exercice budgétaire de 2006, R\$ 1 milliard a été alloué, dont la moitié est destinée aux familles dont le revenu représente trois salaires minimaux. Ainsi, le Gouvernement cherche à élargir l'accès aux ressources attribuées aux communes pour planifier et exécuter leur politique de logements sociaux.

384. Concernant les mesures d'aménagement du territoire, le *programme de modernisation du centre-ville* vise à repeupler et rénover le centre des villes, en encourageant à utiliser des logements inoccupés. À titre prioritaire, le programme aide les familles disposant d'un revenu représentant cinq salaires minimaux. Lancé en 2003, le programme vise à faire un bon usage d'une partie des 4,5 millions de propriétés vacantes ou sous-exploitées du centre-ville, afin d'inverser le modèle d'urbanisation fondé sur l'extension continue des limites de la ville et de rendre disponibles les logements des zones aménagées où l'accès aux services urbains est garanti.

385. Les indicateurs récents sur l'assainissement de base attestent la volonté du Gouvernement de remédier à la situation désastreuse dans ce domaine après une dizaine d'années d'investissements publics limités dans le système d'approvisionnement en eau et d'assainissement, dans toutes les régions, en particulier les plus défavorisées. De 2003 à 2005, le Gouvernement a autorisé la conclusion de contrats, avec les états et les communes, d'un montant d'environ

R\$ 9 milliards. Cet investissement dépasse de 1 milliard l'affectation de fonds prévue dans le Plan quadriennal 2004-2007, gage de la détermination du Gouvernement à améliorer les conditions d'assainissement. Cette politique marque un tournant par rapport à la période 1995-2002, ainsi qu'une rupture avec la politique d'investissement des années 90, où quelque R\$ 13 milliards à valeur courante ont été investis.

386. Les indicateurs des progrès réalisés dans les différentes composantes du secteur de l'assainissement auraient pu être encore meilleurs, compte tenu des vastes montants alloués à cet effet. Toutefois, des variables politiques et organiques influent sur la politique d'investissement dans ce secteur, nombre d'entre elles étant liées à l'attribution des responsabilités découlant du pacte fédératif, ainsi qu'à l'héritage du modèle d'assainissement suivi durant les décennies précédentes et adopté sous le régime militaire. L'un des principaux problèmes est la nette subordination de la politique nationale en matière d'assainissement à la cadence et la capacité de gestion des entreprises publiques qui sont nombreuses à manquer du soutien technique nécessaire à leur fonctionnement pour contracter de gros emprunts à bref délai. En outre, dans bon nombre de communes, en particulier de petite et moyenne taille, des difficultés découlent de projets inachevés, de systèmes inefficaces, de prêts en suspens et d'affaires administratives et judiciaires non résolues, qui sont autant de signes de graves problèmes de gestion.

387. Quant à la mobilité urbaine, l'accès universel aux possibilités, services et équipements divers qu'offre la vie urbaine est prioritaire et l'importance primordiale des transports publics urbains fait l'unanimité. Une réforme du cadre juridique s'impose. Les modifications proposées, en cours d'examen, renforcent la compétence des communes; elles définissent les directives et les instruments propres à aménager et administrer les réseaux de transport, ainsi qu'à engager des exploitants du secteur privé. Certains des principes directeurs en matière de mobilité urbaine portent sur l'accès universel, l'égalité dans les transports publics, la sécurité des zones de déplacement et de circulation, l'encouragement à l'utilisation des transports collectifs et la rationalisation de l'usage des véhicules à moteur privés.

388. L'un des principaux programmes en la matière, *ProMobilité*, soutient les communes de plus de 100 000 habitants dans la mise en œuvre de projets d'infrastructure, la priorité allant aux transports collectifs, afin de garantir un accès universel et de privilégier la circulation non motorisée. Son financement représente le double des recettes que tirent les communes de la CIDE⁵⁰. Ces communes, 437 au total, sont encouragées à concevoir des plans de mobilité urbaine, selon leurs méthodes propres, et à mettre en place des programmes de formation. Un autre programme, *Bicicleta Brasil*, incite les communes à étendre l'usage des bicyclettes et à les associer aux transports publics pour réduire le coût des déplacements et aider la population à faible revenu. Un troisième programme, *Brasil Acessível*, vise à contribuer à l'application des normes d'accessibilité et à aider les administrations publiques des communes et des états à exécuter les initiatives en faveur des personnes à mobilité réduite; il se fonde sur le principe d'une conception universelle des transports collectifs, de l'équipement urbain et de la circulation dans les zones publiques. Le budget de 2006 a alloué R\$ 1 milliard à ces programmes.

389. Les efforts du Gouvernement fédéral sont complétés par des programmes et initiatives exécutés par les administrations publiques des communes et des états. Il ressort de l'*Enquête sur les données d'information municipales (MUNIC) – gestion publique* (IBGE; 2001) – que 78,1 % des communes de plus de 500 000 habitants comptaient des programmes de logement ou des

⁵⁰ Taxe supplémentaire sur les carburants.

initiatives en matière de construction de logements; 56,3 % ont offert des lotissements; 53,1 % ont conçu des projets d'assainissement des établissements humains; 68,8 % ont exécuté des programmes de régularisation de la propriété foncière; 34,4 % ont fourni des matériaux de construction; 18,8 % ont géré des programmes de rénovation d'immeubles collectifs et 18,8 % ont administré d'autres programmes en matière de logement.

390. Plusieurs communes ont établi des *Zones d'intérêt social spécial (ZEIS ou AEIS)*, qui ont assimilé avec une plus grande souplesse les critères d'urbanisation et les normes techniques appliquées aux prestataires des services d'infrastructure publics dans les établissements humains sociaux. Des initiatives locales relatives à l'urbanisation et à la régularisation de la propriété foncière ont ainsi trouvé leur fondement juridique pour améliorer les conditions de logement et contribuer à réduire l'occupation des secteurs à risques, ainsi que le déplacement des unités de logement existantes. Les programmes municipaux de régularisation de la propriété foncière ont notamment permis d'accorder des titres de propriété aux femmes chefs de famille, sous réserve qu'elles garantissent que cet avantage demeurera dans la famille. En 2001, 11,6 % de toutes les communes et 84,4 % de celles comptant plus de 500 000 habitants comptaient des zones d'intérêt social spécial.

391. Eu égard aux mesures facilitant l'accès au logement dans les communautés *quilombos*, l'objectif était de construire 1 200 unités de logement et 800 installations d'assainissement dans plusieurs états. Quant au *programme d'électricité pour tous*, lancé par le Ministère des mines et de l'énergie, 155 communautés *quilombos* ont été reliées au réseau électrique en 2005 et 4 621 personnes en ont ainsi bénéficié. De plus 64 communautés ont lancé des projets qui électrifieront les foyers de 1 732 familles. En 2006, des projets seront mis en œuvre dans 435 autres communautés, dont sept sont en cours et qui desserviront 12 199 familles.

392. Dans le cadre des politiques de développement soutenues par la Banque mondiale, il convient de mentionner l'affectation de prêts au secteur du logement en vertu du *programme de prêt pour une croissance durable et équitable – appui à la politique du logement*. Ce programme qui soutient la politique du logement comprend deux opérations de crédit progressif. Le Conseil des administrateurs de la Banque mondiale a approuvé une première ouverture de crédit d'un montant de US\$ 502,3 millions, qui sera suivie des négociations pour la seconde ouverture de crédit, d'un montant de US\$ 400 millions. L'État brésilien a négocié un *prêt d'assistance technique* s'élevant à US\$ 4,04 millions pour financer des initiatives liées au programme convenu au titre de la *politique de développement pour le secteur du logement*, afin de renforcer les moyens dont dispose le Gouvernement pour formuler et appliquer les politiques du logement. Le montant des prêts au titre de l'*assistance technique* (logement) s'élève à 4,04 millions de dollars des États-Unis.

393. Malgré l'augmentation notable des fonds fédéraux par rapport aux exercices précédents, le Ministère des villes estime qu'il est urgent d'accroître les investissements publics, en particulier sous forme de ressources à des conditions de faveur, dans le logement, l'assainissement et l'infrastructure urbaine aux trois échelons gouvernementaux, tout en se préoccupant des familles dont le revenu mensuel représente trois salaires minimaux et qui constituent la grande majorité des Brésiliens touchés par la pénurie de logements et d'infrastructure dans les villes du pays. À cet égard, le Gouvernement a compris que les besoins des couches pauvres de la population et la nécessité de généraliser les services en vue d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement dépassent les ressources budgétaires publiques disponibles et que diverses formes de partenariats avec le secteur privé pourraient créer des ressources. Des changements dans les méthodes comptables approuvées à l'échelon international seraient nécessaires pour réserver un

traitement spécial aux investissements dans les infrastructures et éviter ainsi qu'ils soient en tout ou partie l'objet des restrictions budgétaires courantes.

394. La pleine mise en œuvre du *système national d'information sur les villes (SNIC)* est essentielle pour mieux aménager, suivre et évaluer l'exécution des programmes et initiatives relatifs au logement et à l'urbanification. Le suivi des mesures gouvernementales est indispensable pour garantir une meilleure affectation des ressources par les organismes publics et privés et en mesurer les incidences locales, notamment en matière d'assistance aux groupes à faible revenu. Le SNIC diffuse des informations par l'Internet à toutes les parties intéressées, facilitant ainsi l'aménagement urbain et la vérification de l'emploi des ressources.

395. Eu égard au marché du crédit privé, les difficultés sont dues en grande partie précisément au cadre institutionnel. Le volume du crédit privé comme part du revenu national – 23 % du PIB – est faible comparé aux autres pays émergents. La contrepartie est une prolifération de crédits qui est préjudiciable à la prospérité des familles, soit directement par les prêts personnels destinés aux achats de biens durables ou de biens immobiliers trop coûteux, soit indirectement par ses effets sur le coût de l'investissement privé, la croissance économique et la création d'emplois.

396. Le pari que doit tenir la politique nationale du logement consiste par conséquent à remplacer les interventions ponctuelles, éparpillées et isolées, par un recours à des instruments et stratégies propres à coordonner et rendre complémentaires programmes et initiatives, en orientant les investissements vers les groupes de population à faible revenu, dans un effort commun participatif, qui associe les trois échelons gouvernementaux, le secteur privé et la société civile. L'autre enjeu est de garantir en permanence des ressources budgétaires fédérales qui assureront les investissements nécessaires pour combler le déficit de logements dans le contexte macroéconomique actuel.

397. La généralisation des services d'assainissement exigera un budget estimatif de R\$ 176 milliards jusqu'en 2020. Le Gouvernement applique des mesures visant à rationaliser la gestion et établira un nouveau cadre réglementaire en vertu d'un projet de loi dont est actuellement saisi le Congrès national. De plus, divers programmes stratégiques ont été adoptés, notamment sur la salubrité urbaine, rurale, la coexistence (Conviver), l'évacuation des déchets urbains et l'assainissement urbain durable. En complément, des initiatives visant à former à la gestion de l'assainissement ont été mises en place en association avec les états et les communes, les cours étant dispensés par des universités, des organisations non gouvernementales et des instituts de recherche. Au titre du *programme de modernisation du secteur de l'assainissement*, des initiatives de développement institutionnel sont mises en œuvre par des exploitants des services d'assainissement, qui sont désormais tenus de conclure des accords garantissant de meilleurs résultats pour avoir droit à des ressources et un appui technique. Concernant la rationalisation des dépenses publiques, le choix des bénéficiaires repose désormais sur des indicateurs socioéconomiques, ainsi que sur des critères juridiques et administratifs, pour permettre l'achèvement des projets en cours et la complémentarité technique des composantes financées. Mais l'élément essentiel de la politique nationale d'assainissement dépend de l'approbation du projet de loi dont est actuellement saisi le Congrès national. Ce nouvel instrument permettra de remédier aux insuffisances qui persistent depuis les années 80 et offrira aux parties engagées dans l'exécution de cette politique les moyens d'agir avec transparence et sécurité juridique.

398. Les tâches imposées en matière de mobilité urbaine doivent être abordées à tous les échelons gouvernementaux dans un délai relativement court, compte tenu des formes alarmantes

d'occupation inégale des zones de circulation, de l'encombrement et des coûts économiques et écologiques élevés, en particulier en zones métropolitaines. En outre, les moyens de transport ne peuvent plus rester fragmentés si on veut adapter les villes au principe d'une mobilité urbaine qui soit universelle et durable.

399. Le manque d'aménagement régional et de mesures qui tiennent compte des particularités et du potentiel des communes tend à dissimuler le rôle que les villes pourraient jouer dans le développement national et, partant, dans la recherche d'une solution aux problèmes du logement et de l'infrastructure urbains. Ce rôle est indispensable tout particulièrement dans le cas des zones métropolitaines qui, de surcroît, éprouvent de graves difficultés financières. Malgré les dispositions prises en ce sens, un long chemin reste à parcourir pour formuler des politiques d'ensemble garantissant le droit à l'urbanisation qui s'entend du droit à un logement suffisant et autres droits des personnes à vivre en secteur urbain. Des actions en participation doivent être intensifiées pour que les villes s'intègrent dans le fédéralisme gouvernemental, gagnent ainsi en importance et puissent influencer sur les décisions et sur les relations entre les pouvoirs exécutif et législatif.

400. La réforme agraire participe d'une autre question présentant un intérêt pour l'État brésilien. La Constitution reconnaît la fonction sociale de la propriété et autorise l'expropriation aux fins de réforme agraire⁵¹, dont la mise en œuvre est essentielle pour maintenir la paix dans les campagnes, les litiges en matière de propriété foncière étant source de tensions permanentes dans ce milieu social.

401. Le Ministère du développement agraire s'est employé, par l'intermédiaire de l'*Institut national de peuplement et de réforme agraire (INCRA)* à réduire le risque de litiges, en agissant sur deux fronts : 1) mise en œuvre de la réforme agraire et 2) règlement des litiges par l'*Ouvidoria* agraire.

402. La réforme agraire est une démarche complexe, qui comprend une série d'étapes, ne relevant pas toutes de la responsabilité exclusive de l'INCRA, institution chargée de son exécution. Recenser et préserver des terres dans des conditions légales et agrologiques, destinées à de nouveaux projets d'établissements humains, se heurtent à des difficultés juridiques, techniques et administratives. Entre 1996 et 2000, 3 525 projets d'établissement ont été lancés, qui desservent aujourd'hui 283 598 familles. Entre 2001 et 2005, 2 556 nouveaux projets ont été mis en œuvre, dont 183 216 familles ont bénéficié. Entre 2003 et 2005, le nombre de familles établies a considérablement augmenté, atteignant un total de 243 284, par la prise de possession de parcelles au titre soit de projets existants, soit de nouveaux projets établis alors (voir tableau 42 en annexe).

⁵¹ Tout État membre est habilité à procéder à une expropriation à but social aux fins de réforme agraire en vertu de l'article 5, XXIV de la Constitution et de l'article 2, II de la loi n° 4132/62. L'expropriation, du ressort exclusif du Gouvernement fédéral, telle que prévue par l'article 184 de la Constitution, est subordonnée à des conditions particulières et devient "expropriation sanction" au motif que le domaine rural en cause ne remplit pas sa fonction sociale. Avec l'expropriation à but social, le fait qu'il s'agit d'un domaine productif ou d'un latifundium n'est pas pris en considération. Il s'agit non pas de sanctionner l'usage impropre d'une propriété foncière, mais de mesures gouvernementales liées à un intérêt social donné que l'État membre peut appliquer (Cour suprême fédérale : SS 2217. Cour suprême de justice : recours en injonction 16627/RS; recours en injonction 13959/RS. Opposition : recours en injonction 15545/RS, Cour supérieure de justice.

403. Quant à la réforme agraire, le programme d'ensemble, en cours d'exécution, tient compte des particularités du public cible de chaque région, pour permettre la réalisation des infrastructures sociales, du réseau routier, d'électricité, de l'exercice des droits et du soutien à la production et la commercialisation. Mais la tâche demeure immense : les zones d'établissement antérieures à 2003 ont connu de grandes difficultés, 90 % des familles ne pouvant bénéficier de l'approvisionnement en eau, 80 % ne disposant ni de routes, ni d'électricité, et 53 % ne recevant aucune assistance technique. Malgré les difficultés, des progrès ont été accomplis dans la mise en place de l'infrastructure dans les zones d'établissement, mais ils n'ont pas été encore mesurés.

404. Depuis 2003, des modifications ont été apportés au type d'établissement. Les crédits de soutien à l'installation et au relèvement des zones d'établissement ont été augmentés sous le régime actuel de R\$ 4 500 à R\$ 11300 par famille. Ces ressources servent à construire des logements ou acheter des matériaux de réparation, à installer des citernes dans les régions semi-arides et à assurer l'entretien des familles jusqu'à ce qu'elles commencent à produire. Entre 2003 et 2005, plus de 114 000 familles en ont bénéficié. Les investissements dans l'infrastructure des établissements ont été augmentés. Depuis 2003, plus de R\$ 340 millions ont été dépensés, entre autres, pour la construction de plus de 28 000 kilomètres de routes et l'installation de 5 000 citernes pour l'approvisionnement en eau, attestant la préoccupation du Gouvernement brésilien de garantir un approvisionnement durable en eau nécessaire à l'agriculture, élément primordial dans l'exercice du droit à la nourriture.

405. Le *Plan d'agriculture familiale 2006-2007* a instauré une nouvelle ouverture de crédit pour les personnes établies au titre de la réforme agraire, qui ont déjà utilisé la ligne de crédit A du programme national d'aide à l'agriculture familiale (PRONAF) sans avoir fini d'installer leur infrastructure de production. Chaque emprunteur peut obtenir un prêt de R\$ 6 000 au maximum, avec une échéance de dix ans, dont trois de différé d'amortissement, au taux de 1 % et sans bonus de résultat. Ledit plan a également créé un PRONAF *des femmes*, destiné aux agricultrices indépendamment de leur état civil, au titre duquel les femmes peuvent obtenir un crédit d'investissement et d'entretien pour les activités agricoles, le tourisme rural, l'artisanat et autres activités en milieu rural. Le crédit est limité en fonction du groupe dont fait partie l'emprunteur : R\$ 1 500 (groupes A, A/C et B); R\$ 6 000 (groupe C); R\$ 18 000 (groupe D) et R\$ 36 000 (groupe E).

