



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/1990/5/Add.53
20 November 2001

CHINESE
Original: ENGLISH

2002 年实质性会议

《经济、社会、文化权利国际公约》

执行情况

缔约国根据《公约》第 16 条和第 17 条

提交的初次报告

增 编

巴 西*

[2001 年 8 月 21 日]

目 录

* 巴西按照关于缔约国的初次报告的准则提交的资料载于核心文件（HRI/ CORE/ 1/ Add.53）。

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
外交国务部长为本报告作的序		3
一、 导言	1 - 22	4
二、 巴西的一般情况	23 - 27	7
三、 巴西关于《经济、社会和文化权利国际公约》具体条款及公约所包 括的人权情况的报告	28 - 877	15
第 1, 2, 3, 4 条和第 5 条	28 - 33	15
第 6 条	34 - 123	16
第 7 条	124 - 180	37
第 8 条	181 - 195	63
第 9 条	196 - 295	66
第 10 条	296 - 370	82
第 11 条	371 - 557	93
第 12 条	558 - 744	141
第 13 和 14 条	745 - 805	176
第 15 条	806 - 877	188

外交国务部长为本报告作的序

巴西政府谨按照《经济、社会、文化权利国际公约》之规定向经济、社会和文化权利委员会提交其初次报告和定期报告。

这里需要强调的是，在编制这些报告之前我们曾在部门间广泛征求了意见，民间社会也自发地作出了积极的贡献。巴西国会下院（即众议院）的人权委员会对这些努力加以了协调，它体现在一份名为“民间社会关于巴西遵守《经济、社会、文化权利国际公约》的情况报告”的文件中。

目前我们提交的报告反映了巴西政府为履行对经济、社会和文化权利委员会的承诺所作的努力。第一稿是在外交部长路易斯·费利贝·兰普雷亚掌管期间在应用经济调查所起草的文稿基础上拟定的。¹

因此，巴西政府确信，它已经在着手解决由《国际公约》促进和保护的权利问题，巴西政府承认这些权利非常重要，并给予了足够的重视，确信它在这方面做得还比较深，比较细。巴西政府还确信，该报告将会使委员会清晰地了解巴西在人权领域取得的成就概况，理解该国的复杂情况和依旧存在的不足。报告还描述了巴西政府在日益鼓励民间社会参与评估战略和制定公共政策的努力之同时，在充分民主自由和经济稳定的框架内为促进和保护经济、社会和文化权利所作的承诺和努力。

外交国务部长

塞尔索·拉费尔

一、导言

1. 巴西政府按《经济、社会、文化权利国际公约》第 16 条之规定特此向经济、社会和文化权利委员会提交初次报告。

2. 然而，在报告开始之前，巴西政府谨对报告未能按时提交表示歉意。造成未能按时提交本文件的因素主要有以下几个方面：《国际公约》所涵盖的权利极为重要；此类权利的广泛性质渗入了国家的一切活动；巴西自身的地理、行政和政治情况相当复杂。尽管如此，我们还是为拟定一份翔实的报告作出了努力，报告不仅介绍了巴西在促进和保护《国际公约》所涵盖的人权方面取得的明显进步，也没有忽略依旧存在的不足。报告还重申了巴西对全面实现有关人权的坚定承诺。

3. 巴西政府已为提供广泛的数据并重点介绍涵盖几十年来各个时期的情况尽了一切努力。为此，巴西政府十分感谢委员会批准了它的请求，即报告不仅将满足《国际公约》对初次报告的要求，而且有责任将应定期更新的情况扩展至本年度。

巴西与人权

4. 我们在努力重建巴西民主和加强公民权利之同时还为进一步重视人权，特别是经济、社会和文化权利作出了努力。

5. 巴西是所有主要的旨在促进和保护人权的国际和地区文书的缔约国。不论在国内还是在国外，巴西政府始终承认国际上关注世界任何地方人权状况的合法性。巴西认为，各国之间，各国与联合国之间必须加强合作，以有效地保护和促进此类权利。我们还认为人权是人人都应享有的权利。正因为如此，不得宣布此类权利无效，不得对其搞相对主义，或者加以与任何类型的独特性相联系的限制。最后，巴西要捍卫第三个要旨：所有人权均具有不可分割性和互相依存性。不能将权利分成三六九等，偏袒某些权利而损害另一些权利。

6. 巴西是促进和保护人权论坛的积极参与者；它参与了同国际条约机构和人权委员会的无数机构（我们是这些机构的成员）的对话，这些对话是直率的、建设性的和透明的。

7. 在国内方面，我们在促进和保护人权方面取得了重大进步。在这方面，值得强调指出的是 1988 年通过的联邦宪法。宪法文本中有不少条款是支持促进和保护人权的，它成了以后立法的灵感来源或框架。²

8. 巴西是 1993 年在维也纳召开的世界人权会议的积极参加者。按照维也纳建议，巴西建立了一个人权问题国务秘书处，其级别相当于政府的一个部。另外还在外交部内成立了一个特别人权司。作为维也纳后续行动的一部分，巴西政府还启动了一项包括民间社会在内的紧张的协商计划，其结果是

于 1996 年 5 月通过了“国家人权计划”。

9. 与其他计划相比，国家人权计划优先考虑以下措施：(1)批准由政府于 1996 年提出的修改宪法法案——按照这一法案，侵犯人权的罪行将由联邦司法系统进行审理；(2)批准将军警所犯的罪行移交普通司法审判系统审理的法案；(3)批准扩大选择性判决的可能性的立法；(4)激发并随后批准为改革捍卫人的权利委员会应作的努力，在健全同国家一起奋斗的努力之同时扩大民间社会的参与；(5)拓展证人保护计划和为犯罪受害者及其家庭提供保护计划，将此作为州政府和社会组织共同打击不予惩罚的努力的一部分；(6)鼓励推行具有创新精神的改造犯罪青年计划，提供社区活动、推行职业和教育计划以及对犯罪者家庭及受害者予以支助。国家人权计划产生了极其积极的结果：它形成了一系列促进和保护人权的措施，还增强了人们对将人权观纳入政府一切活动的重要性的认识。

10. 国家必须下放权力，从事公共活动的非政府舞台和论坛必须进一步增加，形式更加多姿多彩，民间社会的各类组织和网络必须充分发表自己的意见。当然，此类努力只有当民间社会和它的合法代表更充分地 and 坚定不移地参与必要的对话时才会切实可行，政府希望在规划和实施公共政策时能加强与它们的对话。尤其是当所设计的政策是为了用来与贫困和社会排斥作斗争时，情况更是如此。

11. 最近，已有人代表巴西民间社会和国会将一份称为“民间社会关于巴西遵守《经济、社会、文化权利国际公约》的情况报告”的文件直接送交委员会。该文件提供了一些具体证据，证明广大群众越来越广泛地参与了涉及其感兴趣的问题的讨论。

12. 巴西政府想对众议院，尤其是其人权委员会所作的努力表示感谢，此类努力强化了以下看法：这些人权报告可以成为重要的和实在的工具。作为工具，它们可以用来分析、判断和支持公共决策。

13. 上面提到的文件反映了这样一个事实：一场有关经济、社会和文化权利的讨论吸引了政府对社会全面参与的关注。这类性质的讨论还起到了回应作为联合国系统一部分的各委员会——如经济、社会和文化委员会等——提出的关于促进和保护人权的类似建议的作用。

14. 在巴西一个值得有组织社会特别注意的问题是全球化及其含义与影响。上面谈到的民间社会报告在许多地方都提到了这一关注。巴西政府对其中的许多关注抱有同样的看法，并采取步骤预测和缩小或抵消整个世界出现的结构性变化给人权带来的不良影响。在回应这些共同关注的问题时，巴西政府曾试图让一些重要的国际论坛意识到确保以对称的和支持性的方式实行全球化的重要性。巴西已向人权问题高级专员提出如下建议：举办一期“全球化与人权问题研讨会”，以推进国际上对这一问题的辩论。

15. 当然，全球化是一个复杂的问题，正如经济、社会和文化权利委员会于 1988 年 5 月在其称为“全球化与经济、社会和文化权利——经济、社会和文化权利委员会声明”的宣言中所指出的那样。鉴于这一声明的重要性，并鉴于它与巴西政府本身对全球化的关注是完全一致的，因此谨将宣言第 4

段援引如下：

“只要实行适当的政策，所有这些风险都是可以防止，或抵消的。然而，委员会关注的是，尽管各国政府为促进与全球化相联系的走向和政策已经花费了大量的精力和资源，但所作的努力还不足以提出能提高竞争力相容性的新的和配套的方案。不应该让效益和经济理性主义成为用于评价政府和政府间政策的主要的或排他性的标准。”

16. 当前我们正在努力进行国内改革，这是巴西实现现代化的需要，然而我们并未忽视以下需要，即要确保将社会发展目标，特别是与贫困和排斥作斗争的目标，也包括在结构调整方案之内。详细情况可见本报告下面所列的关于《经济、社会、文化权利国际公约》各条款情况部分。

17. 有关此类关注的一个例子是创建了所谓的“社会安全网”，它包含了 22 个政府计划，目的在于为低收入群体提供基本的社会服务。社会安全网是在 1999 年作为巴西与美洲开发银行间贷款合同的一部分设计的。尽管推行安全网时正值预算十分紧张之时，1990 年代末的国际金融危机又加剧了这种状况，但是社会安全网还是保证了对社会福利计划的不断投入。至于经费，每年的合同目标定在 113 亿克鲁塞罗上；实际上对全套计划的投入一年共达 118 亿克鲁塞罗，相当于商定目标的 104%。至于目前的实施情况，几乎所有的项目活动都超出了原定目标。正因为有了社会安全网，1999 年的 7 260 万册教科书才得以发放；1 680 万名怀孕妇女和儿童接种了疫苗；260 万名工人获得了培训；145 000 名少年儿童摆脱了多年的残酷的和有辱人格的童工生活，返回了学校。

18. 巴西在实施其广泛的社会政策之前，必须克服一系列重大的障碍，包括一些财政调整方案和一系列国际金融危机。不过，联邦政府用在社会福利计划上的开支还是在不断增加，1993 年开始时为 777 亿克鲁塞罗，而在 1998 年增加到了 1 147 亿克鲁塞罗。联邦政府用在社会福利计划上的人均开支证实了这一稳定增长，1993 年人均开支为 5 15.2 克鲁塞罗，而 1998 年增加到了 710.7 克鲁塞罗。巴西用在社会福利计划上的费用在国内生产总值中所占的百分比一直维持在 21% 左右，是拉美国家中百分比最高的国家之一。

19. 在效率方面取得的成就是机构改革的结果，机构改革涉及到了基本的社会服务，特别是社会保障、卫生、福利和教育等领域。这方面的变化是深刻的，广泛的。它们包括一系列雄心勃勃的目标：提高服务的质量和覆盖面，以便消除影响获得此类计划提供的好处的社会不公平机制；下放权力，加强社会对实施此类计划的监督；采取一些限制性措施，防止任人唯亲的传统做法卷土重来，以便扩大政府计划在再分配方面的影响。

20. 本报告导言部分结束时，巴西政府希望强调以下两个方法方面的问题。

21. 第一个问题涉及到委员会在关于应提交的报告的形式和内容的指导原则中规定的问题顺序（2000 年 4 月 14 日 HRI/GEN/2 号文件），要严格遵守这一顺序显然是有困难的。《国际公约》所涵盖的种种权利始终非常广泛，有时是互相依存的。很自然，它们广泛地涉及到一批具有代表性的问题。因此，为了维持一种合乎逻辑和方法论的顺序，有必要在许多地方选择在报告的不同部分阐述一

个特定的问题。

22. 第二个问题涉及到所使用的数据。目前，巴西仍处于全国人口普查阶段。这类人口普查每十年进行一次，使我们能更新对巴西国情的判断，同时对公共政策作出恰如其分的评估。不过，巴西政府每年都要酌情进行部门性质的调查；在起草本报告时就用了从此类调查中获得的数据。我们将对国家进行较广泛和较详实的研究，其结果明年可以提供，它有可能会改变本报告中的某些评估，在某些方面描述的形势实际上可能比本报告描述的更加美好。

二、巴西的一般情况

23. 1994 年 9 月，巴西提交了它的核心文件（HRI/CORE/1/Add.53），一份包含了我国一般情况的报告。该报告于 1995 年 1 月 10 日开始分发。目前，巴西正在进行全国人口普查，其结果和评价在几个月后才能提供。在对各种问题进行分析时，巴西最新的全国数据调查无疑也会导致对报告中一些数据的修改。新的数据将会使提供判断更加容易，有利于对正在展开的促进和保护经济、社会和文化权利的努力作出评估。

24. 对于巴西方面的数据的重要性，这里可以略举一例，上次人口普查（1996 年人口普查）估计巴西人口为 1.57 亿人（其中男性为 7 740 万，女性为 7 960 万）。当前的估计表明，到今年上述数字已增加到总共 1.64 亿。基于这两次普查，估计到今年年底城市居民可能将占巴西全部人口的 76.4%，而 1990 年城市居民所占比例为 72.6%。

25. 1996 年人口普查提供的有关巴西情况的综合统计数据与反映当今现实的数据两者之间存在着差距，为了将差距所引起的扭曲减少到最低程度，本报告将使用较新的部门数据来阐述执行《公约》各条款的情况。

26. 必须声明的是，我们还可提供有关促进和保护《经济、社会、文化权利国际公约》所涵盖的权利的较新信息。在 1993 年在维也纳举行世界人权大会后，巴西在外交部下面设立了一个人权和社会主题司。另外还建立了一个级别很高的行政部门办公室，称为人权国务秘书处。巴西还是在联邦一级拟定和通过国家人权计划的前驱。专为促进评价、承诺和活动制定的这一计划，目前正在根据以往的经验以及人权本身的动态进行修改，予以强化。

27. 下面这些表格包括了最新的情况，它们有：巴西人口状况与地理分布；国内生产总值；人均国内生产总值；外国直接投资；国家私有化计划；巴西贸易差额；对外经济指标；按业务部门分列的公开失业率；按大都市地区分列的公开失业率；劳动力职业培训计划；农业改革—农村安置；农业改革—土地征用；初等学校注册学生人数（1—8 年级）；高等教育；社区卫生保健人员；家庭卫生保健组；根除童工计划。

表 1

人口与领土*

(2000 年 2 月的估计)

地区	人口	领土 (平方公里)
东南部	69 858 115	927 286.2
东北部	46 289 042	1 561 177.8
南部	24 445 950	577 214.0
北部	12 133 705	3 869 637.9
中西部	11 220 742	1 612 077.2
合计*	163 947 554	8 547 403.5

资料来源：巴西地理统计局 (IBGE)。

* 马丁瓦斯群岛和特林达迪岛未计算在内。

表 2

国内生产总值—GDP

年份	1999 年 (百万克鲁塞罗)	实际百分比 变动额	时价 (百万美元)
1990	810 896.73	(-)4.3	469 318
1991	819 248.97	1.0	405 679
1992	814 825.02	(-)0.5	387 295
1993	854 914.41	4.9	429 685
1994	904 926.91	5.9	543 087
1995	943 114.82	4.2	705 449
1996	966 201.66	2.7	775 475
1997	1 003 056.94	3.6	801 662
1998	1 001 853.27	(-)0.1	775 501
1999	1 010 068.47	0.8	556 837

资料来源：巴西中央银行 (BACEN)。

注：1998 至 1999 年间国内生产总值的美元额减少是因为在 1999 年 1 月实行了较为灵活的汇率。

表 3
人均国内生产总值

年份	1999 年 (百万克鲁塞罗)	实际百分比 变动额	时价 (百万美元)
1990	5 627.67	(-)5.5	3 257.09
1991	5 595.66	(-)0.6	2 770.88
1992	5 480.25	(-)2.1	2 604.82
1993	5 664.20	3.4	2 846.86
1994	5 909.03	4.3	3 546.27
1995	6 072.11	2.8	4 541.94
1996	6 148.01	1.2	4 924.21
1997	6 283.40	2.2	5 021.81
1998	9 192.31	(-)1.4	4 793.26
1999	6 160.92	(-)0.5	3 396.43

资料来源：巴西中央银行（BACEN）。

注：1998 至 1999 年间国内生产总值的美元额减少是因为在 1999 年 1 月汇率有所变动。

表 4
外国直接投资：（净值）
（10 亿美元）

时期	对私营部门的直接投资	私有化计划中的直接投资	合计
1995	4.3	-	4.3
1996	7.3	2.6	9.9
1997	11.8	5.2	17.0
1998	20.0	6.1	26.1
1999	21.2	8.8	30.0

资料来源：巴西中央银行（BACEN）。

注：本表也包括本地货币、商品折算和再投资方面的业务。

表 5
国家私有化计划：1991—1999
(百万美元)

部门	公司	出售	债务转移	合计
钢铁	8	5 562	2 626	8 188
石化	27	2 698	1 003	3 701
铁路	7	1 698	0	1 698
采矿	2	3 305	3 559	6 864
电信	25	26 970	2 125	29 095
能源	3	3 907	1 670	5 577
其他	16	1 401	343	1 744
控股	0	1 040	0	1 040
联邦	88	46 581	11 326	57 907
各州	29	23 724	5 311	29 035
合计	117	70 305	16 637	86 942

资料来源：国家经济和社会发展银行（BNDES）。

表 6
巴西对外贸易差额
(百万美元)

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

资料来源：发展、工业和对外贸易部。

表 7

对外经济指标 (%)

时期	出口/ 国内生 产总值	进口/国 内生产 总值	贸易差额/国 内生产总值 (出口.-进口)	寄往国外的实际 资金转移/国内 生产总值 ¹	寄往国外的净 收入/国内生 产总值 ²	国外净储 蓄/国内生 产总值 ³	国外支付转 移/国内生产 总值 ⁴	债务还本付 息/出口 ⁵	出口非要素货 物和服务/外 债总额	外债/国内 生产总值	贸易流量/国 内生产总值
1990	6.7	4.4	2.3	1.7	2.7	0.8	3.9	25.8	28.1	26.3	11.1
1991	7.8	5.2	2.6	1.9	2.7	0.3	3.4	38.0	27.7	30.5	13.0
1992	9.2	5.3	3.9	3.4	2.4	(-)1.6	1.8	34.8	28.7	35.1	14.5
1993	9.0	5.9	3.1	2.2	2.7	0.1	0.9	43.1	28.6	33.9	14.9
1994	8.0	6.1	1.9	1.1	1.9	0.3	0.5	38.9	31.6	27.3	14.1
1995	6.6	7.1	(-)0.5	(-)1.4	1.8	2.6	0.6	46.1	31.2	22.6	13.7
1996	6.2	6.9	(-)0.7	(-)1.6	1.7	3.0	(-)1.4	56.9	28.3	23.2	13.0
1997	6.6	7.6	(-)1.0	(-)2.2	2.2	4.2	(-)2.8	76.3	28.7	24.9	14.2
1998*	6.6	7.4	(-)0.9	(-)1.9	2.7	4.3	(-)4.0	96.7	23.9	30.2	14.0
1999**	7.7	8.3	(-)0.6	(-)1.7	3.5	4.8	0.5	144.7	22.6	37.9	16.1

资料来源：巴西中央银行（BACEN）。

注：¹ 国外实际资金转移相当于货物和服务的非要素差额。

² 寄往国外的净收入相当于要素净支付。

³ 国外净储蓄相当于经常要素转移。

⁴ 国外净转移相当于寄往国外的净收入与来自资金的净收入之差（单边转移除外）。

⁵ 债务还本付息只包括偿付债务开支和利率。

* 初步数据。

**截止到 9 月份的 12 个月的累积数据。

表 8

按业务领域分列的公开失业率

时期	加工业	建筑业	零售业	服务业
1997 年平均	6.92	6.28	6.34	4.45
1998 年平均	8.96	8.93	7.96	6.04
1999 年平均	8.23	9.41	8.06	6.07

资料来源：巴西中央银行（BACEN）。

表 9

按大都市地区分列的公开失业率

时期	累西腓	萨尔瓦多	贝洛奥里藏特	里约热内卢	圣保罗	阿莱格里港
1997 年平均	5.89	7.73	5.09	3.73	6.60	5.47
1998 年平均	8.69	9.27	7.18	5.40	8.59	7.28
1999 年平均	8.17	9.94	7.69	5.40	8.30	7.22

资料来源：巴西中央银行（BACEN）。

表 10

工人职业培训计划

时期	受训人数（千人）	支出经费（百万）
1995	153	28
1996	1 198	220
1997	2 001	348
1998	2 400	414
1999	2 600	356

资料来源：劳动和就业部。

表 11

农业改革：农村安置

年份	安置家庭	安置项目
1995	42 827	314
1996	61 674	433
1997	81 944	637
1998	101 094	850
1999	85 327	489
合计	372 866	2 723

资料来源：农业发展部。

表 12

农业改革：土地征用

时期	征地公顷数
1985/1989	4 191 147
1990/1993	2 775 282
1993/1994	1 086 546
1995/1998	7 321 270
1999	1 463 844

资料来源：农业发展部。

表 13

初等教育（1—8 年级）：注册学生人数（千人）

时期	1—4 年级	5—8 年级	合计
1996	20 027	13 104	33 131
1997	20 568	13 661	34 229
1998	21 333	14 459	35 793
1999	21 014	15 157	36 171

资料来源：教育部。

表 14

高等教育：按管理级分列的变化情况

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

资料来源：教育部。

表 15

社区卫生保健人员，人员数目，服务城市数目

时期	人员数目	城市数目
1994	29 098	879
1995	34 546	1 088
1996	44 532	1 470
1997	54 934	2 203
1998	88 961	3 541
1999	111 659	4 052

资料来源：卫生部。

表 16

家庭卫生保健组，保健组数目，服务城市数目

时期	保健组数目	城市数目
1994	328	55
1995	724	150
1996	847	228
1997	1 623	567
1998	3 147	1 117
1999	4 945	1 870

资料来源：卫生部。

表 17

根除童工计划

时期	涉及的儿童数目	克鲁塞罗（百万）
1996	3 710	0.93
1997	37 025	14.44
1998	117 200	37.88
1999	145 507	82.75

资料来源：社会福利国务秘书处。

三、巴西关于《经济、社会、文化权利国际公约》 具体条款及公约所包括的人权的执行情况的报告

28. 巴西签署了《经济、社会、文化权利国际公约》，后于 1992 年 1 月 24 日批准了该《公约》。《公约》于 1992 年 2 月 24 日在巴西生效。1992 年 7 月 6 日巴西通过第 591 号法令予以正式颁布。

第 1, 2, 3, 4 条和第 5 条

29. 巴西在 1822 年前曾是葡萄牙的殖民地。现在它是一个独立的主权国家，具有在其政治、法律和行政管辖权内确定宪法原则的充分的权限，宪法原则构成了社会组织和在管理和约束这一社会时使用的适当立法的基础。巴西没有殖民地，也不管理自身领土以外的任何领土。人民的自决权利和不干涉原则是巴西宪法的基本宗旨，它指导着该国在国外的行动。奉行这些原则的必然结果就是捍卫和平以及采取和平的方式解决一切争端，这二者在宪法中都作了明文规定。国际合作是列入巴西宪法的另一原则。

30. 巴西是一个民主和基本人权均受法律充分保护的国家，公民权利正在得到改善，政治多元化指导着政治进程。在这个国家，男女公民都可以以直接、秘密和普遍选举方式自由地选择他们的代表。政治方面的法规可以自由选择，正如经济、社会和文化方面的发展不受任何限制一样。

31. 巴西政府力求根据其资源状况尽最大可能保证公民充分行使《国际公约》承认的权利，并以一种渐进的但不可逆转的方式去做这件事情。

32. 在巴西的外国人与巴西人享有平等的权利，尽管对他们也有一些限制，但限制极少并且丝毫没有藐视《经济、社会、文化权利国际公约》的第 2 条第 3 款。例如，外国人享有拥有财产的权利。但该权利必需按照财产的社会功能加以行使，这意味着国家可以决定征用此类财产，只要真正的公共需要或社会利益认为这样做是正当的，并且由国家给其提供适当的货币补偿。对发现属于地下的资产的所有权均将不分国籍加以限制。经济活动主要以私人企业和自由竞争为基础，充分尊重个人的财产权和自由从事任何合法经济活动的权利。国家越来越多地承担了作为监管人和某些战略性经济部门的主要参与者的角色。

33. 除了上面所说的宪法中所包含的那些条款外，在巴西还有许多禁止和反对歧视的法律规定和行政规定，同时还试图扭转此类局面。弱势群体和少数群体由于他们自身的特点从而享有特殊的待遇。本报告将对这些方面进行详细的阐述，并在详细论述《国际公约》中的其他条款时对相关立法进行解释。

第 6 条

34. 委员会在其准则中要求提供有关执行以下国际文书的情况：

a 劳工组织《就业政策公约》，1964 年（第 122 号）。巴西于 1969 年 3 月 24 日批准了第 122 号公约，关于巴西实施该《公约》情况的报告行将完成，将于今年提交国际劳工组织。根据劳工组织所说，目前正在编制就业政策数据库，它将以 30 个国家提交的报告中所含的信息为基础，而选择这 30 个国家是因为它们在遵守公约方面都很守时，而且这方面的工作做得不错。巴西就是这些国家中的一个。

b 劳工组织《反对歧视（就业和职业）公约》，1958 年（第 111 号）。巴西于 1965 年 11 月 26 日批准了该公约。它最近的一份报告是 1999 年提交的。劳工组织专家委员会已注意到了巴西在实施公约方面所取得的进步。该委员会在最近发表的意見中表示它对巴西为实施公约所采取的措施，无论在立法形式方面还是实践方面，都很感兴趣。

c 《消除一切形式的种族歧视国际公约》。巴西于 1966 年 3 月 7 日签署了这项公约。国民议会于 1967 年 6 月 21 日通过第 23 号法令，认可了该公约。正式批准是在 1968 年 3 月 27 日，随后于 1969 年 12 月 8 日正式颁布。在巴西的生效时间实际上是 1969 年 1 月 4 日。迄今，巴西已经向消除种族歧视委员会提交了 10 份报告，从而使委员会可以从广泛的和当前的角度审视巴西实施公约的情况。应提交委员会的下一份定期报告目前正在拟定中。对于《消除一切形式的种族歧视公约》，还应该指出的是，巴西总统曾于 9 月份致函国民议会，要求国民议会依据第 14 条项下的任择宣言中的阐述批准该公约。这将使巴西承认，如果有人对公约所包括的那些人权的侵权行为提出申诉，委员会拥有受理和分析此类申诉的管辖权。最后，还有一件事情也值得一提的是，即巴西提交美洲国家组织的关于起草一份美洲国家间反对种族主义、种族歧视和相关不容忍公约的建议。巴西政府提出这一建议的目的是要在地区一级圆满地促进和保护《国际公约》所包括的人权。

d 《消除对妇女一切形式歧视公约》。巴西于 1981 年 3 月 31 日签署了该公约。国民议会于 1983 年通过第 93 号法令认可了该公约。1994 年 6 月 22 日颁布的第 26 号法令撤销了对公约第 15 条第 4 款以及第 16 条第 1 款(a)、(c)、(g)和(h)项的保留。公约于 1984 年 2 月 1 日获得正式批准，1984 年 3 月 20 日通过第 89460 号法令正式颁布。公约自 1984 年 3 月 21 日起在巴西正式生效。从那时起我们就开始准备应向公约建立的委员会提交的报告。至于妇女的人权，值得提一下的是，巴西政府目前即将完成对签署联合国大会 1999 年 10 月 6 日第 54/4 号决议通过的《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》的分析。目前在国际上该任择议定书尚未正式生效。

劳动力市场概况和劳动力市场指标

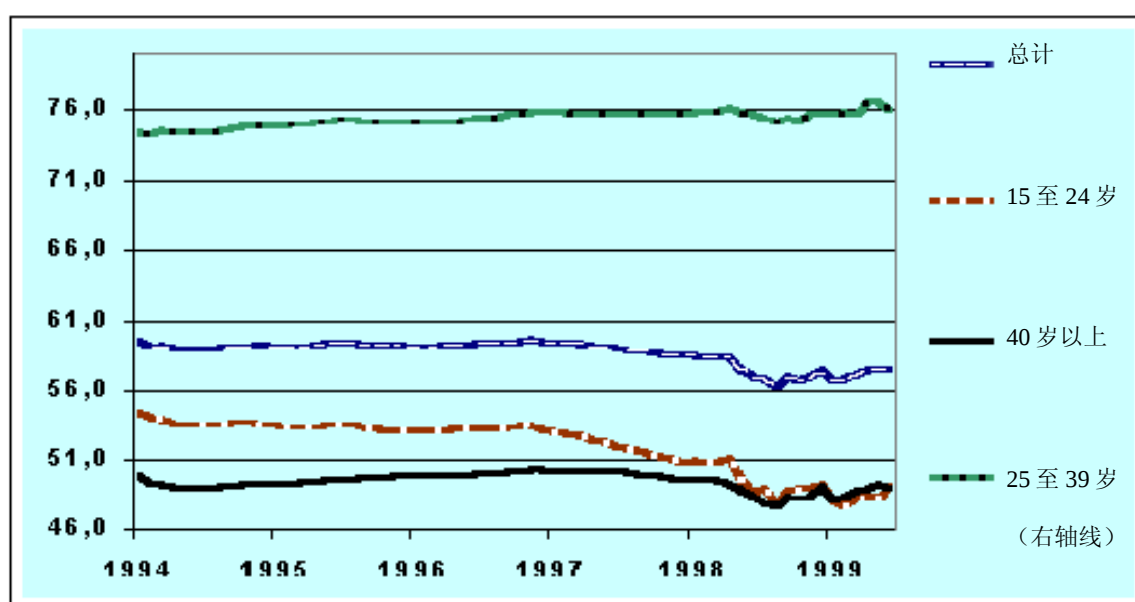
35. 巴西劳动力市场经历了深层的变化，对劳动者的生活产生了重大影响。在分析此类影响中提到的主要变量是失业率的增长。然而，仅这一变量还不足以反映分析中的某些最基本的方面。

36. 巴西政府认为，在分析巴西劳动力市场的变化时应考虑下面提到的一些因素。

37. 劳动力市场发生的一种变化可以通过审查最近几年来加入这一市场的演变方式来加以评价。劳动力市场的加入率是通过以下方式得出的：审查在职的或正在求职的人口所占的百分比，并与适龄在业人口相比较。制定这一措施是为了测定劳动力市场对其他选择，例如继续学习（或者甚至重返学校学习）或者照看子女，究竟有多大吸引力。图 1 按三个年龄组展示了 1994 年至 1999 年巴西整个人口的演变情况，这三个年龄组是：15 至 24 岁；25 至 39 岁；40 岁以上。在这段时间劳动者遇到的困难反映在整个人口加入率的逐年下降，从 1994 年的 59.19% 降到 1999 年的 57.04%。不过，这一数字并不完全反映年龄组的不同变化。实际上，就 25 至 39 岁这个年龄组（通常反映其在劳动力市场上能力顶峰的年龄）来说，年平均增长率从 1994 年的 74.5% 上升至 1999 年的 75.81%。然而，在较年轻的劳动者中，下降趋势则比较明显，从 1994 年的 53.76% 降到了 1999 年的 48.61%。

图 1

巴西大都市地区总加入率与按年龄段划分的加入率 (%)



资料来源：每月就业情况调查（SME），巴西地理统计局。

38. 根据上述数据至少可以得出两个结论。第一个结论是 25 至 39 岁这一部分人更有吸引力，因为各公司越来越多地挑选较有经验的、具有较高素质的劳动者，例如通常属于所谓的“成熟青年”这一年龄段的那些人，反过来，收入的增加也将这些人吸引到了劳动力市场。第二个结论是，由于公司

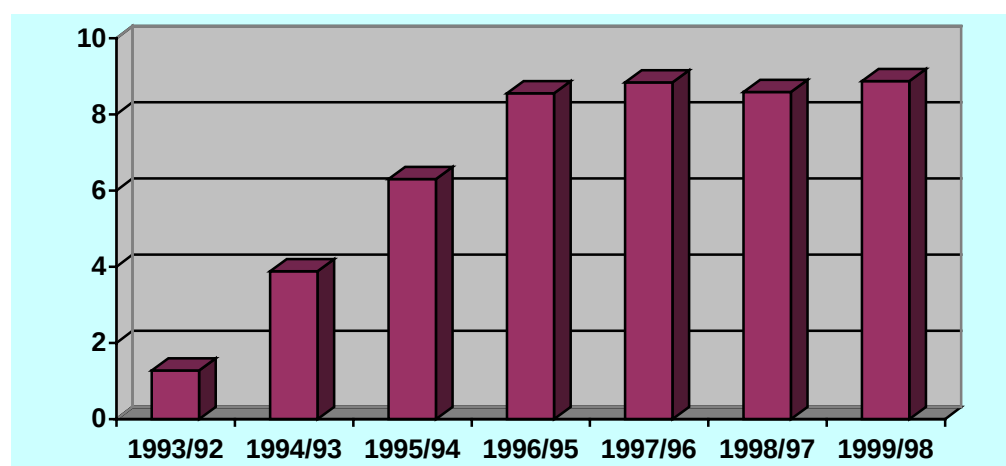
聘用素质较高的劳动力，在这一阶段，较年轻的劳动者往往会推迟进入劳动力市场，这大概是因为他们要将更多的时间花在传统学校中，或者接受职业或技术培训。

工作岗位的变化

39. 1990 年代工作岗位的变化或许是所有因素中最重要的一個因素。这也是最吸引公众，尤其是公务员注意力的一点。据巴西地理统计局每月调查提供的数据（涵盖了六个大都市地区：里约热内卢，圣保罗，阿莱格里港，贝洛奥里藏特，累西腓和萨尔瓦多），在 1996 年前劳动力市场上空缺职位迅猛增加。但 1996 年以后图形呈平展状态（见图 2）。尽管由此引起了种种关注，但巴西政府认为重要的是要记住三个重要方面。其一，就业市场的变化对劳动者来说并不是完全一样的，它们是按受教育程度、年龄或经济部门分类的。其二，劳动力市场上空缺职位方面的相对停滞不能简单地以线性方式归咎于巴西经济缺乏活力。其三，仅靠数据不能反映从 1999 年中期开始的在 2000 年整个一年中继续发展的岗位数量的明显回升。

图 2

巴西大都市地区就业市场的累积变化情况（%）

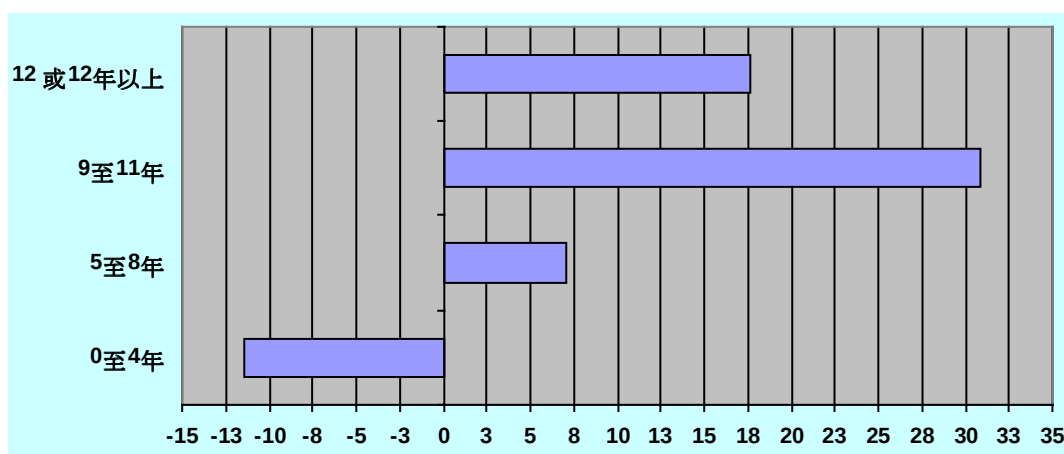


资料来源：每月就业情况调查，巴西地理统计局。

40. 图 3 和图 4（基于巴西地理统计局进行的全国住户抽样调查得出的数据）显示出，当在劳动者中按受教育程度分类时就业市场的变化并不总是一样的。从 1995 至 1999 年，就业机会急剧减少的情况仅仅发生在那些几乎未受过教育的劳动者中（0 至 4 年）。至于其他类别的劳动者，特别是受过 9 至 11 年教育的那些人（特别是接受过部分或完全中等教育的人），工作机会显著增加。

图 3

1995 至 1999 年按受教育程度划分的工作机会增加率 (%)



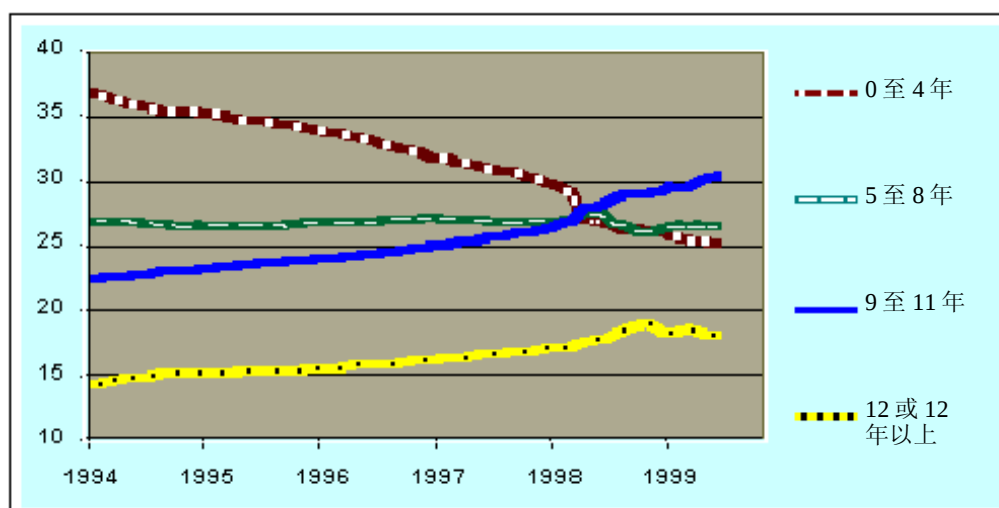
资料来源：全国住户抽样调查 (PNAD)，巴西地理统计局。

41. 当按受教育程度来分类时，巴西这些情况对职业的构成有着深刻的影响。与大都市地区（每月就业情况调查/巴西地理统计局数据库）有关的那些数据显示，在 1994 年至 1999 年期间在有正式工作的人口中几乎未受过教育的劳动者的数量急剧下降。另外，那些数字表明，中间一类（受教育时间为 5 至 8 年）的劳动者在这一时期保持了原有的加入水平。真正得益于这类变化的是受教育程度较高的那些劳动者（受教育时间为 9 至 11 年和 12 年以上者）。

42. 因此，可以从中得出结论，对于劳动力市场停滞的说法应进行更详细的分析，因为仅靠加入就业市场的概念不足以反映巴西劳动力市场的深刻变化。

图 4

巴西大都市地区按受教育程度分类的就业情况 (%)

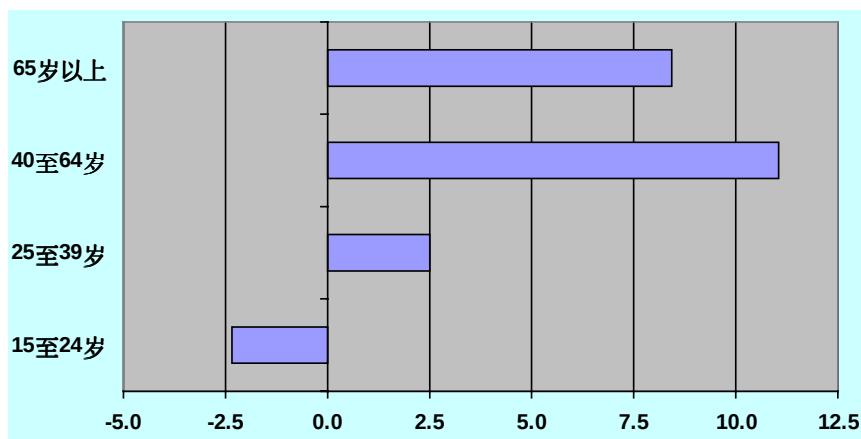


资料来源：每月就业情况调查，巴西地理统计局。

43. 当按年龄组（全国住户抽样调查/巴西地理统计局数据库）分析整个巴西工作机会增长情况时可以明显看到一种类似的现象。在 1995 至 1999 年间（见图 5），所有的年龄组都显示了他们可获得的工作机会数量在增长，但 14 和 15 岁之间的年轻人除外。*

图 5

1995 至 1999 年按年龄组划分的可提供的工作职位数量的增长情况 (%)



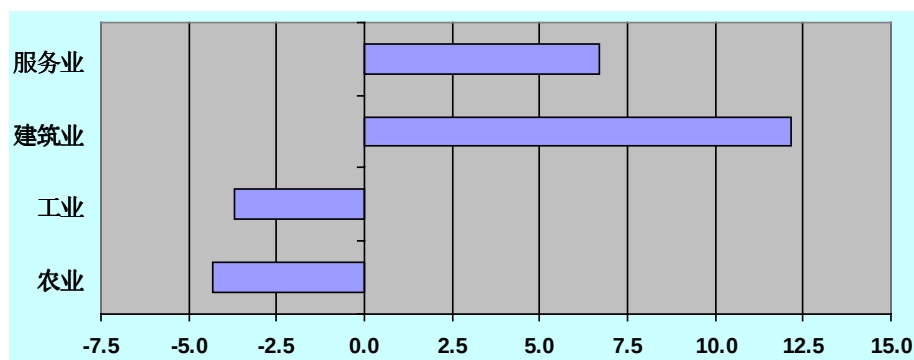
资料来源：全国住户抽样调查，巴西地理统计局。

44. 巴西政府要强调指出的是，在较年轻的年龄组中工作职位数量下降并不一定是一种应该引起我们关注的现象。造成这种现象的原因有可能是因为以下事实：年轻人现在在接受正规教育或职业培训课程方面投入了更多的时间。

45. 至于 1995 至 1999 年经济中按部门划分的工作职位增长率，情况基本是一样的（见图 6）。在这期间，巴西工业和农业部门的工作机会明显减少，而建筑业和服务业的工作机会显著增加。

图 6

1995 到 1999 年按经济部门划分的工作职位增长率 (%)



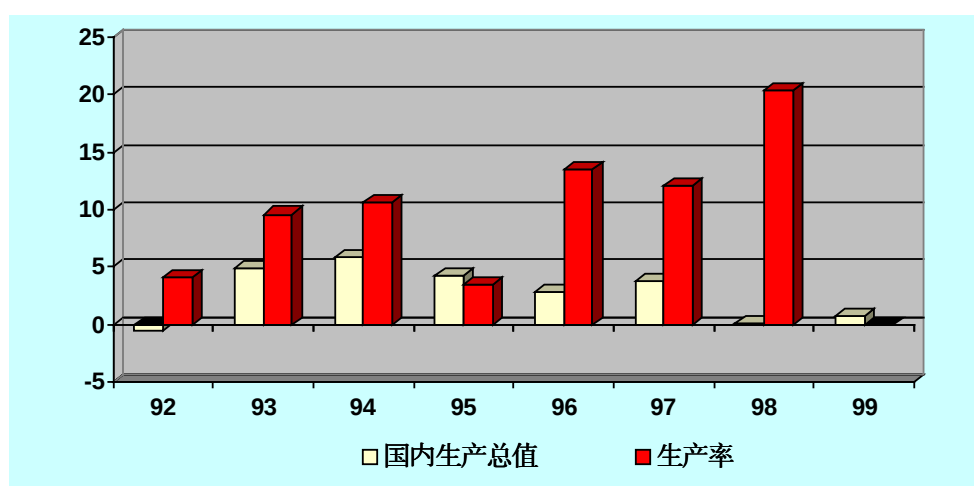
资料来源：全国住户抽样调查，巴西地理统计局。

* 图 5 的数据不同于图 1 的数据，因为第一个图涵盖是整个国家的情况，而后面的图涵盖的仅是大都市地区。

46. 对巴西 1990 年代经济业绩的任何分析都应该竭力避免对这种业绩及其所谓的停滞产生误解。同样，当试图将巴西的就业市场状况与出现了停滞局面的说法相联系时，应当谨慎从事。除了 1998 至 2000 年这一阶段，巴西经济从 1992 年开始一直呈增长态势，其增长率大大高于前十年的情况。任何评估都应该考虑同一时期巴西经济在生产率方面所获得的巨大提高。事实上，如果说工作职位数量的增长不像最近这段时间这么快，原因很可能是就业的劳动生产率比国内生产总值增长得快。

图 7

1992 至 1999 年国内生产总值及工业中劳动生产率的增长情况 (%)



资料来源：巴西地理统计局。

47. 在 1980 年代，劳动生产率实际上处于停滞状态；到了 1990 年代，劳动生产率开始呈强劲增长的势头。由此我们认为巴西经济并未失去它的活力，相反生产率的增长速度要高于整个经济的增长速度。因此，由此产生的工作机会数量问题与经济活力没有任何关系，实际上它是与就业市场本身及市场如何运作相关的因素联系在一起的。这些因素需要加以恰如其分的分析和处理，使得所产生的为数不多的工作职位在今后不会转变为更高程度的结构性失业。

48. 首先，新的工作机会数量较少是与就业市场上生产率的迅速增长密切联系在一起的。目前有关巴西经济中生产率提高的可获信息并未给这一因素留下任何疑问；一方面，与经济中任何特定增长率相比，生产率的提高减少了产生工作职位的机会；另一方面，它们意味着，尽管总体上工人的工作强度减轻，资源耗费减少，但却能生产出质量更高的产品。这导致了生产成本减少，以及产品售价降低，它反过来说明了最近几年在巴西市场上看到的消费者大量增加的原因所在。

49. 同时，提高生产率是确保在国外具有更大竞争力和长期维持较高工资的唯一途径。世界主要市场的发展显然主要是生产率取得实质性提高和实际工资得到大幅增加的结果。巴西政府认为，任何只是想以眼前多点工作职位为籍口来抑制生产率增长进程的做法显然是错误的。

50. 最后，应该强调指出的是，数据显示直到 1999 年就业形势一直呈上升的势头，其实这方面数据并不反映这一年出现的反应。实际上，就创造工作职位而言，2000 年的反应才是有意义的。就业和失业人员登记处提供的有关就业市场的数据表明，在今年 1 至 4 月份创造的工作职位达到 284 000 个。每月就业情况调查/巴西地理统计局提供的巴西大都市地区的数据（2000 年 1 至 4 月间）则显示，与上一年同期相比剩余的工作职位达到 600 000 个（已占据的职位除外）。

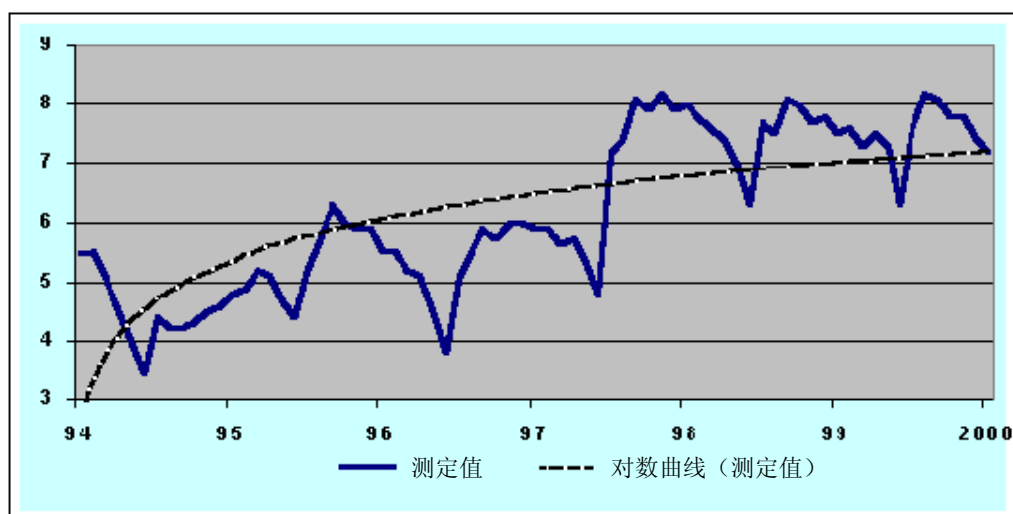
失业率与非正规就业市场

51. 最近几年来失业率大幅增加。尽管这种现象一直是季节性的（见图 8），但年平均失业率却有相当程度的增加，并趋向于稳定在历史上的高水平上。不过，这些失业率从国际角度看则被认为是季节性的。

52. 在继续阐述这一问题之前，应该指出的是，今年就业市场的积极反应导致了失业率略有下降。失业率下降较慢，其原因将在本文后面部分加以阐述。

图 8

巴西大都市地区失业率（%）



资料来源：每月就业情况调查，巴西地理统计局。

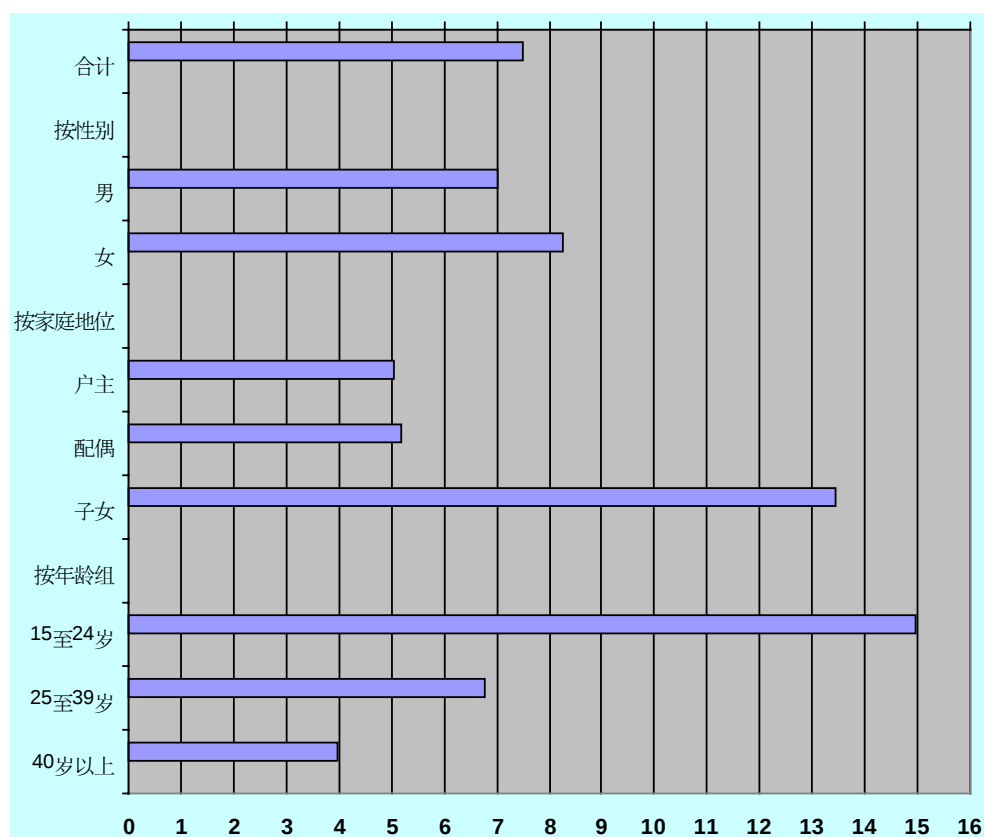
53. 造成失业率增加的因素是多种多样的。除了上面提到的生产率的提高以外，在巴西方面为应对亚洲危机（1997 年），俄罗斯危机（1998 年），最后还有作为巴西自身在 1999 年初发生的外汇危机的结果，所采取的宏观经济计划对此也有影响。在这些时候，巴西政府不得不采取一些措施，这些措施尽管从财政角度看是非常严厉的，但从维护巴西经济的稳定来看则是正当的。

54. 在公共政策方面，应该强调指出的是，失业对各社会群体的影响并不都是相同的。一种较翔

实的分析明确显示了哪些群体受到的危害最大。正如图 9 中所示，妇女中的失业率要高于男子；子女中的失业率要高于户主及配偶（1999 年，户主的失业率为 5%，而其子女的失业率在 13% 以上）；在 40 岁以上的劳动者中，失业率在 4% 左右徘徊，而在年轻人中一般为 15%。上面提到的统计数据表明，迄今为止，在家庭收入中收入高于其他家庭成员的户主遭受失业的人数比例很小。

图 9

1999 年巴西大都市地区平均失业率 (%)



资料来源：每月就业情况调查，巴西地理统计局。

55. 自 1990 年代初以来，巴西政府发现在非正规就业市场工作的人数呈增长趋势。然而，可获得的数据和上面提到的那些反映导致我们作出如下判断：这种现象与整个经济活力的下降毫无关系。实际上，非正规就业市场人数增加的原因应在审查其他一些能说明就业市场本身运作方式的因素后再加以解释。

56. 当然，巴西存在非正规就业市场的原因是多种多样的，包括社会保障体系和巴西劳动法所造成的抑制作用和微小型企业的独特性，这些企业集中了相当数量的非正规工人。不过，其中有两个因素是属于根本性的。第一个因素涉及到这样一个事实，即新的生产形式和劳动关系往往会促进自营职业者的增加，原因是实行了外部采办。换句话说，过去通常是由公司内部承担的许多责任现在交由外部承担，这就减少了此类公司直接雇用的人员数量。第二个因素是服务行业工作职位的相对增加，这

就损害了工业部门的工作职位。由于服务行业更可能产生非正规职位，因此仅服务行业本身与日俱增的重要性，就足以解释劳动力市场上非正规职位数量日益增加的原因。

工资

57. 非正规工作职位的问题引起了我们对劳动关系不稳定性的注意，它是劳动者权利甚至报酬的丧失所引起的。不过，可获得的指标并未提供有关非正规工作职位的增加与此类活动的不稳定性之间可能存在联系的明确的信息，特别是在收入方面，如图 10 中的数据所示。

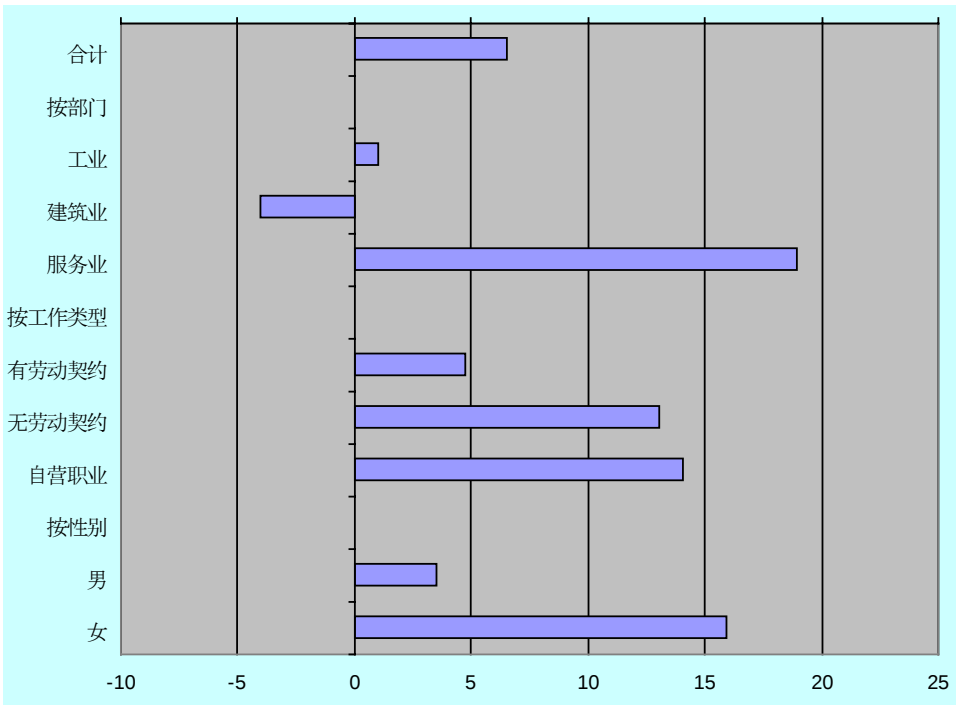
58. 尽管越来越多的劳动者没有利用适当的劳动契约，或者他们是自营职业者，但是这两个劳动群体自 1991 年以来收入增加是最多的。还应该强调指出的是，图 10 展示了服务行业（更可能产生非正式工作职位的行业）确实是劳动者工资增加最多的行业。另外，在这一时期，妇女工资也得到了增加，增加幅度大大高于男子。

对收入和工资的公共政策

59. 属于劳动和就业部权限范围内的巴西政府计划主要基于以下三大支柱：一是为建立公共就业体系而采取的措施；二是为通过提供信贷创造工作机会而采取的措施；最后是为实现管理劳资关系的监管框架现代化而采取的措施。

图 10

1991 至 1999 年实际平均工资变化情况 (%)



资料来源：每月就业情况调查、巴西地理统计局。

60. 巴西正在建立的公共就业体系集中体现在失业保险计划上。该计划对就业政策的三个基本目标负责：首先是由失业保险计划提供失业救济，一旦劳动者下岗马上就给该失业人员提供临时性资助；随后通过就业中介使劳动者迅速和方便地回到劳动力市场，减少和缩短靠工资生活者及雇主的费用和等待时间；最后是职业培训计划，目的是为了培训劳动者，增加他们的就业机会，从而使他们能够以一技之长进入和（或）融入就业市场。

61. 通常，这些活动是通过国家就业体系（SINE）以分散的方式开展的，这个体系由一些州劳动秘书处雇用的私营组织构成，由参与职业教育计划的其他伙伴，大学、“S”系统、工会和其他组织予以协助。地方就业委员会也参与此种努力。

62. 1986 至 1999 年间，巴西在失业保险方面所花的经费达 235 亿美元；为 45 626 413 名申请人中的 43 701 063 人找到了工作，其合格率达 95.78%。在这一时期，平均失业救济为最低月工资的 1.54。在 1991 至 1994 这四年里，每月接受失业保险的劳动者平均为 316 000 人，相当于每年平均 380 万人左右。在 1996 至 1999 这四年里，接受失业保险的劳动者每月平均为 363 000 人，相当于每年平均 430 万人左右。实际上，1995 年可以认为是一个“分水岭”，在每月接受失业保险的劳动者人数方面它将两种不同的格局分开了。

63. 1999 年，有 420 万劳动者受益于这一计划，总共花费了 38.3 亿克鲁塞罗，大约相当于 21.3 亿美元，占巴西国内生产总值的 0.4%。从宏观经济角度讲，这些支出是重要的，因为注入经济的货币量有助于减轻失业所带来的影响。1999 年平均失业救济为最低月工资的 1.55，约为巴西主要大都市地区工薪人员实际平均工资的 34.0%，这一数字等同于在其他国家测定的数字。

64. 劳动力中介计划是国家就业体系（SINE）的主要目标之一。国家就业体系通过以下方法提供这一连接：一是利用劳动者在求职中寻求国家就业体系服务的信息；二是利用有关提供可通过国家就业体系获得的需补缺的职位信息。这种中介涉及到以下活动：劳动者到国家就业体系登记处或办事处登记。从有可能提供工作职位的雇主那里获取有关工作机会的信息，随后将登记的劳动者推荐给提供工作职位的雇主。在过去的四年里，随着“空缺职位数目”和“安置”在这些岗位上的雇员人数的逐步增加，这些变量也大大增加。1999 年，空缺职位数和找到工作的人数的上升幅度都给人留下了深刻印象。这与公共组织（州劳动秘书处）和私营组织（工会）建立“管理竞争”的进程有关，这一进程为国家就业体系取得成果作出了重大贡献。

65. 1995 年，劳动和就业部制定了全国劳动者资格培训计划（资培计划），其目的是通过发展和加强全国的公共机构和私营机构网络，协调、动员和优化在巴西可用于提供职业教育的潜力、能力和资源。想法是由该网络提供足以满足每年至少 20% 的从事经济活动人口需要的资培计划。

表 18

劳动力中介：1995 至 1999 年情况比较

变量	1995	1996	1997	1998	1999	1996/95	1997/96	1998/97	1999/98
登记的劳动者	1 127 436	1 320 766	1 859 336	3 124 079	3 763 187	17.14%	40.78%	68.02%	20.46%
空缺职位	380 714	385 645	452 166	653 392	1 043 771	1.29%	17.25%	44.50%	59.75%
被推荐者	638 623	635 878	774 151	1 074 931	1 665 778	-0.42%	21.75%	38.85%	54.97%
工作安置	149 399	154 958	210 060	287 580	422 498	3.72%	35.56%	36.90%	46.98%

资料来源：CSINE/CGEM/DES/SPPE/MTE。

66. 政府劳动政策的第二个基本支柱涉及就业和创收方案,它主要专注于微小型企业、合作社和非正规经济部门。还以信贷额度和培训方案相配合以创造就业机会和收入。这种努力所涉的方案叫做创造就业机会和创收方案、农村创造就业机会和创收方案和国家加强家庭农业方案。

67. 创造就业机会和创收方案于 1995 年制定,现已成为政府和社会用来向城市和农村地区的小型 and 微小型企业的男女企业家及其联合会和自营职业者提供信贷较有力的工具之一。该方案还与土地发展部合伙通过国家加强家庭农业方案提供资金来帮助促进家庭农业。从 1995 年年中直至 1999 年 12 月,创造就业机会和创收方案签署了 207 万笔信贷业务的合同,总共花费 95.6 亿克鲁塞罗(约合 80.2 亿美元)。平均合同金额为 4 605 克鲁塞罗(约 3 860 美元)。

68. 据估计,1995 至 1999 年期间,创造就业机会和创收方案创造或保全了 350 万个工作岗位,而国家加强家庭农业方案同期创造或保全了 830 万个工作岗位。这项信息产生于巴西社会和经济分析研究所(社经研究所)进行的一项评估。

69. 除了以小型和微小型企业男女企业家为对象的方案外,值得一提的还有两个补充方案。它们是促进就业和改善工人生活质量方案(就业和生活质量改善方案)及扩大就业机会和改善工人生活方案(就业和生活改善方案)。这两个方案专注于对于可持续发展和提高工人生活质量所必要的战略部门(例如公共交通、旅游基础设施和旨在提高巴西竞争力的基础设施工程)。

70. 就业和生活质量改善方案由工人保护基金议事委员会(保护基金会)创立。其目的是创造新的就业机会,增加工人收入,改善广大民众(特别是低收入群体)的生活质量,并根据目标标准降低生产成本。与此同时,该方案还力争在保证环境处于适当平衡状态的同时维护和扩大就业机会。方案的财务部门由巴西经济和社会发展银行(经社发展银行)即巴西国家发展银行负责,向工人援助基金(FAT)提供资金以使用来向下列分部门投资:公共交通、提高竞争力的基础设施、环境卫生、旅游基础设施和工业分部门的振兴。自 1996 年创立以来,就业和生活质量改善方案投资金额超过 50 亿克鲁塞罗。

71. 就业和生活改善方案也由保护基金会创立。该方案旨在向巴西东北部地区和米纳斯吉拉斯州北部地区的经济及社会基础设施项目提供投资。想法是增加直接和间接工作岗位数目，提高生产部门的竞争力，为对区域发展具有战略意义的部门筹措资金，以及提高工人的生活质量。就业和生活改善方案的主要子方案是专注于综合发展中心、基本卫生条件、垃圾回收和旅游业的项目。到 1999 年年底，就业和生活改善方案共经管了约 5 亿克鲁塞罗。

72. 最后，还有基层生产信贷额度方案，它要完成的有三项工作：第一，保证新的筹资机制具有可行性，以便用于创造就业机会和收入来满足低收入群体的需要，同时又使尤其是非正规部门的工人能够获得此种信贷。款项可用于自营职业或组建劳动合作社以使此类人员能够生存、壮大并最终使其企业合法化；第二，创造投资替代办法以产生就业机会，特别是在微小型企业中；第三，提高方案所涉企业的劳动生产率，途径是鼓励固定投资与企业家的管理培训相结合。此种努力将最大限度地减少企业风险和使这些微小型企业成长壮大，同时又鼓励它们使经营活动合法化。1996 至 2000 年 3 月，该方案总共经管各类贷款 6,000 万克鲁塞罗，包括过去和正在进行的交易以及仍处于分析阶段的交易。

73. 第三个基本支柱涉及活动范围从劳动市场职能到导致更成熟的劳资关系的活动的机构。市场管理的程度和性质能够缓解或制约职业市场响应经济增长的能力；它能够减轻或加剧管理部门与劳工之间的冲突。因此，联邦政府的另一组方案以改革巴西劳资关系的必要性为目标。这种变革必须确保劳资关系将调整到管理部门与劳工之间新的谈判标准，使它们更符合巴西当前的社会、政治和经济动态。与劳动市场有关的机构必须调整它们的业务活动，劳动立法也必须调整，以适应经济开放和竞争的要求。这样就能够平衡地过渡到与现行制度相对立的明智的、灵活的和民主的谈判制度，而现行制度的特点是以规则为基础，刻板而又专制。

74. 巴西使劳资关系现代化的努力倡导以利益的自由汇合作为解决争端的恰当方式，而不是否认利益或将处理此类问题的责任推给国家。因此，想法是建立一种民主制度，它将谋求本着谅解的精神去解决劳资问题，以允许各参与方解决自己的问题。

75. 劳资关系与就业政策的新框架将在向工人提供工作场所中更大决策权方面发挥重要的作用。谈判的余地增大使工作方面的灵活性加大，从而避免出现由于公司一级经济调整过程而难免解雇工人的局面。

76. 为了实现这些目标，联邦政府制定了一套改革措施，主要是修改《1988 年宪法》和《劳动法汇编》（称为 CLT）。想法是增强工会的实力，将工会多元化作为一种使工人代表更具民主性的方式，取消强制性的工会会费和改变过渡的步伐和性质。其结果应是建立一种将较少地以规则为基础和更倾向于采用谈判手段的制度。

鼓励提高生产率

77. 巴西政府的劳动力市场的政策主要在于增加工作岗位数；不过它也谋求提高生产率。调解制度是一种手段，目的是与就业需求方面信息流非常缓慢造成的失业现象作斗争。这一方案谋求提高劳动力相对于实际和潜伏需求的分配效率，它最终将导致工作场所生产率有所提高。

78. 对提高生产率起决定性作用的另一种体制是专业资格培训制度。

79. 以创造就业机会为目标的信贷方案部分地意在改变巴西的实际工作条件，它明显地体现为工作场所生产率有所提高。例如，就业和生活质量改善方案依据一项法律制定，它规定该方案“……旨在投资于公共交通；环境卫生；旅游基础设施；以提高巴西竞争力为目标的基础设施工程；以及为失业所困区域的工业分部门的振兴”。除了创造就业机会这一直接目标外，利用信贷额度的就业政策还旨在成为改进工业政策、基础设施政策和区域政策、基础设施政策和区域政策的工具。

80. 同样，政府的经济政策尽管主要为了实现宏观经济稳定而制订，但同时它也提高了劳动生产率（见图 7）。有人认为，生产率的提高反过来导致减少新的就业机会。就巴西政策而言，要想增强巴西经济的竞争力，就必需对生产结构进行改组。竞争力的强弱也将取决于能否提高整体劳动力受教育程度和提高他们的专业资格。这些措施将反过来给巴西人创造就业机会和收入机会，而这是经济增长的最终目标。

81. 下个问题论述巴西的有关规定，它们保证工作方面的选择自由以及保证个人一级的基本、政治和经济自由不因工作场所的条件而受到侵犯。巴西政府认为值得在此援引 1988 年《联邦宪法》第 5 条第十三款：“任何人均可依照关于所需专业资格的法律自由地从事任何工作、职业或专业。”

82. 上述宪法条款规定了工作的自由并承认个人从事任何类型有益社会的活动的自由，只要符合法律规定的某些条件（专业资格）。

83. 1988 年《联邦宪法》的其他规定也确定了工作的权利，以间接的方式保证在非自愿失业情况下享受失业保险的权利（第 7 条第二款）。在巴西，这种福利采用货币付款的形式，即劳动者在不是因自己的过去而被解雇后的一定时期内领取失业救济金。这些款项意在使他们获得生计直至他们在劳动力市场上找到新工作为止。这种机制的强制执行是对工作权利的又一项保护。

84. 宪法第 5 条第十三款不仅保障广义的工作权利，而且设想公民的基本经济和政治自由将得到尊重，以便他们能够行使其从事任何工作、手艺或专业的权利。在继续审议宪法对这个问题的处理过程中值得提及的是，第 5 条第八款载有一项补充保证，确定“不得以宗教信仰或以哲学或政治信念为由剥夺任何人的任何权利，除非他求助于它免除要求所有人履行的法律义务或拒绝履行法律规定的替代义务。”

85. 关于基本的经济自由，宪法保障领取满足家庭基本需要和生命需要（住房、食品、教育、健康、休闲、衣着、卫生、交通和社会保障）所需的最低月工资的权利，最低月工资定期进行调整，努力使这种工资更贴近于购买力指标。最低月工资实际价值的问题不仅涉及上述考虑事项，还涉及促进经济发展和增长的需要。巴西尽管面临短期困难，但仍尝试兼顾这两个方面。在巴西这个问题在社会上引起热烈的辩论。

能力建设

86. 对技术和专业培训方案的任何探讨应当包括说明全国劳动者资格培训计划（资培计划），该计划于 1996 年出台，作为政府设计和执行的一个社会发展项目的组成部分。资培计划是公共就业制度采用的积极政策框架的组成部分，后者由支工基金供资。它包括失业保险、人力要求的调停和创造工作机会和收入的方案。资培计划不是作为大众培训方案而制定的，它首先是作为一项战略，用以协调和加强职业培训可能性，并（或）对职业培训可能性进行结构性改造。在逐步和参与性地制订以创造就业机会和收入，提高竞争力和促进劳动力市场机会平等为目标的公共政策的过程中，这是一个关键因素。为了执行资培计划而逐步发展了两种机制并且这两种机制适合于遵循关于地方执行能力参与、分权和加强的指导原则。

87. 第一种机制包括国家资格计划（资格计划），由国家劳动秘书处协调。这种机制通过涉及州政府、劳动和就业部及公共政策和就业秘书处的协定来执行。这种机制须经国家就业委员会的批准并与市政就业委员会谈判。第二种机制涉及经由协定、技术合作协议、与政府和非政府组织（工会、协会、基金会和大学）的意向议定书实施的国家和区域合伙关系，旨在经保护基金会批准后在区域或国家一级执行方案和项目。

88. 资培计划的另一个优先领域涉及为下述人员提供培训或再培训：受教育程度不足的工人，因生产改革方案或技术现代化方案受影响的雇员，失业保险的受益人，小农和城市及农村地区非正规市场的工人。资培计划还制订有关方法和编写研究报告及教材以支持专业资格培训活动。

89. 资培计划的总目标是提供公共教育，它在中长期将能够至少培训 20% 参加经济活动的人口。换算成人数，大约为 1,500 万人（资培计划估计 16 岁—工作场所允许的最低年龄—以上参加经济活动的人口超过 7,000 万，不论是就业的还是未就业的）。上述 20% 的目标可以从这样一种观点来解释，即这是保证每个工人每 5 年至少有机会接受进修培训所需的最低水平，尽管政府确实承认，鉴于全球经济和劳动力市场的变革，光靠这一点是不够的。

90. 资培计划自开始执行以来作出了巨大的努力，在此期间投入资金 14 亿克鲁塞罗，培训和再培训了 830 万名工人，提高了巴西劳动力的技能和劳动生产率。1999 年，支工基金花费了 3.56 亿克鲁塞罗，对城市和农村地区参加经济活动人口中的大约 260 万工人进行了培训或再培训。这些资金花在了诸如农业、渔业、工业、建筑业、旅游、公共管理、卫生、教育和文化等经济部门。在资培计划资助下提供专业培训的努力涉及到巴西 5,500 个市政当局的 70% 以上。特别强调最贫穷的地区，因为资

培训计划就是要专注于人口中最易受伤害部分所集中的“末端”。这些低收入群体是社会、经济和文化鸿沟的受害者，而且正是由于这个原因，利用其他职业培训办法的难度更大。

91. 资培计划也介入其他社会福利和人权方案，以期促进工作场所机会均等和发展与社会公平共存。这些培训方案的对象是妇女、非裔巴西人、残障人、民警和军警、犯人、老年人的照顾者和幼儿日托中心的保育员。依照专注于可持续发展的工作重点，资培计划正在提倡作出新的和独创的努力，以提高巴西男女工人的教育水平。作为这种努力的一部分，在巴西全国各地设立了 3,000 个远程教育的教室以实施 Tetecurso 2000 年方案。必要时列入改编版本以满足听力损伤者的需要。

92. 政府的意图是改善向如果没有此种积极主动的政策将无提高机会的群体提供的服务。这是因为这些群体贫困和受教育程度低（其中包括失业者、首次求职的年轻人、受雇于小农场的人、城市小企业主及上文提及的作为社会和人权方案优先照顾对象的群体）。资培计划还反映政府的意图，它将被认为对创造就业机会和收入有巨大潜力的部门和活动作为目标。这些部门将能够向接受培训的人提供工作岗位。其中旅游业、小农场（含支持土地改革方案的农村居民点）及微小型企业一级的出口活动就是具体的例证。

93. 从数量角度和从实施的创新角度看，在巴西的整个历史上从未有过像资培计划这样宏伟的方案。巴西政府相信，这个方案在拉丁美洲也是首屈一指。在 1999 至 2000 年的第二个执行期内，资培计划打算巩固迄今为止已经取得的进展，办法是努力在巴西建立新的公共教育机构系统和将“培训”专题列入公共就业系统的议程。

94. 关于提交经济、社会和文化权利委员会的报告的模式和内容的指导原则表明，应报告制约因素和为克服制约因素所作的努力。巴西政府感谢委员会提供说明在试图实现充分就业过程中所遇困难的机会，同时还要强调为克服这些困难正在作出的巨大努力。本报告论述劳动力市场指标的一节提到，巴西的失业特别是近年来的失业所涉及的问题不仅仅只是缺乏经济增长而已。失业也和与同期实际产出/生产增长相比经济生产率超大幅度的提高有关联。不过，对此不应作出消极的评价，因为生产率的提高也表明国际竞争力增强而且开辟了中长期发展的巨大前景，它可能使男女工人本身受益。经济特别是在 2000 年出现的强劲反弹，预期将会降低目前的失业率。不过，也正如上文所提，由于从就业机会供给的角度看劳动参与率的提高显示出压力，因此这种降低的过程也许将是相当缓慢的。

95. 关于工作权利，巴西政府近年来集中力量抓两个互相关联和互相依存的主要方向：第一，执行促进创造就业机会、职业培训和工人保护的政策（这些政策在上文关于其他各个项目的评论中作了说明）；其次，使劳动法机构现代化以期创造有利于增加高质量工作岗位、减少劳动力雇工费用和给管理部门与工人的对话注入能量的条件。一方面，现行的劳动管理制度仍然过多地基于规则和依赖于国家决定。它突出的问题是充满了冲突。另一方面，经济越来越开放而且人们希望出现一个民主和参与的社会。政府在劳资关系领域实行的措施就是为了消除差距。人们普遍感到《劳动法汇编》收入的劳动法所包括的规则十分刻板 and 具体，以致于相对新的生产模式和劳动力管理需求而言已完全过时。此外，就所涉的劳动成本而言，此种立法也过于繁琐。1988 年颁布的《联邦宪法》在个人和集体自由

方面，以及就赋予劳资谈判的威望而言，确实取得了重大的进步。不过，即使这部宪法也未触动有关劳动力市场的一部分旧的管理制度。封闭的工会模式就是一个例子，它允许工会在代表性方面享有垄断地位并规定所有工人都必须支付强制性的工会会费。

96. 旨在使劳资关系现代化的政府倡议主要专注于两个方面：首先是改变法律和司法框架。其次是发展使生产体系所有参与方都介入的谈判文化。这两类主动行动加强了牵涉资方联合会、工会联合会和代表巴西公众的其他组织的对话。

97. 立法的若干变动现已生效。其中有些值得在此突出说明一下，因为它们预计会对就业水平产生影响并会使劳资关系发生变化。

- (a) 工资非指数化（2000 年 1 月 6 日第 1950-59 号临时措施）：补充巴西叫做“实际计划”的经济稳定计划。这项临时措施规定工资和工作场所的其他条件因素在某个具体的“基准日期”一年确定一次并需重新审查，通过自由的集体谈判进行。此外，临时措施还加强公开或私下的调解在劳资谈判中的作用；
- (b) 雇员参与分享公司利润或成果（1999 年 12 月 10 日第 1982-65 号措施）：分享利润不是一项主观权利，但被视为集体谈判的成果和鼓励提高生产率的一种办法。此种利润分享是被认为属于非工资性质的报酬，因此不须缴纳工资税；
- (c) 零售商店星期日的营业时间（1999 年 12 月 10 日第 1982-65 号措施）：这项法令取消有关星期日营业时间的限制，但还是包括一项关于市政管辖的法律告诫；
- (d) 固定期合同的设置（1998 年 1 月 21 日第 9601 号法和第 2490/98 号法令）：针对满足任何活动领域的特殊季度性需要或公司需要的必要性。该法保护工人的权利，而且还要求在签订此类合同前，须经集体协定或协议预先授权，以及出具雇员人数增加的证明。如果所有法律需求得到满足，公司将受益于雇工费用的降低，因为它们付给某些基金的款项减少，这些基金是由工资税供资，例如服务年限保证基金。公司在合同终止时也根据在服务年限保证基金中的存款免缴罚金。
- (e) 建立上文第 9601 号法提及的“报酬时间小时银行”。这是一项提供加班报酬的制度，它允许各家公司调整员工的工作日以适应生产的变动而无需支付特殊的加班报酬。加班可以在需求不太旺期间休假来补偿。该项法律规定“报酬时间小时银行”运作的规则：补偿必须在一年之内和在工作合同期内提供；采用集体协定或协议形式预先授权；遵守最长 10 小时工作日的规定（2 小时的加班时间）；
- (f) 建立非全日工作制度（2000 年 1 月 6 日第 1952-19 号临时措施）：在雇用人员从事不应超过每周 24 小时的工作量时利用。所涉的法律规定必须维护工人的所有权利，包括与工作日相称

和与全日制从事同种工作的雇员的工资相对应的工资价值。这项制度加强了集体谈判的体制，因为它要求在采用新制度时须经现有雇员事先同意。这项制度还要求新规则必须以集体协定或协议的形式阐明。这项举措意在裨益于雇主和雇员双方，它允许雇主们减少工资发放额，同时也能满足在取得收入的同时还要兼顾其他利益的雇员的需要。这是学生或有幼小子女的父母的典型情况；

- (g) 与专业培训挂钩的劳动合同的中止执行（2000 年 1 月 6 日第 1952-19 号临时措施）。这项规则确定了解雇和工作场所更替的替代办法，因为它允许公司中止雇员的合同 2 至 5 个月，同时又让该雇员接受期限相等的专业培训课程。在这种情况下，雇员领取非常类似于失业保险金的培训津贴。只有雇员预先同意和以集体协定或协议形式授权使用此种合同，这种合同方式才可利用。此种协定可以明确规定提高应由雇主支付的津贴的价值，也可延长合同中止的期限，在此期限内雇主将照发雇员的补贴或津贴。
- (h) 增加学生校内外实习的可能性：上述法令还确定了关于在工作场所更多地使用学生的规定。可将这些学生吸纳为受训对象，只要他们继续在中学就读。在这之前已有现行立法允许的实习生（指高等教育机构、职业学校或特殊教育学校的学生）。校内外实习不构成任何性质的雇用关系。实习生可以领取津贴或任何其他类型可能商定的补贴；
- (i) 设立预先调解委员会（2000 年 1 月 12 日第 9958 号法）；本法授权公司和工会设立预先调解委员会，资方和劳工方所出代表人数相等，目的是谋求解决工作场所的个别冲突。该法规定拟由工会建立的这种委员会的章程和业务活动都将由集体协定或协议规定，而且还保证委员会中的雇员代表的任职期。如设立有此委员会，冲突必须先由它们审理然后才能提起劳动诉讼。调解书是被认定对于执行过程开始有效的文件。不需要法院对于案件所附的是非曲直作出裁决，而且如果达成的协议受到藐视，就能启动执行过程。本文件的权限旨在鼓励自行解决冲突以减轻公司诉讼费的支付负担和劳资争议法庭因针对劳动合同中经济条款的大量诉讼而产生的负担。

98. 除了这些已经执行的举措外，劳动法方面还有两个重要的提案值得提及一下：

- (a) 由行政部门起草的修改《联邦宪法》第 8、111 和 114 条的拟议的宪法修正案 PEC638/98。这些修正案寻求消除所谓“单一工会”的工会代表权的垄断，从而保证关于建立工会的广泛自由，这种工会并无对专业类别或经济团体和领土基础方面密切关系的要求。这项修正案还结束了纳入现行法律的强制性交纳工会会费的义务（“缴款”），根据现行法律，即使未加入工会的人也负有缴费义务。建议的宪法修正案还审查给予劳动司法部门的裁决权，同时又维护它在经济性集体冲突中提供可选择的仲裁和解决法律性质个人和集体诉讼的权利。这项提案附在建议的宪法修正案 PEC346/96 之后，它涉及司法系统劳动部门的改组问题，目前正在接受议会下院即众议院的有关特别委员会的审议；

(b) 第 3003/97 号法案，它旨在保障工会的财政独立性，而不是强制性的工会缴费或收费。将实行一种所谓的“协商缴费”，它将在集体谈判期间确定。

99. 就业权利的变化也影响了私营部门确定工资的方法。在一项旨在补充《实际经济稳定计划》的临时措施中，废除了工资指数化规定。这种机制旨在确保维持工资的购买力，但却引发螺旋上升的通货膨胀。同一项临时措施要求每个专业类别的工资和其他工作场所条件在各自每年的“基准日期”予以确定和审查，而且通过自由式的集体谈判进行。在此种谈判期间，当事各方可以按照政府在 1995 年 7 月第 1572 号法令规定的程序，利用由它们共同指定的一名公共或私人调解员的服务，或应它们的要求利用劳动和就业部的服务。这些法律行为由行政标准加以补充，例如 1995 年 8 月 30 日第 817 号和 818 号指令；以及同年 9 月 14 日第 865 号指令。这些规定详尽说明了公共调解员参与工作场所冲突处理以及调解员由有关当局登记的标准，同时还明确了监督集体协定或协议确立的工作场所条件所涉及的标准。

100. 除了劳动力市场管理框架方面的变动外，巴西政府近年来还执行了一个大力开展研讨会、培训活动和类似活动的方案，以期促进关于最适合于巴西现实情况的集体雇用制度问题的辩论。在执行此方案的同时还对政府代表和代表资方和工会的参与者进行了培训，并努力巩固工作场所环境下的谈判文化。这些活动已将劳动和就业部、司法系统的劳资争议部门和劳动事务公共部³以及代表资方、劳工和民间社会的组织的完全胜任的代表专利一起。必须强调，在这种努力中，政府得到了国际劳工组织（劳工组织）的合作，劳工组织提供了专家、方法、专门知识和资金。

101. 尽管巴西存在着巨大的经济、社会和文化多样性，但在弥合劳资双方的利益冲突时，用于工作场所管理的自治模式很快成为选择的手段。巴西的上述多样性体现在劳资关系成熟的不同阶段中。近年来签署的集体协定或协议数目大幅度增加，这就证明了这种观点。实际上，劳动和就业部建立一个全国集体谈判统计系统（集谈统计系统），该系统的数据表明，1997 年登记的集体文书有 9 826 个，这个数字在 1998 年增至 15 456 个，1999 年增至 16 713 个。集谈统计系统的数字还显示出，在各个相同时期内，区域劳资争议办事处经手的解决劳动合同冲突的公共调解程序分别达到 8 258、10 213 和 9 700 个。

102. 对这些集体文书的内容进行扼要分析后可以清楚看出谈判议程的性质变化越来越大，其中逐步纳入了有关当代问题的条款。这其中包括工作维护方案、利润和成果共享、劳动生产率、培训和灵活的条件等。在以往，谈判的议程专题仅限于薪资和福利调整，现在却正在发出明确的信号，表明介入此类谈判的当事方日趋成熟，而且与今日的工作场所的挑战更趋同步。

103. 巴西政府希望指出，国家立法并不产生基于种族、肤色、性别、宗教、政治见解、国籍或社会出身的个人或人群之间的任何区分、排斥、限制或偏爱，这些做法具有废止或损害承认、享有或行使就业或职业方面平等机会或待遇的作用。这种完全平等的状况由于下列事实而得到进一步加强：巴西是一个已向国际社会承认存在着就业和职业歧视问题的国家。1995 年，在劳工组织第 82 届国际劳