406. Les différends agraires continuent d'entraver dans une large mesure les relations dans le pays. L'une des tâches de l'*Ouvidoria* agraire, qui relève du Ministère du développement agraire, est de vérifier et résoudre les litiges dans ce domaine. Les assassinats au motif de litiges fonciers y sont encore courants et les victimes sont la plupart des dirigeants de syndicats et de mouvements sociaux.⁵² L'*Ouvidoria* agraire lance une série d'initiatives visant à éliminer les foyers, effectifs ou éventuels, de violence (voir encadré 30 en annexe).

407. La médiation s'exerce au titre de différents programmes, notamment *Disque Terra e Paz* et *Paz no Campo* [N° de téléphone Terre et Paix dans le pays]. Les gens peuvent appeler le numéro *Terre et Paix* gratuitement pour s'informer auprès de l'*Ouvidoria* des questions foncières à l'échelon national, signaler des actes de violence, des irrégularités dans la réforme agraire, l'inobservation des droits humains et sociaux par les parties aux différends agraires. *Paz no Campo* est un programme élaboré par l'*Ouvidoria* agraire aux fins ci-après : formation de médiateurs dans les litiges agraires, suivi des plaintes, médiations dans les litiges agraires,

⁵² En zones rurales.

établissement d'*Ouvidorias* agraires dans chaque état. Ces organes sont déjà en place dans les états du Mato Grosso do Sul, du Ceará et du Pará; d'autres sont en cours de création dans les états de Minas Gerais et Maranhão.

408. L'*Ouvidoria* agraire nationale coordonne la *Commission nationale de lutte contre la violence dans le pays*, qui a, en 2003, élaboré un plan national à cet égard. Dans le cadre de la stratégie gouvernementale de suivi et d'exécution des mesures tendant à combattre la violence dans le pays, la Commission vise les objectifs suivants : 1) entreprendre des études, projets et actions coordonnés, qui peuvent se réaliser en partenariat avec les états pour combattre, prévenir et réduire les actes de violence dans le pays, sans préjudice des moyens judiciaires de prévention et de surveillance adoptés par les états dans l'exercice de leurs attributions; 2) suggérer des mesures pour diligenter les procédures administratives et judiciaires concernant l'acquisition de terres aux fins de réforme agraire et également de délimitation des terres indigènes, l'établissement d'unités à préserver, l'acquisition de terres pour les descendants des communautés *quilombos* et les populations riveraines touchées par la construction de barrages, ainsi que les affaires liées aux litiges d'ordre pénal; 3) suggérer d'autres mesures assurant le respect des décisions de justice portant sur les droits humains et sociaux des partis aux litiges fonciers et agraires, ainsi que sur les droits autochtones et écologiques, les droits des descendants des communautés *quilombos* et des populations riveraines touchées par la construction de barrages; 4) encourager le dialogue et la négociation entre organes gouvernementaux et organisations de la société civile en quête de règlements à l'amiable dans des litiges agraires ponctuels; 5) coordonner la création, dans les états et les communes, de commissions équivalentes, où participent des organismes et entités gouvernementaux, ainsi que des organisations de la société civile chargées de faciliter les dénonciations ou plaintes émanant de communautés rurales, autochtones et *quilombos*, ainsi que des populations riveraines touchées par la construction de barrages; 6) collecter et tenir à jour des données d'information sur les litiges agraires dans le pays et 7) saisir des demandes relevant des travaux de la Commission les administrations publiques aux échelons fédéral, des états, du District fédéral et des communes, ainsi que, respectivement, leurs organes administratifs indirects.

409. Des démarches sont en cours au sein du pouvoir judiciaire lors de rencontres avec le Collège des Présidents des tribunaux et le Collège des médiateurs de justice, en vue de soumettre un plan national de lutte contre la violence, en zones rurales et de suggérer l'adoption de procédures judiciaires uniformes concernant les actes de violence agraire.

410. À cet effet, plusieurs tribunaux chargés des affaires agraires ont été établis à l'échelon fédéral, ainsi qu'à celui des états, où ils relèvent du système judiciaire local. Le parquet à l'échelon des états a établi des services spécialisés dans les litiges agraires et fonciers. Le pouvoir exécutif a créé des commissariats de police aux échelons fédéral et des états, également spécialisés dans ce domaine. Un projet de loi portant modification des articles 927 et 928 du Code de procédure civile rend obligatoire l'audition préalable par le parquet, l'Institut national de la colonisation et de la réforme agraire (INCRA) et les institutions foncières des états avant que le juge décide sur les demandes de mesures conservatoires dans les actions en possession, la charge de la preuve que leur bien remplit une fonction sociale incombant aux propriétaires.

411. En juin 2006, le Secrétariat spécial aux droits de l'homme, le Ministère de la justice, le Ministère du développement agraire et le Ministère de l'environnement ont rendu une ordonnance d'administration interministérielle qui institue la Commission nationale de lutte contre la violence dans le pays (CNVP) chargée de prévention, de médiation et de résolution dans les différents actes de violence commis envers des travailleurs et propriétaires ruraux, des personnes

autochtones, des *quilombos* et des populations riveraines touchées par les barrages. Participeront à cette commission le Département de la police fédérale, le Département fédéral des patrouilles de la circulation routière, le parquet aux échelons fédéral et des états, le service du parquet chargé des litiges du travail, l'Ordre brésilien des avocats et le Conseil national de la justice. En encourageant le recours au dialogue et à la négociation pour parvenir à régler à l'amiable les litiges agraires, dans le cadre du Plan national de lutte contre la violence rurale, la Commission deviendra un élément essentiel de prévention dans ce domaine.

ARTICLE 12

412. L'amélioration de l'éducation et de la nutrition, l'instauration du système unique de santé (SUS) et le renforcement des services sanitaires en général, de même que l'évolution des modes de vie, l'urbanisation et la modernisation des systèmes d'assainissement de base sont parmi les facteurs qui expliquent le changement radical dans les types de problèmes touchant la population brésilienne. Depuis la fin des années 70, les indicateurs de mortalité subissent de grandes variations – augmentation du taux des maladies non transmissibles et actes de violence, baisse prononcée dans les maladies transmissibles (voir encadré 31 en annexe). À noter que les maladies infectieuses et parasitaires, deuxième cause de décès en 1979, sont tombées au cinquième rang en 2002.

413. Les maladies du système circulatoire, en particulier les accidents vasculaires cérébraux, maladies les plus meurtrières au Brésil, étaient les principales causes de décès à la fin des années 70. Les affections néoplasiques constituaient la deuxième cause de mortalité en 2002, suivies par les causes dites externes. La forme la plus courante chez les femmes est le cancer du sein, suivi de ceux de la trachée, des bronches, des poumons, du col utérin; chez les hommes, les premières causes de cancer étaient la trachée, les bronches et les poumons, suivies du cancer de la prostate et de l'estomac. Les maladies des voies respiratoires et des systèmes endocriniens, nutritionnels et métaboliques ont également augmenté. Ces nouvelles données épidémiologiques se sont renforcées dans le dernier quart du 20^e siècle. Elles touchent surtout des personnes à faible revenu, qui, d'une part, décèdent davantage de maladies non transmissibles, telles qu'accidents vasculaires cérébraux et d'homicides et, d'autre part, sont plus exposées au risque de contracter des maladies infectieuses, telles que la tuberculose⁵³, signe de l'inégalité qui persiste dans le domaine de la santé.

414. Le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans a chuté brusquement. Entre 1990 et 2003, la baisse nationale moyenne était de 38,3 %. La région du Nord-Est a enregistré un recul encore plus manifeste, 46,1 %. La baisse de la mortalité due aux maladies infectieuses et parasitaires a grandement influé sur la diminution de la mortalité infantile. Des facteurs liés au développement social, tels que de meilleures conditions de logement et des facteurs démographiques, tels que la réduction du taux de fécondité, ont également contribué à ces bons résultats. Certains programmes et initiatives sanitaires, lancés durant cette période, y ont aussi leur part – *programme de santé familiale, thérapie par réhydratation orale, programme global de soins aux femmes et programme de puériculture et d'allaitement*.

415. De 1996 à 2004, période relativement courte, la mortalité infantile est tombée de 32,8 %, passant de 33,5 à 22,5 décès d'enfants de moins de cinq ans pour 1 000 naissances vivantes. La tendance a été constatée dans toutes les régions, la baisse la plus nette (35,6 %) étant dans le Nord-Est. Malgré ces importants progrès, responsables, membres des professions de la santé et

⁵³ Saúde no Brasil : uma análise da situação de saúde. Ministère de la santé, Brasília, 2005.

grand public auront à relever le défi de réduire encore le taux de mortalité infantile.

Actuellement, compte tenu de la baisse de la mortalité des nouveau-nés de moins d'un an, plus de la moitié des décès dans cette tranche d'âge sont dus à des causes périnatales liées à l'état sanitaire et nutritif du nouveau-né, au niveau éducatif et socioéconomique de la mère et à la qualité des soins prénataux et obstétricaux.

416. Ces trente dernières années, la situation sanitaire a de nouveau évolué en raison de ce qu'on appelle la "transition nutritionnelle". Durant cette période, la fréquence des cas de malnutrition chez les enfants et les adultes s'est nettement réduite au Brésil. L'insuffisance de stature, par exemple, s'est réduite de plus de 70 % dans toutes les régions depuis les années 80. Corollaire à la diminution de la malnutrition, les problèmes de surpoids et d'obésité ont nettement augmenté, revêtant un aspect endémique à l'égal de ce qui s'observe dans les pays développés. Dans les zones urbaines, notamment, la consommation d'une nourriture inadaptée très calorique, provoquant surpoids et obésité – à l'origine de maladies telles que diabète et problèmes cardiovasculaires – pose désormais un problème de santé publique aussi grave que la malnutrition.

417. D'autres indicateurs sont préoccupants. En 2003, la mortalité maternelle s'élevait à 50 décès pour 1 000 naissances vivantes. Toutefois, il faut relever que, malgré des indicateurs élevés, ce taux est tombé de 57,1 décès maternels pour 1 000 naissances vivantes en 1999 à 51,6 en 2003. À l'échelon des régions, ce taux n'a augmenté que dans le Nord-Est, baissant fortement dans le Sud-Est (29,9 %) et dans le Sud (17,1 %) durant la même période. L'observation des causes de mortalité maternelle dans les différentes régions révèle une certaine hétérogénéité. Alors que le pourcentage de causes directes est supérieur dans toutes les régions, en particulier le Nord et le Nord-Est, celui des causes indirectes est plus élevé dans le Sud et le Centre-Ouest, où les maladies du système circulatoire y sont les principales.

418. Bien que la mortalité maternelle ne soit pas l'une des dix causes de décès des femmes en âge de procréer, elle n'en demeure pas moins préoccupante, car, dans 90 % des cas, les soins médicaux appropriés pourraient l'empêcher.

419. En 2003, plus de 240 000 femmes ont été hospitalisées au titre du système unique de santé, pour curetage à la suite de complications dues à un avortement spontané ou clandestin. Cette pratique obstétrique est la deuxième parmi les plus courantes dans les hôpitaux, après l'accouchement normal. Malgré le manque de statistiques, 10 % des décès maternels, en 2003, étaient dus à un avortement.

420. Il faut également tenir compte dans cet aperçu des causes externes de mortalité, qui touchent en particulier les hommes jeunes. La surmortalité est due en l'occurrence au grand nombre d'homicides – environ 27 sur 100 000 personnes. Plus généralement, la mortalité due à des causes externes avoisine 70 décès pour 100 000 personnes.

421. Pour évaluer la morbidité et la mortalité au Brésil, il faut observer certaines maladies infectieuses et parasitaires. Paludisme, tuberculose et lèpre demeurent un problème de santé publique.

422. La fréquence du paludisme, maladie quasi limitée aujourd'hui à l'Amazonie, a baissé, mais des cas de sa forme grave sont apparus. Entre 1990 et 2004, les cas de paludisme dus au parasite protozoaire *Plasmodium falciparum* (à l'origine de 80 % des cas mortels) et la mortalité en découlant ont sensiblement diminué dans la région de l'Amazonie légale (formée des secteurs de

sept états du Nord et des états du Maranhão et du Mato Grosso). La fréquence des infections parasitaires est tombée de 33,1 à 20,4 cas pour 1 000 habitants, et les cas de paludisme dus au *Plasmodium falciparum* de 44,6 % à 22,4 %, alors que la mortalité a chuté de 5,2 à 0,4.

423. En 2002 et 2003, le nombre de nouveaux cas s'est stabilisé à un niveau élevé (80 000 nouveaux cas environ par an), de même que ceux de tuberculose, variant légèrement d'une année à l'autre (voir tableau 41 en annexe). Quant aux décès déclarés au système d'information sur la mortalité (SIM), du Ministère de la santé, en 2003, 37,3 % concernaient des Blancs, 36,7 % des mulâtres, 14,5 % des Noirs, 0,7 % des Jaunes et 0,8 % de la population autochtone, mais dans les autres cas aucune information n'a été communiquée concernant la couleur ou la race. Le risque de décès dus à la tuberculose était, par rapport aux Blancs, 1,4 fois plus élevé chez les mulâtres et 3,3 fois plus chez les Noirs.

424. La lèpre a diminué en 2004 et 2005. Conformément à la méthodologie recommandée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le Brésil comptait 1,71 cas traité pour 10 000 habitants en décembre 2005. Malgré la baisse, la fréquence des cas continue de dépasser un pour 10 000 habitants, qui est l'objectif à atteindre pour éradiquer le problème de santé publique que représente cette maladie.

425. La pandémie de SIDA, qui est apparue durant ces vingt dernières années, pose un problème de santé de grande ampleur, contribuant pour un quart des décès dus à des maladies infectieuses et parasitaires au Brésil en 2002. Entre 1980 et le milieu de 2004, 360 000 nouveaux cas ont été signalés. Les taux de fréquence ont progressé jusqu'en 1998 pour atteindre une vingtaine de cas pour 1 000 habitants. Malgré une tendance à la stabilisation dans le pays, les cas de SIDA ont augmenté plus nettement dans les populations vivant dans des conditions socioéconomiques précaires, dont la majorité est noire et parmi les femmes. La mortalité a toutefois baissé fortement depuis le milieu des années 90, s'étant stabilisée à la proportion de six décès pour 100 000 habitants, grâce à la possibilité pour tous les malades de recourir au traitement rétroviral assuré par le système unique de santé. En outre, entre 1993 et 2003, le taux de survie de malades du SIDA a augmenté.

A. Mesures adoptées concernant l'exercice progressif du droit à la santé

426. La Constitution dispose, à l'article 196, que *la santé est le droit de tous et une responsabilité de l'État garantie par des mesures sociales et économiques qui visent à réduire les risques de maladies et d'autres accidents et à assurer l'accès universel et égalitaire aux actions et services visant à l'améliorer, la protéger et la recouvrer*. Elle autorise le secteur privé à participer, à titre supplémentaire ou complémentaire, à la fourniture des services de santé. Le droit à la santé, droit fondamental, inséparable du droit à la vie et dont tous les citoyens bénéficient, est garanti au Brésil par le système unique de santé qui repose sur les principes fondamentaux d'universalité, d'égalité et d'intégralité.

427. En vertu du principe d'universalité, les services sanitaires sont garantis à tous, sans distinction de couleur, de race, de religion, de profession ou de revenu. Tous les citoyens sont égaux devant le système unique de santé et sont fondés à recevoir des soins selon leurs besoins. Il est partant extrêmement important de reconnaître que les conditions de vie, différentes selon les groupes de populations, entraînent des problèmes de santé qui leur sont propres et les exposent plus ou moins aux risques de maladies, d'accidents et d'actes de violence. Ces besoins diversifiés doivent être pris en compte dans la formulation et l'exécution des mesures gouvernementales fondées sur l'égalité. La fourniture de soins complets vise deux objectifs : 1) garantir à l'individu,

pris dans son ensemble et non partiellement, un accès aux différents niveaux de soins (élémentaires, moyens et très perfectionnés), du plus simple au plus complexe, assurant ainsi une intégralité verticale; 2) favoriser la promotion, la prévention et le recouvrement de la santé – intégralité horizontale – en associant les soins à d'autres initiatives sanitaires.

428. Comme on l'a vu, toute perspective d'ensemble du droit à la santé se traduit par une réduction notable de la mortalité due à des causes évitables dans le grand public et de la mortalité infantile en particulier. La surveillance sanitaire a accompli de grands progrès ces dernières années, dus notamment à la décentralisation des initiatives concernant le suivi des données épidémiologiques et de la morbidité. Cette décentralisation a fait l'objet de l'ordonnance d'administration N° 1399/99, mise à jour en 2004 par l'ordonnance d'administration N° 1172, qui a disposé en matière de rationalité et d'efficacité des initiatives et permis un financement durable par des transferts directs du fonds national aux fonds des états et des communes. Un plafond de financement de la surveillance sanitaire a été instauré pour en garantir la stabilité en fixant des montants variables par personne, pour chaque état, compte tenu des conditions épidémiologiques. De 1997 à 1999, le total des dépenses dans ce domaine s'est élevé à R\$ 292 millions et, en 2006, à R\$ 737 millions.

429. Après la décentralisation, les services sanitaires ont voué une attention accrue aux données épidémiologiques. Entre 2000 et 2005, par exemple, le système national des laboratoires de santé publique a été renforcé par la création de 12 laboratoires de biosécurité de niveau 3 et la construction de 12 laboratoires dans les zones frontalières, en vue d'assurer une prompt réaction aux urgences. En 2005, des crédits supplémentaires ont été accordés aux laboratoires centraux de santé publique pour leur permettre d'encadrer le réseau des laboratoires des états. Il convient également de mentionner 1) la vaste campagne de vaccination des personnes âgées et le maintien du taux d'immunisation des enfants et des adultes; 2) la mobilisation visant à enrayer la dengue, dont la fréquence a baissé dans tout le pays depuis l'adoption du programme national de lutte en 2002, en particulier concernant les cas graves et la stabilisation de l'incidence annuelle; 3) l'augmentation des services assurés pour déceler les modes de transmission verticale du VIH et la syphilis congénitale; 4) les initiatives visant le renforcement en permanence de la lutte contre la tuberculose et la lèpre et 5) les encouragements à la décentralisation des services de diagnostic et de traitement de ces maladies, afin d'étendre le recours aux soins et d'en assurer l'encadrement.