工大会期间标准执行委员会的一次会议上，巴西政府承认歧视是一个有待解决的问题，并要求劳工组织提供技术援助，以帮助巴西从立法和实践两个角度更有效地执行《第 111 号公约》的规定。巴西于 1999 年向劳工组织递交了它的最新报告。在国际劳工大会下设的标准执行问题委员会上次开会期间，巴西应邀介绍它的经验并讨论巴西政府为打击所有形式的就业和职业歧视一直在作出的努力以及巴西执行上述公约的努力。

104. 当时，政府分发了大量关于这些问题的资料；本报告再次载述了这些资料。1995 年 10 月，巴西举行了一次全国三方研讨会，它为试图在巴西结束歧视的努力打开了大门。在全国三方研讨会上，各方努力促使劳资双方的代表性组织参与审议这个专题，以便确保能够切实采取行动来解决问题。作为研讨会的一项成果，建立了两个工作组。一个是消除就业歧视工作组，另一个下设在劳动部之下，名叫多学科技术小组。为了落实任何采取的行动，1999 年在劳工组织的援助下，推出了一个叫做“巴西、性别与种族”的方案。该方案自开始执行以来，得到了三方的积极参与；制定这个方案也是为了传播公约所载的原则。

105. 政府致力于尽量广泛地宣传劳工组织公约。目标部门今天对问题有更深刻的认识这一事实可由下述情况证明，即“巴西土地的呼唤”运动将公约的执行列在了全国农业工人联合会（农工联合会）提出的要求清单上。宣传公约的努力范围不断扩大，信息开始传播到农村地区。

106. 尽管如此，政府仍然如同以前对劳工组织所说的一样承认，工作场所仍在发生无数涉及歧视的问题。尽管在社会、经济和文化方面的歧视涉及侵犯《国际公约》所述的最基本的人权之一，但情况确实如此。值得提及的主要困难之一同在若干案件中证明歧视的指称有关。为了证明这种对歧视的指称，必须提高对雇员的权利和雇主的义务的认识。1998 年，政府开始建立“在就业和工作场所促进机会均等和消除歧视的单位”，以便加强它执行反歧视标准的努力。在 27 个区域劳资争议办事处中，已有 16 个办事处落实了这项工作，而且在余下的每个办事处至少将设立一个单位。

107. 这些单位受权接受关于《劳工组织公约》规定的所有形式歧视的告发。一旦某项申诉得到受理，劳资争议调查员即调查事实真相和情况，并尝试以和解方式解决问题。如果未达成和解，就将案件发往劳动事务公共部由它采取恰当的法律步骤。已经收到了关于 2000 年 1 月至 3 月期间的资料，表明其中 5 个单位受理了 80 起歧视申诉，其中大约 80% 已获解决。提出的申诉涉及到性别的歧视（42%）、工作场所事故和职业病（29%）、健康（12%）、年龄（5%）残疾人（4%）、种族和肤色（1%）和其他因素（3%）。情况现在很清楚，歧视的主要受害者是黑人妇女。在艾滋病毒呈阳性的人提起的 522 起申诉中，513 起已获解决。

108. 值得提及的是各区域办事处内的各个单位目前正在建立数据库以存储关于歧视、申诉或告发、事件、案件数和如何解决情况的信息。此外，现正在将关于种族和肤色的问题列入劳动事务公共部的行政性统计登记表中，例如雇员和失业人员总登记册和社会信息年度报告。

109. 国际劳工大会下设的标准执行问题委员会得出了下列结论：

“委员会感谢政府提供了详尽的口头信息，并饶有兴趣地注意到紧接着进行的讨论。它忆及了专家委员会和劳工大会标准问题委员会以前观察到的违反公约的主要情况 and 在工作人员协助下处理此类问题取得的进展，专家委员会也注意了此种进步。委员会还注意到政府十分关心为了按照公约的原则在巴西促进人权特别是平等的目的而制定和开展的大量方案和活动，同时政府又不掩饰实际生活中仍然存在某些问题的事实。委员会要求政府提供关于此类活动取得的具体有形的成果的信息，其中包括报告、研究成果和统计资料，以及其他指标，特别是关于妇女和各种少数民族、民族群体和土著人民参与经济比率的变化。委员会鼓励政府评估所取得的进步，并在向专家委员会提交的下份报告中提供关于这些方方面面的详尽信息。”

110. 巴西政府希望向经济、社会和文化权利委员会提供广泛的信息，因此还将指出它认为极端重要的资培计划方案的其他方面。其中之一是该计划收入了《第 111 号公约》人权问题国家计划的指导原则和多学科技术小组、消除就业歧视工作组和信息学工作组的建议。关于以我国从事经济活动人口部分为对象的职业教育的建议具有很大的广泛性。它覆盖该群体所有类别的人，并试图保证提供职业培训而不加歧视和不进行任何其他性质的选择，如年龄、性别、种族/肤色、受教育程度和残疾情况，与此同时还试图保证应将优先机会给予最弱勢的群体或最易受排斥的群体（附加于保护基金会第 194/98 号决议的一个指导原则）。

111. 为了增加性别方面，作出了若干努力与其他部门协调促进概念和工作，以便讨论和完善各项提案，以及对劳动秘书处和介入执行工作的其他对话者进行培训和提高他们的认识。开展的下列活动值得提一下：支持和指导各州和各市政当局妇女问题论坛和委员会以动员它们的代表参加州和市政劳动委员会；组织或赞助由从事妇女问题工作的政府组织和非政府组织参加的研讨会、大会和讲习班；以及支持编写和（或）分发概念性文本。这种整套措施已使在公共政策范围内处理性别问题的的工作取得了进步，而且有助于确保妇女广泛参加资培计划方案，同时还使职业和专业培训方面处理性别问题的的工作取得了质的进步。

112. 关于性别观点的所有这些活动的结果是非常积极的。从数量的角度说，妇女参加资培计划的人数不断增长——1996 年所占比例为 41%，1999 年即增加到 49%。这意味着 1995 至 1999 年期间有 830 万人接受训练，其中 48% 为妇女，换句话说，约有 400 万妇女受到培训。

113. 另一方面，黑人社区在劳动力市场上面临着许多的问题，其中可以提到的有：只能从事资格要求较低，薪资较少，提升有障碍的工作。如果有些特点如性别和种族或肤色集于一身，这些困难就会百倍地增加。要是说到来自低收入群体或几乎没受什么教育的群体的人，情况甚至还要糟糕。

114. 政府认为处理这个问题应采取的合理步骤将是着手与有组织的黑人社区部分进行谈判和讨论，使可变的种族/肤色因素能列入专业培训的统计资料内，以便可以获得确保问题得到准确的诊断的材料，继而制订将根据这一地区的实际需要进行调整的积极的政策。目前，资培计划确实可以获得关于参加培训方案的人们的种族和肤色的较为完整的信息。资培计划实际上是拉丁美洲发展了这种统计观点的惟一大规模的公共教育方案。

115. 由于登记制度的这些发展，现在我们能够估计，1995 至 1999 年期间，黑人和混血人口在接受培训者中的平均参加比例为 45%，也即这些群体中受过培训的人数约为 370 万（原则上，此种参加率相当于这些种族在参加经济活动人口中所占的比例）。除了关于种族和肤色的记录外，还有不少地方的项目和方案由非裔巴西工人提倡和设想及为他们提倡和设想，以期确保他们与拯救他们的文化和确保将这些群体纳入主流的方案同步地接受专业培训。

116. 在确保将黑人社区真正纳入劳动力市场主流的其他努力中，司法部和劳动和就业部于 1998 年 5 月 13 日签署了一份“促进工作场所种族和民族平等议定书”。这项议定书巩固了处理这些问题的工作所取得的进步并提出了一项有关促进非裔巴西男女工人的专业和职业培训、就业和收入的政策。

117. 值得政府注意的另一个观点是残疾人的问题，这个问题也纳入了资培计划。1996 年，制定了国家残疾人方案（MTb/SEFOR，1997 年）。这是一个需要采取协调和具体行动的手段（从概念和业务工作两个角度看），它使大批专家和组织投入到为这些群体服务的工作中。

118. 从 1998 年开始，有关处理残疾人问题的准则和做法一出台，资培计划即在它据以开展工作的极其重要的概念和方法上迈出了巨大的步伐，因为它决定不是为残疾人制定具体的方案，而是决定保障似乎更重要的事情，换言之，即对寻求培训方案的残疾人提供优先。目前的数据表明，1999 年，指导原则和记录体系一经确立，就培训了 15.9 万残疾人，相当于资培计划总人数的 6%。这一数字与参加经济活动的残疾人的比例大致相当。

119. 如果更深入地研究一下政府促进残疾人工作权利的努力，人们就可看出，正如就涉及性别和种族/肤色情况所作的工作一样，在这方面也确定了若干具有创意的实验，包括各项精心选定目标的方案。资培计划还专注于范围更大的方案，其目的也是促进残疾人的参与，以期提高他们的教育程度。Telecurso 2000 就是一个例子，这是一个远程教育方案，用手势语言为聋哑人提供补充培训和职业培训。概观资培计划 1995 至 1998 年期间的活动，结合对截止 2002 年这一期间进行的现实预测，可以看出巴西政府想信它将能够甚至比过去更好地完善旨在满足参加经济活动的不同群体的需要。要取得所希望的进步，还需作出巨大的努力。尽管如此，巴西已经取得了无可否认的进步，例如为妇女、年轻人、非正规部门工人、农村居民和非白人提供更多的专业培训机会，而所有这些人全都来自其具体需要在通用和传统的机构框架下未得到恰当满足的群体。

120. 对于劳动力市场对具体资格的要求与歧视做法必须作出重要的区分。巴西高兴地看到经济、社会和文化权利委员会日益关注这个专题。

121. 巴西宪法有一章专门论述社会权利，它确定具体保护以下权利：通过依法确定的具体奖励手段，保护妇女劳动力市场；禁止基于性别、年龄、肤色或婚姻状况实行不同的薪资、不同的职责和不同的录用标准；禁止对残疾工人在工资和录用标准方面实行任何类型的歧视；以及禁止区别对待体力、技术和智力劳动或这些各自领域的专业人员。这些规定使巴西能够确定具体立法管理的最低程度的保护，以保护巴西工人的身体安全和人格尊严。

122. 巴西的立法决不允许基于上述任何状况的区别对待、排斥或优先。不允许基于某项特定工作的固有要求不执行消除歧视的法律。劳动检查员时刻保持警惕，不断检查与特定工作有关的录用要求和具体条件，以确保此类先决条件不包含任何歧视性的规定。

123. 关于兼职工作的问题，1999 年全国住户抽样调查巴西地理统计局的调查数据表明，巴西约有 330 万人（或占全体有工作人口的 4.7%）给自己找到一份以上的工作。1995 至 1999 年期间，绝对数未发生重大变化，尽管比上个四年期稍有增加。表 19 提供的数据表明，这个期间拥有一份以上工作的人数尽管有所增加，但相对而言少于拥有工作的全体人口增长的比例，从而导致总体份额略有下降。

表 19

有工作的人与他们在有关基准周内拥有的工作数目的比较

基准周内的工作岗位数	有工作的人数 1995	有工作的人数 1999	变动
1	66 277 014	68 318 027	3.1%
2	3 119 766	3 125 455	0.2%
3 或更多	231 828	232 737	0.4%
合计	69 628 608	71 676 219	2.9%

资料来源：全国住户抽样调查——劳动和就业部编制。

第 7 条

124. 关于经济、社会和文化权利委员会在其准则中要求提供有关其信息的劳工组织公约，巴西在此指出以下几点：

- (a) 1970 年《最低工资确定公约》（第 131 号）。巴西于 1993 年 5 月 4 日批准了此项公约。上次报告于 1999 年提交。巴西答复了劳工组织专家委员会就用于确定最低月工资的方法和代表劳资双方的组织参与确定此种工资的情况所作的评论。最低月工资的确定始终是人们热烈讨论的一个问题，在本报告后面的具体评论中将予以论述；
- (b) 1951 年《同酬公约》（第 100 号）。巴西于 1957 年 4 月 25 日批准了这项公约。今年将提交一项报告。报告将载列 1999 年全国住户抽样调查（PNAD/1999 年）的数据和关于男女参加劳动力市场的统计资料。值得提及的是，男女薪资差别依然存在，尽管近年来这种趋势有所减缓。关于男女同酬问题，巴西近期的立法在这方面取得了部分进展。其中的例子有第 382-B/91 号法案，它获得了国民议会批准，并于 1999 年 5 月 26 日成为第 9799 号法律。根据这项法律，在巴西《劳动法汇编》中增加了关于妇女准入劳动力市场的规定和拟采取的其他措施；⁴

- (c) 1921 年（工业）《每周休息公约》（第 14 号）。巴西于 1957 年 4 月 25 日批准了这项公约。今年将提交关于这项公约的简化报告，附有这方面国家立法的介绍和从联邦劳动检查系统抽取的关于 1997、1998、1999 年和 2000 年头几个月发现的违反公约原则情况的信息；
- (d) 1957 年（商业和办公室）《每周休息公约》（第 106 号）。巴西于 1965 年 6 月 18 日批准了这项公约。今年将提交关于本公约的报告，附有对有关这个问题的国家立法的介绍和从联邦劳动检查系统抽取的有关 1997、1998、1999 和 2000 年头几个月违反公约原则情况的信息；
- (e) 1970 年（订正的）《带薪假日公约》（第 132 号）。巴西于 1998 年 9 月 23 日批准了这项公约。今年将提交这一份报告/记录，附有关于这个问题的国家立法规定的信息；
- (f) 1947 年《劳动检查公约》（第 81 号）。巴西于 1989 年 10 月 11 日批准了这项公约。1999 年向劳工组织提交了最近的详尽报告，附有关于第 20 号宪法修正案的信息，该修正案将进入工作场所工作的最低年龄限制提高到 16 岁，学徒工提高到 14 岁。报告中还提供了关于打击强制劳动工作所取得的进步和关于减少工伤事故和职业病所作努力的信息；
- (g) 1981 年《职业安全与职业卫生公约》（第 155 号）。巴西于 1992 年 5 月 18 日批准了这项公约。1999 年向劳工组织提交了关于巴西遵守公约情况的最新的详尽报告。专家委员会就圣埃斯皮里图大理石、花岗石和石灰石工人工会收到的一项指控发表了意见。巴西政府指出，为了下列目的现已建立了一个大理石和花岗石部门分会：（a）使检查制度适应于有关经济活动的具体特点；（b）鼓励劳资双方的代表进行谈判以期促进关于将有关劳动条件的条款列入未来集体协定和协议的必要性的讨论；（c）促进介入大理石和花岗石部门的所有机构的整合，以便它们通过共同努力能够找到有关问题的解决方案，这些问题涉及到工作方法的现代化，保持工作场所的环境卫生，制定用于开发这种经济活动的标准的必要性，以及处理关于工作场所的信息的必要性；（d）深入工作以遵守劳动标准，特别是关于工人健康和安全的标准。

125. 在评论确定工资采用的方法以前，正如经济、社会和文化权利委员会发表的准则所提议，巴西政府希望提及工作场所提升机会均等的原则。巴西立法在《劳动法汇编》第 461 条第 1 款第 1 项中确实论述了这个问题。尽管如此，如果公司通过利用该特定公司章程所述的职业计划组织它的员工，提升必须服从资历、在公司服务年限和业绩等标准（换言之，勤奋和劳动生产率）（同上，第 2 项）。这并不意味着严格遵守标准就会违反工作场所提升机会均等的原则；相反，公司章程应当载有提升的客观标准（资历和业绩）以确保雇主在提升雇员时尊重这些概念。

126. 基本上讲，被剥夺工作场所均等提升机会的工人是那些在非正规市场从业的人（未签署工作协定），这就是说检查员发现这些情况很难控制。在此类情况下，对提升的任何控制都是雇主主观决定的结果。在此种不平等事实上得到核实时，通常在雇员提起控诉后，或在有关群体的工会代表提起控诉后，就对公司实施检查。检查机构通常一开始先与雇主对话以使检查工作取得合法性。如果此举

未果，就起草恰当的法定通知。尽管如此，单单起草一项法定通知而不采取任何其他行动是不会产生积极效果的。在这种情况下，事实证明法定通知并不是取缔歧视做法的有效手段，这尤其是因为歧视是一个文化问题，需要转变社会心态。实际上，促成最好结局的程序是让公司、雇员和检查机构三方介入对话。一般说，公司纠正情况并将机会均等原则付诸实施。

127. 关于最低月工资和如何确定它的价值，值得提一下巴西关于这种体制的部分简要的背景信息。巴西于 1940 年 5 月 1 日首次实施最低月工资的规定，这是 1936 年 1 月第 185 号法律（规定了最低月工资）以及 1938 年 4 月第 399 号法令（管理该法律）和 1940 年 5 月 1 日第 2162 号法令（确定价值和生效日期）的发展情况之一。一俟最低月工资的规定付诸实施，巴西即划分为 50 个区域，以便确定最低月工资的不同价值。

128. 关于确定这种价值的方法，值得提及的是从 20 世纪 40 年代至 80 年代，最低月工资政策很少发生变化，直至《1988 年宪法》颁布为止。新的《联邦宪法》第 7 条第四款规定，最低月工资应通过全国统一的立法加以确定。该法律规定选定的工资必须满足工人及其家庭在住房、食品、教育、健康、休闲、衣着、卫生、交通和社会安全等方面的基本生活需要。它还要求定期重新调整最低月工资。这种工资不得附带为了任何其他目的的任何其他要求。

129. 按照宪法的规定，2000 年 5 月 18 日颁布了第 9971 号法。该法包含涉及 1995 年 5 月 1 日开始实施的最低月工资的规定，并且确定了在巴西全国执行的统一的最低月工资价值。目前，规定数目是 151 克鲁塞罗，它对全体雇员有效，不论是城市的还是农村的，而且对所有经济部门有效。

130. 每年对最低月工资价值进行重新调整，尽管不论宪法还是国家立法均未确定政府必须确定最低月工资价值的确切最后期限或周期。年度重新调整谋求确保最低工资将至少保持它的购买力和依据通货膨胀进行调整。反过来，通货膨胀应按传统的消费者价格指数如巴西地理和统计研究所编制的全国消费者价格指数或经济研究所和基金会编制的消费者价格指数测量。此外，巴西还尝试逐步实际提高最低工资的收益能力，以帮助消除贫困和继续改善收入分配状况，另一方面又不影响公共帐户或加剧向非正规市场工作的转移。

131. 值得一提的是巴西劳动力市场和一篮子基本货物不同地区之间差异很大；这也限制了进一步提高全国最低月工资的尝试。依照 2000 年 7 月 14 日第 103 号补充法，各州和联邦区可以自主地决定其辖区内的最低工资高于全国最低月工资水平，这也是依照《联邦宪法》第 7 条第五款的规定。

132. 在巴西，全体雇员和雇主都必须按照《劳动法汇编》确定的参数签署劳动合同。必须将此登记在个人的工作文件和社会保障文件中。尽管如此，按照巴西地理和统计研究所进行的 1998 年全国居

住情况抽样调查，38.4%的雇员——大约 15 841 464 名工人——未正确签署工作文件，这就是说这部分人被列入在非正规工作关系工人类别中。

133. 如上解释，《联邦宪法》确立了最低月工资，《劳动法汇编》予以贯彻执行。最低月工资的调整也是如此，以期如 1996 年 5 月 1 日以来按照 2000 年 5 月 18 日关于重新调整最低月工资的第 9971 号联邦法的要求，保证持续的购买力平价。近年来，调整不仅谋求恢复购买力平价，作出根据通货膨胀计算的补充，而通货膨胀又根据全国一级的消费者价格指数计算，而且还试图实际提高最低工资的收益能力。虽然《联邦宪法》阐明了在确立最低工资时应遵循的标准，即应满足工人的基本需要，但 2000 年 5 月 18 日关于就此重新调整和确定价值及其标准的第 9971 号法实际上未将金额的确定与一篮子基本需要挂钩，其中包括《联邦宪法》中提到的项目如住房和食品。

134. 调整始终是激烈辩论的主题，而且并不总是达到预期的目的。最低月工资在确定非正规部门的价格时也用作基准。这意味着由于巴西的非正规部门规模巨大，因此在重新调整后，对普遍的价格和特别是对个人服务和类似服务价格施加压力的可能性总是非常之大。而这个方面又影响整个经济，因此在确定最低月工资时不能不予重视。

135. 在这种情况下，巴西政府还要努力兼顾两种额外的功能。第一种功能是通过提高留给工人的总份额利用最低工资改善功能性收入分配的可能性。第二种功能是将最低工资作为减少工资不平等的工具，因为工资成为事实上的工资基础。关于这第二点，鉴于主要目标——减少工资不平等——可能由于不太合格的工人易受伤害而遭到扭曲，因此政府在就最低工资的影响采取措施时极其谨慎。在非正规部门情况尤其如此，在巴西，非正规部门在经济中占很大成分，而且工资所受的压力往往与依法确定的金额直接相关。

136. 正如巴西所出现的情况那样，每当试图对某个日益意识到其权利的参与社会的期望作出反应时，就总会围绕最低月工资开展热烈的辩论。在不久的将来，这些辩论也许将基于更准确的信息，届时巴西政府将可利用目前正在开发的更完整的分析方法。这种新方法将允许评估在最低月工资的理想或接近理想的价值方面更加贴近现实。巴西地理和统计研究所已被责成进行这项研究。想法是到年底时，将逐月作出计算以确定《联邦宪法》所包括的全篮子基本生活必需品的确切成本。目前，只有 DIEESE 可以提供此类数据，而它是一个同劳工运动挂钩的研究所，并不是官方机构。

137. 值得提及的是，关于劳动法执行情况包括支付不得低于全国统一最低月工资的报酬的监管工作由劳动和就业部的劳动检查秘书处（劳动部劳检秘书处）负责。劳动部现有 2 444 名检查员，分布在全国各地工作，分属于巴西 27 个州的 117 个机构。1999 年，在 347 380 个基层单位进行了检查，覆盖 17 842 511 名工人。由于进行这些检查，使涵盖 249 795 名工人的劳动合同得到法律认可，而这部分人先前属于非正规经济部分。2000 年，目标是使 60 万名工人通过除了其他权利外保证其领取最低月工资，从而进入合法工作关系的范畴。

138. 男女工资差别的问题特别引起巴西政府的注意。除了就劳工组织的第 100 号公约和这方面的立法进步所作的评论外（请见注 4 中的解释），还有一点评论值得阐述一下。据巴西地理和统计研究所/全国住户抽样调查最近所作的一次调查称，1993 年（实施实际计划前有数据的最后一年）至去年，巴西女工收益的增长率几乎为全国增长率的两倍。在此期间，工作人口的平均收入增长 24.3%，其中女工为 43.3%，男工为 19.4%。就报酬而言仍存在着不平等，但是差距已大大缩小：1993 年，妇女的收入只有男子的 49.4%；1999 年，该百分比提高到了 60.7%。同期即 1993 至 1999 年，男子的薪资从 447.00 克鲁塞罗增至 534.00 克克鲁塞罗；而妇女的薪资则从 226.00 克鲁塞罗增至 324.00 克鲁塞罗。

139. 据全国住户抽样调查称，去年至少受过完整中学教育的妇女占到 30.4%，相比之下男子的比例为 21.2%。在审查文盲率（在 10 至 14 岁的人中）时，也是女性好于男性，换言之，文盲妇女只有 4%，而男子为 7%。劳动力市场上按性别分列的妇女的劣势已经缩小。1993 年，每 100 个有工作的人中，61.2%为男子，38.8%为妇女；而在 1999 年，59.7%为男子，40.3%为妇女。

140. 近期研究的数据还表明，供养家人的妇女人数增加了。在过去十年的最后一年中，20.1%的住户户主是妇女，这个数目 1995 年提高到 22.9%，而且 1999 年则提高到 26%。

141. 全国住户抽样调查每年产生的信息都描述巴西当年的情况，并揭示从国家一级到大都市一级社会经济状况的演变趋势，而且也揭示全国各地域有区别的方面。1999 年的结果是 1990 年代整个十年的全国住户抽样调查的最后结果。在这段时间内，若干经济因素造成巴西人口的人口组成、社会和经济概貌发生明显的变化。这些因素外部的和内部的都有，而且其中包括公共政策、技术进步、管理和生产方法现代化，以及越来越广泛地利用信息和早数十年实现的过程。据全国住户抽样调查称，Collor 计划所提出的严厉措施不加区分地影响所有收入群体，而且实际上受打击最重的是收入最高的群体。这部分人 1990 年的报酬低于前四年的水平，因而改善了收入分配状况。经济计划后出现的衰退使收入曲线继续下降，此种状况一直延续到 1992 年。1991 年执行的工资政策以某种方式保护了最低收入群体，对 1992 年以前收入分配的持续改善起到促进作用。1993 年，当经济复苏初次开始时，尽管再次出现通货膨胀螺旋形上升的势头，由于实行比较有利的工资政策，报酬仍呈增加趋势。这种积极趋势在较高的收入群体中感受更为强烈，它由此扭转了收入分配曲线的上升走向。

142. 1994 年 7 月制定的实际计划导致通货膨胀立即大幅度下降，而且有利于经济增长加速和收入增加。指数化在巴西得以保持，而且只是到了 1995 年 6 月才部分取消，这就是说它能够以某种方式保护最低收入类别。这一有利的稳定时期产生的收益在 1995 年移到了收益金字塔的底部，而且人们再次感受到了收入分配的改善。1996 年，在实际计划第一阶段结束后，鉴于新的现实情况即经济呈现稳定趋势，收入的实际增加跌到较低的水平。一般说，收入的增长与收入量成反比，从而再次改善收入分配状况。

143. 在随后两年中，国际经济秩序出现动乱，它所造成的两次危机导致巴西调整了经济政策。第一次危机发生在 1997 年调查描述的时期以后。第二次危机发生在 1998 年调查之前不久，而且它造成的损害并未完全反映在调查中，因为危机对经济的实际影响与它给劳动力市场和收益造成的后果之间有间隔期。在 1997 和 1998 年报酬确定稍有下降。收入分配在 1997 年保持稳定，1998 年则有所增加，因为收入金字塔的下半部分收入增加而上半部分略有减少，尤其是在工作报酬方面。这种状况就是衰退影响的初步迹象。最低工资的实际收益确实有所提高，因此与此挂钩的收益构成了有助于维持报酬分配金字塔下半部分增长的因素之一。

144. 1999 年，经济复苏的初步迹象开始显露，但通货膨胀率也提高了（自实际计划首次执行以来通货膨胀一直呈下降趋势）。这种通货膨胀导致最低月工资的实际价值稍有减少。此外，衰退期的后果也导致收益实际减少。1999 年，收益大幅度减少，对最高收入水平影响的程度略大于其他收入群体。从金字塔上半部分提取的总报酬中的这一部分分配给了金字塔的整个其余部分。这就再次改善了收入分配状况。

145. 在 1998 年和直到 1999 年，对于 10%劳动收益最低的这部分人来说，他们的实际收入减少约为 6.8%；而且在另一头，10%收入最高的人实际收入减少为 8.6%。劳动报酬上所支出的总金额的分配情况如下：靠工资为生者中 10%的人收入最高，他们的收入在 1989 年的总收入中占到 51.5%，1999 年占到 45.7%。对 1989 至 1999 年这个时期审查后可以看出，基尼指数（它测量工资收入的分配状况）1989 年达到最高点（0.630），1999 年则达到最低点（0.567）。从地理角度所作的一次比较表明，国家的东北部地区和中西部地区收入分配继续处于最低水平。

146. 1999 年，靠工资为生者的平均报酬与上年相比出现减少（7.1%），而且仍然低于 1989 年和自 1995 年以来达到的水平。收入下降影响各类工人，雇员总计下降 6.2%，自营职业者下降 7.4%，雇主下降 9.5%。家庭工人收益损失较小（2.2%）。

147. 从区域上看，东北部地区的平均报酬继续明显低于其他区域的水平。

148. 关于劳动报酬必须考虑的另一个方面是巴西政府高度注意的一个问题。这个问题就是基于非性别的歧视。为了策划和实施反对歧视的行动，现已制定了一个叫做“巴西、性别和种族方案”的方案。在这个方案的框架内，已在区域劳资争议办事处内建立了“促进机会均等和反对工作和专业歧视单位”。这些单位负责在巴西各州执行反歧视政策。这些单位的主要目的是开展各种活动消除不平等和打击工作场所关系中歧视性的做法。送达单位的所有投诉都得到恰当的调查，而且如果在区域办事处一级不能解决或达成解决方案，就将案件呈报劳动事务公共部。

149. 在打击工作场所歧视方面，这些单位起到关键性作用，巴西政府想对此作详尽说明。这些单位是根据 2000 年 6 月 1 日第 604 号指令在劳动和就业部下面建立的单位，遵照劳工组织第 100 号、

111 号和 159 号公约所提建议的精神开展工作。这些单位负责下列工作：（i）制定教育方案以保证执行在工作和专业方面促进机会均等的政策；（ii）建议有关战略和活动以期消除歧视和有辱人格的待遇，从而在劳资关系中保护个人的尊严；（iii）充当许多打击歧视的公共和私人组织的信息交流中心，努力联合各种力量提高它们的活动的社会效果和作用；（iv）与企业界有代表性的组织、工会和非政府组织建立伙伴关系，以便使有关最易受到歧视的群体获取工作机会和就业安置方面的信息流实现系统化；（v）以数据库的形式保留残疾人工作供求问题登记资料，以期填补公司的法定配额；（vi）受理工作场所歧视做法的申诉和控告，以期按照法律规定解决情况，并在必要时将这些案件移交公共部劳动部门处理。16 个此种单位目前已在下列各州开展业务：皮奥伊、南马托格罗索、北里奥格朗德、南里奥格朗德、里约热内卢、伯南布哥、西阿拉、巴伊亚、阿拉戈斯、亚马孙、圣埃斯皮里奥、戈亚斯、联邦区、马拉尼昂、马托格罗索和米纳斯吉拉斯。依照劳动和就业部发布的第 604 号指令附件 1，今年下半年将在下列各州增设单位：马托格罗索、帕拉、巴拉那和朗多尼亚（增设一个单位）。

150. 各单位开展的活动包括举行会议、辩论、运动和演讲，使人们意识和了解歧视问题，并提高对这个问题的认识和敏感度。这项工作是通过与社会各界建立伙伴关系并促使它们参与承诺不歧视进程而开展的。

151. 从 2000 年 1 月至 3 月，五个单位（北里奥格朗德、伯南布哥、马托格罗索皮奥伊和西阿拉）共收到 80 份申诉，其中 63% 是女性工人提交的。可从劳动和就业部的网址（www.mte.gov.br）上查阅“巴西性别和种族问题方案”以及这些单位的地址。

152. 巴西政府还采取了另一个步骤，它认为这一步骤对于打击工作场所的歧视非常重要。劳工和就业部与司法部于 1998 年 5 月 13 日签署了一项《技术合作议定书》，以推行旨在促进劳动力市场的种族和民族平等的政策，并加强职业培训、促进创收和创造就业机会。为此还建立了志愿公务员制度，特别将重点更多地放在为青年开展的旨在促进和捍卫人权和公民权的活动上。对青年进行培训，然后让他们在所生活的社区宣传公民价值观。在青年男女之间公平地分配职位名额。特别注意确保参与者中黑人的数量至少相当于黑人在当地人口中所占百分比。1998 年，在联邦区对 1 300 人进行了培训，在里约热内卢对 3 100 人进行了培训。1999 年，在以下各州建立了志愿公务员制度，共涉及 6 500 名青年：朗多尼亚、帕拉、马拉尼昂、西阿拉、伯南布哥、巴伊亚、巴拉那、南里奥格朗德、圣卡塔林纳、米纳斯吉拉斯、里约热内卢、圣保罗、马托格罗索、南马托格罗索、戈亚斯和联邦区。在未来预算年度，将由人权国务秘书处在一个称为“人权，每个人的权利”的方案下继续实施该项目，该方案是 2000-2003 多年期计划的一部分。1999 至 2002 年期间的目标是对总共 200 000 人进行培训（平均每年 50 000 人）。

153. 关于巴西劳动力市场的统计数据表格见以下几页。

表 20

按性别分列的从事经济活动人口

平均	男子	妇女
1991 年	9 744 102	6 104 093
1992 年	9 889 346	6 042 552
1993 年	9 882 113	6 174 537
1994 年	10 073 502	6 358 241
1995 年	10 153 021	6 601 660
1996 年	10 383 991	6 889 617
1997 年	10 375 947	6 692 284
1998 年	10 471 056	7 214 254
1999 年	10 421 763	7 299 357
1999 年 1 月至 4 月	10 302 018	7 204 415
1999 年 4 月	10 310 499	7 235 202
1999 年 5 月	10 394 800	7 275 138
1999 年 6 月	10 571 700	7 307 592
1999 年 7 月	10 409 262	7 258 545
1999 年 8 月	10 407 436	7 295 210
1999 年 9 月	10 452 981	7 374 816
1999 年 10 月	10 521 028	7 411 248
1999 年 11 月	10 572 971	7 427 359
1999 年 12 月	10 522 905	7 424 716
2000 年 1 月	10 518 213	7 396 863
2000 年 2 月	10 629 911	7 472 434
2000 年 3 月	10 743 151	7 500 401
2000 年 4 月	10 807 757	7 641 348
2000 年 1 月至 4 月	10 674 758	7 502 761

资料来源：劳动和就业部——每月就业情况调查 / 巴西地理统计局提供的数据。

杂志 《Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise》，第 5 年，2000 年 6 月。

表 21

按家庭地位分列的从事经济活动人口

平均	户主	配偶	儿女	其他	共计
1991 年	7 982 033	2 671 412	4 101 100	1 093 650	15 848 195
1992 年	8 028 371	2 650 555	4 191 551	1 061 421	15 931 898
1993 年	8 100 633	2 695 080	4 252 416	1 008 521	16 056 650
1994 年	8 342 412	2 909 325	4 187 035	992 971	16 431 743
1995 年	8 429 028	3 007 101	4 333 965	984 588	16 754 681
1996 年	8 577 345	3 156 468	4 487 067	1 052 728	17 273 609
1997 年	8 639 928	3 183 918	4 530 240	1 014 144	17 368 230
1998 年	8 654 771	3 260 708	4 678 905	1 090 925	17 685 310
1999 年	8 720 040	3 267 549	4 696 605	1 036 926	17 721 120
1999 年 1 月至 4 月	8 609 247	3 202 754	4 663 116	1 031 316	17 506 433
1999 年 4 月	8 650 736	3 200 112	4 685 860	1 008 994	17 506 433
1999 年 5 月	8 705 196	3 231 913	4 705 893	1 026 935	17 669 938
1999 年 6 月	8 787 119	3 256 538	4 786 988	1 048 646	17 879 292
1999 年 7 月	8 690 431	3 212 158	4 753 085	1 012 134	17 667 807
1999 年 8 月	8 730 537	3 259 038	4 656 684	1 056 387	17 702 646
1999 年 9 月	8 743 557	3 305 367	4 720 893	1 057 980	17 827 797
1999 年 10 月	8 822 892	3 343 272	4 697 257	1 068 855	17 932 276
1999 年 11 月	8 878 532	3 387 035	4 686 668	1 048 096	18 000 330
1999 年 12 月	8 845 231	3 404 244	4 699 328	998 818	17 947 621
2000 年 1 月	8 847 760	3 388 098	4 736 716	942 501	17 915 076
2000 年 2 月	8 940 706	3 446 918	4 748 151	966 570	18 102 345
2000 年 3 月	8 933 288	3 473 944	4 810 767	1 025 553	18 243 552
2000 年 4 月	9 072 385	3 489 906	4 856 186	1 030 628	18 449 105
2000 年 1 月至 4 月	8 948 535	3 449 717	4 787 955	991 313	18 177 520

资料来源：劳动和就业部——每月就业情况调查 / 巴西地理统计局提供的数据。

杂志《Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise》，第 5 年，2000 年 6 月。

表 22

按性别分列的劳动力参加率

平均	男子	妇女
1991 年	79.98	44.28
1992 年	78.35	42.69
1993 年	77.16	42.51
1994 年	77.20	43.35
1995 年	76.67	43.92
1996 年	76.26	44.86
1997 年	74.66	44.29
1998 年	73.70	44.53
1999 年	72.18	43.88
1999 年 1 月至 4 月	71.97	43.51
1999 年 4 月	72.06	43.56
1999 年 5 月	72.16	43.73
1999 年 6 月	73.12	43.94
1999 年 7 月	72.21	43.76
1999 年 8 月	71.82	43.76
1999 年 9 月	72.09	44.12
1999 年 10 月	72.34	44.50
1999 年 11 月	72.33	44.52
1999 年 12 月	72.19	44.54
2000 年 1 月	71.96	44.29
2000 年 2 月	72.52	44.65
2000 年 3 月	72.78	44.84
2000 年 4 月	73.39	45.43
2000 年 1 月至 4 月	72.66	44.80

资料来源：劳动和就业部——每月就业情况调查 / 巴西地理统计局提供的数据。

杂志《Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise》，第 5 年，2000 年 6 月。

表 23

按性别分列的就业人数

平均	男子	妇女
1991 年	9 275 868	5 805 363
1992 年	9 332 246	5 678 531
1993 年	9 372 919	5 829 793
1994 年	9 588 012	6 012 396
1995 年	9 693 032	6 282 002
1996 年	9 864 371	6 471 059
1997 年	9 828 342	6 554 669
1998 年	9 728 907	6 612 221
1999 年	9 689 872	6 696 730
1999 年 1 月至 4 月	9 539 409	6 696 730
1999 年 4 月	9 525 863	6 618 388
1999 年 5 月	9 655 582	6 659 005
1999 年 6 月	9 796 966	6 681 252
1999 年 7 月	9 682 744	6 655 819
1999 年 8 月	9 665 083	6 680 991
1999 年 9 月	9 729 810	6 788 264
1999 年 10 月	9 794 727	6 790 456
1999 年 11 月	9 870 908	6 817 650
1999 年 12 月	9 925 005	6 903 272
2000 年 1 月	9 808 822	6 744 541
2000 年 2 月	9 865 862	6 762 470
2000 年 3 月	9 961 228	6 819 477
2000 年 4 月	10 047 420	6 960 742
2000 年 1 月至 4 月	9 920 833	6 821 808

资料来源：劳动和就业部——每月就业情况调查 / 巴西地理统计局提供的数据。

杂志《Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise》，第 5 年，2000 年 6 月。

表 24
按性别分列的失业比例

平均	男子	妇女
1991 年	61.05	38.95
1992 年	60.48	39.52
1993 年	59.63	40.37
1994 年	58.40	41.60
1995 年	59.00	41.00
1996 年	55.39	44.61
1997 年	55.58	44.42
1998 年	55.21	44.79
1999 年	54.84	45.16
1999 年 1 月至 4 月	55.62	44.38
1999 年 4 月	55.99	44.01
1999 年 5 月	54.54	45.46
1999 年 6 月	55.30	44.70
1999 年 7 月	54.66	45.34
1999 年 8 月	54.72	45.28
1999 年 9 月	55.22	44.78
1999 年 10 月	53.92	46.08
1999 年 11 月	53.52	46.48
1999 年 12 月	53.42	46.48
2000 年 1 月	52.10	47.90
2000 年 2 月	51.83	48.17
2000 年 3 月	53.45	46.55
2000 年 4 月	53.45	46.55
2000 年 1 月至 4 月	52.54	47.46

资料来源：劳动和就业部——每月就业情况调查 / 巴西地理统计局提供的数据。

杂志《Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise》，第 5 年，2000 年 6 月。

表 25

按家庭地位分列的失业率 (%)

平均	户主	配偶	儿女	其他
1991 年	3.08	2.59	9.38	6.16
1992 年	3.66	3.38	11.01	7.16
1993 年	3.39	3.08	10.04	6.83
1994 年	3.22	3.11	9.72	6.68
1995 年	2.95	2.87	8.97	5.67
1996 年	3.42	3.79	10.02	7.25
1997 年	3.70	3.90	10.36	7.08
1998 年	5.05	5.43	13.42	9.29
1999 年	5.04	5.19	13.45	9.10
1999 年 1 月至 4 月	5.17	5.22	14.20	9.36
1999 年 4 月	5.46	5.35	14.17	9.31
1999 年 5 月	5.27	5.30	13.28	9.81
1999 年 6 月	5.09	5.86	13.87	9.43
1999 年 7 月	4.90	5.15	13.64	8.86
1999 年 8 月	5.17	5.70	13.21	9.88
1999 年 9 月	5.12	5.05	12.70	9.01
1999 年 10 月	5.18	5.04	13.31	9.02
1999 年 11 月	4.98	5.04	13.04	8.41
1999 年 12 月	4.04	4.22	11.60	7.33
2000 年 1 月	4.88	5.87	13.60	9.19
2000 年 2 月	5.21	6.60	14.42	9.91
2000 年 3 月	5.18	6.15	14.12	10.48
2000 年 4 月	4.74	5.48	14.79	9.86
2000 年 1 月至 4 月	5.00	6.03	14.23	9.86

资料来源：劳动和就业部——每月就业情况调查 / 巴西地理统计局提供的数据。

杂志《Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise》，第 5 年，2000 年 6 月。

154. 关于公务员和私营部门工人之间的收入分配，值得一提的是，现有数据表明 1992 年至 1999 年期间实际收入增长约 27.6%。公务员和军人实际收入增长率高于正规经济私营部门雇员的增长率（47.9%与 17.1%）。其他部门（包括私营部门非正式工人、没有签工作文件的人、自营职业者、帮佣

工人和雇主)收入差异率为 61.5%。在此期间,年薪最高的一直是公务员和军人,1999 年他们的月平均收入是最低月工资的六倍(906 克鲁塞罗或大约 503 美元)。

155. 关于确保工作场所安全与健康工作条件的立法,必须再次指出,巴西 1988 年《宪法》第 7 条第二十二款专门提到,工人有权减少职业性危害。这项权利通过加强健康、卫生和安全标准得到保证。《综合劳工法》第五章第二个标题有一节是关于职业安全和医疗的,1977 年 12 月 22 日第 6.514 号法律为保证这项权利对该节进行了修改。