430. Dans le domaine de la coopération internationale, un accord entre le Gouvernement brésilien et la Banque mondiale a garanti la poursuite du *projet Vigisus* représentant 600 millions de dollars des États-Unis. Le projet est exécuté en trois phases qui reçoivent chacune 200 millions de dollars des États-Unis. Dans la première, appelée *Vigisus I*, réalisée entre 1999 et 2004, les ressources ont été affectées à l'organisation du système national de surveillance sanitaire. Durant la deuxième phase, en cours d'exécution, le Secrétariat de surveillance sanitaire opère dans quatre domaines clés : 1) suivi épidémiologique et surveillance des maladies transmissibles; 2) surveillance de l'environnement dans le domaine de la santé; 3) analyse de l'état sanitaire et surveillance des maladies et affections non transmissibles et 4) renforcement des capacités des institutions à former à la gestion de la surveillance sanitaire dans les états et les communes.

431. Concernant les initiatives en matière de prévention, il convient de souligner le succès du programme national d'immunisation, qui encourage la vaccination systématique et vise comme principal objectif de contribuer à surveiller, éliminer ou éradiquer les maladies immunitaires susceptibles d'être évitées dans les populations prédisposées. La portée des campagnes de vaccination a dépassé les objectifs annuels, allant de 72,5 % en 2000 à 84 % en 2005, concernant la vaccination contre la grippe des personnes de plus de 60 ans. En 1980, la campagne

antipoliomyélite a atteint plus de 95 % des enfants de moins de 5 ans. Le budget afférent aux vaccinations est passé de R\$ 263 millions en 1999 à R\$ 592 millions en 2005; il a permis d'atteindre quelque 60 millions de personnes, tous types de vaccin et toutes tranches d'âge confondus. Les données relatives au programme d'immunisation attestent que, depuis 1981, plus de 90 % des enfants brésiliens sont vaccinés chaque année contre la rougeole, la diphtérie, le tétanos, la coqueluche, la poliomyélite et l'hépatite B et reçoivent le BCG contre les formes graves de tuberculose (voir tableau 42 en annexe). En 2006, le programme national d'immunisation a complété la série de vaccinations d'un vaccin oral contre le rotavirus humain administré dans tout le pays aux enfants âgés de 6 à 24 semaines – marquant un progrès considérable dans la lutte contre les maladies diarrhéiques graves dues à ce virus. Ce programme fournit également des soins aux peuples autochtones ainsi qu'aux groupes de personnes vulnérables (voir tableau 47 en annexe).

432. Conscient du fait que le droit à la santé exige une démarche globale pour assurer des conditions sanitaires appropriées, le Gouvernement lance 12 initiatives réparties entre quatre grands programmes interministériels d'assainissement : assainissement de l'environnement urbain, assainissement rural, évacuation des déchets solides urbains et système durable d'utilisation des eaux usées urbaines. En outre, le Gouvernement met en œuvre des initiatives qui prévoient une formation à la gestion de l'assainissement en partenariat avec d'autres unités de la fédération, par l'intermédiaire d'universités, d'organisations non gouvernementales et d'instituts de recherche en la matière. S'appuyant sur le principe d'égalité, l'État brésilien entend rationaliser les investissements dans ce domaine en utilisant des indicateurs socioéconomiques objectifs dans le choix des bénéficiaires et en définissant des critères légaux et administratifs pour permettre l'achèvement des installations en cours et la complémentarité technique des éléments financés.

433. Eu égard à l'approvisionnement à l'eau, l'État brésilien favorise d'importants investissements dans les systèmes d'adduction d'eau et d'évacuation des eaux usées dans toutes les régions, en particulier les zones nécessiteuses, en améliorant les conditions matérielles d'approvisionnement et en évitant toute source de contamination (voir tableaux 44 et 45 en annexe). À cet égard, un montant de R\$ 14 millions a été alloué à la réalisation du *programme national de surveillance de la qualité de l'eau propre à la consommation humaine* (VIGIAGUA). Afin de moins exposer la population aux substances nocives, les initiatives, visant à déterminer les populations exposées à la contamination des sols, ont été intensifiées en 2005; ces initiatives ont été intégrées en 2006 dans le *programme global de surveillance sanitaire*, dûment approuvé, qui relève du système unique de santé. Entre 2003 et 2006, R\$ 7,5 millions au total ont été consacrés au repérage et au relevé cartographique de 689 zones dont le sol est contaminé et des populations exposées dans l'ensemble du pays.

434. Le *projet d'éducation sanitaire* en matière de salubrité est une autre initiative relevant du plan pluriannuel, qui mérite mention. Son objet est d'étendre l'appui technique et financier aux administrations des états et des communes, aux représentants d'organisations de la société civile d'intérêt public et d'organisations non gouvernementales aux fins d'élaboration, d'exécution, de suivi et d'encadrement de projets, de programmes et d'activités éducatives permanentes visant à promouvoir la santé, ainsi qu'à prévenir et surveiller les problèmes graves dus à l'insalubrité.

435. Il convient de faire valoir également les travaux de l'*Agence nationale de veille sanitaire* (ANVISA). Elle a pour objet de promouvoir et protéger la santé publique par une surveillance sanitaire de la fabrication et la vente des produits et services soumis au contrôle sanitaire, y compris installations, procédés, facteurs de production et technologies, ainsi que de rendre ces éléments accessibles. L'agence, qui a étendu son domaine d'activité, est compétente pour traiter

de questions telles que la réglementation des prix et la maîtrise du marché, et surveiller la publicité et les annonces, de même qu'en matière d'approbation préalable des demandes de brevets concernant des produits et procédés pharmaceutiques. Elle étend son rôle de surveillance également aux installations portuaires, aéroports et passages frontaliers et, avec le concours du Ministère des affaires étrangères, elle agit de concert avec des institutions étrangères pour régler des questions liées à la surveillance sanitaire à l'échelon international. Entre autres initiatives de l'agence visant à améliorer tous les aspects de l'hygiène industrielle et de l'environnement, on citera notamment : 1) *Programme national de suivi de la qualité des denrées alimentaires*; 2) réglementation des bonnes pratiques de fabrication (BPF); 3) formation d'inspecteurs sanitaires et d'inspecteurs des bonnes pratiques de fabrication dans le secteur structuré et 4) lancement de programmes nationaux d'inspection sanitaire dans des établissements exposés à un risque accru.

436. Des progrès dans le domaine des soins de santé primaires au Brésil ont été réalisés grâce à la *stratégie sur la santé familiale* et au *programme des agents de santé communautaire*, qui mettent des pratiques et initiatives sanitaires coordonnées et constantes à la portée des familles, améliorant ainsi la qualité de vie dans les communautés rurales et les banlieues. En 2000, 1 753 communes au total ont bénéficié de la stratégie; en 2005, elles étaient près de 4 986. Avec cette augmentation, la population desservie est passée de 17,4 % (28 581 244 personnes) à 44,4 % (78 617 562 personnes). Entre 2000 et 2005, le nombre de communes comptant des agents de santé communautaire a augmenté de 4 345 à 5 242, l'effectif total de ces agents passant de 134 273 à 208 104 : la population bénéficiaire est ainsi passée de 70 099 999 (42,8 %) à 103 520 586 (58,4 %). La mise en œuvre de cette stratégie a réduit les disparités régionales en matière de santé (voir tableaux 50 et 51 en annexe), ainsi que les disparités liées aux difficultés matérielles pour avoir recours aux établissements, aux biens et aux services sanitaires.

437. La stratégie en matière de santé familiale a, en englobant en 2004 les soins dentaires, réalisé un progrès considérable. Les mesures en matière de santé buccale comprennent une série d'initiatives qui visent tous les groupes d'âge. Avant l'adoption du *programme brésilien des smileys*, le 17 mars 2004, seuls 3,3 % des soins dentaires assurés par le système unique de santé concernaient les traitements spécialisés. Ce programme comprend des initiatives visant la promotion de la santé buccale, sa prévention et son recouvrement, élément essentiel de santé publique et de qualité de vie.

438. À la fin de 2006, plus de R\$ 1,3 milliard ont été alloués au programme. En 2003, quelque R\$ 90 millions ont été affectés à des activités de promotion de la santé buccale au titre du *programme sur la santé familiale*, soit R\$ 40 millions de plus que l'exercice précédent. En 2004, également, les services comptables du Gouvernement fédéral ont constaté une augmentation sans précédent du nombre de patients traités (45 %). En 2005, les investissements ont dépassé R\$ 400 millions. Dans le cadre de la Stratégie sur la santé familiale, 8 341 nouvelles équipes de santé buccale ont été constituées entre décembre 2002 et décembre 2005, relevant leur nombre à 12 602 (195 % d'augmentation) intervenant dans 3 896 communes. Durant cette période, les équipes ont desservi plus de 33 millions de patients supplémentaires, soit au total plus de 59 millions. Pour financer cette augmentation du nombre d'équipes, il a fallu ajuster les aides fédérales d'environ 65 %.

439. Afin de traiter la question des maladies chroniques non transmissibles et de leurs coûts sociaux et financiers, l'État brésilien a adopté en 2001 le *programme de soins élémentaires concernant l'hypertension artérielle et le diabète*. L'objet de ce programme est d'améliorer la prévention, le diagnostic, le traitement et la surveillance de l'hypertension artérielle et du *diabetes mellitus* en intégrant les patients dans le réseau de base des services sanitaires et la stratégie

prioritaire en matière de santé familiale. Les soins dispensés par le réseau sont réorganisés afin d'éviter de répondre uniquement aux demandes spontanées et de façon intermittente.

440. Concernant les maladies transmissibles, il convient de noter le *programme national sur les maladies sexuellement transmissibles* et le *SIDA (DST/SIDA)*. Connue au plan international pour être universel, gratuit, global et exempt de préjugés fondés sur la race, la couleur ou la religion, ce programme assiste aujourd'hui 166 500 séropositifs qui reçoivent un traitement antirétroviral. Ce traitement a amélioré la qualité et l'espérance de vie, par la réduction des infections opportunistes et le rétablissement des défenses immunitaires. Cette politique sanitaire s'est traduite par une réduction notable de la mortalité et du nombre d'hospitalisations dues aux infections opportunistes. Environ 190 000 admissions auront été ainsi évitées, soit une économie de quelque R\$ 570 millions.

441. Pour améliorer la qualité du programme national sur les maladies transmissibles et le SIDA et le rendre plus accessible, des initiatives ont été encouragées concernant la promotion et la prévention, l'intégration des groupes particulièrement vulnérables dans les réseaux de soins, ainsi que le recours aux moyens qui assurent des pratiques plus sûres. L'État brésilien garantit la gratuité et l'universalité du traitement antirétroviral sous l'égide du système unique de santé. Différents organes du pouvoir judiciaire, y compris la Cour suprême fédérale⁵⁴, ont reconnu qu'il incombe au Gouvernement de fournir des médicaments aux séropositifs et malades du SIDA.

442. Aujourd'hui, le Ministère de la santé dispense 16 médicaments antirétroviraux sous 35 formes pharmaceutiques destinés au traitement de toutes les personnes atteintes du VIH/SIDA,

⁵⁴ RECOURS EXTRAORDINAIRE RE AgR 27186, deuxième chambre. Résumé : PATIENT ATTEINT DU VIH/SIDA – PERSONNE DÉMUNIE – DROIT À LA VIE ET À LA SANTÉ – FOURNITURE GRATUITE DE MÉDICAMENTS – DEVOIR CONSTITUTIONNEL DE L'ÉTAT (ARTICLE 5, PARAGRAPHE INTRODUCTIF ET ARTICLE 296 DE LA CONSTITUTION) – JURISPRUDENCE DE LA COUR SUPRÊME FÉDÉRALE – CONTRE-RECOURS REJETÉ – LE DROIT À LA SANTÉ EST UNE CONSÉQUENCE CONSTITUTIONNELLE INDISSOCIABLE DU DROIT À LA VIE – Le droit subjectif de tous à la santé est une prérogative légale inaliénable garantie à chacun par la Constitution (article 196). Il s'agit d'une prérogative légale constitutionnelle, dont l'État doit veiller à l'intégrité d'une manière rationnelle, car il lui incombe de formuler et d'exécuter des politiques sociales et économiques propres à assurer à tous les citoyens, y compris les séropositifs, un accès universel et égalitaire à une aide pharmaceutique et médico-hospitalière. Le droit à la santé est, non seulement, un droit fondamental garanti à toutes les personnes, mais également une conséquence constitutionnelle indissociable du droit à la vie. L'État, quel que soit le domaine de son action au sein du fédéralisme brésilien, ne saurait rester indifférent aux problèmes de santé de la population, sous peine d'engager, ne serait-ce que par omission contestable, sa responsabilité pour manquement grave à la Constitution. L'ordre ayant valeur de programme ne peut être interprété comme une vaine promesse constitutionnelle. Le programme contenu dans la norme consacrée à l'article 196 de la Constitution – qui s'adresse à toutes les entités politiques formant, en tant qu'institutions, l'organisation fédérative de l'État brésilien – ne peut se muer en promesse constitutionnelle stérile afin que l'État, en trompant toutes attentes légitimes que la société place en lui, ne substitue en toute illégitimité, à l'accomplissement de ses obligations auquel il ne peut forfaire, un geste inconsidéré de scepticisme envers les dispositions constitutionnelles – Fourniture gratuite de médicaments aux nécessiteux – La reconnaissance judiciaire de la légalité des programmes de distribution gratuite de médicaments aux nécessiteux, y compris aux séropositifs et malades du SIDA, donne leur effet aux dispositions fondamentales de la Constitution (paragraphe introductif de l'article 5 et article 196) et son application participe du respect et de la solidarité à l'égard de la santé et la vie des personnes, en particulier celles qui, pour seul bien, ont la conscience de leur humanité propre et de leur dignité essentielle. Jurisprudence de la Cour suprême fédérale.

dont le total s'élevait à 158 000 en juin 2004. Une autre initiative porte sur une extension des consultations aux fins de diagnostic relatif au VIH et autres maladies sexuellement transmissibles. L'établissement et les activités d'un réseau de laboratoires, les encouragements à la réalisation d'analyses médicales à l'échelon national et l'extension de la chaîne de services qui réalisent les analyses méritent également d'être soulignés.

443. En 2005, le programme national DST/SIDA a lancé, en partenariat avec le Secrétariat spécial chargé des politiques de promotion de l'égalité raciale (SEPPIR), un plan stratégique visant à tenir compte de la perspective raciale dans les initiatives relatives à la recherche, la prévention et la lutte en la matière. Le programme s'attache aux domaines de l'information (diffusion de données et de connaissances, suivi épidémiologique, recherche, communication et éducation) et de l'accès (notamment pratiques liées à la promotion et l'éducation sanitaire de la population noire concernant les soins courants et la mise à disposition de tous les services du système unique de santé). Nombre des initiatives lancées par le Ministère de la santé pour atteindre ces objectifs sont récentes et l'analyse des résultats n'interviendra pas avant la fin de 2006.

444. Dans le domaine des maladies infectieuses et parasitaires qui demeurent un problème de santé publique, la décentralisation et le financement durable de la lutte contre les endémies, abordés dans le précédent rapport, continuent d'orienter l'action de l'État brésilien et peuvent ainsi être mieux intégrés dans d'autres initiatives de soins élémentaires, concernant notamment les agents de santé communautaire, les équipes de santé familiale et les réseaux relevant du système unique de santé.

445. En matière de paludisme, le Ministère de la santé a lancé en juillet 2000, en partenariat avec les départements de santé des états et des communes, le *Plan d'intensification des initiatives de lutte contre le paludisme dans l'Amazonie légale*. L'objectif consistait à réduire de moitié la mortalité liée à la maladie d'ici la fin de 2001, prévenir l'apparition d'épidémies localisées et réduire leur gravité et partant le nombre de décès et d'hospitalisations. La principale stratégie du plan était fondée sur les éléments suivants : diagnostic précoce et traitement immédiat des cas de paludisme, interventions ciblées visant à maîtriser le vecteur, prompt détection des épidémies et participation accrue des communes à l'exécution des mesures de suivi. En 2003, le plan, devenu *Plan national de lutte contre le paludisme*, a conservé les mêmes lignes directrices et a reçu des ressources supplémentaires. Pour assurer un diagnostic précoce des cas de paludisme, le réseau a été étendu entre 1995 et 2004, passant de 1 180 à 2 860 laboratoires – soit 143 % d'augmentation. Le système unique de santé fournit tous les médicaments requis pour le traitement de la maladie.

446. La tuberculose a un caractère prioritaire pour l'État brésilien. Depuis 2004, le renforcement de la stratégie d'encadrement a constitué le principal moyen d'atteindre l'objectif visé – déceler 70 % des cas de tuberculose et parvenir à en soigner 85 %. Diagnostic et traitement de cette maladie sont gratuits au Brésil. Depuis 2000, le nombre de services sanitaires en mesure de fournir un traitement surveillé est progressivement passé à 21 % de l'ensemble en 2003. Les services sanitaires à même d'assurer ce type de traitement obtiennent de meilleurs résultats quant aux nouveaux cas de guérison et au moindre nombre d'abandons.