156. 1978 年 6 月 8 日劳工和就业部第 3.124 号指令作出关于第 6.514 / 77 号法的规定,并确定了职业安全和医疗领域的《28 项管理标准》。随后,于 1988 年 4 月 12 日,第 3067 号指令批准了《关于农村就业安全和卫生的 5 项管理标准》。最近,于 1997 年 12 月 17 日,根据劳工组织第 81、152 和 155 号公约,第 53 号指令批准了涉及“港口工作场所安全和卫生”的第 29 项管理标准。

157. 社会保障和社会福利部处理有关职业事故、疾病及工作场所的问题。通过“工作场所事故通报系统”来提供有关这些问题的信息。下述数据表明“一般事故”是雇员在工作当中的实际活动造成的。在原因项下“上班途中”一栏是指去往工作场所途中发生的事故。职业病一栏涉及的是由于人们在工作场所从事可能有害身体的活动而发生的疾病。有关工作场所事故发生的确切时间的统计数据尚不完整,因此还有待调整。考虑这些数据时还必须清楚的是,这些数据不包括有关农村地区非正规经济部门的工人和在收集数据时没有合法工作关系的工人的信息。

表 26

1990-1998 年工作场所事故通报系统登记的工作场所事故

年份	共计	原因		
		一般	上班途中	职业病
1990 年	693 572	632 012	56 343	5 217
1991 年	632 322	579 362	46 679	6 281
1992 年	532 514	490 916	33 299	8 299
1993 年	412 293	374 167	22 709	15 417
1994 年	388 304	350 210	22 824	15 270
1995 年	424 137	374 700	28 791	20 646
1996 年	395 455	325 870	34 696	34 889
1997 年	421 343	347 482	37 213	36 648
1998 年	414 341	347 738	36 114	30 489

资料来源:《社会保障年度统计数据汇编》。

表 27

1997—1999 年按原因分列的每月工作场所事故记录

月份	年份	记录的工作场所事故数			
		共计	原因		
			一般	上班途中	职业病
总数	1997	421 343	347 482	37 213	36 648
	1998	414 341	347 738	36 114	30 489
	1999	378 365	319 617	36 716	22 032
1 月	1997	33 386	27 116	3 013	3 257
	1998	31 652	26 381	2 718	2 553
	1999	29 639	24 866	2 872	1 901
2 月	1997	30 095	24 612	2 567	2 916
	1998	30 983	25 908	2 591	2 484
	1999	26 323	21 987	2 600	1 736
3 月	1997	34 692	28 273	2 882	3 537
	1998	37 743	31 538	3 080	3 125
	1999	32 948	27 439	3 124	2 385
4 月	1997	34 986	28 374	2 921	3 691
	1998	31 879	26 495	2 748	2 636
	1999	30 157	25 400	2 964	1 793
5 月	1997	35 032	28 997	3 105	2 930
	1998	36 033	30 261	3 123	2 649
	1999	34 043	28 718	3 344	1 981
6 月	1997	36 195	29 573	3 460	3 162
	1998	34 623	29 034	3 099	2 490
	1999	33 373	28 037	3 350	1 986
7 月	1997	38 251	31 815	3 363	3 073
	1998	36 424	30 716	3 233	2 475
	1999	34 159	28 968	3 212	1 979
8 月	1997	36 742	30 428	3 246	3 068
	1998	38 107	32 069	3 268	2 770
	1999	35 566	30 168	3 306	2 092
9 月	1997	39 649	32 769	3 432	3 448
	1998	36 674	30 818	3 211	2 645
	1999	33 085	28 256	3 159	1 670
10 月	1997	40 988	34 336	3 603	3 049
	1998	36 043	30 470	3 072	2 501
	1999	31 449	26 879	2 913	1 657
11 月	1997	35 353	29 610	3 129	2 614
	1998	35 246	29 700	3 178	2 368
	1999	30 542	25 978	2 993	1 571
12 月	1997	25 974	21 579	2 492	1 903
	1998	28 934	24 348	2 793	1 793
	1999	27 081	22 921	2 879	1 281

资料来源：工作场所事故通报系统 DATAPREV。

请注意：这些数据并非完整，有待更正。

表 28

1997-1999 年按原因、地区或州分列的工作场所事故数

	年份	共计	原因		
			一般	上班途中	职业病
巴西	1997	421 343	347 482	37 213	36 648
	1998	414 341	347 738	36 114	30 489
	1999	378 365	319 617	36 716	22 032
北部地区	1997	7 334	6 104	799	431
	1998	8 582	6 838	954	790
	1999	8 837	7 276	958	603
朗多尼亚	1997	1 083	900	152	31
	1998	1 343	1 093	183	67
	1999	1 423	1 192	198	33
阿克里	1997	202	175	26	1
	1998	207	177	24	6
	1999	185	139	32	14
亚马孙	1997	2 156	1 722	205	229
	1998	2 426	1 759	273	394
	1999	2 271	1 695	201	375
罗赖马*	1997	57	45	9	3
	1998	73	58	15	-
	1999	81	60	18	3
帕拉	1997	3 312	2 829	318	165
	1998	3 860	3 193	350	317
	1999	4 023	3 475	384	164
阿马帕	1997	183	138	44	1
	1998	199	146	51	2
	1999	200	149	51	-
图康廷斯	1997	341	295	45	1
	1998	474	412	58	4
	1999	654	566	74	14
东北部地区	1997	29 472	23 108	3 399	2 965
	1998	27 196	21 467	3 193	2 536
	1999	24 989	19 667	3 282	2 040
马拉尼昂	1997	766	603	111	52
	1998	868	713	115	40
	1999	826	651	118	57
皮奥伊	1997	462	330	118	14
	1998	488	335	138	15
	1999	599	443	138	18

表 28(续)

	年份	共计	原因		
			一般	上班途中	职业病
西阿拉	1997	3 193	2 371	585	237
	1998	3 243	2 360	619	264
	1999	3 551	2 630	617	304
北里奥格兰德	1997	1 450	1 229	193	28
	1998	1 695	1 431	216	48
	1999	1 613	1 359	214	40
帕拉伊巴	1997	1 500	1 209	173	118
	1998	1 340	1 051	144	145
	1999	1 126	858	166	102
伯南布哥	1997	7 087	5 880	867	340
	1998	6 111	4 948	845	318
	1999	5 924	4 677	870	377
阿拉戈斯	1997	3 409	3 010	295	104
	1998	3 264	2 950	215	99
	1999	2 703	2 406	198	99
塞尔希培	1997	1 284	1 001	136	147
	1998	1 358	1 094	111	153
	1999	1 165	918	116	131
巴伊亚	1997	10 321	7 475	921	1 925
	1998	8 829	6 585	790	1 454
	1999	7 482	5 725	845	912
东南部地区	1997	277 938	227 208	23 958	26 772
	1998	271 499	226 993	22 789	21 717
	1999	242 702	204 579	22 942	15 181
米纳斯吉拉斯	1997	51 494	39 202	3 806	8 486
	1998	48 643	40 051	3 319	5 273
	1999	46 491	39 780	3 771	2 940
圣埃斯皮里图	1997	6 200	5 056	604	540
	1998	5 925	5 070	516	339
	1999	5 646	4 842	561	243
里约热内卢	1997	25 382	20 386	4 095	901
	1998	24 738	19 789	3 806	1 143
	1999	23 272	18 235	3 729	1 308
圣保罗	1997	194 862	162 564	15 453	16 845
	1998	192 193	162 083	15 148	14 962
	1999	167 293	141 722	14 881	10 690
南部地区	1997	91 183	78 669	7 090	5 424
	1998	91 273	79 559	7 162	4 552

表 28(续)

	年份	共计	原因		
			一般	上班途中	职业病
	1999	85 488	74 706	7 277	3 505
巴拉那	1997	30 866	27 266	1 859	1 741
	1998	31 046	27 467	2 240	1 339
	1999	26 857	23 851	2 180	826
圣卡特林纳	1997	21 582	18 954	1 922	706
	1998	23 267	20 490	2 064	713
	1999	23 496	20 571	2 295	630
南里奥格兰德	1997	38 735	32 449	3 309	2 977
	1998	36 960	31 602	2 858	2 500
	1999	35 135	30 284	2 802	2 049
中西部地区	1997	15 416	12 393	1 967	1 056
	1998	15 791	12 881	2 016	894
	1999	16 349	13 389	2 257	703
南马托格罗索	1997	3 218	2 773	355	90
	1998	3 089	2 672	308	109
	1999	3 317	2 871	351	95
马托格罗索	1997	3 194	2 730	315	149
	1998	3 531	3 067	279	185
	1999	3 531	3 146	288	97
戈亚斯	1997	6 113	4 854	906	353
	1998	6 227	4 920	975	332
	1999	6 304	4 902	1 104	298
联邦区	1997	2 891	2 036	391	464
	1998	2 944	2 222	454	268
	1999	3 197	2 470	514	213

资料来源：工作场所事故通报系统 DATAPREV。

请注意：这些数据并非完整，有待更正。

* 关于罗赖马的资料包括在亚马孙的资料中。

表 29

1997—1999 年按原因和年龄段分列的工作场所事故数

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

资料来源：工作场所事故通报系统 DATAPREV。

请注意：这些数据并非完整，有待更正。

* 1997 年，开始将性别变数纳入各单位向工作场所事故通报系统下中央数据库传输的数据中。随着更多的单位采用这些程序，被视为性别不详的案件数目将会逐渐减少。

表 30

1997-1999 年按原因、性别和年龄段分列的工作场所事故数

年龄	年份	记录的工作场所事故数							
		总数				一般事故			
		共计	男子	妇女	不详*	共计	男子	妇女	不详*
总数	1997	421 343	118 349	32 400	270 594	347 482	98 605	15 714	233 163
	1998	414 341	298 399	72 142	43 800	347 738	260 052	48 613	39 073
	1999	378 365	302 684	75 026	655	319 617	265 250	53 751	616
19 岁以下	1997	30 901	8 754	1 643	20 504	27 493	7 581	1 061	18 851
	1998	29 015	21 895	3 813	3 307	25 839	19 839	2 927	3 073
	1999	24 760	20 802	3 892	66	21 987	18 840	3 085	62
20 至 24 岁	1997	73 691	18 818	4 054	50 819	63 969	15 847	1 934	46 188
	1998	74 343	55 808	10 186	8 349	64 881	50 272	6 943	7 666
	1999	69 889	58 642	11 094	153	60 728	52 496	8 088	144
25 至 29 岁	1997	69 500	18 726	4 854	45 920	58 511	15 443	2 158	40 910
	1998	70 973	51 935	11 417	7 621	60 477	45 972	7 579	6 926
	1999	66 198	54 137	11 943	118	56 502	47 945	8 444	113
30 至 34 岁	1997	63 664	17 886	5 070	40 708	52 236	14 670	2 247	35 319
	1998	64 379	46 128	11 696	6 555	53 756	40 081	7 774	5 901
	1999	59 881	47 502	12 270	109	50 508	41 729	8 678	101
35 至 39 岁	1997	54 950	15 866	5 239	33 845	43 807	13 028	2 373	28 406
	1998	55 177	38 459	11 478	5 240	45 007	32 904	7 510	4 593
	1999	51 690	39 933	11 686	71	43 027	34 658	8 304	65
40 至 44 岁	1997	45 172	13 469	4 315	27 388	35 195	11 108	2 065	22 022
	1998	44 571	30 971	9 462	4 138	35 644	25 941	6 165	3 538
	1999	41 976	31 939	9 978	59	34 193	27 148	6 988	57
45 至 49 岁	1997	30 513	9 220	2 903	18 390	23 762	7 762	1 552	14 448
	1998	29 966	20 957	6 185	2 824	24 051	17 428	4 207	2 416
	1999	28 107	21 494	6 582	31	22 894	18 215	4 650	29
50 至 54 岁	1997	17 500	5 616	1 652	10 232	14 010	4 831	1 035	8 144
	1998	17 276	12 189	3 518	1 569	14 103	10 286	2 491	1 326
	1999	15 973	12 090	3 861	22	13 215	10 298	2 895	22
55 至 59 岁	1997	9 298	3 260	732	5 306	7 489	2 827	437	4 225
	1998	9 266	6 817	1 622	827	7 636	5 783	1 153	700
	1999	8 483	6 678	1 794	11	7 098	5 769	1 319	10
60 至 64 岁	1997	3 850	1 288	125	2 437	3 107	1 076	77	1 954
	1998	3 528	2 781	401	346	2 901	2 326	293	282
	1999	3 392	2 906	479	7	2 825	2 462	358	5
65 至 69 岁	1997	1 079	187	21	871	852	155	13	684
	1998	943	738	96	109	784	631	60	93
	1999	833	718	115	-	705	612	93	-
70 岁以上	1997	346	29	4	313	277	25	1	251
	1998	310	224	32	54	272	203	23	46
	1999	289	243	45	1	238	205	32	1
不详	1997	20 879	5 230	1 788	13 861	16 774	4 252	761	11 761
	1998	14 594	9 497	2 236	2 861	12 387	8 386	1 488	2 513
	1999	6 894	5 600	1 287	7	5 697	4 873	817	7

资料来源：工作场所事故通报系统 DATAPREV。

请注意：这些数据并非完整，有待更正。

* 1997 年，开始将性别变数纳入各单位向工作场所事故通报系统下中央数据库传输的数据中。随着更多的单位采用这些程序，被视为性别不详的案件数目将会逐渐减少。

表 31

1997-1999 年按结果分列的已解决的每月工作场所事故数

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

资料来源：DATAPREV、SUB 和工作场所事故通报系统。

请注意：这些数据并非完整，有待更正。

表 32

1997—1999 年按主要地区和州分列的已解决的工作场所事故数

地区和州	年份	已解决的工作场所事故数						
		共计	医疗救助	结果			永久残疾	死亡
				共计	不到 15 天	超过 15 天		
巴西	1997	440 281	56 431	362 712	206 608	156 104	17 669	3 469
	1998	408 987	55 686	333 234	188 221	145 013	15 923	4 144
	1999	393 946	48 948	324 728	187 211	137 517	16 347	3 923
北部地区	1997	5 849	601	4 623	1 234	3 389	492	133
	1998	6 396	755	4 995	1 211	3 784	437	209
	1999	7 007	1 088	5 269	1 481	3 788	464	186
朗多尼亚	1997	1 060	16	939	371	568	71	34
	1998	1 311	15	1 160	377	783	84	52
	1999	1 430	26	1 253	424	829	118	33
阿克里	1997	87	2	74	9	65	7	4
	1998	85	3	72	3	69	7	3
	1999	93	-	66	6	60	21	6
亚马孙	1997	1 062	-	936	2	934	108	18
	1998	1 102	20	1 009	15	994	46	27
	1999	1 420	201	1 143	337	806	61	15
罗赖马	1997	55	-	35	-	35	15	5
	1998	62	1	45	-	45	9	7
	1999	71	2	45	-	45	14	10
帕拉	1997	3 127	583	2 229	698	1 531	258	57
	1998	3 282	712	2 232	646	1 586	263	75
	1999	3 383	780	2 279	563	1 716	220	104
阿马帕	1997	175	-	164	95	69	5	6
	1998	133	-	112	46	66	10	11
	1999	104	-	95	8	87	3	6
图康廷斯	1997	283	-	246	59	187	28	9
	1998	421	4	365	124	241	18	34
	1999	506	79	388	143	245	27	12
东北部地区	1997	30 406	3 191	24 503	9 896	14 607	2 168	544
	1998	27 121	3 255	21 099	8 375	12 724	2 142	625
	1999	25 231	3 049	19 099	7 740	11 359	2 533	550
马拉尼昂	1997	600	9	527	32	495	42	22
	1998	614	6	513	45	468	56	39
	1999	554	8	391	26	365	125	30
皮奥伊	1997	357	1	316	25	291	18	22
	1998	379	-	313	35	278	31	35
	1999	408	17	306	24	282	58	27
西阿拉	1997	3 001	159	2 494	829	1 665	271	77
	1998	3 105	180	2 559	882	1 677	281	85
	1999	3 320	592	2 441	825	1 616	206	81

表 32 (续)

地区和州	年份	已解决的工作场所事故数						
		共计	医疗救助	结果			永久残疾	死亡
				共计	不到 15 天	超过 15 天		
北里奥格兰德	1997	1 401	76	1 172	376	796	119	34
	1998	1 712	85	1 435	646	789	148	44
	1999	1 530	65	1 249	482	767	196	20
帕拉伊巴	1997	1 450	130	1 163	504	659	120	37
	1998	1 249	54	1 023	364	659	136	36
	1999	1 125	35	909	309	600	136	45
伯南布哥	1997	8 743	348	7 761	3 701	4 060	509	125
	1998	6 807	345	5 819	2 565	3 254	501	142
	1999	6 161	329	5 221	2 185	3 036	466	145
阿拉戈斯	1997	2 810	204	2 505	1 734	771	68	33
	1998	2 921	346	2 473	1 768	705	59	43
	1999	2 909	307	2 479	1 855	624	85	38
塞尔希培	1997	1 355	296	940	471	469	62	57
	1998	1 458	413	941	480	461	67	37
	1999	1 248	260	879	444	435	92	17
巴伊亚	1997	10 689	1 968	7 625	2 224	5 401	959	137
	1998	8 876	1 826	6 023	1 590	4 433	863	164
	1999	7 976	1 436	5 224	1 590	3 634	1 169	147
东南部地区	1997	299 627	40 866	245 185	153 957	91 228	11 786	1 790
	1998	270 998	38 125	220 960	139 642	81 318	9 833	2 080
	1999	260 579	37 810	210 834	135 738	75 096	9 940	1 995
米纳斯吉拉斯	1997	54 886	8 565	41 507	23 677	17 830	4 417	397
	1998	49 699	8 877	36 707	21 691	15 016	3 646	469
	1999	50 802	10 682	36 633	23 517	13 116	2 994	493
圣埃斯皮里图	1997	6 081	835	4 616	1 944	2 672	509	121
	1998	5 811	972	4 378	1 805	2 573	338	123
	1999	5 597	1 039	4 137	1 747	2 390	304	117
里约热内卢	1997	24 692	3 380	20 198	8 781	11 417	861	253
	1998	23 253	3 498	18 627	8 166	10 461	765	363
	1999	21 443	3 463	16 417	7 237	9 180	1 219	344
圣保罗	1997	213 968	28 086	178 864	119 555	59 309	5 999	1 019
	1998	192 235	24 778	161 248	107 980	53 268	5 084	1 125
	1999	182 737	22 626	153 647	103 237	50 410	5 423	1 041
南部地区	1997	90 087	11 162	75 976	36 707	39 269	2 256	693
	1998	89 819	12 867	73 640	34 445	39 195	2 509	803
	1999	86 628	6 315	77 049	38 136	38 913	2 469	795
巴拉那	1997	27 698	5 785	20 882	11 035	9 847	763	268
	1998	30 164	7 555	21 468	11 461	10 007	787	354
	1999	28 591	2 104	25 476	15 815	9 661	682	329

表 32 (续)

地区和州	年份	已解决的工作场所事故数						
		共计	医疗救助	结果			永久残疾	死亡
				共计	不到 15 天	超过 15 天		
圣卡塔林纳	1997	23 577	2 466	20 377	10 557	9 820	524	210
	1998	24 261	2 742	20 791	11 212	9 579	510	218
	1999	23 413	1 485	21 128	10 990	10 138	573	227
南里奥格兰德	1997	38 812	2 911	34 717	15 115	19 602	969	215
	1998	35 394	2 570	31 381	11 772	19 609	1 212	231
	1999	34 624	2 726	30 445	11 331	19 114	1 214	239
中西部地区	1997	14 312	611	12 425	4 814	7 611	967	309
	1998	14 652	684	12 540	4 548	7 992	1 002	426
	1999	14 501	686	12 477	4 116	8 361	941	397
南马托格罗索	1997	3 211	52	2 914	1 096	1 818	179	66
	1998	3 095	48	2 783	884	1 899	186	78
	1999	3 290	71	2 904	772	2 132	252	63
马托格罗索	1997	3 147	177	2 684	1 124	1 560	170	116
	1998	3 484	257	2 919	988	1 931	171	137
	1999	3 278	255	2 734	809	1 925	161	128
戈亚斯	1997	5 566	277	4 867	2 142	2 725	337	85
	1998	5 894	287	5 067	2 237	2 830	396	144
	1999	5 927	255	5 142	2 150	2 992	402	128
联邦区	1997	2 388	105	1 960	452	1 508	281	42
	1998	2 179	92	1 771	439	1 332	249	67
	1999	2 006	105	1 697	385	1 312	126	78
不详	1997	-	-	-	-	-	-	-
	1998	1	-	-	-	-	-	1
	1999	-	-	-	-	-	-	-

资料来源：DATAPREV、SUB 和工作场所事故通报系统。

请注意：这些数据并非完整，有待更正。

158. 巴西有关每周带薪休息时间的立法载于《联邦宪法》、第 605 / 49 号法和《综合劳工法》。所有这些立法都规定，工人不管从事什么工作，都有权享受每周连续 24 小时的带薪休息，这种休息时间应当优先安排在星期日。上述立法还列出一些工作，由于公司的技术要求，这些工作必须在星期日继续进行，属于这种情况的，规定允许在休息日进行须完成的工作。例如牛奶公司或港口服务部门。这意味着，必须按照 1949 年 8 月 12 日第 27048 号法令批准的条例，实行所有雇员轮班制，安排工人在不同的休息日休息。

159. 随着时间的推移，该表不再能够满足时代的需要，特别是对于法令没有专门提到的超级市场或超大型商场的要求而言。此外，在大城市中心，商业关系日益复杂化，很明显社会要求一些机构在

星期日继续开门营业。为此，通过了第 99467 / 90 号法令，规定只要签署了这方面的集体协定或协议，一般允许零售商店在星期日营业。

160. 为了给商业注入活力和创造零售业就业机会，政府于 1997 年 8 月 7 日发布了第 1.539-34 号临时措施。第 6 条规定，在整个零售业，只要遵守工作场所保护标准和有关商业场所营业时间的城市法律，便可以在星期日营业。这项措施保留了工人的保障权利（安排其他休息日、规定一天的工作时间和休息时间）。临时措施将其他决定留待各市做出，如商业机构的确切营业时间，从而尊重了《宪法》中赋予各市的权利。

161. 在颁布 1997 年 9 月 4 日第 1539—35 号临时措施⁵时，全国零售业工人联合会向联邦最高法院对该措施提出质疑，声称第 6 条违反宪法。联邦最高法院通过 1997 年 9 月 25 日宣布的第 121 号公报（ADIN 1675）初步裁决该法令暂缓生效。后来关于立即就这个违反宪法问题采取行动的请求被认为无效，已发布的初步禁止令随后就被废止了。联邦政府一直在关注着这些司法方面的发展情况，因此决定修改第 6 条的措辞。这项工作通过 1997 年 10 月 2 日第 1539—36 号临时措施得以完成。新案文内容如下：“根据《宪法》第 30 条第一款之规定，从 1999 年 11 月 9 日起，普遍允许零售机构在星期天营业。单独条款。每周带薪休息时间必须每四周至少安排一次在星期日。所有其他旨在保护工人的准则和 / 或通过集体谈判或协议达成的其他决定必须继续得到尊重。”

162. 《联邦宪法》第 30 条第一款提到各市就涉及当地利益的事务立法的权力。将新的单独条款加到该临时措施中，是为了确保它完全符合《宪法》，因为《宪法》要求最好将每周休息时间安排在星期日。这样，被要求在星期日工作的零售业工人最多每四周应有一次被轮换，以确保其休息时间为星期日。

163. 国会还没有将该临时措施变成法律，因此联邦政府每月都要用上述确切措辞重新发布该措施。

164. 要保证所有工人每周有休息时间；如果要求工人在星期日工作，就要准备好轮班表。如果不可能执行轮班表，例如戏院的演员或类似情况下的其他人，根据 1978 年 5 月 24 日第 6533 号法律第 10 条第九款的规定，每周必须保证安排另外的休息时间。

165. 1998 年《联邦宪法》规定，所有城市、农村、特殊类别或帮佣工人都有权享受年度休假，休假期间报酬至少比正常工资高三分之一（第 7 条，第十七款）。增加三分之一的月工资是为了让工人有一些额外的收入，使他们能够更好地与家人一起享受年度休假。

166. 《综合劳工法》第 129 和 130 条也保证所有工人在雇用合同生效 12 个月之后，有权享受假期，假期长短依工人的勤勉程度而定。

167. 在 12 个月期间缺勤不超过五次的工人有权享受连续 30 天的休假。如果工人缺勤在 6 至 14 次之间，休假将减少到连续 24 天，如果工人缺勤 15 至 23 次，他们有权享受连续 18 天休假。如果工

人缺勤 24 至 32 次，他们有权享受 12 天休假。任何工人如果没有正当理由缺勤超过 32 次，将无权享受该期间的休假。法律规定一经生效，工龄的计算包括将休假时间在内。为了使巴西的法律框架适应劳动力市场的要求，巴西政府于 1998 年 8 月 6 日通过了第 1709 号临时措施，规定了非全日工作制度。非全日工作每周不得超过 25 小时。目前，2000 年 7 月 26 日第 1952-26 号临时措施已经生效。

168. 非全日工作要求制定新的标准用于确定休假时间，标准如下：每周工作 22 至 25 小时者休年假 18 天；每周工作 20 至 22 小时者休年假 16 天；每周工作 15 至 20 小时者休年假 14 天；每周工作 10 至 15 小时者休年假 12 天；每周工作 5 至 10 小时者休年假 10 天；每周工作 5 小时或更少时间者休年假 8 天。根据这项制度，不允许加班，不可分多次休假，雇员不得用休假换钱。如果雇员在 12 个月的期间内无正当理由缺勤超过七次，相应的休假减半。

169. 传统上巴西每周工作时间为 44 小时。但组织较好的工会特别是在汽车部门，要求每周工作 40 小时，以有助于保护现有的工作岗位（一些集体讨价还价的谈判导致签署了此类协议）。

170. 目前，正常的工作日为八小时。现行的法律规定了特殊类别工人的例外情况，如银行部门的工作人员、电话员、职业音乐家、电影院管理者、海运工人、矿工、铁路工人、新闻记者、医生等等。可以通过雇主和雇员签署协议或通过集体谈判，将工作日再延长两个小时。

171. 联邦立法试图阻止过度利用加班，规定加班最低小时工资高于正常小时工资 50%。如果一天的加班通过减少第二天的工作得到补偿，就可以放弃加班的额外工资。尽管如此，工作日的时间总共不得超过 10 小时。对于需要一天 24 小时作业的工业活动来说，规定每 6 小时轮班。根据集体谈判的结果，按轮班表上班，每班可能长达一天八小时。

172. 由于医院等场所的某些活动的单一性，通过集体谈判采用了一种工作 12 小时、休息 36 小时的制度。对于保安人员而言，可能是工作 24 小时，休息 72 小时，只要劳工法学支持这种决定。

173. 工作场所检查和审查办公室在去公司检查其他工作场所文件时，负责对工作场所合同规定的休息时间进行例行审查。

174. 2000 年 1 月至 7 月期间，登记了 6 237 起有关休假或休息时间的指控，占同期提出的对工作场所检查指控总数的 11.47%。这些指控是在对 4 779 家公司检查之后提出的。多数违规行为是在农村地区发现的，主要是发现人们像奴隶一样地劳动或在有辱人格的条件下工作。

175. 受影响最严重的工人总是那些没有正当工作文件的人。由于他们所享有的权利没有在工作文件中登记，检查人员难以核实过去这方面的违规情况。为了更有效地保护农村地区工人的权利，我们目前正在研究替代措施，并发起了一个方案，鼓励采取适当的解决办法，以便建立正式的雇用关系。在此框架内，我们听说在巴拉那州的罗兰迪亚市，农场主自 1997 年以来采用一种集体雇用农村临时劳动力的制度。

176. 1999 年 7 月，工作场所检查秘书派出一批工作场所检查员和审查员了解罗兰迪亚的这种试验。人们认为这种合同能够满足农村地区雇主和雇员的需要，随后马上开展了一个项目，在全国宣传推广这种雇用形式。

177. 另一个重要的制度是所谓的“农村雇主联盟”，最初也称为“雇主联盟”或“代表雇主集体管理的雇员登记簿”。这些制度为了直接和共同雇用农村工人这个唯一目的，将农场主和个人联系在一起。其中一个农场主受权雇用和管理所有农场主共用的劳动力。在巴西，促使农村生产者作为雇主共同分担责任的关键因素是法律保障这种劳动关系的低廉的受托管理费用。在农村地区寻求外包劳动的企图往往受到法律的制约，特别是在有关工作是雇主的主要工作时。这种情况已导致几起诉讼正在进行，并导致巨大的劳务责任。现在，国家通过劳工和就业部的检查以及通过联邦公共部和劳工法院加强了控制，从而为允许建立和实施这种新的雇用制度作好了准备。

178. 社会保障立法规定作为法律实体的雇主和作为个人的人对该系统缴纳的款项是有差别的。法律实体支付的社会保障缴款（或工薪税）以付给工人的薪酬为基础，而个人支付的社会保障款是农业产品销售额的反映。不可否认，后一种缴款要低些。农村雇主作为个人只向社会保障系统缴纳其销售额的 2%，如上所述，而作为法律实体的雇主将被收取工人工资的 20%。其他工薪税（称为为第三方缴的税）也有差别。对于农村地区的个人而言，必须留出 2.5%作为教育工资，并向农村发展部全国农垦和土地改革研究所缴纳 0.2%。对于农村地区的法律实体，除了上述两种税外，还必须向全国农村学徒服务社缴纳 2.5%。

179. 在巴拉那的罗兰迪亚进行的开拓性试验涉及大约 170 个农场主 / 生产者和 860 个工人。劳工和就业部将这种模式扩展到包括米纳斯吉拉斯和圣保罗两个州。已在米纳斯吉拉斯建立了十个农村雇主联盟，总共包括 320 个农村生产者，在圣保罗，除八个联盟外，还有三个联盟正在组建中，总共包括 364 个农场主 / 生产者。在米纳斯吉拉斯，有 3 128 个雇员登记，在圣保罗有 5 640 个。

180. 农村地区雇主和工人之间直接的劳动关系得到保证，这为近期在执行休息时间立法方面可能取得进展扫清了道路。

第 8 条

181. 应当提及下列有关国际文书，经济、社会、文化权利委员会在其准则中要求提供有关这些文书的资料。

- (a) 《公民及政治权利国际盟约》。巴西已签署《公民及政治权利国际盟约》，并于 1992 年 1 月 24 日批准该盟约。该盟约于当年 4 月 24 日在巴西生效。由 1992 年 7 月 6 日第 592 号法令颁布。1994 年，向人权事务委员会提交了初次报告（CCPR/C/81/Add.6, 1995 年 3 月 2 日）。按照盟约规定，正在起草一份定期报告。

- (b) 1949 年《劳工组织组织权及共同交涉权公约》（第 98 号）。巴西于 1952 年 11 月 18 日批准该公约。1999 年向劳工组织提交了适用该公约的最新报告。同年 4 月，劳工组织向巴西派出一个技术咨询代表团，确认在集体谈判方面取得的进展。要求巴西政府在下一份文件中说明为促进在自给自足政策和公共基金方面的集体谈判而采取的各项措施，因为它们不是该国核心职能的组成部分。它还要求提供有关明文废除《综合劳工法》第 623 条的情况，该条规定公约或协定中凡违背政府有关财政经济政策或现行工资政策规则的条款均无效。
- (c) 1948 年《劳工组织结社自由及保护组织权公约》（第 87 号）和 1978 年《劳工关系（公务人员）公约》（第 151 号）。

巴西还没有批准这些公约。

182. 在巴西，法律并不要求建立工会。结社自由和组织工会自由是 1988 年《联邦宪法》中规定的权利。《宪法》在第 5 条第十七至二十分项中就自由结社作了规定。⁶根据《联邦宪法》第 8 条第一项，这些规则也适用于组织工会。⁷

183. 1937 年，当时实行的《联邦宪法》采取意大利组织工会的社团主义模式，按经济和职业类别对工会规定特别的限制，须由国家承认，并要求社团须凭特许状正式成立，通过强制性缴款筹集资金。

184. 1988 年《宪法》取消了须有特许状方予承认的要求，并规定共同缴款。如今，工会只须在劳动和就业部登记，该政府机构核实工会是否符合第 8 条所规定的条件。1988 年《联邦宪法》还取消了国家对工会的控制，以前，是否承认工会和工会如何运作全凭政府机关人员的专断。可以毫不含糊地说，新宪法建立了以前巴西工会主义者所不了解的自由环境。不过，应当指出，关于工会自由问题需要对宪法条文本身加以修改。事实上，上述第 8 条仍沿用了一些与对国家劳工关系制度下的工会模式施加的同样限制——规定一个工会只能代表一个经济或专业类别和要求按《宪法》第 8 条第二和第四项的规定强制缴款。⁸

185. 关于这一点，巴西政府希望再次提到《劳工组织第 87 号公约》。为了促进充分的工会自由，政府向国民议会提交了上文提到的第 623 / 98 号《宪法修正案》。宪法修正案的目的是：自由建立工会而不必满足专业或经济类别的标准，以及自由决定加入与否；终止因强制性加入工会导致的代表权的垄断，预计将通过一部法律，这部法律对于从工会制度过渡到工会自由非常重要；抑制所谓的共同缴款，代之以会员大会批准的缴款；审查管理机关，继续以劳工法院作为应当事方共同要求处理集体经济纠纷的任择仲裁者，如果涉及公共利益，可能作出对劳资争议具有约束力的仲裁；在对个别争议进行调解和调和之前提起司法以外的控诉。一旦国民议会通过该提案，巴西将完全符合《劳工组织第 87 号公约》的规定，并具备充分实施集体谈判的制度上的适当条件。

186. 目前，在符合同一领土单位每个经济或专业类别仅设一个工会的限制的情况下，至少有五个工会就可以建立工会联合会。在符合上述要求的情况下，建立工会联盟至少需要三个联合会。在巴西立法中，不存在对工会代表实体加入国际工会组织的障碍。

187. 关于工会如何运作，《联邦宪法》第 8 条还是基本的条文，其中规定保障结社自由和开展工会活动的自由，如成为会员或继续作为工会会员的自由（第五项），工会强制性加入劳工集体谈判（第六项）和保证申请或当选担任工会官员职务的工会会员的就业，直到任期结束一年之后（第八项）。工会还享有成为类似国际组织成员的自由。

188. 对组织工会权利的限制受宪法中关于工会独特性原则的制约，例如，其中禁止建立公司工会。除军人外，包括公务员在内的所有其他工人都有权成为工会会员。《宪法》第 42 条第 5 款规定禁止武装部队成员及联邦和州的军人、军事警察和军事消防人员结社。

189. 目前，对于巴西的工会结构没有确切的统计数字。根据劳动和就业部提供的数据，1931 年至 1988 年 10 月期间（在这期间，国家控制工会的建立和运作），在巴西大约有 10600 个此类机构得到承认。在通过现行的 1988 年《宪法》之后，直到 1999 年，估计大约建立了 6000 个工会，如今总共有 16 500 个代表着各个专业和经济类别的机构。

190. 工人罢工的权利在《联邦宪法》介绍性条款至第 9 条中得到保障。⁹ 另一方面，第 9 条第 1 款指出需要一部具体的法律来对必需的服务或活动和以何种方式满足人民的迫切需要作出规定。1989 年 6 月 28 日第 7783 号法对这条宪法规则作了具体规定，其中第 10 条规定了必需的活动和部门，对这些活动和部门适用的限制也是《经济、社会、文化权利国际盟约》第 8 条所承认的。¹⁰

191. 上述法律第 11 条规定，从事被认为是必需的服务或活动的，工会、雇主和工人有义务保证在罢工期间提供这些必需的服务以满足社区的迫切需要。该条还澄清了“迫切需要”的概念，迫切需要系指那些如不提供意味着对人民的生存、健康和安全即将造成危险的需要。如果没有提供这些必需的服务，公共当局有责任确保这些必需服务的提供。此外，该条还规定，从事必需服务或活动的，罢工工时工会或工人必须在罢工前至少 72 小时将该决定报告雇主和用户。

192. 该条例还预先规定，通过工人与雇主之间达成协议，保留这些雇员以便防止罢工造成对财产、机械和设备不可弥补的损害，并有可能在罢工停止之后立即恢复公司业务。

193. 《宪法》第 9 条第 2 款告诫说，滥用罢工权利将使责任者受到法律惩处。第 7783 号法律将滥用罢工权利描述为不管罢工是否合法，在签署协议、契约或劳资争议法庭在相关判例基础上作出裁决之后继续停工，便是不遵守所载规则。

194. 因此，所有类别工人的罢工权利都得到保证——如前所述，军人除外——但须服从有关特殊服务或活动的条件。《联邦宪法》还承认公务员有这种权利，一部补充法律规定了有关条件和限制

（第 37 条，第七项）。如果没有关于这一宪法条款的规则，那么，根据类推原则，适用第 7783 号法的规定。

195. 自恢复民主体制和实施 1988 年《宪法》以来，国内法律制度广泛地确保罢工的权利，这项权利已得到自由行使。

第 9 条

196. 按照委员会建议，报告要论述社会保障问题，关于这个问题的国际文书，巴西政府提及：

- (a) 1952 年《劳工组织社会保障（最低标准）公约》（第 102 号）；1964 年《工伤津贴公约》（第 121 号）；1967 年《病残、老年和遗族津贴公约》（第 128 号）；1969 年《医疗和疾病津贴公约》（第 130 号）。巴西关于社会保障的立法一直在不断变化，以便提供比这些公约所考虑的措施更大的保护，这些公约是几十年前拟定的。这正是巴西为什么对这些公约一个也没有批准的原因；
- (b) 1988 年《劳工组织关于促进就业和失业保护的公约》（第 168 号）。巴西于 1993 年 9 月 23 日批准了这一公约。最近一份报告于 1998 年提交劳工组织，专家委员会已收到该报告但没有作出评论。

197. 在就巴西的社会保障作出详细评论之前，巴西政府认为有必要向经济、社会、文化权利委员会说明一些观点，表明巴西对这件事的认识和它坚定地致力于不加区别地履行对所有人的承诺。

198. 多年来，建立工人保障网络是国家重点关心的事项之一，社会保障体系在该网络中发挥重要作用。

199. 诸如连续不断提供的社会保障体系等保护工人的体系需要大量资源和义务。为了使该体系年复一年存在下去，每个参与者必须在参与经济活动时缴纳其部分收入。因此，该体系的资金来源以受益人就业期间的缴款为基础。如果一个公民领取养恤金而在任何时间都没有缴过款，将由整个体系支付账单，因为必须从其他缴款者那里取得资源。

200. 同时，必须根据每个人的能力确定缴款额，福利必须与缴款额成正比。这就是平等的原则。如果不那样做，某些人或某些群体就会享受他们没有适时为之缴款的福利。

201. 在某种程度上，最终确实会在体系内进行某种收入分配。但这种分配的方向必须正确，须按照体系的规则使购买力较低的人受益。帮扶贫困者是一条加强社会凝聚力的准则。然而，如果认为社会保障体系实质上是减少社会差异的机制，那也是错误的。

202. 如普遍性原则所表明的那样，每个社会成员必须得到社会保障体系的保护，因为社会风险影响到每个人，因此只保护一些群体而不保护另一些群体是没有道理的。该原则允许国家强制人们加入该体系，以便这种保护惠及全体人民。

203. 公正的意识要求实行标准化，以便所有参与者的福利都是相同的。如果规则对不同专业类别加以区分或有益于一些人而损害其他人，而不提出人们所理解和接受的理由，这是完全不能接受的。

204. 根据定义，社会保障体系取决于难以预测的可变因素。这些可变因素可能与人口统计有关，也可能与相关年份的经济活动水平或劳动力市场变化有关。很难准确评估给予津贴的期限，如果按照目前所有的人口和劳动力市场变化的话，这种筹资形式将足以连续支付津贴。

205. 研究这些问题的专家、精算师和人口统计学家利用平均值，并分析领取养恤金者的概况，以便能够发现趋势。他们分析了体系规则的财政影响，力图为现有的津贴制定合适的筹资计划。如果津贴增长而没有适当的资源来平衡，则可能导致整个体系陷入停顿。

206. 财政和精算平衡¹¹是必要的，不仅是为了对每月向该体系缴款并期望将来享受津贴的人提供保障，而且是为了保证向过去缴款的人支付津贴。因此，进行精算考虑的是几代人的利益。

207. 如今，世界每个国家都采用社会保障法律，这种法律最早于十九世纪末期出现于德国，自那时起逐步普及。多数国家都采取一种基本的普遍性社会保障体系，并以公共或私人退休体系作为补充。在两种体系中，个人缴款都是养恤金的基础，主要标准之一是年龄限制。几乎所有国家都有针对公务员和军人的特殊制度，其标准不同于针对所有其他工人的标准。

208. 年龄限制是几乎每个国家的社会保障体系采用的准则；在这些国家中，只有七个国家以工作时间作为退休的依据，只有巴西不以从劳动力市场退休作为支付养恤金的条件。

209. 多数国家规定了领取养恤金的最低缴款期限，这一要求在巴西称为 *carência* 或宽限期。此外，在多数国家，公共社会保障体系支付的养恤金最大数额始终限制为少于最后工资额。

210. 多数国家的法律中还有一个要素，即适用于公务员和军人的特殊养恤金计划，条件是公务员必须是专职为国家服务。

211. 在就社会保障体系进行辩论的全过程，对经济全球化的批评是反复出现的主题。巴西政府认识到当今全球化确实存在，并力求提高其在国际市场的份额和加强生产体系。尽管如此，人们日益担心普遍全球化可能给一些部门和社会阶层带来负面影响，包括一般的人权，特别是影响经济、社会及文化权利的充分实现。从这个角度出发，巴西政府坚持认为全球化必须对称，并越来越多地考虑其对伦理和人的影响。

212. 巴西的社会福利结构以国会议员埃洛伊·查韦斯在 1923 年开展的一个项目为基础，该项目通过第 4682 号法令导致建立了铁路职工退休和养恤基金。这样，这些工人及其家属有权享受医疗、特价药退休和养恤金。然而，这个体系非常不全面，其结构非常脆弱。“养恤基金”由各公司组织，常常达不到建立保险基础所需的接受者数目——换言之，缴款者人数不足以建立确保支付长期津贴的收益流。1923 年的项目采用了社会保障体系的两个普遍原则：缴款性质和年龄限制。

213. 应当注意，上述法令确定的 50 岁年龄限制高于 1920 年代出生的巴西人的预期寿命。虽然没有那十年的人口统计数据，但可以根据地理统计局估计的 1950-1955 年的数字得出结论，当时在巴西，出生时的预期寿命是 49 岁左右。

214. 下表列出 1950—2015 年期间估计和预测的巴西人出生时的预期寿命。委员会也可以利用这些数据来评估巴西人预期寿命的持续提高情况，这是《国际盟约》所涉及的经济、社会和文化权利的一个方面。

215. 以 1920 年代建立的公司养恤基金为基础的社会保障体系成为其他经济部门采用的模式。

216. 退休和养恤基金精算表中的错误反映在资产净值的组成中。技术上失误的管理使得不能随着基金的增长和津贴数目的增加而保护基金的财务安全。

表 33

估计和预测，1950-2015 年期间出生时预期寿命¹²

期间	男子	妇女
1950-1955 年	49.32	52.75
1955-1960 年	51.60	55.38
1960-1965 年	54.02	57.82
1965-1970 年	55.94	59.95
1970-1975 年	57.57	62.17
1975-1980 年	59.54	64.25
1980-1985 年	60.95	66.00
1985-1990 年	62.30	67.60
1990-1995 年	63.54	69.10
1995-2000 年	64.70	70.40
2000-2005 年	65.74	73.60
2005-2010 年	66.47	72.60
2010-2015 年	66.84	73.40

资料来源：CELADE/巴西地理统计局，巴西。《Estimaciones y Proyecciones de Población, 1950-2025, Fascículo F/BRA》，1994 年 7 月 1 日，第 65-76 页。

217. 巴西社会保障体系第一次财政和行政危机发生在 1930 年，当时该体系正在重组，实际上包括各个类别的城市工人。在随后的年份里，建立了六个大型全国性协会，以取代这些养恤基金。协会不再按公司组织而是按职业类别或一些相关职业组织。自 1930 年代以来，法律仍坚持必须采取缴款方式和 50 岁的年龄限制（1960 年提高到 55 岁）。

218. 1930 年代的改革规范了公务员的退休问题，主要就因年龄或病残原因退休作了规定，津贴与工作时间成正比。这是一个创新，因为在此之前，一直对某些公共服务类别和军人实行部分保护制度。1941 年，根据第 3094 号法令制定的《军人法》合并了军人的养恤金体系。

219. 随后，私营部门工人的社会保障体系经历了法律和制度的逐步统一过程。公司养恤“基金”和协会的成本核算与津贴计划根据《社会保障基本法》进行了统一，最后实施了由国家社会保障协会管理的现行一般社会保障体系。

220. 在新的体系开始时，由于缴款工人数目远远高于不从事经济活动的领取者数目，出现了现金正结余。从 1986 年到 1988 年，由于实施单一分散保健体系，出现了从社会保障到保健部门的更多转移。从 1988 年到 1993 年中期，向单一保健体系转移额占征收的所有工薪税的 15%。

221. 最近的一种做法是社会保障体系普及化，即为每个人提供社会保护，不管他是否从事经济活动。巴西社会保障立法存在以来的头 40 年，特别关心城市工人。只是在 1963 年才制定了《农村工人法规》，它提供的津贴与今天实施的结构基本相仿：病残和老人的退休金、受益人死亡情况下的养恤金、医疗和补充保健、丧葬补助和疾病津贴。农村工人的退休与工作年限无关，只在 65 岁以后才退休；养恤金相当于国家当时实行的最高档最低工资的 50%。立法还涉及与工作有关的伤害，引进了新的疾病津贴和社会福利，也包括农村雇主这一类别。在 1971 至 1975 年期间，通过采取一系列法律行为，包括出台各种补充法律和成文法以及管理法规，发展了一种新的体系。

222. 直到此时，农村地区采取的措施相对于城市居住者得到的津贴可以说是非常有限的。从一开始，巴西普及社会保障就因严重扭曲而受到损害。主要扭曲是作为社会保障体系普遍原则的个人缴款没有得到遵守。农业部门没有承担社会保障服务费用的组织和财政条件，这种服务持续下去依赖的是从城市部门转拨资源。

223. 由于对服务时间的“对等计算”机制，这种机制使得能够以不缴款工作时间为基础成指数倍地增加允许享有的津贴，因此发生了许多扭曲。举例来说，一个人从 14 岁开始工作，但他在 40-41 岁之前没有缴纳社会保障金，40-41 岁时支付了最低限缴款额。随后，这个人在城市地区得到一份工作，连续 36 个月支付最高缴款额。使用对等计算方法，这个人甚至可以在 50 岁以前退休。

224. 1974 年，公司的临时工被列入社会保障体系。70 岁以上不享受社会保障的病残者，现在有权终生每月得到一笔补助收入，不管他是否缴款。建立了产妇津贴和家庭帮佣补助，同时将工伤津贴

扩展到农村雇员。现在社会保障体系还包括自营职业者和企业家，强制性地要求他们通过个人定期缴款而加入。

225. 由于普遍性原则，这种覆盖范围的扩大有相当一部分没有考虑到体系的财政经济平衡。许多津贴是在没有相应部分缴款的情况下发放的。鉴于多数新的津贴需要立即付款，而没有最低限的宽限期，保险费和风险之间的比率不公平。有些是在批准新的相关法律之后立即支付的，因此，根本没有宽限期。

226. 只有在该体系存在大量财政储备的情况下才有可能增加津贴的发放。这是巴西社会保障体系的一个重大战略性错误。

227. 最近，农村部门社会保障帐户的支出是原来的三倍。在没有相应的筹资来源情况下，大约有 450 万农村领取养恤金者和受益人立即得到全额最低工资而不是一半工资。将津贴扩展到农村工人，并将津贴基础确定为最低工资，尽管这是一项重要的社会成就，但这些津贴仍然缺乏财政上可行的坚实基础，还没有进行调查研究以提出替代办法。

228. 农村津贴的筹资计划的基础是，缴纳零售农产品毛收入和农村工人薪金的 2.5%，这显然是不够的。事实上，农村地区的缴款被认为是微不足道的。例如，1996 年，缴款额只占农村津贴总支出的 8.2%左右。

229. 农村部门的退休年龄已经降低，男子从 65 岁降低到 60 岁，妇女从 60 岁降低到 55 岁。暂时取消了向农村被保险人收取缴款，并采取了某些证明是农村工人的特殊形式。曾经有一度只要是农村生产者的子女就有资格被列入农村部门，这导致城市地区和公共服务部门的早退休现象，从而给整个体系带来很高的成本，而受益人却不用缴款。

230. 最低工资被用作继续支付津贴的基础。保证老人终生有月收入，残疾人每月有收入的前提是证明属于低收入者。所有津贴都根据发放津贴那天相对应的最低工资数重新计算。

231. 在分析社会保障发展状况和目前正在讨论的问题时，必须考虑的另一个重要方面是单一法律体系的建立，这一体系随后扩展到根据《综合劳工法》签约并在独立的基金会管理部门工作的雇员；他们也有权得到全额养恤金、稳定的收入和先前限于法定公务员的其他津贴。

232. 在巴西社会，有各种各样的公务员社会保障体系：联邦、州和地方各级；私人、开放式和封闭式补充体系；以及针对议会、司法人员和司法部的特殊体系。它们的运作都平行于全国社会保障协会管理的一般社会保障体系。多种发放津贴的体系和标准增加了社会保障体系的运营成本，不利于打击欺诈，并在某种程度上为特权和歧视打开了方便之门。

233. 社会保障体系目前是在简单的分担基础上运作，即从事经济活动者必须为现今不从事经济活动者付费。这样，当年获得的全部社会保障收益用于支付津贴。没有积累将来使用的“储备”。分担制度意味着，在当前缴款者将来不从事经济活动时，将确保用后化工人的缴款向他们支付津贴。

234. 1950 年代，有八个缴款者为一个领取养恤金者提供资金。1970 年代，这一比例为 4.2 比 1。1990 年代，2.3 个人为一个领取养恤金者工作。到 2020 年，如果继续按照目前的标准，这一比例将是 1 比 1。这种趋势因巴西发生的人口统计变化，即人口的平均年龄呈上升趋势而恶化。随着出生率下降和预期寿命上升，到 2020 年，年长公民（65 岁以上）与总人口的比例可能达到 7.7%。如果考虑到 1970 年这一百分比是 3.1%，这一点给人的印象就更深刻了。

235. 巴西社会保障体系目前的情况助长不正当地重新分配收入，这是政府坚持改变这种情况的主要原因之一。值得一提的例子是以工作时间为依据的退休制。统计数据表明在此制度上退休的人拥有稳定的工作或很少改变工作。基于工作时间退休往往成为高收入阶层能够早退休的一个原因。对于进入劳动力市场较困难的低收入阶层来说，获得这种好处非常困难，因为其中多数人在正规和非正规市场之间徘徊。许多人甚至不能提供缴款期限的证明。因此，尽管初衷是好的，但工作时间机制鼓励早退休（78.3%的男子和 83.9%的妇女不到 55 岁就开始领取津贴）。这已成为一种补充收入，因为与采用这一标准的其他六个国家不同，只有巴西不要求受益人从劳动力市场退出。

236. 领取养恤金的平均年龄较低提高了巴西男子和妇女领取社会保障津贴的预期期限；这种期限比经济合作与发展组织（经合组织）各国要长，而经合组织成员是世界上最富裕的国家。1993 年，拉丁美洲人口统计中心（拉美人口中心）指出，平均而言，经合组织国家的男子领取津贴的时间为 15.2 年，而巴西男性养恤金领取者领取养恤金的时间为 17.5 年。同样，经合组织国家妇女领取养恤金的时间为 18.6 年，而巴西退休妇女领取养恤金的时间为 20 年。

237. 不可否认，社会保障赤字问题事关重大。1992 年，从薪金中收取的社会保障缴款足以支付社会保障体系的津贴、人事和费用支出，并允许将此种收入的大约 15%转给保健部门。如今，收取的社会保障款项甚至几乎不足以支付津贴。不足部分加上人事和费用开支，全部由来自财政（所得税和为社会保障筹资的 COFINS 税）、金融投资收益和现金余额的拨款支付。1996 年，根据在一般物价指数基础上按 1996 年 12 月降低的物价得出的数据，社会保障收益净额（总收款额减去对第三方的拨款）为 415 亿克鲁塞罗，而总支出为大约 500 亿克鲁塞罗。其他社会保障来源拨款为 31 亿克鲁塞罗，其中 20 亿克鲁塞罗来自 COFINS，9.005 亿克鲁塞罗来自财政稳定基金。

238. 社会保障收益承受的压力非常大，这尤其反映在当前领取津贴者数目和最近几年津贴平均数额的增长上。1991 年，当时领取津贴者数目为 12 473 738 人；1996 年，这一数字上升到 16 586 267 人，四年的时间内增长 33%。农村领取津贴者数目增长更快：1991 年，农村当时领取津贴者为 4 103 089 人；1996 年，这一数字已经达到 6 390 401 人，也就是说，仅在四年时间内就增长 55.8%。

239. 社会保障养恤金平均数额也有大幅增长。1988 年，城市社会保障津贴平均数额是最低工资的 1.37 倍。1995 年，平均数额已经相当于最低工资的两倍左右，而 1996 年，这一数额为 246.80 克鲁塞罗，达到最低工资的 2.2 倍。在农村地区，1988 至 1995 年期间社会保障津贴的平均数额翻了一番，从最低工资的 0.52 倍上升到最低工资的 1.01 倍。1996 年，这一数额达到 114.00 克鲁塞罗，为最低工资的 1.02 倍。

240. 1995 年 5 月，政府决定对社会保障津贴调整 42.8%，1996 年 5 月调整 15%，津贴基数继续呈上升趋势，1994 年 6 月至 1996 年 12 月之间实际增长 22.5%。

241. 同样，从 1994 年 7 月至 1996 年 12 月，津贴平均实际数额从“实际计划”开始时的 166 克鲁塞罗增长 19.3%，达到 198 克鲁塞罗。

242. 赤字占目前国内生产总值的 4.2%，相当于 300 多亿克鲁塞罗，或七倍于预计征收的金融交易税。这是估计到 2030 年社会保障帐户的赤字数。如果该体系维持不变的话，预计出现赤字的趋势是不可避免的，即使假设经济状况令人乐观。

243. 因此，巴西社会保障体系的改革势在必行。这种改革总是涉及对社会性质、公平和公正方面的考虑以及如何改进国家在社会发展与促进和保护人权等基本方面的作用。

244. 巴西政府是根据前段所述原则看待社会保障体系的改革问题的。政府已向国民议会提出修正宪法的提案，其主要目的是通过消除目前巴西社会保障体系中存在的特权和扭曲现象进一步促进社会公正。政府努力通过提议的措施，保障领取养恤金者和即将退休者的权利。这些措施将使社会保障体系摆脱不稳定的状况，实现可持续的平衡。

245. 然而，这些措施只能在中长期产生重大效果，因为政府选择采取保护人们既得权利的方案。这种做法并没有彻底摆脱当前基于简单分担和明确规定福利的公共体系。借鉴其他国家的经验，政府打算用强制性私人模式来取代当前的体系，这种模式的基础是将个人储蓄帐户上的缴款资本化。政府选择的策略是逐步和不断地调整当前的模式，更加注重在较先进国家社会保障体系中起主导作用的普遍原则。

246. 将继续对私营部门所有工人的公共和强制性的一般社会保障体系进行改革。与此同时，政府将鼓励建立公司赞助的补充养恤金计划——可能需要雇员和雇主同时缴款。对于希望建立储蓄方案以补充其退休收入的工人，也将出台鼓励措施。改革建议对缴款和支付津贴采取类似的标准，减少目前各种体系间存在的差异。从业务角度看，这些体系将继续分离，但将采取与一般社会保障体系类似的财务和社会标准。

247. 公务员将继续有一个特殊体系，他们不纳入一般社会保障体系。政府建议为公务员建立一个特殊养恤基金，用公务员本人和中央政府的缴款来维持。军人和公务员将有一个特殊养恤基金，并且

由于其职业的特殊性，他们将享有最低工资和因人而异的养恤金数额。养恤金领取者和受益人从两种体系中取得的权利都将受到尊重。国家和地方的社会保障规则将继续存在，但须受联邦立法的制约。

248. 一般社会保障体系将继续采用简单分担制度。政府认为利用提议的标准，长期社会保障将不仅能够成功地克服目前的财政困难，而且还能够积累储备以应付任何不利的经济状况。从技术角度讲，理想的最低储备金数额相当于足以支付六个月的储备金。

249. 仿照世界其他国家的做法，改革确定了领取养恤金的最低年龄。精算和人口统计研究表明，最低年龄为 60 岁左右，预计将提高到 65 岁。

250. 同样，人口统计研究证实，50-60 岁的城市和农村工人的预期寿命实际上是一样的，没有理由像现在这样加以区分。1995 年，90 岁以上的领取养恤金者有 280 540 人，其中 69 152 人是城市居民，211 388 人是农村居民。

251. 基于工作时间退休的做法将不再实行。提议的社会保障体系改革用符合要求的工作期限替代缴款期限。政府将根据对体系的财政和精算可行性的研究，向国民议会建议为退休金缴更多款。还将消除按比例计算的养恤金，只有按缴款期计算的养恤金。

252. 随着颁布 1995 年第 9032 号法和 1996 年第 1523 号临时措施，特殊养恤金正在发生变化。想法是特殊养恤金只发给承受健康危险的工人。直到最近，还是向所有职业类别发放特殊养恤金。在这种情况下，坐办公室的工作人员将与承受健康危险的工人一样有权得到特殊养恤金。

253. 除小学教师外，教师将不再享有特殊养恤金（妇女 25 年教龄、男子 30 年教龄），必须缴够最低数目的款项才能领取养恤金。

254. 尽管为了对小学教师工资低和工作条件差作出补偿，继续发给小学教师特殊养恤金是有道理的，但必须强调，这是一个恶性循环。工资低使得有理由早退休，反过来又加重了地方政府支付工资的负担，并妨碍提高小学教师的工资。这种趋势导致地方预算资源越来越多地投向不从事经济活动的人口并导致小学教育的恶化。

255. 最后，提议的改革规定最低工资仍然是社会保障津贴的最低值（基础）。在巴西政府提议的改革范围内，还有在资本化体系下运行的封闭式私人养恤基金，这些基金未实现充分的资本化，应当从精算角度对养恤金计划进行调整，使其适合它们已经拥有的资产净值和发起公司以及受益人的实际缴款能力，更多地根据现实提供津贴。政府并不打算阻止公营公司发起成立封闭式私人养恤基金，而是要消除特权和过多部分，这些给社会造成负担，社会显然不希望也没有财政能力来支撑这种负担。

256. 对社会保障体系进行改革的另一个重要方面是采取各种反欺诈和反逃税措施、改进管理办法以理顺管理。1992 至 1996 年期间，有大约 100 万份不合规定的养恤金被取消，400 个欺诈者或逃税者

被判处徒刑，联邦警察署和司法部发起了 4 000 多次调查。联邦法院和司法部接到 57 945 起因未缴税而取消财产赎回权的案件。

257. 同时，通过跟踪主要债务人，减少法律程序的时间，改进了收款的行政过程。1996 年，在努力简化并改进检查和收款的行政与法律制度之后，来自活动债务的收益与上一年相比增加了一倍，达到总额 6 亿克鲁赛罗。

258. 在财政管理方面，社会保障和福利部正在通过将全国社会数据库的数据与公司社会保障缴款名单的数据进行核对，来查明可能逃税的人。政府安装有一个系统，以评价负责征收、检查和收缴社会保障款的部门每个月的业绩。1996 年，这项努力有助于使社会保障收益比 1995 年实际增长 11%。

259. 还正在实施对地区收款和检查办公室进行改组和计算机化的方案，第一阶段涉及对公务员进行新的管理技术方面的培训。

260. 正在逐步建立全国社会数据库，以便能够对从事经济活动、在各种联邦政府名册上登记的所有巴西人的信息进行再现、分类与合并。全国社会数据库因此将能够对 2.5 亿多巴西工人的信息进行网上查询，其结果将由全国社会保障协会用于发放养恤金、查明欺诈行为和进行检查。估计在五年内，全国社会数据库将能够使准备退休的工人凭身份证申领养恤金，而不是像现在这样必须提交要求的许多证明文件，作为其社会保障缴款和有效工作期限的证据。

261. 巴西政府通过社会保障和福利部，努力以更加积极的态度改进向受益人提供服务的质量和效率。1996 年，与服务供应商签署了 122 项契约，使 645000 名受益人获得好处，并有助于消除社会保障办公室过度拥挤的状况。同时，通过电话服务中心，增加了对受益人的服务，1996 年共接到 320 万个电话和进行了 20000 次咨询。去年，在 100 多个社会保障站安装了相应的软件，完成了 952 个站点的计算机化，使这些站点的总数达到 1 105 个。

262. 在社会保障领域取得的最为成功的经验之一涉及如何利用业绩指标。自开始衡量发放养恤金的平均时间以来，这项指标在持续降低。在全巴西，各地区社会保障办公室发放养恤金的平均时间从 1994 年的 66 天下降到 1996 年 12 月的 29 天。1994 年 12 月，要花 45 天以上的时间发放 41% 的养恤金。1996 年 12 月，这一数字下降到仅为 17%。到 1994 年 12 月，69% 的养恤金办公室已经计算机化，如今已有 90% 的办公室计算机化。

263. 关于工伤，巴西的制度是给予福利，分为以下三类：

- (a) 工伤病假。从事经济活动的农村或城市受益人（帮佣工人除外）和因工伤而没上班的特殊受益人有权享受这种福利。不管缴款数目多少，从第十六日开始给予这种福利，直到有资格的医生准许受益人上班为止。对于零工或特殊工人，¹³ 这种福利从受伤后当天（如果该工人当即不能上班的话）或医疗开始当天开始发放。其他雇员因工伤不能上班后，由公司支付前 15

天的工资。如果受益人是自愿缴款者，每月付给津贴工资的 91%，或缴款后应领工资的 91%，对于特殊受益人则付给一份最低工资；

- (b) 工伤病残养恤金。这种养恤金发给从事经济活动的农村或城市受益人（帮佣工人除外）和被认为不能工作和不适合一边工作一边恢复的特殊受益人。这种养恤金在工伤假结束后的那一天开始发给，或者如果在受伤后立即证实完全和肯定不能工作的则立即发给。只要伤残继续存在，就持续发给这种养恤金。如果受益人被认为能够返回工作岗位，经国家社会保障协会重新进行评估，在其返回工作岗位时，这种养恤金即自动取消。或者如果是任择受益人，所收到的养恤金数额相当于津贴工资的 100%，或相当于缴款后应领工资的 100%，如果是特殊受益人，则相当于一份最低工资。如果有资格的医生确认伤者需要另一个人长期护理，病残养恤金的金额将增加 25%；
- (c) 工伤残疾补偿。这种养恤金发给农村和城市雇员（帮佣工人除外）和特殊社会保障受益人，他们在工伤治愈之后，留有后遗症，降低了他们的工作能力。发放这种补偿时不考虑伤者所挣的报酬，即使这属于另一种福利。这种残疾养恤金具有补偿性质，其金额相当于津贴工资的 50%；

264. 除了上述三类，还有社会保障伤害津贴，适用于因工伤以外的伤害而降低能力的受益人。其数额等于上文（b）提到的津贴数额。

265. 下面的表 34 列出社会保障支付的社会保障残疾津贴份数和数额。

表 34

1995-1999 年社会保障伤害津贴

年份	12 月津贴份数	当年累计数额（百万克鲁赛罗 —1999 年 6 月）
1995	520 018	1 285.26
1996	532 516	1 444.81
1997	516 092	1 581.44
1998	506 254	1 704.15
1999	460 388	1 760.88

资料来源：《Anuário Estatístico da Previdência Social》和《Boletim Estatístico da Previdência Social》。

266. 关于社会保障福利的结构，巴西还有老年养恤金、贫困老年公民补助和产妇津贴。关于产妇津贴，将在对《盟约》第 20 条的评论中详细讨论。关于另两项福利，值得一提的是这是给老年公民的财政补助，这部分人口由于更易受伤害而需要给予特别关注。

267. 领取老年养恤金的社会保障受益人必须是男子年满 65 岁，妇女年满 60 岁。这些年限比对农村工人的年限要少五年。目前老年养恤金的宽限期是 9 年半，在 2011 年将逐步提高到 15 年。

268. 如果年满 67 岁的人证明不能依靠自己或依靠家庭帮助而维持生活，有权每月领取一份相当于最低工资的社会福利。这种福利适用于家庭收入不足人均最低工资四分之一的情况；由国家财政部而不是社会保障缴款提供的资金给予支助。1996 年 1 月 1 日，取消了一种终生月收入的类似福利，这种福利由社会保障缴款筹集的资金支付。现有受益人继续享受这些福利。

269. 援助老年公民的资金由社会福利部门的国家社会福利基金提供；津贴通过社会保障体系发放，这个体系已经建立一个适合向更多人提供津贴的网络，并且拥有大量资源。

270. 表 35 列出向老年公民支付的津贴份数和这些津贴的年度累计支出。

表 35

1995-1999 年的老年公民津贴情况

年份	老年退休金		老年公民社会福利金		终生每月老年养恤金	
	12 月份数	当年累计数额 (百万克鲁塞罗 1999 年 6 月)	12 月份数	当年累计数额 (百万克鲁塞罗 1999 年 6 月)	12 月份数	当年累计数额 (百万克鲁塞罗 1999 年 6 月)
1995	4 786 846	9 511.90	-	-	501 944	979.58
1996	4 843 234	9 629.76	41 992	27.03	459 446	837.92
1997	4 952 758	9 680.80	88 806	102.17	416 120	666.42
1998	5 147 524	10 369.15	207 031	230.33	374 301	624.32
1999	5 373 000	10 874.45	312 299	421.79	338 031	567.17

资料来源：《Anuario Estatico da Previdencia》和《Social and Boletim Estatico da Previdencia Social》。

注：

- 1 1996 年 1 月取消了终生每月老年养恤金。自 1996 年以来，数据是指剩余的已经存在的津贴。
- 2 法律标准：第 8213/91 号法，LOAS—基本社会福利法《Lei Orgânica da Assistência Social》，第 2 条，1993 年 12 月 7 日第 8742 号法和 1995 年 12 月 18 日第 1744 号法令。

271. 在巴西的体系下，属于永久不能工作的人受到特别关注。一直向社会保障体系缴款的人可以领取病残养恤金；对于没有缴款者，将向残疾人发放社会福利津贴（一份最低工资），前提是他们证实没有足够收入。领取病残养恤金，需要 12 个月的宽限期，除非残疾是由任何伤害或工作疾病造成的。如老年公民津贴一样，没有足够收入的标准以家庭人均收入不足最低工资的四分之一为依据。

表 36

1995-1999 年的残疾养恤金情况

年份	病残养恤金		残疾津贴		终生每月病残养恤金	
	12 月份数	当年累计数额 (百万克鲁塞罗- 1999 年 6 月)	12 月份数	当年累计数额 (百万克鲁塞罗- 1999 年 6 月)	12 月份数	当年累计数额 (百万克鲁塞罗- 1999 年 6 月)
1995	2 029 989	4 198.18	-	-	701 341	1 358.19
1996	2 033 998	4 346.19	304 227	166.12	667 281	1 204.22
1997	2 070 256	4 473.81	557 088	728.04	626 497	983.66
1998	2 114 690	4 782.24	641 268	949.93	585 197	956.71
1999	2 203 741	5 101.08	720 274	1 098.66	547 693	902.64

资料来源：《Anuário Estatístico da Previdência Social》和《Boletim Estatístico da Previdência Social》。

注：

- 1 1996 年 1 月取消了终生每月收入津贴。
- 2 自 1996 年起数据是指剩余的已经存在的津贴。
- 3 法律标准：第 8213/91 号法律，LOAS—基本社会福利法《Lei Organica da Assistencia Social》，第 2 条，1993 年 12 月 7 日第 8742 号法，1995 年 12 月 18 日第 1744 号法令。

272. 如果领取津贴者或受益人死亡，将向其配偶 / 伴侣、子女或父母支付津贴。如果没有配偶有权领取津贴，则只有不满 21 岁的子女才有权领取津贴。接下来，只有在死亡者没有配偶或子女，且与父母存在抚养关系时，父母才能领取津贴。

273. 表 37 和 38 列出 1995 至 1999 年间巴西支付的死亡养恤金和同一期间支付的工伤养恤金数据。

表 37

1995-1999 年的死亡养恤金情况

年份	12 月份数	当年累计数额 (百万克鲁塞罗 —1999 年 6 月)
1995	4 235 420	9 678.22
1996	4 394 420	10 401.00
1997	4 585 501	11 066.07
1998	4 714 454	12 090.27
1999	4 872 300	12 760.00

资料来源：《Anuário Estatístico da Previdência Social》和《Boletim Estatístico da Previdência Social》。

表 38

1995-1999 年的工伤津贴情况

年份	残疾补偿金		病残养恤金		残疾社会福利金	
	12 月份数	当年累计数额 (百万克鲁塞 罗- 1999 年 6 月)	12 月份数	当年累计数额 (百万克鲁塞 罗- 1999 年 6 月)	12 月份数	当年累计数额 (百万克鲁塞 罗- 1999 年 6 月)
1995	65 101	242.93	85 168	245.52	197 503	252.32
1996	72 605	307.21	88 748	273.13	210 110	294.17
1997	79 495	374.01	94 415	307.45	225 489	353.16
1998	82 688	419.61	98 789	346.14	235 570	407.26
1999	77 347	422.29	104 432	377.06	244 974	442.90

资料来源: 《Anuário Estatístico da Previdência Social》和《Boletim Estatístico da Previdência Social》。

274. 失业津贴是社会保障领域的一项福利, 这种福利依赖工人援助基金提供的资金。它始于 1986 年, 由劳工部管理。被解雇工人必须在被解雇 7 至 120 天之内将津贴申请提交地区劳工办公室、各州的全国就业办公室或联邦储蓄银行分行。

275. 失业津贴适用于在正规市场无故被解雇并且向官方社会保障体系缴款的人。它涉及各类工人, 但帮佣工人除外。这种福利发给在过去 24 个月中至少有 15 个月从事经济活动或在被解雇前从事 6 个月经济活动的失业人员。付款次数为三到五次, 或者连续支付, 或者在 16 个月的期限内间隔支付; 付款次数还因前 36 个月正式就业关系时间的不同而不同。

276. 这种福利的金额从 1 份至 3 份最低工资不等, 依雇员在前三个月的收入而定。1997 年, 联邦用于失业津贴的开支是国内生产总值的 0.40%, 涉及无故被解雇雇员的大约 65%。1986 至 1998 年期间, 发放了大约 3 900 万份津贴。

表 39

失业津贴: 就业期限和支付次数, 1997 年

就业期限	支付次数
24 个月	5
12-24 个月	4
6-11 个月	3

表 40
失业津贴：联邦支出和受益人人数，1997 年

年份	支出 (千克鲁塞罗)	占国内生产总值的百分比	受益人
1994	1 547 498	0.44	4 030 799
1995	2 898 878	0.45	4 738 528
1996	3 309 167	0.42	4 359 092
1997	3 451 042	0.40	4 380 903

资料来源：巴西地理统计局-《Contas Nacionais》。Balbinotto 和 Zylberstajn 复制 (1999 年)。法律标准：1988 年《宪法》；1986 年第 2284 号法令；第 92608 号法令；1990 年第 7998 号法；1994 年第 8.900 号法；CODEFAT 第 64 号决议。

277. 除了上述福利外，还应当评论一下家庭津贴，这种津贴被并入家庭补助金和最低收入保证方案中。

278. 如果雇员月收入低于 376.60 克鲁塞罗，可以为每个不满 14 岁正在上学的子女和每个病残子女领取家庭补助金——一种社会保障津贴。这是一种每月发放的补助金，每个孩子 9.05 克鲁塞罗（1999 年的数字）。情况类似的有子女的领取养恤金者也有权领取家庭补助金。只是到 1999 年 12 月，随着颁布第 9.876/99 号法，领取这种补助金才需要证实子女上学。家庭补助金的费用由社会保障体系承担，但由雇主支付。事实上，雇主从应向社会保障体系支付的金额中扣除作为家庭补助金发给雇员的金额。没有关于 1999 年之前的数据，因为只是在 1999 年才实施雇员离职赔偿基金和社会保障资料，这些数据可用来计算这种补助金。1999 年，社会保障资料通讯表明为支付这种福利用了 1 810 000 克鲁塞罗（采用全国消费价格指数按 1999 年 6 月压低的价格计算）。

279. 接下来，最低收入保证方案是劳工部管辖范围内的事情，它由地方政府或由联邦政府与地方政府共同提出倡议，在教育部的协调/管理下实施。该方案侧重于家里有 7—14 岁在校儿童的家庭（一些地方规定 0—14 岁）。得到这种福利的条件是，家庭的人均收入必须低于最低工资的一半。预计由联邦和地方政府共同实施方案的比例将提高，巴西每个州每年再纳入 20% 的地方政府，这意味着到 2002 年将有 3 300 个地方政府参加。地方伙伴为方案提供的支助相当于费用的 50%，采取的形式有社会教育、健康或社会福利服务，或直接为 7—14 岁年龄组的受益人举办的校外文化活动。

280. 到 1999 年 9 月，已有 786 个地方政府加入该方案，7 至 14 岁的受益人共有 784 823 人。这表示共有 393 347 个家庭受益，每个在校儿童平均得到 34.87 克鲁塞罗的津贴。

281. 巴西政府认为，有必要向经济、社会、文化权利委员会报告支付的社会保障金额在国内生产总值中所占百分比，如下表所列。

表 41
社会保障在国内生产总值中所占百分比

领域	年份			
	1994	1995	1996	1997
保健	2.02	2.16	1.71	1.97
社会保障	5.27	5.43	5.68	5.57
补助	0.18	0.6	0.17	0.25
失业津贴	0.36	0.44	0.44	0.41
中央政府社会保障费用	2.27	2.44	2.22	2.27
小计(a)	10.10	10.63	10.22	10.47
联邦社会支出总额 (b)	12.18	12.42	11.85	12.17
a/b	0.83	0.86	0.86	0.86

资料来源：SIAFI/SIDOR, 由 DIPOS/IPEA 编制。

282. 为了向委员会提供更多材料以帮助分析联邦社会支出，巴西政府在下文提到社会保障津贴支出占国内生产总值的比例。¹⁴ 在 1995 至 1998 年期间，这一百分比持续上升，具体如下：1995 年 4.98%；1996 年 5.19%；1997 年 5.42%；及 1998 年 5.98%。

283. 关于公共社会保障与私人养恤金计划之间的关系，值得一提的是巴西社会保障体系保证支付的津贴达到最大金额，这种最大数额每年根据生活费用的变化进行调整。1999 年，总额为 1 255.32 克鲁塞罗，大约 88% 的受益人收到了这一金额。

284. 关于养恤金，巴西存在着“开放式”和“封闭式”补充养恤基金。对于前者，任何个人只要与一金融机构签约购买该产品就可使用；其他许多计划提供其他种类的服务，如人寿和失业保险。对于“封闭式”养恤金计划，只有某些雇员，一般是为同一公司工作的雇员才能参加。

285. 为了鼓励补充养恤金，巴西政府向国民议会提交了一份议案，建议有关养恤基金的规定要更加灵活，以便使其更加透明，竞争性更强，从而包括更多的受益人，议会目前正在对这份议案进行分析。巴西政府认为，加强补充社会保障体系将使受益人不仅能加入最适合他们的机构，而且能自由决定留在一个计划内还是转到另一个计划，以及转移已经积累的资金数额。

286. 通过采取各项措施，加强监管和提交面向广大公众的、不与工作相联系的开放式补充养恤基金市场的竞争力，政府还鼓励为在私营部门从事经济活动的人设立自愿补充养恤基金。现在有越来越多的人加入这类计划，特别是中产阶级。基本原因是这为规划长远的未来和稳定的生活提供了可能性，并且人们日益广泛地感觉到公共社会保障系统应集中保证基本类别的养恤金。

287. 对于公务员，由于养恤金等于退休前最后的工资，因此没有补充养恤金计划。然而，修改立法导致有可能使签约计划更灵活，可能设立这类基金。公务员将来可能被征聘，参加私营部门就业体系，因此对养恤津贴将规定一个上限。国民议会正在研究一个法案，以管理养恤基金的设立，例如针对公务员的养恤基金。

288. 巴西的社会保障由于兼有缴款和福利特点，因而具有全面性，包括所有群体。

289. 关于弱势群体或得不到保护的群体以及社会保障对他们的保护，应当提到这些人主要由非正规部门工人组成。1998 年，巴西地理统计局全国家庭抽样调查的数据表明，只有 16.1% 的自营职业者为社会保障缴款。1999 年 11 月第 9876 号法律试图找到一种合适的办法解决这种情况，为了鼓励自营职业者缴款，特别作出关于享有产妇津贴的权利，在被公司征聘时减少缴款及简化个人缴款类别等规定。为了帮助保护弱势阶层，社会保障和福利部制定了“社会稳定方案”，扩大了现有体系的覆盖范围。该方案是分别通过各地区委员会拟订的，以便使工人更多地了解社会保障体系所提供的保护是多么重要。

290. 关于在充分行使《经济、社会、文化权利国际盟约》第 9 条所载权利方面的国际援助，巴西政府指出，巴西与下列 10 个国家签署了社会保障协定：阿根廷、佛得角、智利、西班牙、希腊、卢森堡、意大利、巴拉圭、葡萄牙和乌拉圭。所有这些文书的共同目的是保证在签署国居住或过境的从事经济活动者及其法定受抚养人的社会保障权利。这些协定使一国居民能够申请原籍国社会保障立法所规定的福利而无需往返奔波或指定法定代理人。就残疾津贴而言，可以在居住国进行体格检查，并将结果送到受益人原籍国。

291. 更具体而言，巴西签署的双边协定规定：

- (a) 巴西受益人及其受抚养人和外国人及其受抚养人在有关国家享受平等待遇；
- (b) 关于合计保险期限和获得、保持与恢复权利等类似期限以及计算津贴：为行使领取津贴的权利，两国法律都要考虑活动或保险的期限；
- (c) 暂时居留或过境的领取养恤金者/受益人及其受抚养人的医疗：通过签署国的正式网络确保提供医疗，并向受益人的居住国收费；
- (d) 一国向居住在另一签署国的受益人支付津贴：如今，巴西与西班牙和希腊之间有一个机制，可以通过直接向居住在这两个国家的巴西受益人的活期帐户存款的方式向他们付款。如果巴西受益人居住在葡萄牙，则通过葡萄牙政府指定的所谓联系组织付款。正在与巴西银行协商扩大贷记帐户付款的可能性，意大利属第一种情况，巴西与之有社会保障协定的其他国家属第二种情况；

- (e) 当设在一个签署国的公司的雇员为工作而迁往另一签署国的领土时，继续适用该雇员原籍国的社会保障法律。

292. 根据进行的研究，确定了有必要与之签署双边社会保障协定的另外 10 个国家，它们与巴西有着密切的文化、经济、社会和政治关系，或者有大量移民。这些国家是美利坚合众国、日本、德国、法国、荷兰、瑞士、加拿大、韩国和苏里南。目前正在就与荷兰的协定进行谈判。

293. 目前正在开展一个项目，以便对边境地区进行调查，并准确地评估社会保障方面的服务和这类协定可能发挥的积极作用，根据项目的结果，可能与巴西的邻国谈判并签署确保提供社会保障的新双边协定。

294. 巴西政府还希望在报告中向委员会提到巴西与其他南锥体共同市场国家签署的多边社会保障协定正在由国民议会批准。

295. 因此，巴西政府在努力改善促进和保护《经济、社会、文化权利国际盟约》第 9 条所载权利的标准方面非常重视国际援助。

第 10 条

296. 根据委员会建议，应当提到有关《国际盟约》第 10 条所载权利的国际文书，关于这一点，巴西政府说明如下：

- (a) 《儿童权利公约》。巴西于 1990 年 9 月 24 日签署和批准该公约。该公约于 1990 年 10 月 23 日在巴西生效。通过 1990 年 11 月 21 日第 99710 号法令颁布了该公约。关于儿童权利及在联合国框架内保护和促进这些权利的文书，应当指出，在最近于纽约召开的千年首脑会议期间，巴西副总统签署了该公约的任择议定书。其中一项议定书处理儿童卷入武装冲突，另一项议定书处理贩卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品。正在对两个案文进行处理，以便提交国民议会，这项工作已接近完成。
- (b) 《消除对妇女一切形式歧视公约》。巴西已签署该公约，并于 1984 年 2 月 1 日批准该公约。¹⁵ 通过 1984 年 3 月 20 日第 89406 号法令予以颁布。正在对联合国大会 1999 年 10 月 6 日通过的《公约任择议定书》进行分析，以便将来签署；
- (c) 1952 年《劳工组织产妇保护公约》（经修订）（第 103 号）。巴西于 1965 年 5 月 18 日批准该公约。上一届国际劳工大会通过了劳工组织修订的文本。应指出巴西的立法超出了第 103 号公约及其修订文本的建议。
- (d) 1973 年《劳工组织最低年龄公约》（第 138 号）。巴西通过第 179/1999 号法令批准该公约。在上一届国际劳工大会上向劳工组织提交了相应的批准文书。

297. 经济、社会、文化权利委员会在提交报告准则中，要求评论家庭对于社会的意义。在巴西，最普遍的是有子女家庭的模式（超过三分之二），接下来是无子女夫妇或单亲家庭，后一种情况下多半责任落在妇女身上。家庭在促进社会团结并在某种程度上照顾弱势个人方面发挥重要作用。组建家庭的权利得到充分保障，根据法律，父母——即使分居——须对其受抚养子女负责。

298. 关于成年，《民法典》确定 16 岁以下的人为不能承担民事责任的无民事行为能力人。对于 16 岁至 21 岁的人，无某些行为能力是相对的。《民法典》规定，年满 16 岁但不满 21 岁的人未经其法定代理人授权或在没有监护人帮助的情况下（视情况而定），签约承担的义务可以宣布无效。

299. 年满 18 岁或经父母之一方许可和法官裁决，结婚、有效担任公职、读完初中、从一高等教育机构毕业或用自己的资源开展民事或商业业务，法定的未成年人无行为能力即告终止。

300. 就服兵役而言，未成年人无民事行为能力的状况在他年满 17 岁那天终止。从民法角度来看，未成年人在 21 岁进入成年，此时他/她具有任何法律行为的能力。

301. 从《刑法典》的观点来看，1990 年通过的《儿童和青少年法规》引入了促进和保护儿童和青少年权利的新概念。国际上和联合国专门机构都承认这是一部创新性立法，甚至与在这一领域有较长历史的区域的国家相比也是如此。该法规之所以具有创新性，是因为在很大程度上改变了未成年人保护的概念。到 12 岁以前，未成年人不可被归罪，12 岁至 18 岁之间的未成年人由专门的法律和法院管辖。尽管这种立法是创新性的，但巴西政府承认其实际实施尚未达到促进和保护儿童和青少年权利的预期水平。政府在此重申，它决心继续这项努力，以便把法规变成具体的现实。

302. 有关儿童和青少年的法律规范如下：《民法典》第 6、9 和 154-156 条；《兵役法》第 73 条（1974 年 8 月 17 日第 4375 号法），以及《儿童和青少年法规》（1990 年 7 月 13 日第 8069 号法）。

303. 关于官方和半官方形式的家庭援助和保护，《宪法》承认家庭单位是男人和妇女的稳定联盟，国家予以保护。教堂婚礼在民事上是有效的；对世俗婚姻仪式也不予指责。

304. 结婚的权利在《宪法》和《民法典》中得到保障。然而，《民法典》在其专门就家庭权利作出规定的第二卷对不满 21 岁的人结婚规定了下列限制：女性青少年不满 16 岁和男性青少年不满 18 岁，他们结婚须经父母同意（如果失去父母，由法院批准）。立法规定了下列情况下不得结婚：有血缘关系的长辈与晚辈之间；兄弟姐妹之间；领养子女与民法意义上的兄弟姐妹之间；已婚个人之间；监护人或其亲戚与受监护人之间；及须经父母同意的人（年龄限制）。