447. En mars 2004, le *programme national d'élimination de la lèpre* a été révisé et la priorité lui a été dévolue par le Ministère de la santé. La nouvelle stratégie repose sur trois éléments fondamentaux : amélioration des informations fondées sur des données actualisées, valides et sûres concernant les différentes régions; extension de la capacité du système unique de santé à diagnostiquer les cas dès les premiers signes de la maladie et à les traiter; réduction de la charge

sociale, en abaissant le nombre de cas d'incapacité physique et en traitant les cas d'incapacité avérée. Les prestations fournies par les services de santé chargés de diagnostiquer et traiter la maladie ont augmenté de 41,06 % en 2005 par rapport à 2004. D'autres initiatives ont obtenu les résultats suivants : taux accru de guérison, qui de 67,26 % en 2004 est passé à 69,24 % en 2005, baisse du taux d'incidence chez les mineurs de moins de 15 ans, de 0,79 cas pour 10 000 en 2004 à 0,60 cas pour 10 000 en 2005; affectation de fonds à la restructuration de 15 anciens hôpitaux pavillonnaires (sur 33) et homologation d'une permanence d'entraide sociale supplémentaire par le Ministère de la santé.

448. En 2004, face à la nécessité d'assurer que le traitement ne soit pas interrompu faute de ressources suffisantes pour acheter des médicaments, 330 000 patients ont reçu la garantie d'obtenir du système unique de santé des médicaments exclusifs, d'ordinaire coûteux et d'utilisation prolongée. Concernant les médicaments indispensables – qui servent à traiter les maladies endémiques telles que tuberculose, lèpre, paludisme et SIDA et d'autres médicaments prescrits pour traiter l'hypertension et le diabète, ainsi que les produits sanguins pour l'hémophilie – 87 millions de patients qui ont recouru au système unique de santé ont reçu une assistance. Le *programme des pharmacies populaires* a été étendu pour que les médicaments servant à traiter l'hypertension et le diabète soient disponibles dans plus de 1 200 officines et drugstores et vendus à prix réduit jusqu'à 90 % : 11,5 millions de personnes bénéficieraient directement de ce programme.

449. Il convient de mentionner le *Service mobile d'urgence* (SAMU/192). Ce dispositif, sous l'égide du système unique de santé, assure une assistance d'urgence à la population. Grâce au SAMU/192, le Gouvernement réduit le nombre de décès, la durée d'hospitalisation et les séquelles dues aux soins tardifs. Ce service intervient 24 heures sur 24 et comprend des équipes médicales constituées de médecins, de personnel infirmier, d'aides infirmières et de secouristes qui traitent les urgences traumatiques, cliniques, pédiatriques, chirurgicales, gynécologiques et obstétriques, ainsi que les cas de santé mentale. Inauguré en septembre 2003, par le Gouvernement, le SAMU opère dans 647 communes, desservant chaque jour des milliers de personnes.

450. En 2004, le Ministère de la santé a adopté une *politique nationale sur les soins de santé intégraux aux femmes*. L'élaboration de *politiques nationales sur les soins obstétriques et les droits à la santé sexuelle et génésique*, ainsi que le *Pacte national sur la réduction de la mortalité maternelle et néonatale* ont contribué à mettre en place des stratégies de réduction de la mortalité maternelle. Le pacte est considéré comme un modèle de mobilisation et de dialogue social pour la promotion des objectifs du Millénaire pour le développement, car il associe les trois échelons gouvernementaux – fédéral, états et communes – donnant lieu à la création d'un large éventail de partenariats avec des organisations de la société civile.

451. Un montant total de R\$ 31,7 millions a été affecté au renforcement des initiatives visant à améliorer les soins aux femmes et aux nouveau-nés. Deux séminaires nationaux et 18 autres à l'échelon des états ont été organisés sur les soins obstétriques et néonataux humanisés et fondés scientifiquement à l'intention de spécialistes de 257 maternités. En vue d'humaniser les soins pré- et postnatals, des fonds ont été affectés à la formation de femmes de la communauté qui assistent les parturientes dans dix états; 34 cours spécialisés en soins obstétriques ont été dispensés; un manuel technique a été édité sur le *Traitement humanisé de l'avortement*; une *Campagne nationale a été menée pour diminuer le nombre de césariennes inutiles*; et une formation est dispensée au personnel spécialisé des grandes maternités. De plus, un projet sur les nouveau-nés a été mis en place dans 1 142 maternités pour assurer un prompt dépistage d'une séropositivité et de

la syphilis par le VDRL chez les parturientes qui n'y ont pas été soumises avant l'accouchement ou durant les soins prénatals, ainsi que le traitement prophylactique des nouveau-nés. Pour améliorer les soins prénatals et éviter une rupture du suivi entre le début de la grossesse et l'accouchement, 1 068 autres communes ont adhéré au *programme de soins humanisés prénatals et postnatals*, ce qui porte le total à 5 068 communes et le nombre total de femmes enceintes enregistrées à 501 157, dont 117 682 ont accompli tous les examens prévus. Le Gouvernement a promulgué une loi qui garantit aux femmes le droit de choisir la personne qui assurera le suivi avant, pendant et après l'accouchement. La loi prescrit également l'obligation de déclarer tout cas de violence envers les femmes.

452. L'État brésilien a également investi dans la formation de femmes au sein des communautés à l'assistance aux accouchements à domicile, dans neuf états et de 155 sages-femmes traditionnelles dans les états d'Acre, d'Amazonas, d'Amapá, de Pará, de Maranhão, d'Alagoas, de Paraíba, de Goiás et de Minas Gerais. Pour garantir la qualité des soins lors d'accouchements à domicile, une formation a été offerte aux sages-femmes traditionnelles et au personnel des services de santé spécialisés autochtones de sept états, ainsi qu'à 45 sages-femmes *quilombos* de la communauté de Kalunga, dans l'état de Goiás, qui se sont ajoutées aux 904 sages-femmes formées les années précédentes.

453. Les *comités chargés de la mortalité maternelle* traitent la question du manque de déclarations des décès, qui dissimule la réalité du problème dans le pays. Ces organismes examinent la question pour proposer des mesures tendant à accroître la qualité des soins obstétriques et prévenir l'apparition de nouveaux cas, ainsi qu'à améliorer l'enregistrement des décès. En 2005, le Ministère de la santé, qui a signé avec les états du Nord sept accords sur le suivi épidémiologique de la mortalité maternelle, a adapté le Manuel des comités. De 2002 à 2005, 31 comités régionaux, 361 comités municipaux et 56 comités hospitaliers ont été établis.

454. Afin d'abaisser les indicateurs de mortalité maternelle, une commission tripartite, composée du Gouvernement, de la société civile et du Congrès national et coordonnée par le *Secrétariat spécial aux politiques favorables aux femmes*, a été créée pour examiner la législation réprimant l'interruption volontaire de grossesse. Question de la plus haute importance abordée à la première Conférence nationale sur les politiques favorables aux femmes, le réexamen de ladite législation a été l'objet d'une vaste consultation durant les réunions aux échelons des communes et des états, suivie par plus de 2 000 femmes ainsi que de délibérations à la Conférence nationale. La *Commission tripartite chargée d'examiner la législation réprimant l'interruption volontaire de grossesse* a saisi le Congrès national d'un projet de loi qui vise à garantir le droit à l'interruption volontaire de grossesse, les prestations y relatives du système unique de santé et a fixé l'octroi de ces mêmes prestations par les caisses d'assurances privées.

455. Les travaux des sociétés scientifiques et des associations professionnelles et féministes ont été déterminants pour formuler et suivre les mesures et initiatives prises par le Ministère de la santé. À cet égard, il convient de relever le projet mis en place par le Réseau féministe national pour les droits à la santé sexuelle et génésique, avec l'appui du Ministère de la santé, visant à former des femmes responsables dans tous les états à s'associer aux entités qui exercent une surveillance sociale du système unique de santé.

456. La politique nationale sur les droits à la santé sexuelle et génésique a aidé à diffuser des méthodes contraceptives dans plus de 3 884 communes. Aujourd'hui, 5 232 villes fournissent des produits contraceptifs par l'intermédiaire du système unique de santé. Le montant consacré à la dernière distribution s'est élevé à R\$ 27 millions. En étendant la fourniture de contraceptifs, le

Brésil est sur le point d'atteindre l'objectif fixé par la politique nationale sur les droits à la santé sexuelle et génésique : augmenter progressivement l'offre de méthodes contraceptives réversibles (non chirurgicales) de 30 à 100 % de la demande du réseau public. En 2004, 38 276 stérilisations féminines et 14 021 vasectomies ont été effectuées dans le réseau brésilien de santé publique.

457. Le projet de loi qui s'inscrit dans les actions menées en matière de soins aux femmes vise à assurer des soins médicaux complets et coordonnés. Concernant l'exercice du droit à la planification familiale, toutes méthodes et techniques de conception et de contraception scientifiquement approuvées, sans danger pour la santé et la vie des personnes, seront offertes, compte tenu du libre choix. La planification familiale s'appuie sur la prévention et l'éducation, ainsi que sur la garantie d'un accès égal à l'information, aux moyens, méthodes et techniques disponibles pour maîtriser la fécondité. L'État brésilien reconnaît son devoir d'encourager, par le biais du système unique de santé, en association avec les échelons compétents de l'enseignement, les conditions et ressources informatives, éducatives, techniques et scientifiques nécessaires pour garantir le libre recours à la planification familiale.

458. Par ailleurs, des progrès concrets ont été accomplis pour augmenter le nombre de lits dans les services de soins intensifs : en 2005, le Ministère de la santé a ajouté 2 879 nouveaux lits, dépassant ainsi l'objectif visant à combler le manque de places dans ce domaine. Ont également été ajoutés 94 dispensaires mobiles de soins d'urgence, qui sont équipés pour s'occuper également des femmes enceintes et des parturientes.

459. Pour répondre aux besoins des femmes autochtones, un groupe de travail intersectoriel a été établi, avec la participation de dirigeantes indiennes : il est chargé d'organiser la fourniture de soins médicaux coordonnés aux Indiennes, tâche envisagée également dans la politique nationale pour les peuples autochtones.

460. En 2004, un *Comité sanitaire technique pour la population noire* a été chargé de formuler une politique sanitaire concernant ce groupe. Son objet, qui consiste à réduire les différences en matière de santé entre les populations blanche et noire, comprend également des initiatives visant précisément les femmes. L'une des mesures, l'augmentation de 50 % du montant des allocations affectées à la stratégie sur la santé familiale a servi à aider les descendants des communautés *quilombos*. En novembre 2005, quelque 70 initiatives gouvernementales étaient exécutées dans ce domaine : campagnes de sensibilisation, formation du personnel sanitaire, mesures propres à réduire l'apparition de maladies touchant surtout les Noirs, telles que la drépanocytose.

461. La fréquence de la drépanocytose chez les Noirs, accompagnée d'un taux élevé de mortalité et de symptômes douloureux, a incité le Ministère de la santé à adopter, sous l'égide du système unique de santé, un *programme national de soins intégrés aux patients atteints de drépanocytose et d'autres formes d'hémoglobinopathie*. Ce programme souligne l'importance du suivi prénatal et des soins aux nouveau-nés atteints de cette pathologie. Il oriente également les patients qui en présentent les caractéristiques et diffuse des connaissances sur la maladie. Le dépistage de la population exposée est l'une des initiatives interdisciplinaires préconisées. La réponse à la question concernant la race ou la couleur posée par les services de santé est primordiale pour dépister et traiter les patients.

462. L'État brésilien alloue aussi des ressources à la qualification des personnels de santé nécessaire pour s'occuper des adolescents et des jeunes qui constituent le quart de la population. Des mesures destinées à ce groupe sont adoptées pour réduire la morbi-mortalité due à des causes externes, encourager les jeunes à s'associer aux initiatives sanitaires et protéger leur santé

sexuelle et génésique, y compris par le recours aux méthodes contraceptives. La vie sexuelle commençant de plus en plus tôt chez les jeunes, l'État brésilien reconnaît leur droit et leur besoin d'avoir des relations sexuelles gratifiantes, saines et sûres. En conséquence, un programme sur la santé et la prévention à l'école a été adopté en 2004; il dispense une éducation préventive et oriente élèves, enseignants, parents et communautés en vue de réduire chez les jeunes entre 13 et 24 ans le taux d'infection par le VIH et autres maladies sexuellement transmissibles. Outre diffuser des notions sur la santé sexuelle et génésique, le programme vise à élargir le débat sur des questions liées aux droits de l'homme, à l'égalité entre hommes et femmes, à la discrimination et aux préjugés, à la grossesse, à la violence et la toxicomanie, tout en assurant la formation continue des enseignants et personnels de santé.

463. Concernant la prévention des maladies des personnes âgées, la principale initiative, qui porte sur la vaccination contre la grippe et la pneumocoque, a atteint 70 % de la population cible. En 2005, 85 % de la population ont été vaccinés et tous les états ont atteint l'objectif minimal fixé. Quant aux soins, 11 872 442 consultations ont été effectuées à domicile pour les personnes de 60 ans et plus.⁵⁵ Il importe d'attirer l'attention sur les possibilités de ce groupe de recourir aux traitements complexes. En 2003, 49 % des chirurgies cardiologiques et 43 % des chirurgies oncologiques ont été accomplies sur des personnes âgées, pourcentages attestant que les soins dispensés correspondaient au taux de morbidité.

464. Afin de promouvoir le droit à la santé de la population carcérale, le Plan national sanitaire pour le système pénitentiaire, qui émane de la coordination entre les Ministères de la justice et de la santé, a été adopté en 2003. L'objectif des mesures et services relevant de ce plan est de promouvoir la santé globale de la population carcérale et de contribuer à la surveillance et la réduction des risques sanitaires les plus fréquents. À cet effet, des équipes de médecins, personnel infirmier, dentistes, travailleurs sociaux, psychologues, auxiliaires de soins et assistants de dispensaires d'odontologie agiront en respectant les particularités du système pénitentiaire national.

465. La politique du système unique de santé relative à la santé mentale tend à substituer au principe de l'internement du patient celui du maintien dans le milieu territorial et communautaire. La loi N° 10216/2001, qui prévoit la protection et les droits des personnes atteintes de troubles mentaux, et la troisième Conférence nationale sur la santé mentale, tenue en 2001, ont favorisé la réforme psychiatrique adoptée dans les années 80. Il convient à cet égard de souligner les lignes directrices et programmes suivants : 1) retrait progressif des patients des établissements spécialisés, tout en réduisant progressivement le nombre de lits en psychiatrie et octroi de facilités pour créer des hôpitaux de moindre taille; 2) extension du réseau extrahospitalier par l'allocation de fonds spéciaux – centres de soins psychologiques, services thérapeutiques en institutions, dispensaires, intégration des initiatives en matière de santé mentale dans les soins de base, services hospitaliers spécialisés pour les soins aux patients atteints de troubles liés à l'alcoolisme et la toxicomanie et installation de lits de psychiatrie dans les hôpitaux centraux et 3) élaboration de programmes visant à retirer des institutions les patients en traitement de longue durée, tels que le programme *De Volta para Casa* (retour à la maison), soutenu par une allocation de réadaptation psychologique aux bénéficiaires (voir tableau 52 en annexe).

466. Pour résumer, 848 centres de soins psychosociaux sont aujourd'hui répartis dans tous les états, ainsi que 434 foyers thérapeutiques; 2 240 patients bénéficient du programme de *retour au*

⁵⁵ Base de données du Ministère de la santé, 2006.

foyer; 2 500 à 3 000 lits en moyenne sont supprimés chaque année et 223 programmes lucratifs organisés pour les malades mentaux.

467. Concernant la garantie des droits des malades mentaux, différentes initiatives ont été lancées, telles que l'ordonnance d'administration N° 2391/02 qui dispose en matière de déclaration, auprès du bureau du défenseur du peuple et de l'autorité sanitaire locale, de placements involontaires en institutions et établit une commission multidisciplinaire chargée d'examiner et de suivre les placements en institution contre le gré des patients. En outre, le *Forum national sur la santé mentale des enfants et adolescents* a été instauré en 2004, avec la participation du Gouvernement, de la société civile, des représentants de la loi, ainsi que du bureau du défenseur du peuple pour l'enfance et l'adolescence. Cet organe cherche à suivre les lignes directrices de la loi relative aux enfants et aux adolescents pour faire appliquer la politique sur la santé mentale des enfants et adolescents. De plus, depuis 2002, le Ministère de la santé a exhorté le Congrès national à remplacer la législation actuelle qui fait de la toxicomanie un délit par de nouvelles dispositions plus exhaustives, à même de promouvoir les droits des personnes atteintes de troubles liés à l'usage de substances illicites. Un groupe de travail interministériel a également été créé et chargé de rédiger un projet de réforme législative visant à permettre le retrait des malades mentaux délinquants des établissements spécialisés pour qu'ils reçoivent des soins sous l'égide du système unique de santé.

468. En matière d'usage de substances illicites, qui pose un grave problème de santé publique au Brésil, un *programme national de soins communautaires aux consommateurs de boissons alcooliques et autres drogues* a été adopté en 2002; sa stratégie consiste à élargir le recours au traitement (*Centres de soins psychosociaux*) et les services hospitaliers spécialisés dans l'alcoolisme et la toxicomanie abordent la question d'une manière dynamique et coordonnée, promeuvent les droits et adoptent une démarche propre à réduire les dommages. En 2005, l'ordonnance d'administration N° GM1028/05 a été prise pour réglementer les mesures visant à amoindrir les dommages pour la santé publique. Sur le front international, le Gouvernement préconise depuis 2003 d'inscrire la stratégie visant à réduire les dommages dans les documents officiels des Nations Unies relatifs à cette question.

469. Compte tenu de la nécessité d'examiner à fond le droit à la santé mentale des personnes souffrant de troubles psychiques, le Ministère de la santé et le Secrétariat spécial aux droits de l'homme ont associé les politiques relatives aux droits de l'homme et à la santé mentale; ils ont également demandé le concours d'organisations de la société civile, alors qu'ils prenaient, pour marquer la Journée internationale contre le placement en institution (18 mai), l'ordonnance d'administration interministérielle établissant un groupe de travail chargé d'organiser une *cellule brésilienne sur les droits de l'homme et la santé mentale*. Cet organe collégial, formé à part égale de représentants du Gouvernement et de la société civile aura les tâches suivantes : 1) coordonner droits de l'homme et santé mentale en créant ou améliorant des mécanismes efficaces visant à protéger et promouvoir les droits des malades mentaux, y compris enfants et adolescents, des personnes dont les troubles sont liés à l'abus d'alcool et de drogues et des personnes impliquées dans des situations de violence; 2) susciter la diffusion d'informations qualitatives, des études et recherches sur les liens entre droits de l'homme et santé mentale, pour contribuer à protéger et favoriser réellement ces droits; 3) accroître les mécanismes d'encadrement des institutions qui s'occupent des malades mentaux et 4) créer des mécanismes d'audition et d'intervention à la demande de malades mentaux et d'organisations de la société civile.