305. 父母负责子女的抚养、监护和教育。在这方面，可参照的规范有《联邦宪法》（第 226 条）和《民法典》（第一卷第 183ff 条和第 0231 条）。

306. 除国家的其他措施外，开展的产妇保护、学前帮助和学校教育的目的是保护个人和家庭的公民权。在社会福利领域，还提供产妇津贴和家庭津贴等类似的福利。

307. 自 1999 年 12 月起，保证向在社会保障体系登记的所有妇女提供产妇津贴，不管其在劳动力市场的地位如何。巴西的产妇保健体系以下列法律和宪法条款为基础：1988 年《联邦宪法》（第 7 条第十八款；第 203 条第一款和第 208 条第四款）；劳工组织第 103 号公约；《综合劳工法》（标题三，第三章，第五节）。

308. 在 1999 年之前，自营职业妇女、女商人和自愿在社会保障体系登记的妇女——即使她们也被扣款——均不享受产妇保护津贴。最近的改革是把这些福利推广到所有参加工作的妇女，不管是正式被雇用的人还是独立的工人。即使一名妇女从事非正规工作，她也有权享受这种福利。立法还规定怀孕的政府正规雇员也有权享受产妇津贴和其他保护措施。

309. 为了更清楚地了解产妇保护的范围，必须考虑两个方面：保护就业的母亲和保护他们的子女。

310. 关于保护就业的母亲，实行不因怀孕而歧视的原则（《综合劳工法》，第 391 条，章标题和单独条款）。因此，下列权利得到保障：产假（1988 年《联邦宪法》，第 7 条，第十八款，和《综合劳工法》，第 392 条）；产假期间保留工资权利和福利；重新担任休产假前的职务（《综合劳工法》，第 393 条）；如工作对怀孕有害，终止工作合同（《综合劳工法》，第 394 条）；以及如果流产可以带薪休假和重新担任休假前的职务（《综合劳工法》，第 395 条）。

311. 保证怀孕的就业妇女享受的另一种权利是，自确认怀孕到孩子出生后五个月，禁止任意或无故解雇她们。这是所谓的怀孕雇员临时保有工作，载于《过渡宪法条款法》（第 10 条第二款 b 项）。在保有期内禁止终止雇员的工作合同，但不保证她重新担任原来工作的权利，而只保证她享受这一期间工资和福利的权利及其附属利益。在这方面，最高劳工法院已经确立了无可争辩的先例（最高劳工法院第 244 号意见）。

312. 关于保护儿童，《综合劳工法》规定工作时间内可以有两次 30 分钟的特殊休息时间，以便母亲可以给婴儿喂奶，直到婴儿满六个月（《综合劳工法》，第 396 条）。《综合劳工法》建议，从属于政府的实体（SESI、SESC、巴西援助协会）和其他致力于儿童福利的公共机构应当根据其能力，在工人较集中的地区开办托儿所和幼儿园，以便照顾特别是女工的子女（《综合劳工法》，第 397 条）。

313. 产假共 120 天，分两次休：分娩前 28 天和分娩后 92 天。母亲可以选择要求在分娩后一次休产假。

314. 就业妇女在产假期间应享有的基本福利是产妇津贴（1988 年《联邦宪法》，第 7 条，第十八款），由社会保障体系直接支付。国家有义务促进公共健康和福利领域的行动和服务，以便使需要

的人受益，包括怀孕和休产假期期间的就业妇女（1988 年《联邦宪法》，第 198 条第二款和第 203 条第一款）。

315. 自 1999 年 12 月起，这笔相当于女雇员一个月全部工资的津贴由社会保障体系直接发放。在此之前，女佣和独立工人的产妇津贴由社会保障体系发放，而其他就业妇女的津贴由雇用她们的企业发放，即使这种津贴来自社会保障体系。

316. 巴西国家提供的另一种福利医疗费由免费公共保健体系在其能力范围内支付。下面表 42 列出 1995 至 1999 年产妇工资支付情况。

表 42

1995-1999 年产妇工资情况

年份	12 月的份数	当年累计金额(百万克鲁塞罗—1999 年 6 月)
1995	14 895	14.77
1996	20 214	22.98
1997	27 094	34.50
1998	34 175	48.97
1999	38 176	63.86

资料来源：《社会保障统计年鉴》和《社会保障统计公告》。

317. 按照巴西的法律制度，所有就业妇女有权享受上文解释的产妇保护。然而，在实践中，没有雇员登记卡者（非正规市场）的这种权利常常被侵犯。这是因为没有她们作为就业妇女缴纳社会保障的登记记录，从而导致覆盖范围方面的规范得不到遵守。政府正在建立监管机制以解决这种情况。防止这种情况的一种办法是规范就业妇女的状况，引导她们进入正规市场（在她的工作卡上记录）。如果这种努力失败，可以起诉她的雇主并处以罚款（行政罚款）。

318. 医疗覆盖范围包括所有巴西妇女。虽然与工作有关的医疗覆盖范围只局限于缴纳社会保障款的就业妇女。

319. 关于这点，委员会的指南要求各国讨论一下童工问题。在这方面，巴西政府希望指出，打击使用童工以及非法青少年劳工问题是政府议程中一个优先事项，特别是针对影响儿童及青少年的健康、安全和道德发展的所谓不可容忍的劳动形式。

320. 这个题目已列入巴西社会政策议程，并构成对政府和整个社会的同样挑战。但政府承认它负有制订政策、立法、战略和行动的主要责任，以便消除童工特别是其各种不可容忍的表现形式，因为对于决心确保所有公民公平和平等机会的民主社会来说，童工现象不符合道德规范。

321. 不过，童工是一个复杂的问题。在与巴西特点类似的国家，在分析这个问题时必须考虑几个因素。这种现象的发生无疑与贫穷、不平等和社会排斥有关；与文化、经济因素以及与社会生产组织有关；常常与各地区不同的文化和工作评价有关，比如有人认为让儿童参加劳动是为了避免他们无所事事或可能学坏；与传统的和人们所熟悉的经济组织形式有关，特别是对于小规模农业耕作来说。¹⁶

322. 巴西政府承认巴西存在这个问题以及这个问题的复杂性，努力与社会密切合作拟订各种文书、制度和方案，以打击各种形式的童工现象。在这方面，不仅表明儿童过早加入劳动力的数字非常重要，而且工作的性质也非常重要，特别是考虑到这些工作的儿童所处的工作条件、所承受的危险和所受到的虐待。

323. 就巴西而言，高度危险的童工现象发生在农村地区，例如炭窑、采石场、剑麻加工场、甘蔗农工综合体和炼盐厂。在城市地区，这种现象发生在非正规部门和一些正规活动中，如某些地区的制鞋厂。儿童还参与一些非法的、反社会的和高危险的活动，如卖淫和贩毒。

324. 联合国儿童基金会（儿童基金会）列出过早工作的下列特点，这些特点单独或共同对儿童的教育、心理和社会发展产生有害影响：（一）小小年纪便从事全职工作；（二）工作时间过长；（三）工作导致身体、社会或心理紧张或对儿童生理和社会全面发展产生有害影响；（四）从事街头工作对儿童身体健康和道德健全发展产生有害影响；（五）工作影响上学；（六）工作给儿童带来与其年龄不相称的过多责任；（七）特别是被迫劳动和从事性剥削工作，损害或影响儿童的尊严和自尊；及（八）工作报酬过低。

325. 巴西的童工问题还必须从家庭活动的角度来审查。即使 1999 年全国住户抽样调查提供的最新数据也没有涉及家庭童工。但鉴于这种现象的重要性，巴西地理统计局正在进行这方面调查。

326. 在许多情况下，很难确定是否发生童工现象，因为雇主一般不直接雇用孩子。例如，可能雇用父母从事与做衣服有关的工作，比如缝制某些部分。由于他们必须完成生产定额，父母让全家在家里工作，这种情况实际上是不可能控制的。

327. 1988 年《宪法》规定最低工作年龄是 14 岁。在 12 至 14 岁之间，儿童仅可作为学徒工作。但巴西政府已向国民议会提交一份宪法修正提案，要求将 14 岁以下儿童工作定为非法，即使作为学徒。1999 年《儿童和青少年法规》纳入了《劳工组织第 138 号公约》的一些原则，该公约规定了进入劳动力市场的最低年龄，并对 14 岁以下儿童工作施加了一些限制。

328. 关于政府为消除童工采取的措施，应当指出近年来已经实施一种法律框架。在每个州，都在劳工部设立了国家禁止童工委员会。在司法部设立了国家儿童和青少年权利委员会。还是在司法部下，在国家和市一级设立了儿童和青少年权利委员会和监护人委员会。

329. 为了纳入这方面的倡议，联邦政府设立了一个禁止强迫童工小组，由七个部组成，劳工部负责协调。主要由国家防止和消除童工现象论坛开展工作，旨在纳入政府和社会的倡议，这项工作得到

儿童基金会和劳工组织的支持。论坛已拟订一个综合行动计划，这项计划是对不让子女继续当童工并让他们上学的家庭提供奖学金。

330. 在全国和国际论坛上讨论了对童工问题的认识及政府和社会处理这一问题的方式，讨论结果载于有关这一问题的文件。尽管在对这一问题的理解和实施倡议方面已经取得进展，但仍有许多工作要做，不仅要拟订新的战略，而且要在各政府部门内外进行机构协调，以便开展旨在禁止童工现象的活动。

331. 对巴西童工现象的特点作了说明。该分析是在 1990 年代后半期进行的，从巴西地理统计局收集的数据上反映出来。¹⁷ 应当指出，自那时起进行了更全面的调查和更彻底的分析，表明童工现象已出现下降的趋势。1999 年全国住户抽样调查可以得出这样的结论，这次调查表明 5 至 14 岁童工所占百分比从 1995 年的 11% 下降到了 9%。在 2 908 341 名工作的儿童和青少年中，87.1% (2 532 965 人) 在 10-14 岁之间，12.9% 在 5-9 岁之间。5-14 岁男女童工的数量与 1995 年相比都有所下降。有关情况可以按性别细分如下：女童，从 14.5% 下降到 11.8%；男童，从 7.8% 下降到 6.0%。

332. 5-9 岁儿童。1995 年全国住户抽样调查表明，5-9 岁儿童中有 3.6% (581 300 人) 每周平均工作 16.2 小时。多数工作 (79.2%) 是典型的农杂活，特别是在小型家庭农场。因此，63.2% 的儿童是自己工作。与此相一致的，该年龄段 75% 的童工来自家长从事农业劳动的家庭。应当指出，在使用童工的家庭，61% 的家长是自营职业者和从事农业活动者。在这一年龄组的童工中，51.7% 居住在东北部各州，从事与家庭农场有关的活动。关于家长的人口统计和经济特点表明，在有 5-9 岁童工的家庭，92% 的家长是男人，57.8% 的家长是穆拉托人；37% 是白人；35.4% 月收入不足 100 克鲁塞罗；56% 能读会写。此外，91% 的童工来自双亲家庭。5-9 岁年龄段的数据表明就劳动时间而言，童工现象并非特别严重。劳动是农业方面的，多数在东北部，主要是独立的劳动，一般是在教育程度较低的贫困家庭。

333. 调查表明，从 1995 年到 1999 年年龄在 5-9 岁的童工数目出现了下降趋势，总数从 519 000 人下降到 375 000 人。

334. 10-14 岁的儿童 10-14 岁年龄段的童工比例有相当大的增长。在该年龄组总共大约 1760 万儿童中，有 18.7% (330 万) 在工作。该年龄组的童工绝大多数是男孩 (87.4%)。大约 57.3% 为黑人或穆拉托人，41.7% 为白人。这些儿童中大约 54.6% 居住在农村地区。按地区分类显示，这些童工中有 47.5% 在东北地区，23.8% 在东南地区。东北地区这一年龄组的童工比例高于在该地区劳动力总人口中所占的比例 (28.7%)。在居住在农村地区的 148 万这一年龄组的儿童中，34.1% 居住在东北地区，33.1% 在南方，两者比例相当。应注意的是，在 178 万居住在农村地区的儿童中，居住在东北地区的比例很高 (58.6%)，比南部地区的这一比例 (16%) 高许多。因此，这些数据表明东北地区农村的儿童参加工作的比例相当大，而在本国南部地区的比例则较小。这些儿童从事的主要职业为农业和畜牧业 (58.3%)，其次为商业 (12.4%)、工业和服务业 (11.2%)。实际上，这些数字显示，53.8% 在农场和各类小农场工作，而 23.1% 在商店、作坊、工厂和办公室工作。在调查的当时，儿童是在以家庭经

济为基础的农村小产业工作，如烟草种植业。在家庭小作坊以外如甘蔗种植园或木炭生产地工作的父母，让他们的孩子劳动来确保完成生产定额。这就是说，这些儿童早早地加入劳动力队伍，是取决于家庭，成为其增加生产定额以补充家庭收入的一种方法。尽管这种保障家庭生计的方法有直接的经济因素，但从长远来看会造成很高的社会代价，因为它无法消除贫困以及一代人中和各代人之间的不平等。在家庭范围之外以及在作坊、小企业及家政服务业等不受父母保护的领域也会出现 10-14 岁年龄组的童工。非正规部门也吸引童工，例如街头进行的活动（街头小贩、洗车工、看车人、擦鞋工等）。1995 年的数据表明，56.6%的童工并非劳有所得，在获得某种收入者当中，88.8%最多能挣得一份最低工资，约 58%每周工作 15 至 39 个小时，平均工作 26.5 个小时。这些数据显示出有童工家庭的户主的以下特征：(一) 87.4%的家庭户主是男性；(二) 52.2%的家庭为穆拉托人，41.7%为白人；(三) 39.8%不识字；(四) 56.1%为自营职业者；以及(五) 34.5%最多挣得一份最低月工资。10-14 岁年龄组证明具有以下与 5-9 岁年龄组相同的方面：这些童工来自文化程度很低的贫困家庭；他们的父母大多数都在单独从事家庭农业；而且他们有很大部分居住在东北地区。然而，10-14 岁年龄组不仅形成了人数较多的一支劳动队伍，而且他们工作的范围也更广，特别是城市工种，他们在从事这些工作时常常处于危险和受虐待的境地。

335. 1995 – 1999 年期间，10-14 岁年龄段出现了相同的下降趋势：童工的总人数由 330 万下降到 250 万。

336. 另一个重要的数据是儿童的辍学率。1999 年全国家庭抽样调查显示，7-14 岁没有上学的儿童人数与 1998 年相比出现了下降。1998 年，这一年龄段中有 5.3%的儿童没有上学；而 1999 年这一数字下降到 4.3%。

337. 巴西政府愿向经济、社会和文化权利委员会指出巴西现行打击童工现象的每个文件的主要特点。

338. 从历史的观点看，巴西的童工立法可以追溯到 1891 年，当时第 1313 号法令决定，12-15 岁女童和 12-14 岁男童每日工作时间最多 7 小时，而 14-15 岁男童每日工作时间最多 9 小时。在 1943 年《综合劳工法》通过之前，有数个文书对最低工作年龄作了规定，例如 1927 年的《第一部拉丁美洲未成年人法》禁止使用 12 岁以下的童工，并禁止 18 岁以下的未成年人夜间工作。《综合劳工法》全面地解决了这一问题，设定最低工作年龄为 12 岁，并规定了允许工作的条件。

339. 《联邦宪法》中有多项条款规定要保护儿童和青少年的权利。值得注意的是第 227 条，它规定家庭、社会和国家都有责任绝对优先确保儿童和青少年对生命、健康、食品、教育、休息、职业培训、文化、尊严、尊重、自由、以及家庭和社会生活的权利，以及确保向他们提供保护，使其免受疏忽、歧视、剥削、暴力、残暴和压迫。国家对促进儿童和青少年权利的承诺在《宪法》的这一条规定中得到了鲜明的体现：“……国家要促进各项计划，为儿童和青少年的健康提供全面的帮助，为此应允许各非政府组织的参与。”第 203 条宣称，应向任何需要帮助的人提供这种帮助，不论其是否向社会保障体系缴款，并规定应将重点放在帮助贫困儿童和青少年上。

340. 该条还将允许工作的最低年龄设定为 14 岁，但第 7 条第十八款规定了这样的附加条件，即禁止 18 岁以下的未成年人从事夜间、危险或不利健康的工作，也禁止 14 岁以下的未成年人从事除学徒工以外的任何类型的工作。

341. 《综合劳工法》第 405 条不仅禁止青少年在危险或有害的场所内工作（认定这些条件的表格由劳动和就业部制定），而且也禁止在对未成年人的道德成长有害的场所和工种工作（第 405 条第二款）。第 405 条第 3 段列出了以下对未成年人的道德有害的工种：（a）在歌舞剧场、夜总会、赌场、舞厅及类似场所内工作；（b）在马戏场工作，当杂技演员、江湖游医、卖艺者等；（c）从事书籍、印刷品、招贴画、绘图、图片、油画、徽章、肖像以及主管当局认为可能对未成年人的道德成长有害的其他任何物品的生产、创作、运输或销售工作；（d）酒精类饮料的零售。第 2 段提及在街头、广场以及其他公共场所的工作，规定这类工作应事先征得少年法庭的同意，少年法庭有责任认定这种工作是否对未成年人的自身生存或者对其父母、祖父母或兄弟姐妹的生存至关重要，这样做有可能防止对其道德成长造成伤害。

342. 《综合劳工法》第 407 条明确规定，若能认定未成年人所从事的工作对其健康、身体成长或道德方面有害，则主管当局可以责令未成年人辞去这项工作，企业应尽全力将该未成年人调换至另一个岗位。

343. 关于第 405 条中的表格，应指出的是，劳动和就业部已通过 06/2000 号指令对被认为有害或危险的工作和场所清单做了更新。这一更新尤为重要，因为它包括了某些虽对青少年的健康或安全构成威胁但先前未列入表中从而使许多青少年得不到法律保护的工作。

344. 按照《综合劳工法》第 404 条的规定，禁止（18 岁以下）青少年从事的夜间工作是指从晚 10 点至早 5 点的工作。

345. 《儿童和青少年法规》（第 8069/90 号法）也规定向 14-18 岁的青少年学徒工提供特别的保护。明确禁止他们从事以下工种：（a）夜间工作；（b）危险、不利健康或痛苦的工作；（c）在对他们的培养及其身体、心理、道德和社会发展有害的场所内从事的工作，以及（d）在妨碍未成年人就学的时间和地点从事的工作。

346. 在童工问题上，1990 年的《宪法第 20 号修正案》对立法作了重大修改，将参加工作的起始年龄从 14 岁提高至 16 岁。对学徒工也作了同样的规定，现在青少年做学徒工必须年满 14 岁，而不再是以前的 12 岁。

347. 除了修改宪法之外，巴西还交存了对劳工组织两项公约的批准书：第 138 号公约（最低年龄）和第 182 号公约（最有害的童工形式）。关于第 138 号公约，巴西已经设定了 16 岁为参加工作的最低年龄，因而在国际一级保持了依据《联邦宪法》在国内所做的相同的承诺。关于第 182 号公约，劳动和就业部设立了一个三方委员会，研究和确定被认为是巴西最有害的童工形式的工种。各政府部门从而能够在短期内优先支持旨在彻底消除最有害童工形式的行动，而不影响继续开展旨在消除所有形式的童工的行动。

348. 劳动和就业部下属的劳动监察局是打击巴西童工现象的主要工具之一。监察工作涉及全部审计—监察人员（大约 3200 名审计—监察员，其中有医生、工程师和法律监察员等）。劳动和就业部是一个大规模的政治行政组织，在巴西各个州均有分设机关。每个机关都有一支“打击童工现象和保护青少年工人特别小组”。设立这些小组的唯一目的是为了压制并防止各种形式的非法童工和青少年劳工现象。该小组按照它们在每个财政年度之初所起草的行动计划开展工作，行动计划具体说明了这一年他们将监察的地点和工作，而不影响它们对任何可能报告的案件进行立案。规划通常考虑到前一年所开展的工作，对此劳动监察秘书处“在“儿童和青少年指标图”的标题下定期予以发布。

349. 1999 年，对 455 048 家单位开展了劳动监察。其中有 52 204 家是在采取打击童工现象和保护青少年工人的特别行动期间接受查访的（数字由联邦劳动监察系统提供）。

350. 劳工和就业部除了开展这些监察工作之外，还与社会保障和福利部的社会福利秘书处在“消除童工方案”方面进行合作，这是在“向前，巴西”项目下的政府主要方案之一。消除童工方案的活动既包括向家庭发放奖学金以便可以让他们的孩子离开工作继续上学，也包括延长学时以及开展相关的活动。劳动监察局不仅提供资料以便挑选可纳入该方案的活动和地点，而且还对方案的执行情况进行监督。自消除童工方案于 1996 年发起以来，已取得稳步的发展，现已覆盖更多的儿童和青少年，如下表所示。

表 43

1996-2000 年消除童工方案的覆盖面

年份	城市数量	儿童和青少年人数	资金
1996	17	3 710	931 500.00
1997	48	37 025	14 435 888.00
1998	140	117 200	39 521 432.50
1999	230	145 564	82 639 388.54
2000		*362 000	*182 000 000.00

* 截至 2000 年底的估计数。

351. 应指出，《宪法》在涉及青少年学徒工的最低年龄方面敞开大门，允许普通立法机关对此做出规定。但法学家们之间达成这样的谅解，即 14 岁是普通工作的最低年龄，而 12 岁是学徒工的最低年龄。因而，12 至 14 岁之间的儿童只允许从事职业培训范围内的工作，在工厂内从事的其他所有类型工作都不包括在内。（巴西已批准的第 5 号公约，以及 1970 年 2 月 27 日第 66280 号法令第 1 条。）

352. 如前所述，行政部门已向国民议会提交了《联邦宪法第 413/96 号修正案》，将“除做学徒工以外”的表述删除。若修正案获得通过，将使从 14 岁开始工作在巴西合法化，从而有可能批准劳工组织第 138 号公约。

353. 鉴于教育在任何儿童与青少年政策的重点所在,《联邦宪法》第 228 条明确规定国家肩负以下的职责:

- “一. 实行免费的义务基础教育,包括那些在适当年龄未接受教育者;
- “二. 最好是在正规学校体系中向残疾人提供特殊教育;
- “三. 关注托儿所和幼儿园中 0—6 岁的儿童;
- “四. 提供符合学生情况的正规夜校;
- “五. 通过各种提供教学与课堂学习材料、交通、营养和保健的补充方案,关注接受基础教育的学生。”

354. 为了完全响应在促进和保护儿童与青少年权利领域内的当代国际趋势,巴西在 10 年前就通过了前述的《儿童和青少年法规》。这一法规对《联邦宪法》体现在儿童和青少年方面的成就进行了调整,并且在对内容、方法和管理上的变革进行归纳的同时,在对这一问题的处理方面引入了重要的创新。其中最有关的内容修改涉及儿童和青少年的法律和社会保护。该法规采取的更有效的行动方法避开了面向儿童和青少年的各类方案中普遍流行的福利方法,取而代之的是具有教育和社会发展性质的一种方法,它可最终促成人的解放。此外,在为处于人身和社会危险境地中的儿童和青少年提供援助方面,该法规屏弃了传统监护法的主观随意做法,引入了司法保障。这种方法可赋予儿童和青少年在面对儿童和青少年司法系统的管辖时拥有权利的个人地位。

355. 在体制方面,《儿童和青少年法规》规定建立监护委员会(第 131 条),以确保法规的建议得到有效的执行。这些委员会是常设的自主机构,不隶属于司法系统,而是受托于社会,负责行使儿童和青少年的权利。每当这些权利因国家或社会的行为或不行为而受到侵害时,监护委员会有责任采取相关的保护措施,必要时诉诸司法机关。

356. 根据“应通过联邦、州、联邦特区和市的一套协调一致的政府和非政府行为对儿童和青少年的权利予以关注的政策”(第 86 条),法规遵照事权分散政策,规定在联邦、州和市各级建立保护儿童和青少年权利的委员会。这些由政府和社会以平等地位组建起来的权利委员会,成为监督各级政府在儿童和青少年方面的行为的议事机构。这些权利委员会的职能是界定准则和制定政策,它们并没有政府所拥有的行政职能。

357. 因此,法规坚持政治和管理上的分权以及由社会各个组织参与的原则。重要的是,它扩大了市和社区的职能,从而限制了联邦政府和各州的职责。惟独颁布一般准则和总体协调政策的职责属于联邦政府。在这方面值得注意的是全国儿童和青少年权利委员会所发挥的重要作用。这是一个议事委员会,政府和社会具有相同的代表性,负有监督公共政策的职责。

358. 《儿童和青少年法规》不仅在审议问题方面树立了一个法律上史无前例的里程碑，而且它还寻求保证儿童和青少年在自由和尊严的条件下拥有完全的身体、心理、道德、精神和社会发展。法规通篇都灌输着这样的概念，即儿童和青少年享有接受援助的优先权，应优先成为公共服务援助的受益人，在制定和实施社会政策时应给予优先考虑，最后，儿童和青少年应成为保护拨款的首要对象。这些优先权重申了上一段提及的宪法条款之规定。

359. 根据各项基本权利，包括对家庭和社会生活、教育、文化、体育与休闲的权利，法规对职业培训和劳动保护做出了规定。第五章重申了宪法的规定，禁止 14 岁以下未成年人工作，“除非是做学徒工”。鼓励技术和职业培训意义上的学徒，但必须保证青少年能够进入正规学校接受义务教育。此外，国民议会现正在评价法规中有关 14—18 岁青少年教育工作的规定，以便使教育活动有助于这一年龄组顺利进入劳动队伍。

360. 有关学徒问题已得到澄清，即允许从 14 岁开始学徒。这些活动只有在符合《儿童和青少年法规》第 63 条规定的其他要求时才被允许，这些要求是：保证能够进入正规学校接受义务教育的学习；这些活动应与青少年的成长相适应；以及进行上述活动所需的特定时间。

361. 另一个重要法律是关于福利的法律（1993 年 9 月 7 日第 8742 号法律），它管辖宪法中的第 203 条和第 204 条，创建针对人口中最弱势群体的社会保障制度，通过福利、服务、方案和项目来确保这一制度。这部法律的第 2 条确定福利的目标包括（一）家庭、儿童和青少年的保护，以及（二）援助贫困儿童和青少年。

362. 应该指出，福利活动并不是针对全部的儿童和青少年人口，而是针对其中因贫困、受排斥或遭遇个人和社会危机而需要它们的特殊群体。

363. 在很大程度上，为促进和保护儿童和青少年在联合国人权条款范围内的权利奠定基础的各项国际协定、公约以及其他文书促成了确保行使巴西儿童和青少年权利的法律和体制结构。第一个应提到的基本文件是 1924 年日内瓦《儿童权利宣言》，联合国大会于 1959 年通过。1924 年首次提出了确保对儿童的特殊保护至关重要这一信念，后来这一信念在《世界人权宣言》（1948 年）、《公民及政治权利国际盟约》以及《经济、社会、文化权利国际盟约》中都得到了承认，这些公约都已由巴西政府签署和批准。

364. 经过三十年之后，国际社会才通过了联合国《儿童权利公约》（1989 年 11 月），公约体现了全面保护儿童、儿童权利绝对优先以及尊重儿童的民事、政治、经济、社会和文化权利这一信条。当这一文件开放供联合国各会员国签署时，巴西政府签署了该文件，并通过 1990 年 9 月 14 日第 28 号法令予以批准。1990 年 9 月巴西还派代表出席了联合国召集的世界儿童问题首脑会议。会上，71 个国家的总统和元首以及来自 80 个国家的代表签署了《儿童生存、保护和发展世界宣言》，并通过了 1990 年代行动计划，从而各自承诺立即执行《儿童权利公约》。

365. 巴西的积极权利普遍采纳了劳工组织各项公约的准则，尽管并非所有这些公约都已获得批准。巴西政府致力于打击童工现象，并积极参加从各个角度探讨这一问题的国际会议。

366. 除了为确保儿童和青少年的权利使这些法律文件在巴西生效外，巴西政府在 1990 年设立了一个联邦委员会，随后还设立了许多州和市的委员会，它们的宗旨在于保护儿童和青少年。此外，政府还力图建立各种法律和行政机构，以保证各级政府和社会各个群体能为成立“全国防止和消除童工论坛”而采取联合行动。

367. 关于针对儿童和青少年在工作、教育、健康、文化、人权和社会保障领域中的保护和全面发展而开展的行动与方案，巴西政府希望强调它对协调各部门有关儿童和青少年的政策予以长期的关注。

368. 巴西政府特别注重国际合作。它在各种多边和区域论坛上一直支持国际合作，视其为通过资助符合发展中国家利益的某些项目和方案来行使经济、社会和文化权利的一条重要途径。例如，劳动部是在国际劳工组织的消除童工国际方案下在巴西行动的正式协调者。于 1992 年发起的这一方案根据巴西政府和劳工组织于 1996 年 10 月签署的谅解备忘录而延长至 2001 年，其针对的主要目标是三个弱势群体：从事强迫劳动的儿童、从事危险和有害健康职业的儿童，以及 12 岁以下工作的儿童。

369. 消除童工国际方案在巴西取得的成果无疑是积极的。该方案的主任承认巴西是致力于采取有效行动打击童工现象的国家之一，正如他指出的，共和国总统本人正致力于消除这一问题。在劳工组织的评估中，除了已取得的成果外，还值得一提的是，童工问题已被列入国家议程，而且社会各界也得到广泛动员。同样值得指出的是，引入生产链的创新概念引起人们对这一问题更深刻的认识，也使得巴西的企业界参与到旨在消除特别是木炭、制鞋和柑橘生产等领域的童工现象的项目中。

370. 为实施消除童工国际方案，从全国挑选了 19 个项目，其目的如下：制定政策（政府）、培训工人（工会）、权利保障和社会动员（雇主）、对未成年人的直接援助以及对童工的教育（非政府组织）。方案活动已涉及 15 000 名儿童、1 315 名劳工领袖以及 544 名教育工作者。

第 11 条

371. 对巴西贫困问题进行仔细审视可以为分析人口的生活状况提供重要的材料。这一课题在统计方面非常复杂，需要对数据进行长期而细致的收集和处理。政府已在逐步争取达到这些要求，以便能够得出越来越准确的判断。正在实施中的全国人口普查无疑将提供有关人口生活状况的最新材料，从而可对与此相关的公共政策做出重新评价。

372. 巴西没有官方的贫困线，但普遍采用基于“赤贫分类线”的贫困线。这一分类方法首先是确定购买某一特定食物筐所需的总值（即极端贫困线的价值），然后用一乘数相乘就得出了贫困线。

373. 食物筐被定义为保证每日理想的卡路里热量而需要的食物总合。它是根据所观察到的最贫穷者们的食物消耗量来确定的。划定贫困线的乘数可以根据经验通过观察处于极端贫困线的家庭对其他物品的消耗量而获得，不过通常应用 2 的数值，如同拉丁美洲和加勒比经济和社会委员会的做法一样。

表 44

按个人特征分列的巴西贫困状况

		贫困线						赤贫线					
		在各类别中的 贫困发生率			在各类别中的 贫困分布			在各类别中的 贫困发生率			在各类别中的 贫困分布		
		人口中的 发生率	穷人的 比例	平均 收入 的二次 差距	穷人的 比例	平均收 入差距	平均收 入的二次 差距	穷人的 比例	平均收 入差距	平均收 入的二次 差距	穷人的 比例	平均收 入差距	平均收 入的二次 差距
巴西	100.00	34	0.15	0.09	100.00	100.00	100.00	15	0.06	0.04	100.00	100.00	100.00
个人特征													
性别													
男性	49.10	34	0.15	0.10	49.25	49.47	49.73	15	0.06	0.04	49.39	49.49	49.36
女性	50.90	34	0.15	0.09	50.75	50.54	50.27	15	0.06	0.04	50.60	50.51	50.64
学龄													
0 年学龄	29.20	52	0.25	0.16	44.55	48.17	49.97	26	0.11	0.07	51.11	52.27	51.65
1-3 年学龄	18.90	45	0.20	0.12	24.91	25.03	24.76	20	0.08	0.05	25.31	24.24	23.29
4 年学龄	13.80	29	0.12	0.07	11.93	10.85	10.28	11	0.04	0.03	9.95	9.58	9.69
5-8 年学龄	20.60	24	0.10	0.06	14.86	12.84	11.96	8	0.03	0.02	11.11	10.91	11.55
9-11 年学龄	12.60	10	0.04	0.02	3.58	2.89	2.72	3	0.01	0.01	2.32	2.56	3.11
12 年以上学龄	5.00	2	0.01	0.01	0.24	0.29	0.40	1	0.01	0.01	0.28	0.53	0.80

表 44 (续)

		贫困线						赤贫线					
		在各类别中的 贫困发生率			在各类别中的 贫困分布			在各类别中的 贫困发生率			在各类别中的 贫困分布		
	人口中的 发生率	穷人的 比例	平均 收入 差距	平均收 入的二 次差距	穷人的 比例	平均收 入差距	平均收 入的二 次差距	穷人的 比例	平均收 入差距	平均收 入的二次 差距	穷人的 比例	平均收 入差距	平均收 入的二 次差距
年龄													
0-6 岁	13.70	50	0.25	0.16	20.19	21.88	22.74	25	0.11	0.07	23.13	23.80	23.81
7-14 岁	17.30	46	0.22	0.14	23.47	24.79	25.31	22	0.09	0.06	25.97	25.95	25.29
15-22 岁	19.10	33	0.14	0.08	18.68	17.72	17.00	13	0.05	0.03	16.82	15.98	15.53
25-34 岁	44.00	27	0.12	0.07	35.00	33.74	33.43	11	0.05	0.03	32.80	33.13	34.16
65 岁以上	5.90	15	0.05	0.02	2.67	1.87	1.52	3	0.01	0.01	1.27	1.13	1.20
家庭结构													
在家庭中的地位													
隶属	0.40	23	0.09	0.05	0.27	0.22	0.20	7	0.03	0.02	0.19	0.18	0.19
配偶	18.90	29	0.13	0.08	16.14	15.69	15.56	12	0.05	0.03	15.41	15.43	15.69
其他亲属关系	9.20	35	0.14	0.08	9.41	8.21	7.30	12	0.04	0.02	7.16	6.06	5.37
户主	26.20	27	0.12	0.07	20.91	20.37	20.50	11	0.05	0.03	19.77	20.74	22.23
子女	45.20	40	0.19	0.12	53.18	55.43	56.35	19	0.08	0.05	57.39	57.51	56.43

资料来源： 根据 1997 年全国住户抽样调查结果编制。

表 45

按就业和部门分列的巴西贫困状况

		贫困线						极端贫困线					
		在各类别中的 贫困发生率			在各类别中的 贫困分布			在各类别中的 贫困发生率			在各类别中的 贫困分布		
	人口中的 发生率	穷人的 比例	平均 收入 差距	平均收 入的二次 差距	穷人的比 例	平均收 入差距	平均收 入的二次 差距	穷人的比 例	平均 收入 差距	平均收 入的二次 差距	穷人的比 例	平均收 入差距	平均收 入的二次 差距
巴西	100.00	34	0.15	0.09	100.00	100.00	100.00	15	0.06	0.04	100.00	100.00	100.00
参与劳动力市场													
就业	44.00	27	0.11	0.07	35.04	32.84	31.03	11	0.04	0.02	31.97	28.87	25.62
失业	3.80	43	0.23	0.16	4.88	5.64	6.53	22	0.13	0.10	5.66	7.65	9.79
未参加经济活动	32.10	33	0.14	0.09	30.83	29.96	29.73	13	0.06	0.04	29.02	29.34	30.56
儿童 (0-9 岁)	20.10	49	0.24	0.15	29.27	31.58	32.75	25	0.11	0.07	33.38	34.19	34.06
就业情况													
就业	44.00	27	0.11	0.07	35.04	32.84	31.03	11	0.04	0.02	31.97	28.87	25.62
维持	2.00	53	0.27	0.18	3.13	3.55	3.86	28	0.14	0.09	3.74	4.30	4.69
已登记	12.10	14	0.04	0.02	4.95	3.26	2.32	3	0.01	0.00	2.27	1.17	0.64
自营职业	10.00	30	0.13	0.08	8.81	8.71	8.46	13	0.05	0.03	8.85	8.22	7.25
雇主	1.80	4	0.01	0.01	0.21	0.15	0.13	1	0.00	0.00	0.13	0.11	0.09
公务员	4.90	13	0.05	0.02	1.84	1.43	1.15	4	0.01	0.00	1.20	0.80	0.54
未登记	9.20	36	0.14	0.07	9.70	8.30	7.19	12	0.04	0.02	7.54	5.72	4.33
无收入	4.00	54	0.29	0.19	6.39	7.41	7.88	31	0.13	0.08	8.23	8.52	8.05
失业	3.80	43	0.23	0.16	4.88	5.64	6.53	22	0.13	0.10	5.66	7.65	9.79
未参加经济活动	32.10	33	0.14	0.09	30.83	29.96	29.73	13	0.06	0.04	29.02	29.34	30.56
儿童 (0-9 岁)	20.10	49	0.24	0.15	29.27	31.58	32.75	25	0.11	0.07	33.38	34.19	34.06

表 45 (续)

		贫困线						极端贫困线					
		在各类别中的 贫困发生率			在各类别中的 贫困分布			在各类别中的 贫困发生率			在各类别中的 贫困分布		
	人口中的 发生率	穷人的 比例	平均 收入 差距	平均收 入的二 次差距	穷人的 比例	平均 收入 差距	平均收 入的二 次差距	穷人的 比例	平均收 入差距	平均收 入的二次 差距	穷人的比 例	平均收 入差距	平均收 入的二 次差距
工作部门													
就业	44.00	27	0.11	0.07	35.04	32.84	31.03	11	0.04	0.02	31.97	28.87	25.62
民用建筑	2.90	27	0.09	0.05	2.29	1.77	1.48	7	0.02	0.01	1.38	1.12	1.05
转型工业	5.30	16	0.05	0.03	2.51	1.84	1.45	4	0.01	0.01	1.47	0.97	0.68
其他	11.80	52	0.26	0.16	18.00	19.67	20.28	27	0.11	0.07	21.23	21.13	19.71
分销服务	7.50	16	0.06	0.03	3.63	2.83	2.32	5	0.01	0.01	2.35	1.67	1.28
个人服务	8.20	25	0.09	0.05	6.04	4.75	3.91	7	0.02	0.01	3.92	2.86	2.13
生产服务	2.10	6	0.02	0.01	0.39	0.28	0.22	1	0.00	0.00	0.21	0.13	0.08
社会服务	6.30	12	0.04	0.02	2.18	1.66	1.32	3	0.01	0.00	1.36	0.91	0.64
失业	3.80	43	0.23	0.16	4.88	5.64	6.53	22	0.13	0.10	5.66	7.65	9.79
未参加经济活动	32.10	33	0.14	0.09	30.83	29.96	29.73	13	0.06	0.04	29.02	29.34	30.56
儿童(0-9 岁)	20.10	49	0.24	0.15	29.27	31.58	32.75	25	0.11	0.07	33.38	34.19	34.06
职业组													
就业	44.00	27	0.11	0.07	35.04	32.84	31.03	11	0.04	0.02	31.97	28.87	25.62
农业	9.90	56	0.28	0.18	16.23	17.89	18.54	29	0.12	0.07	19.31	19.42	18.26
街头小贩	1.20	33	0.13	0.07	1.16	1.05	0.93	12	0.04	0.02	0.94	0.77	0.64
民用建筑	2.90	27	0.10	0.05	2.34	1.81	1.50	7	0.02	0.01	1.40	1.12	1.02
自有经营	1.70	15	0.06	0.03	0.77	0.61	0.50	5	0.01	0.01	0.52	0.35	0.25

表 45 (续)

		贫困线						极端贫困线					
		在各类别中的 贫困发生率			在各类别中的 贫困分布			在各类别中的 贫困发生率			在各类别中的 贫困分布		
		人口中的 发生率	穷人的 比例	平均 收入 的二次 差距	穷人的 比例	平均 收入 的二次 差距	平均收 入的二次 差距	穷人的 比例	平均收 入差距	平均收 入的二次 差距	穷人的比 例	平均收 入差距	平均收 入的二次 差距
商业零售批发	2.60	14	0.04	0.02	1.05	0.72	0.55	3	0.01	0.00	0.52	0.33	0.23
办公室	3.00	4	0.01	0.01	0.38	0.23	0.16	1	0.00	0.00	0.15	0.08	0.06
体育	0.10	4	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	1	0.00	0.00	0.01	0.01	0.00
采掘	0.60	67	0.33	0.21	1.18	1.29	1.32	36	0.14	0.08	1.47	1.35	1.15
金融、经纪和保险 服务	0.30	2	0.01	0.00	0.02	0.01	0.01	1	0.00	0.00	0.01	0.01	0.01
公务员	0.20	30	0.11	0.05	0.18	0.14	0.11	9	0.02	0.01	0.11	0.07	0.04
食品和烟草业	0.20	35	0.13	0.07	0.21	0.17	0.15	12	0.04	0.02	0.16	0.13	0.09
陶瓷、橡胶制品、 水泥和木材加工	0.90	28	0.10	0.05	0.75	0.57	0.46	8	0.02	0.01	0.48	0.33	0.25
电器和电子产品	0.10	11	0.03	0.01	0.03	0.02	0.01	2	0.00	0.00	0.01	0.01	0.00
印刷和造纸业	0.10	11	0.04	0.02	0.03	0.03	0.02	3	0.01	0.01	0.02	0.02	0.02
冶金	0.90	14	0.04	0.02	0.36	0.24	0.18	3	0.01	0.00	0.20	0.11	0.07
纺织	0.10	25	0.10	0.06	0.07	0.07	0.06	9	0.04	0.02	0.06	0.06	0.05
其他	1.40	17	0.06	0.03	0.70	0.57	0.47	5	0.02	0.01	0.49	0.36	0.27
普通生产工种	0.80	12	0.04	0.02	0.29	0.20	0.15	2	0.01	0.00	0.13	0.09	0.06
其他业主	1.40	4	0.01	0.01	0.15	0.11	0.09	1	0.00	0.00	0.10	0.08	0.07
宗教	0.00	21	0.08	0.05	0.00	0.00	0.00	9	0.03	0.02	0.00	0.00	0.00
部长、董事和顾问	0.30	4	0.01	0.01	0.03	0.02	0.02	1	0.00	0.00	0.03	0.01	0.00
鞋及配件	0.20	21	0.08	0.04	0.13	0.10	0.08	6	0.02	0.01	0.08	0.06	0.05
辅助服务	1.90	27	0.09	0.04	1.54	1.15	0.89	7	0.02	0.01	0.89	0.55	0.36
理发和美容业	0.40	14	0.05	0.03	0.17	0.13	0.11	4	0.01	0.01	0.11	0.08	0.07
体力劳动	0.70	42	0.16	0.09	0.86	0.73	0.64	14	0.05	0.02	0.68	0.52	0.40

表 45 (续)

		贫困线						极端贫困线					
		在各类别中的 贫困发生率			在各类别中的 贫困分布			在各类别中的 贫困发生率			在各类别中的 贫困分布		
		人口中的 发生率	穷人的 比例	平均 收入 的二次 差距	穷人的 比例	平均 收入 的二次 差距	平均收 入的二次 差距	穷人的 比例	平均收 入差距	平均收 入的二次 差距	穷人的比 例	平均收 入差距	平均收 入的二次 差距
通信服务	0.20	10	0.03	0.02	0.06	0.04	0.03	3	0.01	0.00	0.03	0.02	0.01
未申明	0.00	17	0.04	0.01	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
家政服务	3.20	36	0.13	0.07	3.36	2.72	2.28	11	0.03	0.02	2.31	1.72	1.27
公共安全服务	0.50	4	0.01	0.00	0.06	0.03	0.02	1	0.00	0.00	0.02	0.01	0.00
旅店、酒吧和餐厅 服务	1.20	21	0.07	0.04	0.75	0.56	0.44	6	0.02	0.01	0.46	0.31	0.23
司法、教育和保健 服务	2.10	8	0.03	0.01	0.48	0.36	0.28	2	0.01	0.00	0.28	0.18	0.13
经营业主	0.20	3	0.01	0.00	0.02	0.01	0.01	1	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00
娱乐和工艺服务	0.30	14	0.05	0.03	0.12	0.09	0.08	4	0.01	0.01	0.09	0.07	0.05
修理服务	1.00	16	0.05	0.03	0.46	0.35	0.28	4	0.01	0.01	0.28	0.20	0.14
运输服务	1.70	12	0.03	0.01	0.61	0.38	0.26	2	0.00	0.00	0.24	0.13	0.07
办公室、实验室技 术员及专业人员	1.00	1	0.00	0.00	0.04	0.02	0.02	0	0.00	0.00	0.02	0.01	0.00
服装	0.90	17	0.06	0.03	0.46	0.37	0.33	5	0.02	0.01	0.32	0.27	0.22
失业	3.80	43	0.23	0.16	4.88	5.64	6.53	22	0.13	0.10	5.66	7.65	9.79
未参加经济活动	32.10	33	0.14	0.09	30.83	29.96	29.73	13	0.06	0.04	29.02	29.34	30.56
儿童 (0-9 岁)	20.10	49	0.24	0.15	29.27	31.58	32.75	25	0.11	0.07	33.38	34.19	34.06

资料来源： 根据 1997 年全国住户抽样调查结果编制。

表 46

按地理位置分列的巴西贫困结构

		贫困线						赤贫线					
		在各类别中的 贫困发生率			在各类别中的 贫困分布			在各类别中的 贫困发生率			在各类别中的 贫困分布		
		人口中的 发生率	穷人的 比例	平均 收入 的二次 差距	穷人的 比例	平均 收入 的二次 差距	平均收 入的二次 差距	穷人的 比例	平均收 入差距	平均收 入的二次 差距	穷人的比 例	平均收 入差距	平均收 入的二次 差距
巴西	100.00	34	0.15	0.09	100.00	100.00	100.00	15	0.06	0.04	100.00	100.00	100.00
地理位置													
城市	79.60	28	0.12	0.07	64.81	60.03	57.94	10	0.04	0.03	55.93	55.28	57.31
农村	20.40	58	0.30	0.20	35.22	40.01	42.11	32	0.14	0.08	44.12	44.77	42.73
主要地区													
中西部	7.00	24	0.09	0.06	4.93	4.29	4.08	8	0.03	0.02	3.61	3.86	4.34
东北部	28.90	60	0.30	0.19	51.16	57.14	59.34	32	0.14	0.08	62.51	61.79	58.64
北部	4.90	46	0.21	0.12	6.59	6.56	6.31	20	0.08	0.04	6.45	5.87	5.45
东南部	43.80	20	0.08	0.04	25.53	21.73	20.78	6	0.03	0.02	18.78	19.97	22.79
南部	15.40	26	0.10	0.06	11.74	10.20	9.42	8	0.03	0.02	8.57	8.43	8.72

资料来源： 根据 1997 年全国住户抽样调查结果编制。

374. 1997 年，大约 15% 的巴西人生活在收入低于极端贫困线的家庭中，即收入不足以用来购买理想的口粮篮，有 34% 的人生活在收入低于贫困线的家庭中。因此在当时，大约有 2 400 万人可以被确定为赤贫，而 5 400 万人是穷人。

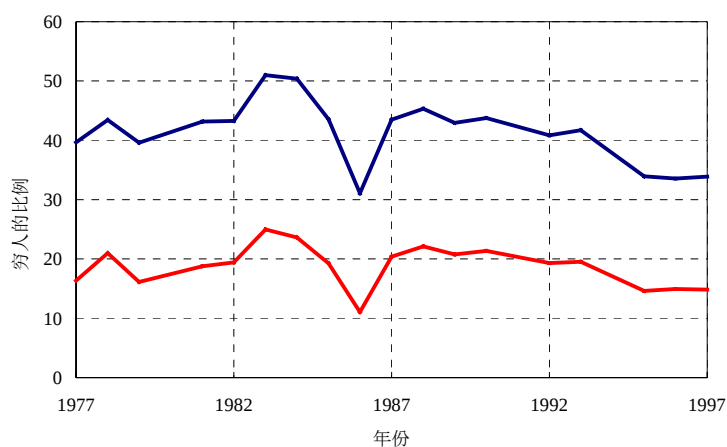
375. 进一步的分析表明，从 1990 年到 1996 年，生活在极端贫困线以下的人的数量出现了显著的下降具体情况如下：1990 年为 33 002 648 人；1993 年为 29 737 091 人；1995 年为 23 515 136 人；而 1996 年为 21 352 479 人。这种下降城市比农村地区更为明显。这样，1996 年，有 45.8% 的极端贫困人口生活在农村地区，而 20.48% 生活在城市地区。从 1990 年到 1996 年，生活在贫困线以下的人口也逐渐减少：1990 年为 67 533 576 人，1996 年为 55 032 912 人。

376. 有关贫困方面的现有数据显示，有些群体更为脆弱。根据 1997 年的统计数据，农村人口中有大约 66% 为穷人，而在城市中心这一数字下降至 28%。15 岁以下儿童是受影响最大的年龄组，其中的 49% 是穷人。非白人中穷人的比例（他们中的 50% 生活在贫困线以下）比白人（24%）更大。东北地区穷人的数量最多，其人口的 65% 生活在贫困线以下。现有的数据没有显示在性别方面有实质性的差异。

377. 在过去 20 年中，贫困现象出现了略微下降，从 1993 年的大约 40% 降至 1997 年的 34%。主要的下降趋势出现在 1993 年至 1995 年间，此后贫困率一直保持在 34% 左右。然而，这一下降趋势未能持续下去，因为贫困程度也随宏观经济状况的变化而变动。在 1980 年代初，宏观经济的波动对贫困产生了强烈的影响，而在 1983-1984 年间的衰退期贫困率达到最高程度，当时穷人的数量超过了 50%。针对通货膨胀而采取稳定计划（克鲁扎多与现实计划）之后，出现了几个最低水平，此时贫困率下降至 35% 以下。《现实计划》实施后达到最低水平，穷人的数量不足 4 200 万。1993 年至 1997 年间，有 1 000 多万巴西人摆脱了贫困。

378. 人口增长是穷人数量增加的另一个主要因素。由于人口的增长和贫困率保持稳定，1995 年至 1997 年间穷人的数量增加了 150 万。巴西 40% 最贫穷者的人均家庭收入是 45.74 克鲁塞罗（1998 年 9 月的估计数）。这一数字包括工作所得收入和其他任何形式的收入。图表 11 显示了巴西在某个重要时期的贫困概况。上标线为贫穷线，下标线为赤贫线。

图11: 贫困状况随时间的演变



资料来源：根据全国住户抽样调查的数据绘制

379. 巴西并不发布某种官方的实际生活质量指数。现在使用多种生活质量指标，如“生活质量”指数就用于国内的比较。目前全国的这一指数为 0.72。由于统计方法上的差异，难以与其他国家所使用的指数做对比。不过，巴西政府指出，“人类发展指数”普遍为人所知，有可能用于国际比照。根据《2000 年人类发展报告》所运用的这一指数，巴西名列第 74 位。人类发展指数现已适用于巴西各城市以及人口中的特定群体。值得指出的是，巴西许多城市与那些处于人类发展级别低的国家水平相当。这一指数适用于特定群体时，显示出巴西的黑人人口具有收入和教育水平低的特征。

380. 关于《经济、社会、文化权利国际盟约》所体现的粮食及获得粮食的权利方面，巴西政府指出，过去 10 年间在改善食品和营养总体状况上有了积极的进展。到 1993 年，随着“反饥饿贫困要生存公民行动”的开展以及全国粮食安全委员会的建立，民间社会和政府已将战胜饥饿列为头等大事，这一点从国家的政治议程中反映出来。

381. 全国为 1996 年世界粮食首脑会议所做的筹备过程激发了巴西政府和社会各界就公共政策对行使获得粮食的人权的影响展开更为热烈的讨论，并导致起草了提交首脑会议的国家报告。在对首脑会议的后续行动中，与包括团结公社执行秘书处和卫生部在内的各联邦机构进行密切合作的粮食和营养安全工作组得到了加强，同时将人权关怀纳入公共政策的进程也得到了强化。

382. 这方面工作的一个成果是卫生部的粮食和营养国家政策于 1999 年得到全国卫生委员会的批准。有关这一进程的详尽报告可以从巴西政府在 1999 年日内瓦召开的研讨会上提交的案例研究中找到。这次研讨会是由联合国行政协调委员会的营养小组委员会主办、由联合国人权事务高级专员赞助的。

383. 自 1998 年 11 月以来，巴西可持续粮食及营养安全论坛经过与社会各界和至少 10 个州政府密切联系，已协调建立起各州的论坛和粮食及营养安全委员会，政府和民间社会都参与其中。委员会的主要目的是确保在州一级经济与社会公共政策的关键性战略之一是要通过促进全体人民拥有粮食的人权来与饥饿和社会排斥现象做斗争。

384. 巴西政府对营养不良问题很关注。如前所述，自 1990 年以来，生活在赤贫线和贫困线以下的人数已下降。

385. 巴西数个城市依据消费状况开展的其他研究表明，这两类人群正处于粮食不安全的危险之中，表现在能量和一系列常量营养素和微量元素摄取不足，其中包括铁、维生素 B12、维生素 A 和钙，所有这些对儿童和成人的发病率和死亡率都会产生影响。

386. 根据 1999 年卫生部的统计数字，巴西的婴儿死亡率估计为每 1 000 活产婴儿中有 37 个死亡，在这些死亡婴儿中有 55% 的主因或诱发因素是营养不良（57 000 不满 1 周岁的儿童死亡）。这一数字并未包括当年出生的所有婴儿，因种种困难，大约有 100 万出生婴儿未进行登记。如果对这种偏差做出矫正，则营养不良问题可能还要严重。

387. 在过去 10 年间，由卫生部协调的食品与营养警戒系统一直在全国各地运作。其目的在于对公共卫生网络所覆盖的 59 个月以下儿童的成长和发育曲线进行比较。这一系统或许可以在查明营养不良发生率较高地区以及对公共卫生机构认定的营养不良儿童进行治疗方面，具有防治流行病学的作用。该系统尚未在全国推行开来，但目前已在一些州得出了重要的数据。尽管由于对同一个儿童的反复鉴定可能导致结果的失真，但米纳斯吉拉斯州的数字表明，在不同地区中 13% 至 48% 的儿童患有营养不良（根据体重/年龄标准），估计 1999 年有 20% 的儿童（100 000 名）营养不良。

388. 最新研究表明，食品状况差的现象主要集中在印第安人口和无家可归的农民工（既有流浪者又有已重新定居者）并集中在大中型城市的郊区。1996 年全国人口和健康调查的数字显示，10.5% 的巴西儿童表现出身高不足，而这种状况在各地区之间差异甚大，从南部的 5.1% 到东北部的 17.9% 不等。体重/年龄上的不足也影响到 5.7% 5 岁以下的儿童，北部和东北部的比例最高（分别为 7.7% 和 8.3%）。尽管过去 10 年内有了进步，但人口中仍有相当一部分人在 6 个月至 23 个月这一关键时期的体重/年龄比率测量结果显示为偏低。

389. 食品和营养问题的另一个重要方面与微营养素缺乏有关，特别是维生素 A、铁和碘的缺乏，因为最新的研究显示情况令人担忧。据“希望项目”的一份出版物认为，在北部、东北部和东南部广大地区，维生素 A 缺乏是一种地方病问题。尽管获得可靠的诊断和鉴定所需的准确信息依然存在种种困难，但可以断定，东北部地区儿童的这种状况最为严重。在东北地区，16% 至 55% 的儿童表现为维生素 A 严重缺乏。

390. 在米纳斯吉拉斯州和圣保罗州以及北方地区的贫困群体中也发现有维生素 A 缺乏的现象。在这些地区, 15%以上的血样测试表现为维生素 A 低于 20 mcg/dl, 说明是地方性缺乏症。在铁缺乏方面, 应当指出, 贫血是巴西国内最大的营养问题, 尤其影响到生育期的妇女和 2 岁以下的儿童。据估计, 每 10 名经过产前检查的孕妇中有 3 名患有贫血。儿童的发病率则更高: 50%以上的儿童患有贫血。

391. 圣保罗州的例子可以说明问题, 这里尽管过去 22 年里在减少婴儿和学龄前儿童死亡率和控制儿童营养不良方面取得了显著的进步, 但儿童贫血却上升了 100%以上——1974 年为 22%, 1985 年为 35%, 而 1996 年为 46%。1994-1995 年由原全国食品和营养研究所进行的一项全国调查着眼于 6-14 岁学童患甲状腺肿的流行情况。巴西两个州的结果显示流行率中值为 20%, 表明地方性疾病呈中度状况。在其他 6 个州(阿克里、亚马逊、帕拉、马托格罗索、巴拉那和圣埃斯皮里图), 被调查城市的流行率中值从 5.0%到 19.9%不等, 表明地方性疾病呈轻度状况。

392. 巴西食品与营养方面另一个极其重要的因素是单纯母乳喂养的指标长期一直不合要求, 尽管过去几十年里也取得了长足的进步。奥斯瓦尔多·克鲁兹基金会的一项研究将母乳喂养与家庭经济联系起来, 结果表明, 假如 1995 年出生的每个儿童都是单纯用母乳喂养直至 6 个月, 则可以节省 423.8 升牛奶, 总值达 2 亿美元以上。如果采纳了母乳喂养的建议, 毫无疑问除了在儿童的健康、营养和福利方面收益匪浅外, 家庭支出也可以大幅度地削减。

393. 与巴西的这种营养缺乏症现状同时出现的还有肥胖病或其他类型脂血症以及与此相关的心血管疾病的流行。这种流行状况是前所未有的。根据美洲开发银行和世界卫生组织 1996 年共同发布的一份报告, 因食物摄取而导致的肥胖和慢性病已有增加, 特别是下层社会经济群体, 他们占到了增加的成人的 50%。巴西人口中的肥胖正成为比儿童营养不良更为普遍的现象, 说明已出现了一种流行病的转变过程, 对这一过程公共卫生机关正在给予必要的关注。心血管疾病是导致成年人和老年人残疾和死亡的主要原因, 在巴西它占死因的 34%。这些疾病在很大程度上与肥胖和不良饮食习惯以及生活方式有关。由全国健康和营养调查于 1989 年开展并于 1990 年发表的一项对巴西成年人的身体测量研究显示, 大约 24.6%的人超重, 8.3%的人肥胖。在儿童和青少年当中也开始发现有这一问题。此外, 1990 年在卫生部赞助下由多家机构共同开展的一项有关糖尿病流行程度的研究显示, 7.6%的病例出现于 30—69 岁年龄组上。这些结果与 1998 年在伯南布哥州获得的结果相一致。估计巴西有 500 万糖尿病患者, 其中的 50%还对自己的状况一无所知。

394. 除了这些问题外, 不良的饮食习惯也形成了严峻的挑战。在本国的不同地区内, 大众文化所坚守的饮食传统在营养、疗效特性及对食品或食品组合的要求和禁忌上的价值取向令人怀疑。

395. 应补充一点, 快餐店的数量激增, 它们可能助长了不健康的饮食习惯, 而且越来越多地使用预先烹制或快速烹制的食品, 如若不采用现代生产技术, 这些食品的营养价值很可能受到破坏。影响饮

食习惯的另一个因素是每日供应给人口中不同群体的膳食的实际量。例如，每天各个学校提供 3 600 万人次的用餐，军队提供 30 万人次，而“工人食品方案”向工人们提供 1 000 万人次的用餐。

396. 食品加工和贸易行业通过大量的广告宣传，诱导顾客养成新的饮食习惯，但这些习惯往往依据的是虚假或欺骗性的言辞。一个鲜明的例子就是由于妇女新的行为方式和对工业化的婴儿食品的广告宣传，导致在过去 40 年里母乳喂养过早结束。食品加工业必须接受卫生监督，关于这一行业，重要的是要考虑到现有的食品加工产品和产业的数量。巴西现有大约 100 000 种许可食品和 20 000 家注册的食品公司。另一方面要考虑到越来越多的进口食品大量涌入，对此需要卫生监督员更多地予以注意。巴西认为，食品卫生监督的作用在于保障人民的健康不因食用不正规食品而受到危害。全国卫生警戒机构负责监督食品所适用的技术标准和法规的执行情况。它的工作是实地检查生产或销售食品的厂家所采用的卫生和清洁规程。它还负责对不合规范的行为采取相关的措施，以确保供应给消费者的食品符合卫生要求。这些规范标准基本上都是涉及到“健全的生产规程”和对食品的认证和质量标准，是否符合这些标准对于保证质量是必不可少的。

397. 营养问题在巴西表现出明显的地区差异。《1997 年人类发展报告》专门介绍了这个国家减少贫困的情况。贫困的程度和形式在国内并不相同，因为各地之间人的贫困指数有着很大的差异。在北部城市地区，过去和最近的趋势都显示出贫困减少的幅度低于全国其他地方。1996 年，城市人口中的最高负增长率出现在北部，而不再是东北部。这表明巴西的食品和营养形势呈现相当大的复杂性，在这个流行病学与地区特征差别巨大的国度中，欠发达社会所具有的典型问题与发达国家所具有的典型问题并存。

398. 关于委员会所提出的男子处境与妇女处境之间可能存在着巨大差别问题，巴西政府指出，基于性别的差异确实存在，但所有迹象都似乎表明，这些差异的意义并不大，不足以形成一种明显的模式。巴西成年人营养不良的发生率很低，基本上出现在极端贫困的地区。急性营养不良（即非慢性营养不良）在儿童中发病率最高，在这种情况下，没有按性别对统计数据进行了细分。

399. 巴西政府一直在力图实施可逐步保证食品供应充足的政策。它制订有一项全国食品和营养政策，其主要内容是：保证食品安全和质量；监督食品和营养状况；推广健康的饮食习惯和生活方式；预防和控制营养失调；促进调查方法；以及开发和培训人力资源。

400. 为保证食品安全和质量，正在强化卫生监督行动，并鼓励消费者保护机构和与此问题相关的民间组织采取联合行动。目的是传播食品的质量和和安全方面的相关知识，从而有助于人们了解肩负保障这些权利的机制。

401. 另外，鉴于在生物技术——转基因及其他方法——上出现的进步，正在对全国食品卫生法规进行修订，卫生监督标准和程序也正在按照法律文件和国际协定加以调整。例如在梅克苏尔，将按照加工食品或天然食品贸易的要求做出调整。

402. 食品与营养警戒系统在监督食品和营养状况方面发挥着重要的作用。这一系统还将通过更为快捷的程序和全国覆盖面加以扩大和改进。在几乎所有的州和几百个城市中现有的工作核心的支持下，将完成这一系统的合并工作。为此而采取的一项首要措施就是设立观测站，监视问题的蔓延发展情况及其与危机迹象之间的关系。这些观测站将主要设在高危地区和接近高危人口的地方。首要的是，它们应涉及难以计量的发生情况，如维生素 A 和碘缺乏症。

403. 食品与营养警戒系统在监督食品与营养状况的同时，还将注意力集中于孕妇和儿童的成长和发育上。它将作为服务网络内、尤其是在基础保健领域开展的所有工作的支撑点，致力于全面扩大基础保健的覆盖面。为了查明危机的形势，制定预防行动以及确保恢复正常状态，应把为每个受益人提供照顾和监测营养状况的日常工作纳入服务网络之中。

404. 目前政府的另一个首要任务是绘制地方性缺乏症的形势图，确定其地理分布情况以及能量与蛋白质营养不良、贫血和维生素 A 与碘缺乏症等的程度。关于监测与不良的食物摄入和生活方式相关的非遗传性慢性病的工作，将与收集、产生、传送、处理和分析数据的运作系统保持一致。

405. 具体而言，信息系统的重点将放在与母乳喂养相关的方面，放在积极和消极的因素方面，以及对公立学校学生们的营养状况进行定期测评方面。这一指导方针的其他基本要素是监督食品生产以及对供应与消费质和量的发展进行严格评估。

406. 促进健康的饮食习惯和提倡母乳喂养，这与鼓励健康的生活方式是一致的，而后者也是促进健康的另一个主要因素。在这方面，注重扩大有关食品和饮食知识的传播以及预防诸如营养不良（包括各种特定的缺乏症）和肥胖症等各种营养问题。

407. 为确保鼓励母乳喂养真正成为优先事项，采取的一项基本初步措施就是对卫生部门的工作方法和策略进行审查。为此，将寻求与社会不同层面、特别是与母乳喂养关系较大的那些层面进行协调。它们包括各类卫生保健专业的代表组织、食品与营养行业、社会联络员和教育工作者、社区领导人、消费者保护组织和一般民间组织。

408. 特别是与广告界的代表组织以及通信企业携手合作，采取措施规范儿童食品的广告也很重要。此外，要依照以上确立的标准支持公共机构的各项方案，例如“儿童爱心医院”和母乳银行。还要支持非政府组织发起的提倡母乳喂养运动。

409. 在立法方面，有关确保为母亲用母乳喂养子女创造基本条件（如与母乳喂养相适应的工作时间和地点）的那些条款应得到加强、传播和扩充。要让所有这些措施得以采纳，一个重要的参考来源就

是有关儿童食品的工业生产、营销和广告方面的各类国内和国际法则、规章和标准。另外，对于从真正有益于健康生活的标准角度看是有害的、恶劣的或令人怀疑的市场营销行为，将采取措施进行监督。在这方面，将把关注的重点放在与体重超重及其影响相关的问题上。

410. 人力资源开发和培训是对前述各段所阐述的卫生政策下的必要定义产生影响的因素。其目的在于确保卫生部门所需的人才——不仅在数量上，而且在质量上予以满足——能由三级政府及时提供。

411. 政府为 2000 年确立了六项食品和营养方面的优先目标，并指出各级政府和社会采取行动的相关领域。这些目标是：使出生婴儿体重低的发生率减少 10%；儿童中度和严重营养不良的发生率减少 50%；孕妇贫血发生率减少三分之一；控制因碘缺乏症引起的疾病；控制作为公共健康问题的维生素 A 缺乏症；以及创造条件使母亲们能单纯用母乳喂养她们的子女直至 6 个月大并在两年的过渡期内继续采用母乳喂养。

412. 正是在这种形势下，巴西采取了一些措施宣传有关食品方面的基本知识。在这些措施中特别值得强调的是那些与教育、公共卫生运动以及利用广播和电视有关的措施。不正确的饮食习惯与人口中的文化水平低有关，但也受到文化因素和大型食品企业的强劲营销活动的影响。

413. 在编写这份报告时，委员会要求各缔约国探讨土地改革问题，重点是以下方面：颁布立法、执行现有立法以及监督执行情况。在对巴西正在进行的土地改革进程做尽可能详尽的说明之前，巴西政府愿向委员会指出，巴西的土地改革在历史和社会方面表现出的严重偏颇已很明显，对此政府正在试图加以纠正。国内在这一问题上的辩论非常激烈，因为社会的各个广泛方面都憧憬着更加美好的生活标准。然而，在这场辩论中，必须着眼于改变巴西的土地占有制结构，以确保更大程度的公平和社会公正。

414. 由于制订了促进巴西农业发展的特别面向家庭农业的公共政策，巴西农业部门已进入了一个崭新的时代，该部门在提供就业和谋生机会方面更为民主，在自然资源的使用和保护方面也更为有效。

415. 注重生产、生产力和技术投资方面的新农业政策的核心是加强土地改革与家庭农业活动的协调，但这一政策首先要集中于人和公民的发展。设立土地发展部是联邦政府为提高公共部门在实施这一新的农业政策方面的效绩而采取的一项举措，它将为出现一个全新的农村世界起很大的促进作用。

416. 所有这些举措都取决于农村发展设想的总体方向，而在农村发展的规划和实施中应争取各州、市和民间社会的参与和介入。此外，这些群体应以分散的方式通过代表有关各方的委员会行事。借助这种方式有可能增加土地改革和家庭农业政策的数量并提高质量。

417. 下列数据清楚地显示出在实现安居和家庭农业集资目标方面所取得的进展。由于这一原因，也使未来的措施更有魄力，有必要让各州、市和其他有关实体、特别是那些代表方案的直接受益人的实体共同努力实现国家的各项目标。

418. 从 1999 年 1 月 1 日至 12 月 20 日, 有 85 327 个农业生产家庭得到定居, 使从费尔南多·恩里克·卡多佐总统执政时期进行的土地改革受益的家庭数量增加到 372 866 个。这是创记录的, 因为在 1964 年《土地法》颁布之后的 30 年中仅有 218 000 个家庭得到定居。以下的对照表反映了这些进展。

表 47

1995-1999 年在土地上定居的家庭

年份	定居的家庭
1995	42 827
1996	61 674
1997	81 944
1998	101 094
1999	85 327
共计	372 866*

* 这一数字代表了大约 1 864 000 名定居者。

419. 从 1999 年 1 月 1 日至 12 月 20 日, 政府开展了 2 723 个定居项目, 如下表所示。

表 48

1995-1999 年的定居项目

年份	1995	1996	1997	1998	1999	共计
开展项目	314	433	637	850	489	2 723

420. 从 1964 年《土地法》生效到 1995 年 1 月 1 日卡多佐总统就职, 先前已实施的定居项目不足 800 个。

421. 从 1995 年 1 月 1 日到 1999 年 12 月 20 日, 已将 13 204 789 公顷的土地用于土地改革。征用土地是政府为获得土地以安顿农村生产者的主要手段。从 1995 年 1 月 1 日到 1999 年 12 月 17 日, 征用了 8 785 114 公顷的土地, 其中 1 463 844 公顷是从 1999 年 1 月 1 日至 12 月 17 日期间征用上来的。

422. 在联邦政府捐赠的土地中, 有 355 432 公顷是从 1999 年 1 月 1 日至 12 月 20 日期间获得的。

表 49

1985-1999 年征用土地的公顷数

年份	征用的公顷数
1985/89	4 191 147
1990/93	2 775 282
1993/94	1 086 546
1995/98	7 321 270
1999	1 463 844
1995/99	8 785 114

423. 由全国定居和土地改革研究所开展的土地占有制监测研究表明，1995 年每个家庭农村地产的总价值按当时价值计算为 19 412.74 克鲁塞罗。如今，这一价值已跌至 8 294.83 克鲁塞罗，减少了 50%。1995 年每公顷的平均价值为 382.67 克鲁塞罗，而相比之下如今仅为 264.75 克鲁塞罗。

424. 以下两个对照表显示了 1995-1999 年期间每个家庭的农村地产总价值以及每公顷的农村地产总价值。

表 50

农村地产的总价值

A. 每个家庭

年份	克鲁塞罗/家庭
1995	19 412.74
1996	16 385.04
1997	14 614.59
1998	10 116.34
1999	8 294.83

B. 每公顷

年份	克鲁塞罗/公顷
1995	382.67
1996	343.21
1997	292.23
1998	287.49
1999	264.75

425. 为土地改革而征用的土地的农事等级(用于衡量土壤质量,从 0 到 1 不等)已从 1998 年的 0.4% 上升到 1999 年的 0.5%。

426. 从 1995 年到 1998 年,土地改革定居点基础设施花费的资金总额达 301 767 447 克鲁塞罗。到 1999 年 12 月,基础设施花费的资金总额将达 1 506 亿克鲁塞罗。从 1999 年 1 月到 12 月 20 日,除其他工作外,修建了 3 382 公里道路,花费 2 550 万克鲁塞罗;铺设了 1 073 公里农村电气化线,花费 170 万克鲁塞罗;挖井 204 口,花费 420 万克鲁塞罗;安装了 19 个供水设备,花费 216 500 克鲁塞罗;并修建了 79 座水库。

427. 1995-1999 年期间对基础设施的其他投资如下所列:

活动项目	费用 (克鲁塞罗)
736 座水库	14 762 309
1 283 口井	28 025 962
75 633 条大型并线	45 751 600
458 个社区中心	11 988 324
9 475 公里农村电气化线路	70 911 326
323 所学校	12 626 332
366 个卫生所	7 337 827
108 个仓库	4 148 745
13 824 公里道路	106 251 022

428. 1999 年在基础设施上的投资为 1.506 亿克鲁塞罗。

429. 从 1995 年到 1999 年,为启动信贷和推行土地改革特别信贷方案注入了 1 520 000 克鲁塞罗。到 1999 年 12 月 30 日,为土地改革中的农村生产者服务的 Pronaf Planta Brasil 额度 A 将发放总额为 4.6 亿克鲁塞罗的贷款。

表 51

1995-1999 年在土地改革项下发放的贷款 (克鲁塞罗)

年份	已实施	土地改革特别信贷 计划	Pronaf 额度 A	共计
1995	47 794 707	108 973 651	-	156 768 358
1996	71 337 968	202 563 910	-	273 901 878
1997	151 242 100	204 214 542	-	355 456 642
1998	231 600 040	307 617 293	-	539 217 333
1999	195 000 000	-	460 000 000	665 000 000
共计	696 974 815	823 369 396	460 000 000	1 325 344 221

430. 去年 4 月发起的“全国土地改革教育方案”，其目的是通过采用适合农村环境的方式，加强土地改革定居点内的教育。这一方案是政府、各大学和农村社会运动之间为启动对土地改革定居点内青年人和成年人的广泛教育进程而相互合作的产物。为实施这一方案，全国农垦和土地改革研究所、教育部和劳工部正在联合其他重要的合作伙伴，包括教会、非政府组织、制造商协会和合作社。

431. 这一体系还在大学和其他高等教育学府内为定居点培训督导员，向受益于土地改革的青年人和成年人讲授阅读和学校课程。这项方案启动以来，已培训了 3 137 名督导员，现在他们正在全国的定居点内工作。

432. 尽管这项方案实施时间不长，但数字却很惊人：现今，在巴西 21 个州的 616 个城市内，在 1 421 个定居点项目下正在向 62 742 名青年人和成年人讲授阅读和学校课程。到目前为止，在向那些土地改革后的定居者提供教育以及使他们开阔眼界上已花费了 11408536 克鲁塞罗。

433. 全国土地改革扫盲方案也为这些定居者的技术和专业培训提供资金，重点放在依据对这一方案的讨论而确定的所有优先地区的农业生产与管理以及教材的编制上。

434. 土地发展部和全国定居和土地改革研究所已将精力集中于依法与对为土地改革征用的土地提出过分补偿要求的现象做斗争。对估价超出全国定居和土地改革研究所所做估价的所有案例都将依据临时行政措施予以反驳，这一措施自 1997 年以来已列入立法中以防止这种扭曲行为发生。

435. 全国定居和土地改革研究所律师的工作，无论是采取起诉行动还是对土地征用案件提出上诉，都取得了成果。例如在 1997 年使 4.159 亿克鲁塞罗的政府债务（政府因劳工诉讼案败诉而欠的款项）减少至 2.604 亿克鲁塞罗。次年，这一数字又降至 5 570 万克鲁塞罗。

436. 圣保罗第三区的联邦地区法院最近对一要求过分补偿的案件做出了判决，在对位于普罗米圣市因土地改革而被征用的 *Fazendas Reunidas* 地产的原业主提出的撤消案中，最终接受了全国定居和土地改革研究所律师的论点。这位原业主提出起诉，是为了将该研究所原先估算的 25 811 260 克鲁塞罗的征用费提高到 385 502 876 克鲁塞罗，接近今天 10 亿克鲁塞罗的价值。根据研究所提出的要求，圣保罗法院下令对这一地产进行重新评估。类似的案例有几十个。假如这种不正之风得不到纠正，将有可能对土地改革方案造成无法挽回的损害。

437. 另一个值得一提的方案是“我们的土地，我们的学校”。1901 号临时行政措施也管辖这项激励农村工人家庭让孩子们继续上学的方案。只要孩子在学校上学，对家庭地产所欠债务的未清余额将做 50% 的折扣。这项优惠给予拥有 7-14 岁上小学儿童的家庭。50% 的折扣适用于一个或一个以上的孩子整个在校期间的每一笔付款。当孩子小学毕业时，50% 的折扣将适用于地产债务的未清余额。如果定居的家庭没有孩子但有文盲的成人，只要这些成人上正规的识字班，将给予同样的折扣。

438. 在政府为改变巴西土地结构所做的努力当中，一个极为重要的方面就是给予土地所有权。1999 年发放的 10 000 份土地所有权证为全国定居和土地改革研究所安置的家庭注入了安全感。发放土地所

有权证是新的土地改革方案的一部分，这项方案旨在恢复定居者的公民权利并保证他们更容易地获得银行贷款。

439. 巴西邮政和电报公司负责向定居者发送土地所有权证。此外，年度费可以由定居者在任何一所邮局支付。

440. 之所以选择邮政和电报公司实施这项服务，是因为它拥有大量的邮政所，而且这些邮政所更靠近定居者，且不说它的工作效率也是很高的。在现政府执政的四年中，已将这种优惠赠与了在将近 2 000 万公顷土地上定居的大约 400 000 个家庭。这片土地相当于三个里约热内卢州那么大。

441. 边境地区是依照 1999 年 11 月 23 日第 9871 号法进行管辖的。这项法律确定了各州在边境地区批准或废除赠与地的截止日期和规则。其中一项条款允许将这种批准——过去只给予小型地产——扩大到中西部、北部和南部的中型地产。这项法律进一步规定，即便没有获得明确的批准，生产者也可将他们的地产作为申请生产所需贷款的抵押，直至法院宣布最终的判决。

442. *Casulo*（蚕茧）项目是全国定居和土地改革研究所与各市共同合作为开发畜牧业而实施的一种分散定居模式，它既能创造就业和带来收入，也能增加地区市场上的食品供应。市政府积极主动地加入 *Casulo* 项目。除了寻求合作伙伴以确保对定居家庭的技术援助和培训之外，它还判定需求所在，确定潜在的受益人和可利用的方面。市政府还是在 *Casulo* 项目下发放贷款的担保人。该项目发放的贷款用于支付食品、开发、支持、建筑材料和住房费用等，以确保定居点的稳固和可持续性。目前，正在进行的 *Casulo* 项目有 32 个，受益家庭 1 304 个，大多数位于北部和东北部。

443. 这个项目向每个家庭提供 1 400 克鲁塞罗的启动贷款和 2 500 克鲁塞罗的住房建设贷款。每个家庭还可以从 *Pronaf Planta Brasil* 方案获得至多 9 500 克鲁塞罗的信贷。

444. 向定居家庭提供技术援助和培训对于确保全国定居和土地改革研究所的定居项目的稳固和可持续性至关重要。*Lumiar* 项目就是为满足这些需要而实施的。它向定居的农业家庭提供有关作物和牧草的储藏与开发、储存和营销、畜牧业、新技术引进等方面的指导并鼓励定居者自己组织起来。目前，*Lumiar* 项目拥有这一领域的 1 400 名专家，为全国各地 117 个家庭提供技术援助。每个月的投资总额达到 200 万克鲁塞罗。*Lumiar* 项目的参与者包括：全国定居和土地改革研究所、定居家庭组织、公营和私营企业、提供技术援助的合作社、大学、研究所、正式银行、州政府、市和非政府组织。

445. 这一项目还在各地拥有现场专家组（农艺学家、兽医、经济学家、社会学家、农业专家、森林工程师、心理学家、行政管理人员等）。定居者组织聘请他们来提供技术援助和培训，并用项目经费支付费用。每个组的专家人数依据受援家庭数量和各定居点之间的距离而有所不同。

446. 这一项目的主要目标是发展定居者家庭、巩固定居项目并使其融入城市或地区，成为可以创造工作机会和带来收入的有竞争力的生产单位。在 *Lumiar* 项目下，各个家庭在了解协会、合作社和其他组织的形式，同时，也认识到了它们的权利与义务。

447. 1999 年 3 月，政府设立了全国土地行政长官办公室，其主要任务是防止和减少土地纠纷。它与包括司法机构、律师事务所、公共安全秘书处和巴西律师协会等政府和非政府机构协同工作。全国土地行政长官办公室自成立以来，已在阿克里、朗多尼亚、罗赖马、米纳斯吉拉斯和南马托格罗索等州设立了办事处。

448. 今年，无土地的工人侵入农村地产的次数已显著下降。1 月份，记录了 50 起侵入事件，2 月份 41 起，3 月份猛增至 101 起，4 月份这一数字降至 66 起，5 月份为 34 起，6 月份为 26 起，7 月份为 32 起，8 月份为 30 起，9 月份为 26 起，10 月份为 28 起，11 月份为 30 起。

449. 环境是政府在土地改革方面关注的另一个问题。土地开发部具体实施旨在保护环境和提高土地改革受益人的生态意识的措施，而这些是所有项目取得成功的关键因素。土地开发部发布了一项政令，禁止对位于亚马逊河和大西洋森林生态体系、马托格罗索湿地以及其他环境保护区内基本为森林所覆盖的农村土地进行征用、购置以及以任何形式获得所有权。

450. 1999 年，全国定居和土地改革研究所举办了 40 期环境培训班，全国的 1 600 名增值者参加了培训班。他们作为专家和社区领导人，将在定居家庭中间传播知识。

451. 为加快环境许可证的办理过程，全国定居和土地改革研究所的 28 个地区办事处中每一个都拥有一位环境经理。此外，培训了 13 名环境行政官员，他们目前在累西腓、福塔莱萨、马瑙斯、维多利亚等市和联邦特区以及阿拉戈斯州发挥增值者的作用。

452. 按照土地发展部的环境议程，正在对协作员进行培训，使之成为助理环境监察员，他们负责起草状况报告，并提交给巴西环境和可再生自然资源研究所的视察员。

453. 土地银行是为扶持家庭农业而设立的另一个重要工具。这家银行提供获得土地改革所需土地的主要手段。土地银行通过合并新地域，包括靠征用方法无法获得的地域，使得有可能创建新定居点。如今，土地银行是对以社会利益为基础的土地征用的补充，成为获得土地改革所需土地的主要手段。1999 年，土地银行向巴伊亚、塞阿拉、戈亚斯、马拉尼昂、米纳斯吉拉斯、巴拉那、伯南布哥、南里奥格兰德和圣卡塔琳娜等州拨款 1.15 亿克鲁塞罗，使 10 000 个家庭受益。

454. 土地银行是根据补充立法而成立的，为的是直接向受益人提供购买选定的农村地产以及为合理开发地产提供必要的基础设施所需的资金。银行现已被视为推动农村地区可持续性经济发展的一种新的强有力的土地分配工具。

455. 这一方案针对的是那些能够证明自己至少有五年农耕经历或者拥有的小型农村地产不足以带来富裕生活的农村工人、佃农、自耕农和租赁人。

456. 土地银行由理事会执行秘书处进行协调，理事会由八位权威人士组成：农业、财政、环境、预算、管理和发展部的部长以及全国定居和土地改革研究所所长和全国经济与社会发展银行行长。理事会主席为土地政策与土地开发部部长。

457. 土地银行的运作是通过一套合作体系分散进行的。银行与各州政府达成协议，而州政府则选定一家代理机构协调资金的使用。

458. 根据这一方案的规定，土地银行发放的贷款应在 20 年内还清，有三年宽限期。年利率从 4% 到 6% 不等。

459. 工人们自主选择将由土地银行提供资金的农村地产，并可获得确保社区所需基础结构的资金。除地产和基础设施外，提供的贷款还用于支付土地办公费、登记费和地形测量服务费。

460. 那些已经得到土地银行的帮助或已经参与其他定居点项目的人是不符合贷款条件的。同样，那些行使公务职能或收入超过 15 000 克鲁塞罗或拥有的地产面积相当于或大于所设想的家庭地产的人也不符合贷款条件。

461. 15 000 克鲁塞罗以下的贷款，年利率为 4%，15 000 到 30 000 克鲁塞罗的贷款，年利率为 5%，30 000 到 40 000 克鲁塞罗，年利率为 6%，40 000 克鲁塞罗是土地银行贷款的最高限额。在贫穷地区，农村工人可以获得 50% 的利息折扣，在中等地区为 30%，而其他地区为 10%。

462. 土地银行的雏形是由世界银行赞助的土地所有权项目，在巴伊亚、塞阿拉、米纳斯吉拉斯和伯南布哥州实行，受益家庭 15 000 个。学术研究认为，土地所有权项目的优点是在于将马拉尼昂每公顷土地的平均价格减低了 6.2%，塞阿拉降低了 66%，伯南布哥降低了 14%，巴伊亚降低了 43%，米纳斯吉拉斯降低了 49%。分析认为，这是由于直接谈判权和即期支付的结果。

463. 全国农村发展委员会在土地改革进程中是一个非常重要的因素。委员会由共和国总统于 1999 年 10 月 6 日设立，土地发展部部长任主席，由联邦、州和市级政府以及民间社会的代表组成。其任务是对为全国土地改革方案确立指导方针、宗旨和目标的全国农村发展规划以及对全国加强家庭农业方案做出决策。

464. 这个委员会还要制订并协调农村地区的公共政策，与正在全国逐步建立起来的各州农村发展委员会协同工作。而各州的委员会也要与各市的委员会协同工作。在小片地产上耕种的经济可行性是需要共同探索的一个首要问题。各州和市政府、农村工人、土地改革方案下的定居者以及农村小型生产合作社的代表的参与可以扩大讨论的范围。