470. Enfin, il importe de souligner la prise en considération, au plan international, de la réforme psychiatrique brésilienne par l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS) et l'Organisation

mondiale de la santé (OMS) à l'occasion de la manifestation qui a marqué le quinzième anniversaire de la Déclaration de Caracas, organisée à Brasilia en novembre 2005.

ARTICLE 13

471. Il ressort des données de l'enquête nationale par sondage sur les ménages (2001-2004) que le taux de scolarisation moyen de la population augmente modestement (6,8 années en 2004 par rapport à 6,4 années en 2001). Cette courbe est influencée dans une large mesure par le taux toujours élevé des redoublements et des échecs. Malgré l'accès quasi universel des enfants de 7 à 14 ans à l'enseignement, 43 % ne parvenant pas à terminer la huitième année d'enseignement primaire à l'âge normal, le taux de scolarité moyen de la population demeure bas.

472. L'examen du nombre moyen d'années de scolarité aux différentes tranches d'âge (voir tableau 48 en annexe) révèle que seuls les jeunes de 18 à 24 ans, comptant 8,6 années d'enseignement, ont une moyenne légèrement supérieure à celle des élèves ayant achevé l'enseignement de base. Bien qu'en augmentation entre 2001 et 2004 pour les plus de 40 ans, le niveau de scolarité demeure au-dessous de la moyenne nationale (5,5 années comparé à 6,8 années de scolarité). Les différences sont également marquées entre les états (voir figure 32 en annexe). Dans le District fédéral, la population a déjà atteint une scolarité moyenne de 8,8 années, alors que, dans la plupart des états du Nord-Est, la moyenne se situe à moins de six ans. Cette disparité se retrouve également entre habitants des zones métropolitaines qui, en 2004, étaient parvenus à une moyenne de huit années de scolarité et habitants des zones rurales, dont cette moyenne s'établissait à quatre années, qui correspondent au premier cycle de l'enseignement de base (voir tableau 49 en annexe).

473. L'analphabétisme est un autre indicateur important dans l'évaluation du droit à l'éducation au Brésil. Dans les années 90, ou plus précisément entre 1992 et 1998, le taux d'analphabétisme a baissé en moyenne d'un point de pourcentage par an. En 1999, cette baisse a ralenti au point que le taux de 11 % n'a presque pas changé en 2003 et 2004.

474. Le problème de l'analphabétisme au Brésil touchait encore quelque 14,6 millions de personnes (11,2 % de la population) en 2004; en zones rurales, il atteignait 26,2 % de la population de plus de 15 ans, soit cinq fois le taux des secteurs métropolitains. Les taux d'analphabétisme rural varient d'un état à l'autre, étant supérieurs dans le Nord-Est, qui compte également le taux global le plus élevé – soit le triple de celui du Sud (voir tableau 50 en annexe). L'inégalité entre Noirs et Blancs en matière d'éducation demeure grande. Le taux d'analphabétisme parmi les Noirs (16 %) est plus du double de celui des Blancs (7,1 %). L'observation des différents groupes de population corrobore une tendance historique : l'analphabétisme chez les jeunes est nettement moindre dans la tranche d'âge des 15-24 ans (3 %) que chez les personnes de plus de 40 ans (19,3 %) (voir tableau 51 en annexe). Ces différences par tranches d'âge pourraient tenir par exemple au développement de l'enseignement, ces dernières décennies, qui a permis de réduire sensiblement l'analphabétisme chez les jeunes.

475. Cette évolution tient au fait que l'éducation de base est obligatoire. Selon l'enquête nationale par sondage sur les ménages de 2004, 93,9 % de la population de 7 à 14 ans fréquentaient l'école élémentaire, en augmentation de 12,4 % par rapport à 1992 (voir tableau 52 en annexe). Il faut souligner que cet indicateur a été corrigé des variations entre secteurs rural et urbain. En 1992, seuls 66,5 % des enfants ruraux âgés de 7 à 14 ans étaient inscrits à l'école élémentaire, alors que cette proportion a atteint 91,8 % en 2004. L'universalisation de l'accès à

l'enseignement de base a pratiquement effacé les disparités entre régions, à l'égal de celles liées à la race et au sexe (voir tableau 53 en annexe).

476. Le pourcentage d'enfants de moins de 6 ans fréquentant l'enseignement préscolaire augmente mais demeure relativement faible. En 2004, seuls 13,7 % des enfants jusqu'à 3 ans étaient inscrits dans les crèches. Entre 2001 et 2004, la proportion a augmenté de 3,1 points de pourcentage. De plus, seuls 8,5 % des enfants de cet âge issus de familles disposant d'un revenu par personne représentant la moitié du salaire minimum fréquentaient les crèches en 2004, soit le quart du taux observé pour les familles dont le revenu par personne représente trois salaires minimums (voir tableau 60 en annexe). En 2004, 63,1 % d'enfants de 4 à 6 ans issus de familles pauvres (revenu par personne égal à la moitié du salaire minimum) étaient scolarisés.

477. Le pourcentage de jeunes de 15 à 17 ans scolarisés a légèrement diminué (de 82,4 % en 2003 à 82,2 % en 2004). En outre, seuls 45,1 % des 82,2 % qui suivaient l'enseignement secondaire étaient inscrits dans une classe correspondant à leur âge (voir tableau 55 en annexe). Toutefois, ce taux de scolarisation a augmenté de deux points de pourcentage (43,1 % en 2003), traduisant un recul dans l'effet de distorsion, qui laisserait davantage présager que les jeunes fréquenteront l'école secondaire à l'âge voulu.

478. Les différences dans le pourcentage de jeunes qui suivent l'enseignement secondaire, quant à la race et au sexe, sont sensibles entre les régions; un écart de scolarisation se manifeste nettement entre hommes et femmes de 15 à 17 ans, alors que la différence est moindre pour les élèves de moins de 14 ans (voir tableau 56 en annexe). Dans la tranche d'âge de 15 à 17 ans, la moitié des adolescentes fréquentent l'école secondaire, comparé à 40,1 % seulement pour les adolescents. La différence est encore plus nette entre jeunes des secteurs ruraux et des secteurs urbains : dans les premiers, seule la moitié des adolescents bénéficient de l'enseignement secondaire. La proportion de Noirs qui fréquentent l'école secondaire est inférieure (34,3 %) à celle des Blancs (56,5 %). Pour les jeunes de cette tranche d'âge dans le Nord-Est, le retard scolaire est important, puisque seuls 27,9 % d'entre eux suivent l'enseignement secondaire, taux bien plus bas que la moyenne nationale. L'écart entre âge et année scolaire est très marqué. Sur les 82,2 % d'adolescents scolarisés en 2004, 45 % seulement fréquentaient l'école secondaire. Cette tendance était perceptible dans toutes les régions du Brésil, en particulier le Nord-Est, où seuls 28 % des jeunes de cette tranche d'âge suivaient l'enseignement secondaire.

479. Les données du recensement scolaire (Inep/MEC/2005) révèlent une augmentation de 17,5 % de l'offre d'enseignement autochtone ces deux dernières années. En 2003, quelque 139 000 élèves autochtones étaient inscrits dans l'enseignement élémentaire, alors qu'en 2005 leur effectif était estimé à 165 000. Actuellement, il existe 2 324 écoles autochtones, dont 618 nouveaux établissements enregistrés par le recensement depuis l'année académique 2003. Avec l'augmentation du nombre d'écoles, ce sont 43 000 nouveaux élèves, 2 400 nouveaux enseignants et au moins 3 000 nouveaux cadres indiens qui ont intégré le système scolaire en terres indigènes.

480. Concernant les jeunes de 18 à 24 ans ayant l'âge de fréquenter l'enseignement supérieur, 10,8 % seulement sont parvenus à ce degré. De plus, le pourcentage de jeunes scolarisés de cette tranche d'âge, demeuré stable à 34 % entre 1999 et 2003, est tombé à 32,4 % en 2004 (voir tableau en annexe 55). Cette réduction peut s'expliquer par le nombre d'élèves ayant abandonné l'enseignement secondaire – soit au total 15 % (pourcentage le plus élevé depuis 1996), le pourcentage de ceux qui fréquentaient l'enseignement supérieur étant demeuré inchangé de 2003 à 2004.

481. La présence des jeunes de 18 à 24 ans dans l'enseignement supérieur diffère nettement selon la région, le lieu de résidence, la race ou couleur et le sexe (voir tableau 57 en annexe). La plus grande différence est liée au lieu de résidence. La fréquentation des établissements de l'enseignement supérieur par les jeunes ruraux est huit fois inférieure à celle des jeunes vivant en secteurs métropolitains. La disparité entre Noirs et Blancs est également à cet égard assez marquée, mais moindre par rapport au lieu de résidence. Il convient de préciser toutefois que cette différence entre les races se resserre. Les différences régionales sont quelque peu semblables aux différences raciales constatées, mais les indicateurs des premières, qui sont élevés, tendent à monter. Certes non négligeable, l'inégalité entre les sexes (favorable aux femmes) était la moins notable des quatre types d'inégalités examinés.

482. Il importe de relever qu'excepté pour l'enseignement supérieur, tous les autres cycles attestent une prédominance du secteur public, qu'il s'agisse des inscriptions ou du nombre d'établissements. Entre 2001 et 2004, la part du secteur privé dans le nombre total d'institutions éducatives a varié de 32 à 30 % (crèches et enseignement préscolaire), de 10 à 12 % (éducation de base), de 31 à 30 % (enseignement secondaire) et de 69 à 72 % (enseignement supérieur).

483. Eu égard aux enseignants, il ressort du recensement scolaire de 2004 que le Brésil compte alors quelque 2,5 millions de postes d'enseignants du cycle élémentaire. Dans certaines régions, en particulier en secteur rural, certains de ces postes sont occupés par des personnes n'ayant pas les qualifications légales. Le recensement révèle également qu'environ 3 % des maîtres du préscolaire n'avaient pas achevé le cycle secondaire et que 9 % de ceux qui l'avaient terminé n'étaient pas aptes à enseigner, de même que 17 % de ceux qui avaient achevé l'enseignement supérieur.

A. Mesures adoptées pour l'exercice progressif du droit à l'éducation

484. Le système éducatif brésilien est régi par la Constitution de 1988 et l'amendement constitutionnel N° 14/1996, ainsi que par la *loi sur les principes directeurs et bases de l'éducation nationale*. Pour réglementer les principes constitutionnels, la loi établit le concept d'enseignement de base, que constitue le cycle préscolaire (pour les enfants de moins de 6 ans), d'enseignement primaire (pour les élèves de 6 à 14 ans) et l'enseignement secondaire (pour les adolescentes de 15 à 17 ans). Ce concept porte également sur l'extension progressive du caractère obligatoire et gratuit à l'enseignement secondaire. La Constitution définit également la compétence et les responsabilités pour chaque unité fédérative quant aux différents degrés et modalités d'enseignement dispensé et dispose qu'il incombe aux états d'organiser, en coopération, leurs systèmes éducatifs respectifs. Il appartient aux communes de s'engager, à titre prioritaire, à assurer l'enseignement préscolaire et primaire, aux états d'assurer l'enseignement de base et, à titre prioritaire, l'enseignement secondaire. Le Gouvernement est chargé d'organiser le système d'enseignement supérieur et d'offrir un appui technique et financier aux autres entités de la fédération.

485. Historiquement, certains des principaux obstacles à l'amélioration de l'enseignement élémentaire et à son accès universalisé dans le pays ont tenu aux différences socioéconomiques régionales marquées, jointes à la capacité différente des états et des communes à financer l'éducation. En 1996, pour régler ce problème, l'État brésilien a établi un *Fonds de soutien et de développement de l'enseignement de base et de valorisation de la profession d'enseignants* (FUNDEF). Les objectifs immédiats du FUNDEF consistent à garantir un investissement minimal par élève et un seuil de rémunération des enseignants en vue de promouvoir l'universalité, le maintien et l'amélioration qualitative de l'enseignement public de base. Avec la création du FUNDEF, des progrès notables ont été accomplis dans ce domaine, en particulier

pour mettre cet enseignement à la portée de tous. Toutefois, le mécanisme de financement n'a pas encore été étendu à l'enseignement préscolaire et secondaire.⁵⁶

486. En vue de permettre à la population de mieux parvenir à ces niveaux d'enseignement, et remplir ainsi le critère de la gratuité prévu à l'article 14 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, un amendement constitutionnel est actuellement présenté aux fins de création d'un *Fonds de maintien et de développement de l'enseignement élémentaire et de valorisation de la profession d'enseignant* (FUNDEB). Ce nouveau système de financement soutiendra l'éducation des jeunes et des adultes qui n'ont pas eu la possibilité d'intégrer l'enseignement primaire et secondaire à l'âge approprié, de même que l'enseignement spécialisé.

487. Pour améliorer le fonctionnement des systèmes publics de l'enseignement primaire dans le Nord, le Nord-Est et le Centre-Ouest, en partenariat avec les départements de l'éducation des états et des communes et, partant, les indicateurs en matière d'éducation dans ces régions, on a établi un *fundescola*, dont les stratégies visent à promouvoir l'adaptation des établissements scolaires

⁵⁶ Dans une décision rendue le 22 novembre 2005, la Cour suprême fédérale a réitéré les termes exprimés dans les motifs d'inobservation d'un précepte fondamental (ADFP) n° 45, qu'il incombe au pouvoir judiciaire de prévenir toute violation des droits sociaux. RE-AgR 4107-15/SP São Paulo. AG REG dans le recours extraordinaire. Rapporteur : Ministre Celso de Mello. Jugement du 22.11.2005. Organe statuant : deuxième chambre. Publication : DJ O3-02-2006. PP 00076 EMENT VOL 0221908 PP-01529. Demandeur : commune de Santo André. Procureur : João Guilherme Souza de Assis. Défendeur : Bureau du procureur général de l'État de São Paulo. RÉSUMÉ : RECOURS EXTRAORDINAIRE – ENFANT DE MOINS DE 6 ANS – ACCUEIL DANS UNE CRÈCHE ET UN ÉTABLISSEMENT PRÉSCOLAIRE – ÉDUCATION INFANTILE – DROIT GARANTI PAR LA DISPOSITION CONSTITUTIONNELLE (ARTICLE 208, IV DE LA CONSTITUTION) – PORTÉE GÉNÉRALE DU DROIT CONSTITUTIONNEL À L'ÉDUCATION – DEVOIR JURIDIQUE DONT L'EXÉCUTION INCOMBE À L'ÉTAT, EN L'ESPÈCE À LA COMMUNE – (ARTICLE 211, PARAGRAPHE 2 DE LA CONSTITUTION). RECOURS REJETÉ – L'éducation infantile est une prérogative constitutionnelle inaliénable accordée aux enfants, qui garantit, en vue de leur développement intégral et comme première étape de l'éducation élémentaire, l'accueil dans des crèches et des établissements préscolaires (article 208 IV de la Constitution). Cette prérogative impose en conséquence à l'État, en raison de l'importance sociale élevée que revêt l'éducation des enfants, l'obligation constitutionnelle de créer des conditions objectives permettant, d'une manière concrète, pour le bien des enfants de 0 à 6 ans (article 208 IV de la Constitution) un accueil et un suivi effectifs dans des crèches et établissements préscolaires, sous peine de grave manquement des pouvoirs publics, susceptible d'indûment détourner par la force de l'inertie la puissance publique de l'accomplissement d'une obligation que lui prescrivent les termes mêmes de la Constitution. L'éducation infantile, droit fondamental de chaque enfant, n'est ni l'objet d'une évaluation discrétionnaire de l'administration publique, ni subordonnée à de simples motifs de pragmatisme gouvernemental. Les communes, qui déploient en priorité leur action dans l'enseignement de base et l'éducation infantile (article 211, paragraphe 2 de la Constitution), ne sauraient négliger le mandat constitutionnel, de nature contraignante, qui leur est confié par l'article 208 IV de la Constitution. Et qui représente un facteur limitatif du pouvoir discrétionnaire politique et administratif des organismes municipaux, dont les choix, quant à l'accueil d'enfants dans des crèches (article 29 IV de la Constitution) ne sauraient intervenir d'une manière qui entrave, par souci de simple commodité, l'effet utile de ce droit social fondamental. Alors que la prérogative consistant à formuler et exécuter les politiques relève essentiellement des pouvoirs législatif et exécutif, le pouvoir judiciaire n'en a pas moins la possibilité de décider, à titre exceptionnel, s'agissant principalement des politiques définies par la Constitution même, qu'elles soient exécutées par les organes défailants de l'État, dont le manquement – du fait qu'il s'agit d'un inaccomplissement de tâches politicojuridiques obligatoires – risque de nuire à l'effet utile et l'intégrité des droits sociaux et culturels consacrés dans la Constitution. La question relève du principe de la réserve du possible.

participants et financer la construction de nouvelles installations; ainsi qu'à encourager la formation d'équipes dans les départements et établissements scolaires associés à l'exécution du projet qui vise à garantir la mise en œuvre d'initiatives pour renforcer les établissements et la formation continue du personnel enseignant. Le *fundescola* est financé par des ressources gouvernementales et des prêts de la Banque mondiale. Il assiste actuellement 384 communes dans 19 états du Nord, du Nord-Est et du Centre-Ouest, comptant 8 000 établissements publics. Cette initiative nécessite un montant total de US\$ 1,3 milliard.

488. Pour encourager les élèves des écoles publiques à rester scolarisés, le Ministère de l'éducation lance des initiatives complémentaires, telles que la distribution de manuels et une aide financière pour les repas scolaires et la pratique des sports.

489. Un *programme national fournit des manuels*, d'autres ouvrages et des dictionnaires aux élèves des huit classes de l'enseignement normal relevant du système public aux échelons fédéral, des états et des communes, ainsi que du District fédéral. Il a ainsi permis de distribuer gratuitement en 2005 plus de 110 millions de livres à ces élèves. La même année, un *programme national de manuels de l'enseignement secondaire (PNLEM)* a été lancé d'abord dans le Nord et le Nord-Ouest, par la distribution de 2,7 millions de livres. Il importe de souligner la volonté des pouvoirs publics d'améliorer les critères de sélection des manuels à distribuer dans le pays au titre de ces programmes. Pour être approuvés et recommandés, les manuels doivent, outre éviter les clichés et tout contenu préjudiciable, favoriser la compréhension mutuelle entre les sexes, les groupes ethniques, religieux ou raciaux et les nations.

490. L'objet du *programme national de repas scolaires (PNAE)* est de subvenir aux besoins diététiques des élèves des écoles publiques, dans le cadre scolaire. Ce programme, le plus vaste au monde, dessert 36,4 millions d'enfants, contribuant ainsi à améliorer le rendement scolaire et à inculquer de saines habitudes alimentaires, tout en encourageant les élèves à rester à l'école. Le montant par personne et par jour attribué aux élèves fréquentant l'enseignement préscolaire et primaire du système public (écoles philanthropiques incluses) a été relevé de 20 % en 2005, passant de R\$ 0,15 à R\$ 0,18. Depuis 2002, les adaptations représentent 38 %. Le montant par personne alloué aux populations des communautés autochtones et *quilombos* varie de R\$ 0,22 pour les élèves des écoles maternelles et préscolaires publiques et philanthropiques, ainsi que des écoles primaires, à R\$ 0,44 pour ceux qui fréquentent les écoles autochtones et celles des communautés *quilombos*.

491. Le *programme Segundo Tempo* (deuxième cycle) mis en œuvre par le Ministère des sports permet aux élèves des écoles primaires et secondaires de pratiquer des activités sportives, notamment dans les zones sociales vulnérables. Lancé au milieu de 2003, ce programme aide les enfants et adolescents, lors d'un changement de cycle, leur offrant gratuitement, outre la pratique des sports, des aliments et une assistance aux élèves en difficulté. Il vise les objectifs suivants : permettre la pratique des sports, développer le potentiel et les aptitudes physiques, donner des qualifications aux ressources humaines y participant, aider les élèves à moins s'exposer aux risques sociaux et fixer, en coopération avec le Gouvernement, des indicateurs de suivi et d'évaluation de l'éducation sportive dans le pays. Plus d'un million d'enfants, dans 800 communes, auraient bénéficié de ce programme.

492. Indépendamment des initiatives citées, l'État brésilien étend une assistance financière aux familles nécessiteuses, par un transfert de revenu. Depuis octobre 2003, le Gouvernement

regroupe sous couvert du *programme d'aide aux familles*⁵⁷ tous les programmes fédéraux de subventions directement versées aux allocataires. Pour en bénéficier, les familles doivent respecter certains engagements en matière d'éducation : scolariser leurs enfants de 6 à 15 ans et garantir qu'ils suivront un minimum de 85 % des cours chaque mois. Ces conditions visent à aider les familles à sortir de la situation de vulnérabilité où elles se trouvent.

493. Le Gouvernement brésilien s'est engagé, en coordination avec des mouvements sociaux, à pourvoir aux besoins de certains groupes sociaux. Il convient de mentionner notamment l'éducation dispensée aux jeunes et aux adultes, aux populations rurales, l'adoption de mesure universelles ou spéciales visant à favoriser la diversité dans ce domaine, ainsi que les relations entre école et communauté.

494. Les programmes *Brasil Alfabetizado* [Brésil alphabétisé] et *Educação de Jovens e Adultos* [Éducation des jeunes et des adultes] ont été lancés en 2003. En coopération avec les systèmes éducatifs des états et des communes, des institutions de l'enseignement supérieur et des organisations non gouvernementales, ces programmes appliquent des initiatives visant à inscrire jeunes et adultes à des programmes d'alphabétisation et à s'assurer qu'ils poursuivent leurs études. Il utilise différentes méthodes, pour tenir compte des traditions et expériences communautaires et accorde en priorité un soutien avec des fonds alloués automatiquement par le Ministère de l'éducation aux activités d'alphabétisation menées par les états et les communes qui adhèrent aux programmes. Dans le cadre de cette stratégie, la portée du programme a été étendue de 2 088 communes en 2004 à 4 175 en 2005. Depuis leur adoption, les programmes ont aidé 5,5 millions de jeunes et d'adultes et 54 organisations non gouvernementales ont enseigné à 2,6 millions d'entre eux à lire et à écrire.

495. Quand l'instruction des jeunes et des adultes a été réinscrite parmi les objectifs en matière de politique de l'éducation, un nouveau pas a été franchi vers la réduction des inégalités sociales. Le succès du programme *Brazil Alfabetizado* se mesure non seulement au nombre d'élèves qui ont appris à lire et à écrire, mais surtout au nombre de ceux qui ont continué à suivre un enseignement de type scolaire ou autre (cercles de lecture, groupes culturels) et aux indicateurs de scolarité plus élevés – autant d'éléments qui se retrouvent dans leur insertion sociale, ayant été préparés à intégrer le marché du travail et à exercer leur citoyenneté.

496. L'État brésilien s'est attaché à formuler une politique éducative pour la population rurale. Le *Programa Apoio à Educação do Campo* (programme d'appui à l'éducation dans le pays), fondé sur des méthodes valorisant les traditions locales et adaptées aux besoins particuliers, cherche à améliorer la qualité de l'enseignement dans le pays à tous ses degrés. En 2005, 12 accords ont été signés en faveur de 2 377 écoles, qui ont permis de former 338 techniciens et 10 690 enseignants. La même année, un soutien a été accordé à la construction et l'agrandissement de 81 écoles rurales, ainsi qu'à 49 communes qui ont reçu du matériel. Avec l'installation d'écoles d'agriculture et de centres fédéraux d'enseignement technique près des établissements humains relevant de la réforme agraire, le Ministère de l'éducation étend le nombre de nouvelles écoles en zones rurales.

497. En 2004, le Gouvernement fédéral a commencé à reformuler les initiatives visant à corriger les inégalités en matière d'éducation, touchant les Noirs, les Indiens et les élèves éprouvant des besoins particuliers. En conséquence, la même année, le Ministère de l'éducation a établi un *Secrétariat pour la formation permanente, l'alphabétisation et la diversité (SECAD)*, le chargeant des questions relatives aux "droits de l'homme et à l'éducation", y compris leur lien avec la

⁵⁷ Voir les renseignements fournis au titre de l'article 11.

diversité qui englobe l'égalité sexuelle, la race, l'origine ethnique et l'orientation sexuelle. Il lui incombe de formuler et d'exécuter des mesures palliatives visant à permettre aux populations autochtones et noires d'accéder à tous les degrés d'enseignement et à les aider à réussir et persévérer dans leurs études. En juin 2005, l'État brésilien a alloué R\$ 2,5 millions aux institutions publiques de l'enseignement supérieur, qui compte des projets destinés à appliquer la législation prescrivant l'enseignement de l'histoire africaine dans les écoles primaires et secondaires.

498. Eu égard aux peuples autochtones, *la loi sur les lignes directrices et les bases de l'éducation nationale* garantit des programmes coordonnés d'enseignement et de recherche qui dispensent une instruction scolaire bilingue et interculturelle, avec l'assentiment des communautés autochtones, ainsi que la fourniture, outre des programmes d'études, du matériel et des programmes didactiques propres aux différentes communautés. La formation d'enseignants autochtones, qui peuvent ainsi jouer un rôle décisif dans leurs communautés, témoigne également de l'attachement à subvenir aux besoins particuliers des peuples autochtones. Cette politique, fondée sur la valorisation des différences, va à l'encontre des efforts passés tendant à l'homogénéisation.

499. Dans le domaine de l'enseignement primaire, le *Programa Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas* (programme sur l'identité ethnique et le patrimoine culturel des peuples autochtones) a financé des projets éducatifs exécutés par les départements de l'instruction publique des états et des organisations non gouvernementales indigénistes, à l'appui de l'enseignement autochtone de base, de la production et la diffusion de matériels didactiques et de la formation des enseignants pour les écoles autochtones. Actuellement, sont dispensés 16 cours de formation d'enseignants des écoles secondaires autochtones et trois programmes d'enseignement supérieur : ainsi, cette année, 200 enseignants autochtones de tout le pays obtiendront les qualifications requises dans trois domaines de connaissances : sciences sociales; sciences naturelles et mathématiques; langues, littérature et arts.

500. C'est dans le domaine de l'enseignement supérieur que les progrès les plus notables s'observent aujourd'hui quant à l'exécution d'initiatives qui visent à en démocratiser l'accès pour les groupes traditionnellement exclus de l'enseignement, où le problème est plus manifeste. À cet effet, le Gouvernement a adopté une série de mesures tendant à redynamiser l'enseignement supérieur public. Depuis 2003, il a systématiquement alloué des ressources à l'entretien des institutions fédérales d'enseignement supérieur, à la réorganisation des effectifs et à l'établissement d'un plan de carrière pour le personnel technique et administratif. Dix universités fédérales sont en cours d'installation et 41 campus sont réorganisés pour encourager la constitution d'un corps de connaissances et améliorer la qualité de vie dans les diverses régions. Parallèlement aux besoins économiques régionaux, l'extension de l'enseignement dans l'arrière-pays a été l'un des principes directeurs de l'expansion, qui bénéficie aux groupes sociaux traditionnellement exclus des universités, en particulier les personnes d'origine africaine, les peuples autochtones et les personnes handicapées. C'est ainsi que le Gouvernement brésilien entend valoriser dans tout le pays les institutions de l'enseignement supérieur, observant ainsi les critères de disponibilité et d'accessibilité matérielles.

501. Le programme "*l'Université pour tous*" (*PROUNI*), lancé en 2004, permet à des milliers de jeunes à faible revenu d'accéder à l'enseignement supérieur. Il s'adresse aux élèves diplômés de l'enseignement secondaire public, ou à ceux qui étaient scolarisés dans l'enseignement secondaire privé moyennant une bourse d'études complète, issus de familles dont le revenu par personne représente trois salaires minimums. Le programme accorde des bourses complètes ou partielles

aux étudiants des instituts de hautes études, ou autres études spécialisées dans les établissements privés d'enseignement supérieur qui, en contrepartie, sont exonérés de certains impôts. Bien que destiné à tous les étudiants nécessiteux, le programme prévoit également un contingent de personnes handicapées et de personnes se déclarant noires ou indiennes. Les contingents sont proportionnels au nombre de personnes handicapées, de Noirs et d'Indiens, dans chaque unité fédérale, comme l'indique le dernier recensement effectué par l'Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE).

502. Lors du premier examen sélectif, 1 142 institutions privées de l'enseignement supérieur ont adhéré au PROUNI qui, par ailleurs, a accordé 71 905 bourses complètes et 40 370 demi-bourses – au total 112 275 bourses d'études – pour l'ensemble du pays. Au premier semestre de 2006, les boursiers se répartissaient comme suit : 43 385 Blancs, 30 957 mulâtres, 14 080 Noirs, 1 942 Jaunes et 174 personnes autochtones.

503. Favorable à la démocratisation des études, un important projet de loi, actuellement soumis à l'examen du Congrès national, établit un système spécial de contingents dans les institutions fédérales de l'enseignement supérieur pour les diplômés des écoles publiques, en particuliers Noirs et Indiens. Les contingents doivent être proportionnels aux populations noires et autochtones, comme attesté par l'IBGE. Indépendamment du projet de loi, plusieurs universités publiques adoptent aujourd'hui ce système. De plus, pour s'assurer de la persévérance des récipiendaires, des lignes directrices sont élaborées, telles que l'assujettissement de bourses à des programmes de recherche et d'études complémentaires, pour les bénéficiaires.

504. Il convient de signaler d'autres initiatives, telles que les programmes respectivement de *mesures palliatives pour les Noirs dans les institutions publiques d'enseignement supérieur* (Uniafro) et sur *les chances et droits à l'université* (Incluir). Le premier vise à aider les centres d'études afro-brésiliens, dans les universités publiques, à élaborer des programmes et projets éducatifs pour promouvoir l'égalité raciale. Le second permet aux personnes handicapées, qui auront réussi l'examen d'entrée correspondant, d'intégrer les institutions éducatives fédérales et garantit l'assistance d'interprètes en *libra* (langage brésilien des signes), l'adaptation structurelle des locaux universitaires et l'acquisition d'équipements auxiliaires aux fins d'égalité des chances.

505. Une autre initiative d'intégration dans l'enseignement est l'attention que porte l'État brésilien à l'enseignement spécial à tous les stades et degrés. L'objet est d'aider les élèves ayant des besoins éducatifs particuliers, en favorisant leur intégration dans l'enseignement ordinaire, en formant enseignants et cadres, en s'assurant de l'accessibilité architectonique et pédagogique, ainsi qu'en dispensant un enseignement spécialisé. Le programme, intitulé *Éducation globale : le droit à la diversité*, adopté en 2003, est désormais mis en œuvre dans tous les états et le District fédéral, soit dans 86 % des communes brésiliennes.

506. Les systèmes éducatifs doivent garantir l'intégration des élèves ayant des besoins éducatifs particuliers dans les classes de l'enseignement ordinaire et s'assurer qu'ils reçoivent l'attention voulue dans les classes adaptées en conséquence ou centres spécialisés. À cette fin, l'État brésilien a lancé des initiatives dans différents domaines, notamment : 1) formation permanente des enseignants à l'éducation globale; 2) distribution des équipements nécessaires aux programmes scolaires spécialisés; 3) distribution de matériels pédagogiques et didactiques spéciaux; 4) adaptation des installations scolaires pour les rendre accessibles; 5) appui à l'exécution des programmes d'enseignement spécialisé; 6) formation de cadres et d'éducateurs et 7) renforcement de la formation professionnelle pour doter les élèves ayant des besoins particuliers des qualifications requises sur le marché du travail. Entre 1999 et 2005, le nombre

d'élèves de ce groupe est passé de 337 326 à 640 317, dont 41 % fréquentaient en 2005 les établissements scolaires et classes ordinaires. Le nombre d'établissements fréquentés par ces élèves est également passé de 6 557 en 1998 à 42 765 en 2005. La part des élèves de ce groupe dans les écoles publiques a augmenté quant à elle de 60 %.

507. En outre, les Ministères de l'éducation et de la justice ont chargé un groupe de travail d'examiner des stratégies visant à relever le degré d'instruction des détenus, en commençant par évaluer les données, les projets et les lois existants dans ce domaine. L'étroite collaboration entre les deux ministères a conduit en 2005 à la signature d'un protocole d'intention, ratifiant leur engagement à collaborer efficacement à la formulation de *lignes directrices nationales sur l'enseignement dans le système pénitentiaire*.

508. Quant aux relations entre école et communauté, l'État brésilien lance des initiatives visant à mettre en œuvre des mesures exhaustives pour aider tant à améliorer l'organisation et la gestion de l'éducation de base qu'à renforcer les mécanismes de participation des communautés et écoles locales. Le programme de renforcement des conseils d'école vise à promouvoir le débat sur la place à accorder à la participation des enseignants, du personnel, des parents, des élèves, des directeurs et de la communauté à la gestion administrative et pédagogique des institutions éducatives, suscitant ainsi une transparence accrue dans les activités des unités fédératives.

509. Toute éducation de qualité exige des enseignants qualifiés. À cet égard, des lignes directrices ont été formulées en 2005 concernant le *système national de formation continue des enseignants*, qui garantissent la possibilité de suivre une formation permanente, le développement des sciences et techniques appliquées à l'éducation, la promotion de critères destinés à valoriser le rôle du corps enseignant (voir encadré 32 en annexe).

ARTICLE 14

510. Comme l'indiquent les données présentées au titre de l'article précédent, le Brésil non seulement assure un enseignement primaire obligatoire, gratuit pour tous, mais également adopte des mesures pour encourager tous les élèves à s'inscrire et à suivre les cours.

ARTICLE 15

511. L'État brésilien confère à la culture une importance anthropologique et sociologique. D'une part, la culture désigne les modes de vie, les traditions et les occupations quotidiennes; de l'autre, elle évoque comment pratiques et technologies s'institutionnalisent. Elle ne se limite donc pas aux arts traditionnels (beaux-arts et littérature); elle recouvre les conditions et modes de vie de la société, ses formes de participation, d'expression et de créativité dans un contexte social. Ce postulat se rapproche d'un projet politique où différentes données d'expérience sociales seraient valorisées, améliorées et proposées comme variantes au savoir et à l'évaluation de groupes et d'éléments sociaux. En conséquence, l'aperçu qui suit informe de l'accès aux biens et pratiques culturels.

512. Selon l'enquête d'information municipale de 2001, les grandes villes brésiliennes disposent de la quasi-totalité du patrimoine culturel, contrairement aux petites villes, excepté celles qui en sont expressément dotées au titre de politiques fédérales ponctuelles appliquées ces dernières années, comme il est indiqué dans le premier rapport présenté par le Brésil au Comité – dans le cas notamment des bibliothèques et des formations orchestrales. Le manque de biens culturels dans les communes va de pair avec l'absence de dispositions à les parrainer le cas échéant. Cette tendance peut être liée tant au désintérêt pour les arts dans l'enseignement de type classique qu'à

l'ignorance des différentes utilisations possibles de ce patrimoine (ignorance qu'accentue l'absence même de ce patrimoine).

513. Il ressort d'une enquête réalisée au titre de la recherche menée par l'IBGE en 2001 sur des informations municipales que les biens traditionnels – qui peuvent être disponibles hors du domicile – les plus fréquents dans les communes sont les bibliothèques (79 %) et les formations orchestrales (44 %). Des théâtres et musées existent dans 20 % des villes et des salles de cinéma et formations orchestrales dans moins de 10 %. Les petites villes ont peu de biens culturels, les villes moyennes et grandes offrent davantage de possibilités, bien que le pourcentage de ces biens par habitant révèle des difficultés quant à l'offre à l'échelle nationale.

514. Les biens associés à la consommation intérieure sont plus communs que les actifs publics. En 2001, 49 % des villes brésiliennes comptaient des magasins de location de vidéos, 49 % des magasins de disques, 43 % des librairies et 23 % des fournisseurs de services Internet. En comparaison, 90 % de la population disposaient d'une télévision privée, 60,4 % d'un téléphone fixe et 88,4 % de postes de radio (voir tableau 65 en annexe). Les systèmes d'information à accès limité demeurent peu répandus : seuls 10 % de la population possèdent un ordinateur personnel et 10 % sont reliés à l'Internet.

515. La coordination des différents secteurs gouvernementaux, telle que proposée par le système culturel national (SNC), soulève la question du rôle des actifs tels que bibliothèques, librairies, théâtres, centres culturels, salles de cinéma et archives, en tant qu'organismes de manifestations culturelles. Les fonctions culturelles ne sont pas l'apanage du Gouvernement fédéral; elles se partagent avec les autres échelons gouvernementaux. Les biens culturels sont dans une large mesure placés sous la responsabilité et à la charge des communes, alors que les administrations fédérales et des états s'emploient à former des ressources humaines et fournir un soutien technique; elles encouragent et normalisent certains services (tels que bibliothèques et fichiers) sans endosser les mêmes responsabilités que les communes.

516. Le tableau 65 annexé fait état de la présence de ces actifs dans la vie urbaine – dans des villes de petite, moyenne et grande taille; ces actifs sont autant de moyens qui permettent aux groupes sociaux occupant les espaces publics sur lesquels ils influent d'exprimer leurs souvenirs, leurs intentions et leurs pratiques.

517. Diverses études révèlent que la scolarité est une des clés pour accéder à certains biens et biens culturels et acquérir les dispositions propres à en faire usage, mais les individus se heurtent, selon leurs aptitudes, à différentes et véritables difficultés pour s'intégrer socialement. Partant, le groupe social le mieux prédisposé à utiliser des biens culturels (livres, DVD, CD) ou aux activités culturelles (aller au théâtre, visites de musées, recours aux bibliothèques, assister aux concerts) aura plus de 11 ans de scolarité, même si certains "amateurs" de culture peuvent avoir un autre degré d'instruction. Le simple fait d'écouter la radio et d'utiliser Internet exige des aptitudes à lire et la volonté nécessaire, qui dépendent aussi du niveau d'instruction.

518. Ainsi, la possibilité d'intégrer l'enseignement supérieur rapproche les individus d'une position idéale en tant que consommateurs d'art et de culture. En réalité, on peut observer que, dans les villes disposant de ce patrimoine culturel, certaines institutions prédisposent à la consommation et aux pratiques culturelles. D'autres actifs, tels que magasins de location de vidéos, librairies et magasins de disques, sont des débouchés commerciaux de biens produits en masse, peu coûteux et, partant, susceptibles d'être à la portée du grand public.

519. S'ajoutant aux inégalités entre communes quant à la présence de biens culturels, il existe également des différences socioéconomiques dans la consommation de certains biens culturels (livres, DVD, CD), ainsi que dans l'exercice de pratiques culturelles (par exemple, aller au théâtre, visiter des musées, assister aux concerts).

520. Selon les données de l'IPEA pour 2003 sur les biens culturels, plus le degré d'instruction est élevé (niveaux 1 à 3), plus nombreux sont les utilisateurs et habitués de biens culturels traditionnels (expositions, films, musées, théâtre, bibliothèques). Nonobstant, seul un groupe social restreint privilégie les diverses activités culturelles offertes, excepté la télévision et la radio, qui sont les moyens de prédilection du grand public pour accéder à l'information et aux loisirs.

521. Le tableau 66 en annexe récapitule les données sur le niveau de scolarité, le degré d'instruction, la condition sociale et les pratiques culturelles. Il atteste essentiellement que le nombre d'utilisateurs et d'habitués des biens culturels élitaires est proportionnel au degré d'instruction ainsi qu'au niveau de revenu (classe sociale).⁵⁸ Il convient de noter que le taux d'audience de la télévision s'élève à 81 % (passant à 97 % avec les téléspectateurs occasionnels). Cela étant, il existe de nettes différences moyennes entre ceux qui sont plus ou moins dotés d'un capital culturel et économique. Parmi les illettrés, 58 % regardent la télévision, tandis que dans les classes D et E, cette proportion s'élève à 75 %, à 86 % au niveau 3, et à 85 % dans les classes A et B. Toutefois, concernant les téléspectateurs et auditeurs occasionnels, l'écart s'estompe, attestant la généralisation de ces pratiques culturelles et également les différentes formes d'utilisation des loisirs.

522. Concernant d'autres pratiques, on peut constater qu'elles font partie de l'univers culturel de ceux qui bénéficient d'un degré d'instruction supérieur et d'un revenu élevé. Dans ce groupe, 45 et 50 % respectivement ne fréquentent pas les foires, expositions et manifestations; au niveau 3 d'instruction, 28 et 35 % seulement déclarent ne jamais s'y rendre. Dans les classes A et B, 25 et 31 % déclarent ne pas fréquenter les foires, expositions et spectacles. Les points ci-après portent sur des pratiques culturelles élitaires : 59 % du total ne louent jamais de films dans les magasins de location de vidéos, par rapport à 95 % parmi les illettrés. À mesure que s'élève le niveau d'instruction, augmente le pourcentage de ceux qui louent des films (seuls 34 % du niveau 3 et 22 % des classes A et B n'en louent jamais). Une minorité seulement fréquente les salles de cinéma, musées, théâtres et bibliothèques. Du total, 68 % ne vont pas au cinéma, 78 % ne visitent pas les musées, 83 % ne vont jamais au théâtre et 69 % n'ont jamais emprunté de livres dans une bibliothèque. Les moyennes s'élèvent parallèlement aux niveaux d'instruction et de revenu. Ainsi, outre l'habitude délibérée de privilégier les activités culturelles, d'autres variables influent sur les conditions nécessaires à leur pratique, qui se rattachent toutes au niveau socioéconomique, au milieu social, à l'existence d'institutions et d'espaces permettant la jouissance et l'exercice de ces pratiques.

⁵⁸ L'analphabétisme est suivi par le niveau 1 d'alphabetisme – aptitude à retrouver des informations explicites dans des textes courts, dont la forme aide à reconnaître le contenu demandé; niveau 2 – aptitude à retrouver dans des textes moyennement longs des informations dont la forme ne correspond pas littéralement à la question; niveau 3 – aptitude à maîtriser la lecture de longs textes, à retrouver plusieurs éléments d'information, à relier des parties de texte, à comparer des textes, à tirer des conclusions et à résumer. RIBEIRO, V.M. (Org.), *Letramento no Brasil*, Ed. Ação Educativa, Ed. Global et Instituto Paulo Montenegro, SP, 2003.

523. Aujourd'hui, le Gouvernement pourvoit à 37 % des fonds destinés à la culture, compte tenu des allocations budgétaires et des ressources provenant de mesures d'encouragement. Les communes contribuent pour 36 % et les états pour 25 %, alors que les entreprises privées absorbent 2 %, non comprises les industries de la culture. En 2001, les emplois dans le domaine de la culture représentaient 5,8 % du marché du travail.

A. Mesures adoptées pour l'exercice progressif du droit à la culture

524. Les articles 215 et 216 de la Constitution de 1988 disposent que l'État brésilien garantit à tous "le plein exercice des droits culturels et l'accès aux sources de culture nationale et qu'il soutient et encourage la valorisation et la diffusion des manifestations culturelles". Le *plan culturel national*, prévu à l'article 215 de la Constitution (amendement constitutionnel N° 48) vise à préserver et valoriser le patrimoine culturel brésilien; produire, promouvoir et diffuser des biens culturels; former le personnel qualifié à la gestion des manifestations culturelles; démocratiser l'accès au patrimoine culturel; valoriser la diversité ethnique et régionale. Il incombe aux unités fédératives de réglementer et protéger le patrimoine culturel, ainsi que de fournir les moyens de bénéficier de la culture. Il s'impose de protéger les manifestations culturelles populaires, autochtones et afro-brésiliennes.

525. L'État brésilien attribue à la culture un rôle déterminant dans le développement et la valorisation de la diversité culturelle. Le développement revêt un aspect local et ses caractéristiques dépendent des particularismes culturels de chaque région. C'est pourquoi le Gouvernement s'emploie sans relâche à définir une politique culturelle, intégrée géographiquement, en participation, décentralisée et accessible à tous. Cette politique reprend diverses mesures législatives qui cherchent à faire valoir les dispositions constitutionnelles, en créant des instruments propres à lier ressources publiques et coordination gouvernementale.

526. Ainsi, un projet d'amendement constitutionnel tend à établir un *système de financement public*, destiné à affecter des ressources découlant des recettes fiscales des unités fédératives (projet d'amendement constitutionnel N° 310/04). Un autre projet d'amendement vise à encourager l'intégration d'institutions culturelles publiques et privées dans un *système culturel national*, sur une base non exclusive de coopération, d'universalité, de transparence, de décentralisation et de participation. Selon ce projet d'amendement, le système culturel national engloberait le Ministère de la culture, le Conseil culturel national, les systèmes culturels des unités fédératives, les institutions culturelles publiques et privées et les sous-systèmes complémentaires (musées, bibliothèques, archives, informations culturelles et instruments d'encouragement et de promotion de la culture). Les grandes lignes devraient être coordonnées avec les politiques relatives à d'autres secteurs tels qu'éducation, sport, tourisme, environnement, communications, droits de l'homme.

527. Une fois les dispositions constitutionnelles réglementées et après une mobilisation sociale d'envergure qui s'est soldée par le renforcement du *Département des musées* (DEMU/IPHAN, Décret N° 5040/2004), le décret N° 5264/2004 a porté création du *système des musées brésilien*. La *politique nationale relative aux musées*, formulée en consultation avec le milieu des experts en la matière, a adopté des instruments de gestion des institutions dynamiques et souples. Nombre de manifestations, ateliers et forums ont eu lieu et des décrets de modernisation de musées ont été promulgués aux fins de sélection de 73 projets dans 24 états. En outre, tout est mis en œuvre pour restaurer et faire revivre des musées nationaux. En 2001 et 2002, R\$ 15,7 millions ont été dépensés en moyenne, montant qui, de 2003 à 2005 est passé à R\$ 18,6 millions, soit une augmentation de 18 %.

528. Le Département des musées est né de la nécessité de réorganiser les institutions pour qu'elles se chargent des questions relatives aux musées. Parallèlement aux musées fédéraux, le programme national porte désormais sur tous les autres musées – publics, privés ou mixtes – mais sous un nouveau nom : *programme des musées de mémoire et de citoyenneté*. Son objectif consiste à redonner vie aux musées et à encourager d'autres institutions qui préservent la mémoire, ainsi qu'à permettre à la population d'accéder aux biens culturels. Ses différentes composantes – fourniture de matériel, nouvelle présentation des expositions, conception de projets muséologiques et muséographiques, amélioration des services collectifs (électricité et eau), climatisation – se conforment toutes à la politique nationale en la matière. La réorganisation des institutions a ouvert la voie à l'élaboration d'une politique exhaustive susceptible de rattacher le système des musées aux entités fédérales, des états et des communes, ainsi qu'à l'établissement de liaisons internationales.

529. L'une des initiatives de l'État brésilien visant à valoriser le patrimoine urbain historique – le *programme des monuments* – dont les objectifs ont été décrits dans le premier rapport, jette les bases de la programmation de 83 communes qui détiennent 101 sites urbains nationaux, considérés comme patrimoine historique, artistique ou architectonique. Le *programme des monuments* a contribué à atteindre les objectifs des pouvoirs publics, tout en encourageant les activités économiques des villes participantes, par la formation d'une main-d'œuvre spécialisée, la création d'emplois et de revenu. Les communes peuvent, au titre du programme, recevoir une assistance à l'exécution de projets de financement indépendants associant leurs communautés locales.

530. L'objet du *programme sur le patrimoine culturel brésilien*, exécuté par l'Institut du patrimoine historique et artistique national (IPHAN) (dont les fonctions sont décrites dans le premier rapport) est de préserver et revitaliser le patrimoine matériel et immatériel brésilien. Durant la période visée par le présent rapport, 28 projets d'inventaire, 18 procédures de classement des biens immatériels et quatre projets de sauvegarde ont été menés à bien. Un *Bureau des actifs immatériels* a été instauré; il est rattaché au *Conseil consultatif du patrimoine culturel*. De plus, les travaux de restauration de bâtiments historiques ont été réalisés dans au moins 37 communes, s'ajoutant à l'installation de panneaux touristiques et de travaux urgents dans des bâtiments classés.

531. Pour atténuer les problèmes généraux liés à l'incitation à la lecture, ses conséquences et son incidence sur la situation sociale et économique, le Brésil a lancé le *programme livre ouvert* (également décrit dans le premier rapport). Ce programme a permis de créer, en 2005, 400 bibliothèques, en les dotant d'une collection de livres, de meubles et de matériel informatique, portant ainsi le nombre de villes comptant une bibliothèque à 4 918 (88 %). En outre, il a servi à conserver les services fournis au public par la Bibliothèque nationale, la Bibliothèque expérimentale de Brasilia, la Bibliothèque Euclides da Cunha et la Maison de la lecture (quelque 400 000 usagers ont ainsi été desservis). Assistance technique, formation de spécialistes, remise de prix et de bourses d'études et publications d'œuvres ont également été assurées.

532. Les objectifs du *programme Brésil : son et image* se rattachent à un meilleur équilibre des liens dans la chaîne économique cinématographique et audiovisuelle, ainsi qu'à la valorisation de la diversité dans la production, notamment expériences esthétiques et narratives. Dans le premier cas, l'importance est accordée à la durabilité; dans le second, à la légitimité et la valeur de la production expérimentale, ainsi qu'à la promotion d'œuvres indépendantes des tendances du marché. Le programme a été conçu pour régler le problème de la commercialisation, qui ne laisse

aucune place à la production brésilienne; ses responsables misent sur la part du cinéma et de l'audiovisuel dans la chaîne de production nationale comptant un potentiel d'autonomie. Mais les initiatives liées à certains partenariats, tels que le *programme d'appui aux exportations télé et audiovisuelles*, le *DocTV et Brésil révélé* (en partenariat avec des organismes non gouvernementaux) sont les plus fructueuses.

533. Le *programme culture, éducation et citoyenneté : culture vivante* permet de combler le manque d'instruments et de mesures favorisant la production et la diffusion des expressions culturelles locales et de remédier à l'éloignement séparant les communautés des technologies et instruments nouveaux de production et d'éducation artistiques et culturelles disponibles ailleurs. Les principaux résultats des initiatives fédérales dans ce domaine, obtenus jusqu'à présent, sont les 442 *antennes culturelles* établies au terme d'accords dans les diverses régions. Une haute priorité est accordée par le ministère à ce programme comme en atteste l'augmentation des fonds (de R\$ 4 millions en 2004 à R\$ 49,4 millions en 2005, représentant plus de 40 % des allocations budgétaires du Ministère de la culture pour l'exercice antérieur). Outre leur présence dans les différentes régions du Brésil, les *antennes culturelles* atteignent les groupes sociaux les plus divers – jeunes, femmes, Indiens, communautés rurales et membres du mouvement des paysans sans terre, communautés afro-brésiliennes et populations riveraines et des forêts humides. Elles abordent différentes formes d'expressions : manifestations religieuses, telles que *candomblé*, théâtre, danse, production audiovisuelle, musique, cirque, culture populaire (spectacles de marionnettes, jeux, artisanat, hip-hop, *capoeira*, arts, *maracatu*, *congado*, *folia de reis*, *bumba-meu-boi*, etc.). Les antennes culturelles organisent des manifestations et pratiques culturelles (cinéclubs, spectacles multimédias, marchés alternatifs, centres d'entrepreneuriat, musées, bibliothèques, stations de radio, centres culturels et espaces culturels, préservation du patrimoine historique, centres de préservation de la mémoire et centres de la culture numérique).

534. Un *Séminaire national sur les politiques relatives à la culture populaire*, qui s'est tenu au début de 2005, a couronné les débats et ateliers organisés en 2004. Face à l'industrie de la culture et à sa tendance à symboliser l'homogénéisation, l'État brésilien voit dans la formulation de politiques visant à promouvoir les cultures populaires une possibilité de favoriser le pluralisme, le respect de la diversité, la reconnaissance de la multiplicité d'expériences et de moyens propres au développement culturel. Le *programme sur l'identité et la diversité culturelles* vise ces objectifs. La mise en œuvre d'initiatives valorisant la diversité suppose également que les mesures prises par les organismes publics soient intersectorielles, coordonnées et destinées à préserver des conditions de vie inspiratrices de manifestations culturelles. Il convient de citer certains organismes fédéraux qui, directement ou indirectement, s'occupent des actifs immatériels et d'initiatives destinées à valoriser la diversité : *Centre national de culture folklorique et populaire (CNFCP/IPHAN)*; *Secrétariat de l'identité et la diversité culturelle*, rattaché au Ministère de la culture, *Fondation nationale indienne (FUNAI)* et *Secrétariat spécial chargé des mesures de promotion de l'égalité raciale (SEPPIR)*, lesquels respectivement exécutent des initiatives dans les communautés autochtones et *quilombos*; ainsi que le Ministère de l'éducation dont le rôle dans la valorisation de la diversité des manifestations culturelles est essentiel. Avec l'appui de ces institutions, divers projets ont été lancés en 2004 pour encourager les échanges entre différentes régions et divers groupes culturels, dont les suivants : 1) *Soutien à la marche des GLBT*; 2) *cartographie de la diversité culturelle brésilienne*, grâce à des études et à la conception d'instruments de reconnaissance de la diversité culturelle, notamment instruments de reconnaissance et de communication des producteurs liés aux expressions culturelles populaires et 3) *débats sur la diversité culturelle*. Par ailleurs, un *programme de réseau culturel agraire* a été adopté, en partenariat avec le Ministère du développement agraire, le Ministère de l'environnement et le Mouvement des paysans sans terre (MST); il est fondé sur la production

artistique d'entités et d'organes culturels dans des domaines liés à la réforme agraire et l'agriculture familiale.

535. Le *programme de créativité artistique* cherche à accroître la production et la diffusion des actifs et services culturels dans les domaines des arts et des interprétations et exécutions (musique, théâtre, arts visuels, cirque, etc.), ainsi que les possibilités d'y accéder. Mis en œuvre par la *Fondation nationale pour les arts* (Funarte), ce programme permet de former et de perfectionner des techniciens, producteurs et agents culturels. Il sert également à organiser et encourager des festivals, des rencontres et expositions sur les diverses formes d'art : 22 manifestations de ce type ont eu lieu en 2005; la *Biennale de musique brésilienne contemporaine*, ainsi que des interprétations et exécutions à la salle de la Funarte. Grâce au soutien des communes et des états et à la coopération de Petrobrás, le programme a permis de réaliser le *projet Pixinguinha* (promotion d'environ 160 spectacles dans 53 villes) et également de distribuer des instruments aux formations orchestrales et des appareils d'éclairage aux théâtres de petite et moyenne dimension.

536. Concernant la culture afro-brésilienne, l'État brésilien s'est engagé à lancer des initiatives visant à développer les communautés de tradition afro-brésilienne, notamment les communautés *quilombos* et les *terreiros*, qui permettent d'assurer leur développement ethnique en fonction de leurs besoins historiques, religieux et culturels. Il s'agit de préserver et de promouvoir ces communautés et le patrimoine afro-brésilien. En outre, ce programme cherche à soutenir et encourager des projets thématiques de culture afro-brésilienne en vue d'accroître la production et la diffusion de cette culture, à l'échelle tant nationale qu'internationale.

B. Droit de bénéficiaire du progrès scientifique

537. Selon les articles 216 et 218 de la Constitution, les créations scientifiques, artistiques et technologiques font partie du patrimoine culturel brésilien et il incombe à l'État de promouvoir le développement scientifique, la recherche et la formation technologique. La recherche scientifique fondamentale reçoit par conséquent un traitement prioritaire de l'État, en vue du bien public et du progrès des sciences.

538. Dans le sillage du droit à bénéficier du progrès scientifique et ses applications, conformément au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'obligation de fournir les moyens d'accéder à la culture, à l'éducation et à la science incombe tout autant au Gouvernement fédérale, aux états, au District fédéral et aux communes. À l'échelon fédéral, le Ministère des sciences et technologies a un rôle éminent dans la conservation, le développement et la diffusion de la science.

539. Il incombe à l'État brésilien, par l'intermédiaire de ses unités fédératives, de respecter la liberté qui est essentielle à la recherche scientifique et à l'activité créatrice. C'est en encadrant le secteur privé et en encourageant la recherche que les dispositions du Pacte peuvent être respectées.

540. La Constitution n'attribue pas au Gouvernement le monopole de la recherche et la création technologique. Elle dispose que le Gouvernement doit soutenir et encourager les entreprises qui investissent dans ce domaine. Le marché interne doit être encouragé de manière à permettre l'autonomie technologique du pays (article 219).

541. Par ailleurs, le Gouvernement peut allouer des fonds à la recherche et offrir des avantages aux chercheurs. À l'échelon fédéral, le *Conseil national du développement scientifique et*

technologique, rattaché au Ministère des sciences et des technologies et la *Coordination pour le perfectionnement du personnel de niveau supérieur* (CAPES) ont investi des fonds dans la formation de milliers de chercheurs de tout le pays. Comme l'indique le tableau 67 en annexe, le nombre de bourses d'études accordées aux jeunes chercheurs a augmenté. L'initiative gouvernementale a permis d'accroître l'effectif de titulaires d'une maîtrise ou d'un doctorat en sciences formés dans le pays et à l'extérieur (voir tableau 68 en annexe).

542. Grâce au fonds public pour la recherche, le Brésil a accru sa part de production scientifique mondiale. Entre 1981 et 2002, comme l'indique le tableau 65 en annexe, cette part a triplé, suffisant à placer le Brésil au 17^e rang mondial (voir tableau 66 en annexe). De plus, en chiffres absolus, le nombre d'articles publiés par des Brésiliens entre 1997 et 2002 situe le Brésil au septième rang mondial (voir tableau 67 en annexe), attestant une croissance rapide dans la production scientifique nationale.

543. La Constitution autorise les états et le District fédéral à affecter une part de leurs recettes budgétaires à un institut de recherche. Il faut préciser à cet égard qu'il existe dans les principaux états brésiliens des fondations d'appui à la recherche, entités publiques qui se consacrent à encourager l'enseignement et la recherche scientifique et technologique.

544. Concernant le développement et la diffusion de la science, donnant suite aux initiatives citées dans le premier rapport présenté par le Brésil au Comité, le Ministère des sciences et des technologies a créé en juillet 2003 un *Département chargé de vulgariser et de diffuser la science et la technologie* (DEPDI). Ce département vise les objectifs suivants : permettre à une plus vaste couche de population d'accéder aux connaissances scientifiques et techniques, contribuer à améliorer la formation scientifique à tous les degrés d'enseignement et encourager à utiliser les sciences et technologies dans des initiatives visant l'insertion sociale et la réduction des inégalités. Il importe que tout citoyen brésilien ait le droit d'acquérir des connaissances élémentaires sur la science et son fonctionnement pour l'aider à comprendre son environnement, accroître ses chances sur le marché du travail et l'encourager à s'engager dans la défense des intérêts. La diffusion scientifique et technologique, par des moyens tels que centres et musées des sciences, manifestations publiques, médias et programmes de développement des universités, contribue à conférer à la société des compétences scientifiques et technologiques générales. L'appui à l'établissement et au maintien de centres et musées des sciences, ainsi qu'aux expositions itinérantes sur les sciences, est parmi les domaines prioritaires choisis par le DEPDI pour divulguer la science et la technologie (2004-2006). Des initiatives visent également à faire mieux présenter la science et la technologie par les médias, en particulier la presse, la radio et la télévision. Améliorer l'enseignement des sciences à l'école en soutenant la production de matériels didactiques, les foires des sciences, les jeux olympiques scientifiques et, en particulier, les jeux olympiques des mathématiques de l'enseignement public, où 10,5 millions d'élèves ont participé en 2005, a constitué une autre priorité.

545. Quant à la démocratisation de la science, certaines initiatives méritent mention. L'une d'elles porte sur la création de centres de formation professionnelle technique qui sont autant d'entités pédagogiques et de formation professionnelle visant à élargir l'acquisition des connaissances scientifiques et technologiques. Ces centres dispensent une formation technique à la population, constituant ainsi des structures de formation professionnelle élémentaire, qui assurent également des services spécialisés, selon le caractère régional de chaque entité. Ce programme soutient plusieurs de ces entités depuis son adoption en 2003. Les trois premières années, près de R\$ 58 millions ont été consacrés à la mise en place de 150 centres de formation professionnelle technique dans plusieurs États.

546. De plus, un décret présidentiel de 2004 a instauré la Semaine nationale de la science et la technologie, qui sert à mobiliser au nom de la recherche, à rapprocher la population des institutions de recherche et à diffuser des connaissances scientifiques, visant particulièrement les enfants d'âge scolaire et les jeunes. La première année, durant la semaine du 18 au 24 octobre, 2 000 activités ont été organisées à l'échelle nationale, associant tous les états et environ 260 communes. La deuxième année, le nombre d'activités est passé à 6 700, organisées dans 332 communes, avec la participation de 850 instituts d'enseignement et de recherche.

547. L'article 218, paragraphe 2, de la Constitution dispose que la recherche scientifique est tournée vers la solution des problèmes brésiliens et le développement du système productif national et régional. C'est précisément dans cette perspective que le Ministère des sciences et technologies a constitué en 2005 un *Réseau technologique social* (RTS), en vue de diffuser et d'appliquer, sur une vaste échelle, les technologies propices au développement durable des régions de l'Amazonie légale et semi-aride, ainsi que des zones périphériques des grandes villes et des secteurs métropolitains. La tâche du RTS consiste notamment à diffuser des technologies, conçues par des institutions qui font partie du réseau, grâce au financement assuré par des bailleurs. Organisation collective chargée de démocratiser les solutions propres à faciliter l'insertion sociale, le RTS a affecté R\$ 14 millions en 2005-2006 à des projets de création d'emplois et de revenu dans des communautés nécessiteuses. Il comprend des représentants gouvernementaux, des universités, des entités du secteur privé et quelque 300 entités de la société civile. Durant ses premières années, le RTS a adopté comme priorités : 1) affectation de ressources à des entreprises telles que le recyclage de déchets et l'artisanat; 2) appui aux systèmes de production associés au captage des eaux (notamment, horticulture organique, jardins productifs, élevage de caprins); 3) encouragement aux initiatives collectives, telles que traitement des noix de cajou, production de fruits indigènes, méliponiculture et 4) culture de plantes médicinales, procédés d'agro-extraction (palmiers açaí, andiroba et babassu).

548. Parmi ces technologies, il convient de relever celle qui est utilisée dans les petites exploitations d'anacardes dans le Nord-Est, permettant d'augmenter la production totale de 50 %. En moyenne, les travaux effectués dans ces exploitations augmentent le revenu mensuel familial du producteur de R\$ 450. Les projets énergétiques, fondés sur des ressources renouvelables – biomasse et sources solaire et éolienne – dans les états d'Alagoas, de Pernambuco, de Ceará et de Bahia méritent d'être soulignés, car ils ont aidé plusieurs communautés à sortir de la pauvreté en augmentant le revenu familial qui, de moins d'un salaire minimum, est passé à l'équivalent de trois salaires minimums.

549. Compte tenu du caractère général du progrès scientifique, il convient de souligner les initiatives gouvernementales aux fins de progrès technologique.

550. Le *Service électronique public d'assistance aux citoyens* (*Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão* (GESAC)), rattaché au Ministère des communications, fournit un accès permanent à l'Internet dans des domaines où les services commerciaux ne sont pas réalisables, ou qui manquent de l'infrastructure nécessaire. Le programme, lancé en 2002, dessert aujourd'hui 3 200 communautés. Il encourage à utiliser des logiciels gratuits et fournit un appui technique par l'intermédiaire du numéro de téléphone 0800 et d'agents sociaux qui, notamment, aident les communautés à établir leurs projets, forment les agents de vulgarisation et assurent l'entretien à titre préventif.

551. Il appartient au système unique de santé de favoriser dans son domaine d'action le développement scientifique et technologique (article 200 V de la Constitution). Pour rendre

accessibles tous les progrès techniques, le Ministère de la santé a établi, en 2003, un *Secrétariat des sciences, technologies et éléments stratégiques* dont les principales tâches sont les suivantes : 1) formuler, appliquer et évaluer la politique nationale sur la science et la technologie dans le domaine de la santé; 2) coordonner les initiatives du Ministère de la santé avec celles d'organisations gouvernementales ou non gouvernementales, en vue d'assurer le progrès technologique et scientifique dans le domaine de la santé; 3) formuler, appliquer et évaluer les politiques nationales concernant l'assistance en matière de produits pharmaceutiques et médicaments; 4) concevoir des méthodes et mécanismes pour évaluer la faisabilité économique et sanitaire des engagements pris en matière de santé; 5) formuler, promouvoir, exécuter et évaluer des analyses et projets et 6) participer à la formulation et l'exécution d'initiatives visant à réglementer le marché pour améliorer la politique nationale en matière de santé.

552. D'autres mesures ont été établies pour accroître l'adoption de traitements et autres ressources, notamment; 1) établissement de la *Chambre de réglementation du marché des médicaments* (CMED), qui régit le marché et fixe les prix et critères de révision, outre la création d'un bureau du médiateur chargé de recevoir les plaintes pour révisions indues des prix; 2) projet de loi soumis au Congrès national sur l'instauration d'un laboratoire de produits sanguins, pour assurer l'autonomie du pays à cet égard; 3) création d'un *laboratoire de contraceptifs* à Xapuri (État de l'Acre) pour contribuer au programme de lutte contre les MST/SIDA; 4) participation au *Groupe de négociation sur les médicaments antirétroviraux* (GIP) et aux débats sur la concession de brevets; 5) mesures encourageant la modernisation des laboratoires publics, l'accroissement de leur capacité productive et la rationalisation de la production; 6) coordination de l'accès, des *marchés publics et du groupe d'insertion sociale au Forum sur la compétitivité dans la chaîne de production des produits pharmaceutiques* et 7) mise en place de *PROFARMA*, ligne de crédit spécial destiné à la fabrication de médicaments, l'adoption de mesures encourageant la recherche, ainsi qu'à la réorganisation, l'acquisition et la fusion d'entreprises, pour réduire ainsi le déficit commercial de la chaîne de production et augmenter la production et la qualité des médicaments.

553. Parallèlement à la ligne de crédit étendue aux entreprises du secteur privé, la *Fondation Oswaldo Cruz* (FIOCRUZ) a grandement contribué à la recherche, la fourniture d'informations et la communication dans les domaines de la santé et du contrôle de qualité des produits, ainsi qu'à la fabrication de vaccins, médicaments, réactifs et trousse de diagnostics.⁵⁹ Il convient de mentionner le laboratoire Far-Manguinhos de la FIOCRUZ, qui fait autorité en matière de recherche, de technologie et de production de médicaments dans le pays⁶⁰ et fabrique les principaux antirétroviraux, médicaments contre l'hypertension et le diabète, antiparasites, antibiotiques et autres produits essentiels au système unique de santé. Son objectif est de fabriquer 10 milliards d'unités pharmaceutiques d'ici 2008. La production de médicaments s'accompagne d'un investissement de R\$ 182 millions destinés à accroître la capacité de tous les laboratoires publics.

554. L'article 187, III de la Constitution impose à la politique agricole brésilienne de prévoir des mesures d'incitation à la recherche et la technologie. L'*Entreprise brésilienne de recherche agronomique et animalière EMBRAPA*, rattachée au Ministère de l'agriculture, de l'élevage et des approvisionnements, mène des recherches dans le pays, adaptant les cultures aux différents biomes. Depuis sa fondation en 1973, la production céréalière (riz, maïs, blé), de légumineuses (fèves) et de café a quadruplé. En conséquence, la production et le rendement de l'élevage bovin,

⁵⁹ <http://www.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?id=3>, site consulté le 28 juin 2006.

⁶⁰ <http://www.friocruz.br/historico.htm>, site consulté le 28 juin 2006.

porcin, caprin, ovin et avicole ont augmenté. L'offre de lait, de cuir, de produits carnés, de fromages et d'œufs a suivi la même courbe, de même que celle des légumes, fruits, fleurs, fibres et essences forestières. EMBRAPA a prouvé que l'investissement dans la recherche est rentable pour l'entreprise puisqu'il permet de produire une plus grande variété de denrées alimentaires et de fibres, d'un moindre coût et de meilleure qualité.⁶¹

555. En outre, pour garantir l'exercice effectif du droit à un environnement écologiquement équilibré, la Constitution charge le Gouvernement de préserver le patrimoine génétique et de surveiller les entités qui se consacrent à la recherche et la manipulation de ce patrimoine (article 225, paragraphe 1, II). La loi sur la biosécurité (loi N° 11105/2005) fixe un cadre réglementaire important en matière de patrimoine génétique : 1) elle établit des normes de sécurité et des mécanismes de suivi des activités qui font intervenir des organismes génétiquement modifiés (OGM) et leurs sous-produits; 2) elle porte création du Conseil national sur la biosécurité et réorganise la Commission technique nationale de biosécurité et 3) elle dispose en matière de politique nationale sur la biosécurité.

556. Concernant les organismes génétiquement modifiés, il incombe à la *Commission technique nationale de biosécurité* (CNTBio) de surveiller et d'approuver les recherches sur les organismes transgéniques propres à la consommation humaine et leur production. Pour respecter l'obligation d'informer le consommateur, le Ministère de la justice est tenu de vérifier les indications apposées sur les produits. Outre les renseignements concernant les OGM figurant sur la liste des ingrédients, les étiquettes doivent porter l'estampille du Ministère de la justice (un "T" au centre d'un triangle jaune).

557. En communiquant son avis sur la mise en vente de produits génétiquement modifiés et leurs sous-produits propres à la consommation humaine ou animale, la commission évalue leur sécurité afin d'amoindrir les risques pour la santé des consommateurs. Des experts effectuent des études dans différents domaines, en matière notamment de sécurité alimentaire. En juin 2006, seuls deux produits génétiquement modifiés ont été examinés et reconnus propres à la consommation humaine : le soja résistant au glyphosate et le coton BT résistant aux insectes.

⁶¹ http://www.embrapa.br/a_embrapa/unidades_centrais/acs/eventos/Embrapa33anos/ides_html/mostra_documento, site consulté le 28 juin 2006. Principaux produits et services fournis par Embrapa : 1) Brésil en relief : ce service fournit des données d'altimétrie concernant tout le territoire, y compris les irrégularités de terrain auparavant inaccessibles; 2) Agrotempo : surveillance agrométéorologique fournit aux usagers par Internet des informations sur le temps et l'agrométéorologie concernant plusieurs communes et états. Outre les conditions météorologiques du moment, le système offre à l'agrométéorologie nationale, au Ministère de l'agriculture, de l'élevage et d'approvisionnement des renseignements fondamentaux utilisés dans le zonage agricole et 3) *Prosa Rural* (dialogue rural), programme de radiodiffusion pour les jeunes et les agriculteurs familiaux dans la région semi-aride, la vallée de Jequitinhonha et dans le Nord et le Centre-Ouest, qui utilise un langage simple, compréhensible sur des questions liées au développement du secteur agro-industriel, en s'attachant à la recherche d'Embrapa.