465. 1999 年，实现了通过土地改革使 85 000 个家庭定居的目标。如果加上 1995—1998 年间定居的那些人，我们可以看到联邦政府已经实现了 372 000 个定居家庭的宏伟目标。但自 1999 年以来，在争取实现获得土地改革所需土地的更高目标过程中，也注重定居的质量。结果，与建立定居点相关的开支相对获取土地的成本而言一直比较高。现在的受益人或许可以使他们的土地划界工作加快，不必为获得住房和生产贷款而等待长久，将能够加快在其土地上生产性基础设施建设的速度，并较快开始获取农业收入。

466. 1999 年，全国加强家庭农业方案被转给土地改革部。随着这一转变，该方案的 *Planta Brasil* 方案得到了进一步的加强，使之更贴近受益于全国土地改革方案的农业家庭，同时也扩大了受益面，协调了针对农村地区的公共政策。

467. 全国加强家庭农业方案在下一个收获季的目标是通过从工人援助基金、拨款和银行货币等来源获得的农村资金中发放总计 34 亿克鲁塞罗来帮助 120 万参与者。1998/1999 收获季的贷款合同数量增加了 70%。这些数字显示出这一方案的潜力。该方案起步于 1995 年，如今已获得的成果显示它正在满足农业家庭的需求。这种信贷为全国加强家庭农业方案的 *Planta Brasil* 方案带来了更高的知名度，这正是所期望的。它的年度效绩已超过了方案目标。

468. 在确保为 1999/2000 年收获季提供 34 亿克鲁塞罗资金之前，每年的资金数额都在增加，以满足生产者的需求。

469. 1996 年，全国加强家庭农业方案的 *Planta Brasil* 方案为成本和投资提供两种信贷。它还为今年的收获季提供九种信贷：新家庭农民、综合、集体、小额信贷、农业综合企业、附加、特别投资、投资和成本。该方案在 3 792 个市实施。在实施的头 6 个月内，即从 7 月至 12 月，在国内签署了总额达 11 亿克鲁塞罗的 499 338 项贷款合同。

表 52

Planta Brasil 方案提供的信贷

A. 1999/2000 年的信贷资金 （单位：百万克鲁塞罗）

新家庭农民	460
小额贷款/NE	100
农业综合企业	150
附加	100
特别投资	400
特别成本	500
投资	700
成本	1 050
共计	3 460

B. 资金来源（单位：百万克鲁塞罗）

工人援助基金	2 950
拨款	360
银行货币	150
共计	3 460

**C. 生产资金（农村信贷） -
信贷种类和资金总额（单位：克鲁塞罗）**

	1995 年	1996 年	1997 年	1998 年	1999/2000 年
信贷种类	成本	投资 成本	特别成本 投资 成本	农业综合企业 附加 特别投资 特别成本 投资 成本	新家庭农民 综合集体 小额信贷/NE 农业综合企业 附加 特别投资 特别成本 投资 成本
合同数量	32 000	332 828	496 550	709 906	491 409
总金额 (克鲁塞罗)	93 000 000	649 795 000	1 637 440 000	1 814 922 000	1 127 230

470. 根据 1999 年的一项研究，巴西家庭农民的特征用简洁而又系统的方式显示如下：

A 组

- 新家庭农民：根据土地改革计划定居但没有得到土地改革特别信贷方案的资助，或者尽管得到资助但未达到个人限额。

B 组

- 家庭农民、渔夫、工匠、采掘工人和水产养殖业者；
- 业主、自耕农、租赁者、佃农或土地改革受益者；
- 在地产上居住或在邻近城市或农村居住的人；
- 在由至多四个正式单元组成的区域上定居的人；

- 只雇佣家庭工人的人；
- 从地产上领取至多 1 500 克鲁塞罗的农业和非农业收入（不含养老金）的人。

C 组

- 家庭农民、渔民、工匠、采掘工人、水产养殖业者；
- 业主、自耕农、租赁者、佃农或土地改革受益者；
- 在地产上居住或在邻近城市或农村居住的人；
- 在由至多四个正式单元组成的区域上定居的人；
- 只雇佣家庭工人的人；
- 领取 1 500—8 000 克鲁塞罗收入的人，但其中至少 80%来源于对该地产的农业和非农业开发。如果收入是来源于以下经营活动，则这一限额可以提高到 16 000 克鲁塞罗：家禽、奶牛、养猪、养羊、养蚕、以及蔬菜种植和水产养殖。

D 组

- 家庭农民、渔民、工匠、采掘工人、水产养殖业者；
- 业主、自耕农、租赁者、佃农或土地改革受益者；
- 在地产上居住或在邻近城市或农村居住的人；
- 在由至多四个正式单元组成的区域上定居的人；
- 雇佣家庭劳动力以及雇佣至多两名长期雇员的人；
- 领取 8 000—27 500 克鲁塞罗收入的人，但其中的 80%来源于地产的农业和非农业经营。只要 16 000 克鲁塞罗的收入是来源于以下经营活动，则这一限额可以提高：家禽、奶牛、养猪、养羊、养蚕、以及蔬菜种植和水产养殖。

471. 为了对与土地改革相关的培训和职业化活动的重要性做出评估，应牢记这一点，即：自 1993 年以来已有 173 000 名家庭农民在全国加强家庭农业方案下接受了培训。在过去四年中，技术援助和推广公共机构已得到资金为农民开设课程，并获得技术资源以加强对生产者的援助。

表 53

1996-1999 年在全国加强家庭农业方案下接受培训的农民

年份	经过培训的农民	单位：千克鲁塞罗
1996	*	3 000
1997	47 916	34 662
1998	54 299	41 597
1999	71 600	31 761
共计	173 815	111 003

* 1996 年为启动年，开始实施这些项目，对 225 名专家进行了培训。

472. 培训方案并非是一项孤立的工作，而是旨在对家庭农业给予支持并使之可行的全部举措的一部分。为此，一部分的资金已被用于技术援助并在保障信贷计划方面发挥作用。

473. 它的运作程序如下：农民必须向银行提交一份计划，阐明其设想的可行性或其收获成本。为此他必须到财政机关认可的一家机构，通常是他所在州的技术援助和农村发展机构，由这一机构为他的项目做准备，所需费用由全国加强家庭农业方案的 **Planta Brasil** 方案承担。

474. 政府对家庭农业的支持也包括提供研究项目的资金。这些资金在 1998 年总计达到 590 万克鲁塞罗，1999 年达到 920 万克鲁塞罗，正在用于以家庭农业开发为目标的 237 个研究项目。

475. 在马托格罗索州，**Empaer/MT** 正在探索替换黄色西番莲果作物中使用的化肥。这一研究项目将使隆多诺波利斯定居点受益。

476. 在南马托格罗索州内的三个城市（圣加布里埃—多奥斯特、锡德罗兰蒂亚和伊塔波拉）的农村生产者将能了解到 **Empaer/MT** 对小块地产上沟渠灌溉的利用进行的综合研究。

477. 在伯南布哥州，州农业研究所正在研究在 **Itaparica** 和 **Itambe** 种植各种芋头的可能性。

478. 为了帮助穆拉托斯市的定居家庭，托坎廷斯大学正在研究在该地区养殖三种鱼：**tambaqui**, **pacu** 和 **traira**，以使渔业成为定居农民的一个收入来源。

479. 印第安人也受到了关注。24 个印第安村落正在从一项支持位于马拉尼昂、米纳斯吉拉斯、南马托格罗索、伯南布哥、里约热内卢、朗多尼亚、罗赖马、南里奥格兰德和圣卡塔林纳等州印第安岛屿上的生产活动的项目中受益。根据这一项目，11 个社区的 17 565 人接受有关农业生产的示范教育，从而为建立州的技术援助和农业推广机构打下基础。他们得到了资金，并负责项目的具体实施。在这些示范教育中，印第安人接受生产培训，三年后达到最后阶段，此时他们可以自己开始经营了。

480. 另一个重要特点涉及传统上被排除在这种土地分配进程之外的地域。为了将这些地区包含在内，这项方案延伸到了亚马孙。亚马孙地区的居民靠采掘活动为生，他们得到了与巴西环境和可再生资源研究所合作实施的 **Planta Brasil** 方案的援助，以提高他们的收入。为了帮助这些散居在亚马孙森林中的人口，**Planta Brasil** 方案和环境可再生资源研究所想出了“准森林职员”的办法，他们作为居民熟悉和尊敬的技术助理人员，被聘用向这一地区的生产者提供咨询。如今，已有 140 名“准森林职员”活跃在北部各州，提供技术援助，传授有关如何获得农村信贷方面的知识。

481. 这一方案为帮助家庭农民的基础设施项目提供资金。社区通过其城市农村发展委员会对项目进行挑选和监督。资金来源于国库，不用偿还。市政府与业务代理联邦储蓄银行签署赠款协议。被纳入团结社区方案的较贫穷城市被免除缴纳市政对应基金的要求。

482. 全国加强家庭农业方案的 **Planta Brasil** 方案在 1 018 个市实施，修复二级公路，确保水电供应以及为农业家庭的产品修建中心销售站。

表 54

1997-1999 年受益于 **Planta Brasil** 方案的城市

年份	参与的城市	单位：千克鲁塞罗
1997	385	36 628
1998	915	136 645
1999	1 018	151 693

483. 1999 年，土地开发部发起了合作与市场方案，目的在于通过融入国内和国际经济实现家庭农业的可持续发展。这是基于一种分散的和参与性的制订与管理政策和行动的模式，以使这些生产者纳入现代商业链，并从以家庭为基础的企业的相对优势中受益，同时适当尊重地方潜力和各种历史关系。所有家庭农民都有资格参与这一方案，包括来自全国土地改革方案的家庭农民。

484. 在家庭农业秘书处的协调下，合作与市场方案正在按以下几个阶段实施：

- a) 突出地方、地区和国家农业综合企业的特征；
- b) 规划家庭农业的生产基地；
- c) 扩大和改进技术援助服务；
- d) 识别市场机遇；
- e) 研究生产链；

f) 动员、组织及进行技术与管理培训;

g) 组建生产链协调机构。

485. 通过土地发展部、社会运动、其他联邦、州和市机构、非政府组织和私营企业之间的合作，共同参与对这项方案的分散管理。

486. 为了鼓励家庭农民与企业通过联营、合作或经营形式开展商业活动与合作，土地开发部设立了“家庭农业合作奖”。目的在于鼓励家庭企业提高生产率、产品质量和增加收入，从而达到可持续发展。

487. 在日常行使公民的权利与义务方面，方案根据市农村发展委员会通过的社区决定批准其各项举措。全国加强家庭农业方案的 **Planta Brasil** 方案鼓励参与、合作和机会均等，以使社区能在地方发展中发挥主导作用。

488. 委员会依据与市政府达成的协议负责选择和监督将由全国加强家庭农业方案的 **Planta Brasil** 方案实施的工作。正如参与方案的各市政府汇编的数据资料所示，这些工作使全国数千个家庭受益。

表 55
按地区分列的受益于 **Planta Brasil** 方案的家庭

地区	市	直接受益家庭
北部	127	167 610
东北部	394	853 402
中西部	97	186 616
东南部	229	269 495
南部	171	204 097
共计	1 018	1 681 220

489. 关于巴西住房方面，应指出的是，官方资料的主要来源是巴西地理统计局。一项 10 年的全国人口普查和一年一度的全国住户抽样调查提供了有关巴西住户及其成员的各种定量和定性特征的详尽资料。同样重要的还有按收入档次对家庭在住房服务上的开支进行估算的“家庭预算调查”、也按收入档次提供家庭住房服务消费方面的重要信息的“生活标准调查”、以及详尽描绘的这一经济部门业绩的“年度民用建筑业调查”。

490. 但应指出，巴西地理统计局调查的目的不同于住房普查，后者还需要有关人口住房条件的其他重要数据，如房地产的区域、年限、维护和位置等。

491. 对巴西住房短缺做出的估计数一直是社会各机构和部门争论不休的问题。住房单元的数量可从 560 万到 1 540 万不等，估算数上的差异可以解释为所用方法和参数的不同。

492. 胡安·平艾罗基金会依据 1991 年全国人口普查和 1995 年更新后的全国住房抽样调查的数据，于 1995 年所做的一项研究中包含了有关住房短缺方面的政府官方数据。考虑到巴西的住房问题巴西政府再次期望目前正在进行的 10 年全国人口普查能够采用新的变量，从而对诸多重要方面进行修改。

493. 在开展 1995 年的研究时采用了两种住房短缺概念：一是数量上的短缺，一是质量上的短缺。住房的数量短缺衡量的是建筑新住房单元的需求度，计算方式是临时住房单元（即为居住之外的目的而建的单元）加上简陋的固定住房单元（即以不合格的建筑材料所建的单元）再加上共用住房单元（即由两个或更多家庭共同拥有的住房单元）的总和。住房的质量短缺是指住房标准不合格的住宅。这项研究审视了三类基本的不合格：（一）租金负担过重；（二）密度过大；以及（三）基础设施缺乏或不足。应指出，住房的质量短缺的各个种类不可迭加，因为有重复计算之嫌，而某一住宅可以代表着一种以上的不合格特性。此外，不主张将数量上的短缺与某些质量上的短缺类型计算在一起，尽管这样做没有重复计算之嫌，但也有各种涉及政策的问题。下表显示出 1991 年按住房单元种类和条件分列的住房数量短缺相关数据。

表 56

1991 年按住户地点分列的住房短缺细目表

短缺类型	大都市地区	其他城市地区	农村	共计
临时住房	33 358	58 677	54 500	146 535
危旧住房	230 178	434 337	1 063 330	1 727 845
共同居住的家庭	979 779	1 621 256	527 943	3 128 978
共计	1 243 315	2 114 268	1 630 788	4 988 371

资料来源：胡安·平艾罗基金会，1995 年。

494. 从中可以看到，城市地区住房短缺大多是由于家庭共有住房的原因，而农村地区的住房短缺则是由于住房危旧的原因。下表显示出家庭共有住房的问题在大都市地区更为严重。城市住房短缺是与家庭收入水平密切相关的，同时主要影响的是低收入档次。巴西住房短缺现象中大约有 85%是集中在月收入少于五份最低工资的人口群体中。

表 57

1991 年按收入档次分列的城市住房短缺细目表(%)

短缺类型	至多两份最低 工资 (1)	两份至五份最低 工资(2)	至多五份最低 工资 (1+2)	五份以上最低 工资
家庭共有住房	42.9	21.4	64.3	13.1
其他类别	12.5	7.8	20.3	2.6
共计	55.4	29.2	84.6	15.7

资料来源：胡安·平艾罗基金会，1995 年。

495. 在住房短缺的地区分布方面，可以看出是集中于东北和东南地区，分别占到了住房短缺总量的 44.7%和 33.28%。

表 58

1991 年按主要地区分列的住房短缺

地区	住房单元		共用 住房	总计				%
	临时	简陋		大都市 地区	其他城市 地区	农村	共计	
北部	23 696	17 823	196 281	67 042	15 5771	-	222 813	4.47
东北部	32 467	1 268 434	929 033	313 432	767 400	1 148 991	2 229 823	44.70
东南部	46 502	271 638	1 342 131	752 925	690 301	217 045	1 660 271	33.28
南部	23 233	79 497	408 286	109 916	243 549	157 823	511 288	10.25
中西部	20 637	90 536	252 977	-	2572 47	106 929	364 176	7.30
巴西	146 535	1 727 845	3 128 978	1 243 315	2 114 268	1 630 788	4 988 371	100.00

资料来源：胡安·平艾罗基金会，1995 年。

496. 最后，应该指出，有关巴西住房短缺方面的官方数据并不是 1991 年的数据，而是 1994 年对 1991 年数据的更新，如下表所示，表明大约 560 万新住房单元的总住房短缺主要集中在城市地区。

表 59

1995 年有关巴西住房短缺的官方数据

农村地区	大都市地区	其他城市地区	城市短缺共计	住房短缺共计
1 645 791	1 431 558	2 541 214	3 972 772	5 618 563

资料来源：胡安·平艾罗基金会，1995 年。

497. 将总体的住房生产和民用建筑指标考虑在内的一份细目表可以初步说明，巴西地理统计局指标显示出从 1991 年到 1997 年城市永久住房单元的总量增加了 560 万个。

498. 历史上，巴西的大多数住宅楼建设没有求助于官方的融资系统，而是几乎全都依靠家庭储蓄。据城市发展特别秘书处介绍，住房融资系统在 30 年中已建造了 560 万套住房单元。尽管成绩斐然，但与巴西同期建造的 3 150 万套城市永久住房单元相比，还是一个很小的数字。在过去 10 年中，住房融资系统每年平均为 134 000 套单元提供资金，虽已数目不小，但与 1991—1996 年全国年平均建造 100 万套新住房单元相比就有些微不足道。

499. 地理和统计研究所的数据显示, 1980—1997 年永久私人住宅的数量增加了 15 433 984 个, 增加的原因基本上是由于城市住宅的数量巨大(15 209 391)。

表 60

1980—1997 年按地点分列的永久私人住宅

地点	1980*	1991*	1996*	1997**
共计	25 210 639	34 734 715	39 745 768	40 644 623
城市	17 770 981	27 157 268	32 227 158	32 980 372
农村	7 439 658	7 577 447	7 518 610	7 664 251

资料来源: * 巴西地理统计局- 《1997 年年度统计》。

** 巴西地理统计局- 《1998 年社会指标摘要》。

500. 住房指标是衡量人口生活质量的很好尺度。住房单元的家庭聚集指标在过去几十年中已有下降, 反映出平均家庭规模减小而单人居住的住房单元数量增加。1997 年, 总体住房单元平均密度为 3.8 人, 而每个卧室的密度为 1.9 人。应指出, 这些指标在农村地区较高, 反映出家庭的规模较大。

表 61

1991 年按主要地区分列的每户平均人数

主要地区	城市	农村
巴西	4.06	4.69
北部	4.92	5.26
东北部	4.53	4.97
东南部	3.88	4.41
南部	3.75	4.18
中西部	4.13	4.17

资料来源: 巴西地理统计局 - 《1991 年人口普查》。

表 62

1997 年按住户和卧室分列的平均人数

地点	住户总数	总人数	每户平均人数			每个卧室平均人数		
			共计	城市	农村	共计	城市	农村
巴西	40 644 623	155 881 331	3.8	3.8	4.1	1.9	1.9	2.1
北部	1 625 591	7 345 161	4.5	4.5	-	2.2	2.2	-
东北部	10 762 430	45 378 328	4.2	4.1	4.4	2.0	2.0	2.3
东南部	18 603 231	68 182 339	3.7	3.6	4.0	1.9	1.9	2.0
南部	6 704 609	23 901 925	3.6	3.5	3.8	1.8	1.8	1.9
中西部	2 883 800	10 790 899	3.7	3.8	3.6	1.9	1.9	2.0

资料来源：巴西地理统计局 - 《1998 年社会指标摘要》（根据 1997 年全国住户抽样调查数据）。

501. 1980—1997 年期间，拥有住房出现了上升趋势，而地产出租和租借出现相对的下降，如下表所示。

表 63

1980—1997 年按所有制类型分列的永久私人住宅

房地产状态	1980*	1991*	1996**	1997***
自有	15 546 151	24 261 954	29 260 733	29 969 039
出租	5 682 173	5 689 170	5 407 991	5 561 748
租借	3 572 004	4 546 025	4 888 506	4 929 006
其他	373 842	237 566	188 293	184 264
未声明	36 469	-	245	566
共计	25 210 639	34 734 715	39 745 523	40 644 623

资料来源：* 巴西地理统计局 - 《1998 年年度统计》。

** 巴西地理统计局 - 《1996 年全国住户抽样调查指标摘要》。

*** IPEA/DIRUR 根据 1997 年全国住户抽样调查结果所做的初步计算。

表 64

1980-1997 年按所有制类型分列的永久私人住宅 (%)

房地产状态	1980*	1991*	1996**	1997***
自有	61.67	69.85	73.62	73.73
出租	22.54	16.38	13.61	13.68
借贷	14.17	13.09	12.30	12.13
其他	1.48	0.68	0.47	0.45
未声明	0.14	-	0.00	0.00
共计	100.00	100.00	100.00	100.00

资料来源： * 巴西地理统计局 - 《1998 年年度统计》。

** 巴西地理统计局 - 《1996 年全国住户抽样调查指标摘要》。

*** IPEA/DIRUR 根据 1997 年全国住户抽样调查结果所做的初步计算。

502. 自 1970 年代以来，卫生服务尤其是供水服务方面的指标，出现了显著的提高。

表 65

1970-1996 年巴西基本卫生覆盖面指标的演变 (%)

指标	1970*	1980*	1991*	1995*	1996**
水（配送系统）					
城市住户	60.5	79.0	86.3	90.4	92.0
农村住户	2.6	5.0	9.3	16.7	15.7
污水（排水系统和化粪池）					
城市住户	47.4	60.0	63.6	70.9	74.2
农村住户	3.7	8.6	7.4	13.8	18.2

资料来源： * PO/SEPURB - 《国家卫生政策》。

** 巴西地理统计局 - 《1996 年全国住户抽样调查指标摘要》。

表 66

1997 年按供水类型分列的城市住户

主要地区	住户总数	供水 (%)				
		带内部管道		不带内部管道		其他
		普通系统	井或泉	普通系统	井或泉	
巴西	32 980 372	87.4	4.1	3.8	2.2	2.3
北部	1 625 591	57.4	13.0	12.2	12.0	5.2
东北部	7 014 197	77.1	1.9	8.4	3.9	8.6
东南部	16 684 919	94.0	3.0	1.7	0.9	0.3
南部	5 324 608	92.9	4.5	1.6	0.6	0.4
中西部	2 361 814	80.0	11.5	4.1	3.7	0.5

资料来源：巴西地理统计局 — 《1998 年社会指标摘要》（根据 1997 年全国住户抽样调查结果）。

表 67

1997 年按垃圾收集类型分列的城市住户

主要地区	住户总数	垃圾收集 (%)			
		直接收集	间接收集	焚烧或填埋	其他
巴西	32 980 372	82.0	8.7	4.8	4.5
北部	1 625 591	50.9	21.6	18.0	9.5
东北部	7 014 197	62.7	17.0	7.5	12.7
东南部	16 684 918	88.4	6.3	3.1	2.1
南部	5 324 608	93.9	2.9	2.4	0.9
中西部	2 361 814	88.1	5.0	4.8	2.1

资料来源：巴西地理统计局 — 《1998 年社会指标摘要》（根据 1997 年全国住户抽样调查结果）。

表 68

1997 年按污水处理类型分列的城市住户

主要地区	住户总数	污水处理 (%)			
		收集系统	化粪池	初级处理池	其他或无
巴西	32 980 372	49.4	24.1	18.8	7.6
北部	1 625 591	6.6	43.9	36.5	12.9
东北部	7 014 197	21.1	28.1	35.3	15.3
东南部	16 684 918	76.8	12.6	5.0	5.5
南部	5 324 608	18.3	55.1	22.0	4.4
中西部	2 361 814	38.3	10.4	48.3	3.0

资料来源：巴西地理统计局 — 《1998 年社会指标摘要》（根据 1997 年全国住户抽样调查结果）。

表 69

提供水、充分的污水处理和垃圾收集的城市住户
(1997 年以最低工资表示的住户人均收入)

主要地区	住户总数	接受充分服务的 家庭所占 百分比	以最低工资表示的住户人均收入		
			至多 ½	½ 以上 至 1	1 以上
巴西	32 980 372	59.8	8.2	16.1	73.3
北部	1 625 591	14.7	12.4	17.5	69.1
东北部	7 014 197	29.1	19.5	23.6	53.8
东南部	16 684 918	83.3	6.9	15.5	75.3
南部	5 324 608	48.9	5.8	13.9	77.6
中西部	2 361 814	39.5	7.7	14.5	75.9

资料来源：巴西地理统计局 - 《1998 年社会指标摘要》（根据 1997 年全国住户抽样调查结果）。

503. 在评估巴西标准以下住房方面，主要依据是一项名为“1996 年社会需求尺度——地方数据，1996”的研究，该研究由巴西地理统计局（IBGE）和巴西应用经济研究所（IPEA）进行。这是住房部门专家在确定标准以下住房数量时通常利用的一项统计调查，该研究以不稳定住房的定义为基础，即居住者为 11 到 14 岁的文盲儿童和（或）月收入最多为最低限度薪资的女户主家庭，并且住房缺少任何污物处理设施。如果把居住在不稳定住房的人界定为无家可归者的话，这一概念就要适用于 43% 的人口，或约 1 110 万个家庭（占现有家庭的三分之一）。

504. 巴西没有搜集关于真正的无家可归者或无住房家庭的具体统计数字，不过，关于住房条件不合格的人群倒有一些数据。通过计算那些住在简易住房（包括没有专门生活区空间的单元住房中的家庭）的人数，可以得到居住条件不合格的大致人数。1991 年的人口普查表明，居住在简易住房的人口数量在农村地区为 221 505 人，城市地区为 306 719 人，总计为 528 224 人。

505. 如果把供水、废物处理和垃圾收集条件欠佳的住房列为不合格住房的话，目前居住在缺乏基本卫生条件的不合格住房中的家庭比例至少占 42%。1997 年，巴西有 26.5% 的家庭既没有下水道也没有化粪池设施，8.8% 没有连接到公共分配系统，9.3% 没有垃圾收集服务。大约 20 872 373 人无法使用供水系统，60 030 461 人缺少排污系统和化粪池服务，45 042 470 人没有垃圾收集服务，12 200 460 人没有电力设施。在所有这部分人口中，117 475 431 人没有电话。对于低收入人群居住的地区来说，上述服务状况很不稳定。

506. 巴西住房的居住密度也可以说是不合格的。据估测，1998 年居住在拥挤住房（即每间卧室超过 3 个人）的人群达 3 282 303 人（占 7.8%）。有关结构不安全住房（粗制房屋）的数据为：1991 年此类住房有 1 727 845 所。1997 年，结构不安全住房数量达 578 144 所。

507. 在巴西，住房部门的非法行为突出表现为：没有财产所有权以及不符合城市标准（总体规划、分区制、土地使用和占有）、市政法律（工程和建筑法规）和管理要求（与市政程序相协调）。还有一些中等收入人群居住的非法居住区（通常是城市公寓公私共有形式）和低收入人群居住区（贫民区和秘密住宅小区）。居住在非法（秘密和不合法规的）居住区的人口数量可以根据现有贫民区、秘密住宅小区和城市公寓区的数量估计出来。尽管没有这方面的具体数据，但是可以将拥有自己的住房但对住房地皮无所有权的人群数量作为一个指标。这些人有 12 419 229 人，占现有房屋的 8.53%。

508. 另一种方法是把居住在标准以下地区住房的人口数量视为不合规定者。根据巴西地理统计局的数据，1999 年住在标准以下区域的人口数量是 6 998 667 人。

表 70
1991 年按住房地点分列的居住在标准以下住房聚集区的人口

住房地点	在标准以下住房聚集区的住房	在标准以下住房聚集区的公寓	居住在标准以下地区的人口总数
农村	583 918	1 620	585 538
城市	6 339 354	63 785	6 403 139
总计	6 923 272	65 405	6 988 677

资料来源：巴西地理统计局（IBGE）——1991 年人口普查。

509. 从总体来看，被逐出住房、失去法律保护的人也是那些住在非法居住区，特别是贫民区、秘密住宅小区或者单独的住所的人。没有法律保护的人通常是那些处于非法状态下的人。一般来说，如果穷人的非法状态仅限于没有房产所有权，当局不会对他们采取压制措施，而是允许他们留在原地，征用他们的房产或者采取城市土地使用权租让等城市规划手段。在无家可归者或有利大众住房的运动侵占城市地区和住房的情况下，驱逐房客的情况较为常见。在收回房产所有权的关键时刻，驱逐房客是通常采用的手段。目前尚无全国性记录数据能够说明这一问题。

510. 从历史上看，住房筹资系统（SFH）认为，收入中用于租房的百分比不应超过 30%，否则租户可能无力支付房租。1991 年，巴西有 1 033 069 户家庭把其月收入的 30%以上用于租房，而 334 406 户家庭租房费用消费超过家庭收入的 50%。同样也可以看出，房租负担问题在人群中比较贫困的群体中十分突出，因为 65%的这种赤字对月收入不到五种最低收入线的家庭会造成影响。估计数字表明，在 1997 年，大约 2.65%的长期私人住户把 30%以上的家庭收入用于支付房租。

表 71
1991 年按收入类别开列的家庭收入在房租上的过多分配情况

家庭收入的分配	最多达 2 种最低收入线	2 到 5 种最低收入线	5 种以上最低收入线	总计
> 30%	290 402	380 368	362 299	1 033 069
> 50%	126 709	125 424	82 273	334 406

资料来源：若昂·皮涅罗基金会，1995 年。

511. 负责住房问题的州和市政机构通常根据预先确定的标准，确定住房等候者名单。通常对列入名单的人所采取的援助措施是一些专门针对低收入人群的住房方案。出现紧急情况时，当局会为他们提供公共住房。目前尚无全国性记录数据能够解答这一问题。

512. 在巴西，只有 20%¹⁹ 的住房是在公共和私人住房融资部门的援助下建设的。其余的 80% 通过个人的行动建设的，未得到公共部门的直接资助。1975 到 1995 年间所建的公共住房达 560 万套住房单元。应该注意的是，个人拥有的住房和以其他形式占有的住房数量有所增长。1996 年家庭预算调查显示，个人拥有住房占 69.8%，出租房占 18.8%，出借房占 9.6%，其他占有方式占 1.8%。鉴于在过去的 15 年中，政府建设的住房，特别是为中低收入人口建设的个人住房呈收缩态势，非法的城市住房占有，尤其是在城市聚集区（贫民窟、秘密住宅小区和公寓楼），可能成为个人住房增长的原因。非正规城区（非法居住区和住房）的规模差异非常之大，涵盖人口多达主要城市聚集区人口的 50%。

513. 虽然《巴西联邦共和国宪法》没有把住房作为一项个人权利，但它规定，城市房地产应当发挥其社会功能，符合市政总体规划。

514. 在住房问题上，《联邦宪法》对责任确定如下：联邦政府负责立法制定一般指导方针，联邦政府、州、联邦区和市政当局负责住房建设方案的推广和住房条件的改善。联邦政府也要负责城市规划条例的立法。各州市制订了不少关于住房建设和改善住房条件的法律。各市对涉及地方利益的问题进行立法并适当补充联邦立法和州立法。关于住房的法律基本上属于地方性法律，主要解决的问题是：住房符合城市规划标准、消除住房登记程序中的官僚主义、将公共区域租让给贫困家庭、工程要求、卫生条件、健康条件、照明、居室规模、以及整顿不合规定的和秘密的住宅小区。

515. 民法属于联邦立法。比如，1991 年 10 月 18 日通过的 8245 号法（租赁法）解决了租房回收问题。该法明确规定在何种情况下可以废除租赁合同，包括双方协议、违法或违约以及拖欠房租等情况。该法规定租房回收应当符合正规程序，包括由法院签发一项初步命令，规定在 15 天之内腾出住房，不受对方听证会的限制，并规定支付相当于三个月租金的保证金。

516. 关于要求排除其他产权主张的占有，《联邦宪法》第 183 条规定，对 250 平米以下的城市土地连续占有 5 年无人提出异议，用其为自己或家人建造住宅者，如果个人在城市或农村没有任何其他地产，则应进行所有权推定。推定所有权与使用权可赋予男方、女方或者男女双方而不必考虑其婚姻状况。同一个人不可拥有此项权利超过一次。公共地产不能通过要求排除其他产权主张的占有而获得。公共注册法允许临时注册，包括占有、分别转让、承诺转让给联邦政府、州、市或它们的委托实体，以建设照顾低收入阶层的普通城市住宅小区。

517. 在为低收入阶层建造城市住宅小区方面，如果已宣布该地产服务于公共利益，并且正被联邦政府、州或联邦区和（或）合法授权实施住房项目的委托实体所依法征用，联邦法律则免除地产所有权要求。该法还对普通小块土地上的占有转让做了规定。在这些小块土地上，如果临时受托方是联邦政府、州、联邦区市以及它们的委托实体，那么占有转让就可以进行。该转让应以需经个人签名的行为方式进行，个人签名在实际意义上应具有契约价值并且免除《民法》第 134 条第 2 款规定的义务。

518. 《联邦宪法》还赋予联邦、州和市政当局在保护环境和保护森林、动物群和植物群方面拥有并行管辖权。《联邦宪法》的各项环境保护条款确保人人享有健康环境权利的有效性。它要求政府保持和恢复基本生态过程,对物种和生态系统的管理应该符合生态原则;保持国家原生遗产的多样性和完整性;明确各州应特别加以保护的区域及其组成部分;要求依照法律规定事先开展环境影响研究。环境立法同样也包括《森林法》、《矿业法》以及国家环境委员会决议和管理指示。

519. 政府自 1995 年起实施国家住房政策,其既定目标为:(1) 人人拥有住房;(2) 扩大住房总量并改善现有住房状况;(3) 整顿不合规定的居住区并促进对土地的拥有;(4) 通过改进立法和代理业务实现住房部门现代化。

520. 得到官方资助的联邦住房方案,可以分为三大类:(1) 接受用于支持各州市投资的补助或津贴的融资方案,投资旨在提高家庭收入低于三种最低收入线的人群的生活质量;(2) 为住房建设和(或)为提高月收入低于 12 种最低收入线的家庭住房条件提供资金的方案(个体和联合信用证及建设援助方案);(3) 旨在改善住房市场运营状况的方案和倡议。

521. 一些与贫困人口住房权利相关联的方案,目的在于协助州、市和联邦区提高收入少于三种最低收入线的农村和城市居民的住房水平和生活质量,这部分人大都居住在危险地区或标准以下住房(棚屋、贫民区、用支柱撑着的房屋、廉价公寓等等)的居住区。这些方案也包括一些具体措施,例如居民区城市化、城市化地带和建筑材料的获取或建设、在住宅综合区及其建设中开发基础设施等。

522. 还有一些方案针对较低收入人口,比如个人信用证方案。该方案为月收入最高达 12 种最低收入线的家庭购买和获得住房提供资金支持或者帮助改善住房条件。这些方案类型各不相同,包括住房单元或者都市化地带的购置、住房建设和完备、扩建、改建和改造等各个方面。贷款最高限额依据方案的类型和申请者的收入来计算。另外还有联合信用证,通过工会、合作社、协会、私人实体和住房公司为月收入低于 12 种最低收入线的自然人提供信用贷款,从而为住房单元的建设和都市化地带的生产提供资金。由于信用证方案的利息大大低于市场利率,这些方案所提供的直接补贴的作用不可忽视。这些方案的另一个特征是,通过提供直接的客户信贷,满足了个人方面对于贷款需求的自然需求。这是政府战略的一个重大改变。这些方案也推广了这样一种概念,那就是解决住房问题的主要责任在于社会本身,而政府的作用只是引导和提供便利。此外,应当指出的是,这些方案在核实借贷者的收入时采用灵活的机制,从事非正规活动者不会受到歧视。

523. 住房建设支助方案的目的是为专门为收入低于 12 种最低收入线的人口建造房屋的普通房建公司的住房建设提供资金。资金的支付要求所建设的住房单元的最低有效销售应达到 50%。

524. 在审查所涉期间,联邦政府在执行提高市场对住房部门的参与的战略方面采取了若干重要的举措,其中包括:建立房地产融资系统(SFI);实施巴西房建质量和生产率方案(PBQP-H);改进城市立法,例如最近联邦第 9785/99 号法对小块土地出卖法(第 6.766 号法)的修订;以及最近实施的旨在使

获取住房的手段多样化的倡议，例如根据住宅承租方案（PAR）提出的社会租赁方法。个人和联合信用证方案以及住房建设支助方案也旨在通过支持自建住房和自筹资金来提高市场参与。

525. 在 1995-1998 年间，巴西政府特别关注住房投资方案的效绩。依据 SEPURB/SEDU 提供的数据，投资总额为 10 115 764 000 克鲁塞罗，有 1 239 636 户家庭受益，同时创造了 502 273 个工作机会。方案资金的主要来源是服务年限保证基金（FGTS），它提供了 90% 的资金，其余 10% 的资金来自国家普通预算。就总投资的份额来讲，主要是个人信用证方案（61.23%），其次是联合信用证方案（15.81%），这表明个体经济行为实体方面存在贷款需求。由政府机构实施的针对低收入人口的主要方案只占了投入资金的 20%。

526. 与住房建设相关的服务包括运输、卫生和电力等的提供。自 1995 年至 1999 年间由政府实施的国家公共卫生政策包括两种类型的方案：（1）旨在扩大卫生服务供应的方案，专门针对较低收入人口（促进公共卫生和公共卫生社会行动（PASS）和公共卫生行动方案（PROSEGE）；（2）旨在调整公共卫生部门的方案（公共卫生部门现代化方案（PMSS）、水质方案（PQA）、国家废水治理方案和支持固体废物管理方案（PROGEST）。1995 年 1 月至 1998 年 10 月期间，这些方案的投资额共计 5 264 100 000 克鲁塞罗。

527. 在巴西，事实已经证明，不论贫穷人口所在的城市中心的规模如何，在照顾他们的利益方面是较为公平的。HABITAR/BRASIL/BID、PASS/BID 和公共卫生行动等方案都定位于低收入群体（公共卫生行动方案针对月收入最高达 3 种最低收入线的家庭），在方案设计上特别考虑减少社会不平等，投资优先考虑满足人口中处境不利群体的需要。这些方案优先次序的标准是在确认了城市服务设施的匮乏程度之后确定的。关于这一点，各州基于不稳固的城市住房数量排列一个等级顺序。符合干预条件的地区必须满足以下要求：

- (a) 这些区域必须被一个标准以下居住区占用五年以上，至少有 60% 的居民家庭月收入必须最多达 3 种最低收入线；
- (b) 其所处位置条件必须是危险的或不利于健康的，或者它们必须被禁止用作住房（这里指任何形式的占有）的立法的影响；并且
- (c) 作为第一批被干预的地区，在实施标准以下居住区市战略计划（PEMAS）的初始阶段，必须按照等级顺序给予优先考虑。其他地区也应按照标准以下居住区市战略计划确立的明确的等级顺序进行排列。

528. 政府的 2000-2003 多年期计划(PPA)规划了关于城市发展的各项行动。到 2000 年为止，以前的方案被纳入巴西 Avanca 方案，它包括下述最终方案：

表 72

2000-2003 多年期计划 (PPA) 下的城市发展方案

方案	目标	资金来源和总额(克鲁塞罗)	
道路和城市交通	在人口超过 75 000 人的自治市 提高公共道路和城市交通服务 的质量	国家预算 -	0
		其他 -	75 000 000
		总计 -	75 000 000
大都市地区的结构调整	促进经济空间调整和提高大都市地区的城市和经济活力	国家预算 -	4 914 000
		其他 -	720 595 900
		总计 -	725 509 900
巴西质量和生产率方案	加大提高质量和生产率的动员 力度, 以提高巴西人口的生活 质量并加强巴西商品和服务的 竞争力	国家预算 -	18 609 128
		其他 -	12 826 540
		总计 -	31 435 668
我们的街区	改善收入最高达 3 种最低收入 线、住在城市聚集区的标准以 下居住区的家庭的生活条件。 这一目标将结合住房、卫生和 都市基础设施综合倡议来实现	国家预算 -	701 922 693
		其他 -	3 024 333 014
		总计 -	3 726 255 707
让生活更美好	普及基本公共卫生服务, 减少 全国住房赤字, 并为受到社会 排斥的人群改善城市基础设施	国家预算 -	297 260 376
		其他 -	14 729 185
		总计 -	311 989 561
我的家	允许居住在城市聚集区、大都 市地区和州府的低收入家庭通 过租赁或者购买获得住房	国家预算 -	0
		其他 -	495 000 000
		总计 -	495 000 000
城市管理	增加城市管理的效率和效力, 提高基本卫生和交通服务生产 的质量和生产率	国家预算 -	65 167 940
		其他 -	772 009 644
		总计 -	837 177 584
信用证	从数量和质量上减少月收入最 高达 20 种最低收入线的城市 人口的住房赤字	国家预算 -	0
		其他 -	984 000 000
		总计 -	984 000 000
2000-2003 年计划投资总额		国家预算 -	1 087 874 137
		其他 -	6 098 494 283
		总计 -	7 186 368 420

资料来源: 2000-2003 多年期计划(PPA)。

529. 应当指出的是, 2000-2003 多年期计划(PPA)只是表明了城市发展方案中 2002-2003 年的计划投资; 这项计划现有待国家议会的批准, 投资金额可能有所削减和改动。

530. 根据《联邦宪法》第 182 条第 4 段, 市政府可以通过制定关于包括在总计划中的区域的具体法律, 根据联邦法律要求未建的、没有充分利用的或者未利用的城市土地业主对其土地加以充分利用, 违规则给予以下处罚: 强制细分或建设; 城市地产和土地累进税; 征用。

531. 在有关住房问题的评论中, 政府提到了联邦一级为解决住房问题而采取的各项措施。尤其应当指出的是, 各州市在其权限内还可以采取其他措施。关于住房问题的联邦立法, 应提及下述基本法律:

征用 (第 3365/41 号法); 最近经由第 9785/99 号法做出修订;

住房筹资系统 (SFH) (第 4380/64 号法); 已过时, 在这方面应与其他法律相一致;

法外处决 (第 70/66 号法令);

房地产公司 (第 4591/64 号法); 应作修改以确保准备购买不动产的买主享有更多的司法安全;

住房筹资系统的特别执行 (第 5741/71 号法); 应作修改以加快对不动产收回的执行以及加大对犯有侵占政府住房方案专用不动产罪行者的追究力度;

政府档案 (第 6015/73 号法); 经由 9785/99 号法予以简化, 该法就减少官僚化程序和降低成本做出规定;

城市小块土地出卖 (第 6766/79 号法); 经由第 9785/99 号法所做的最新修正应继续进一步完善;

通过住房筹资系统 (第 6784/79 号法) 获取财产权所需文件 (第 6748/79 号法); 也应当符合第 4380/64 号法 (SFH) 规定;

公共契约 (第 7433/85 号法); 已做修改以便大量减少所需文件数量, 它们与中小型房地产市场不相容。该法律大大减少了公共契约记录所需的文件数量。进一步简化程序可能会使当事人的司法安全有所减弱。第 8009/90 号法禁止查封家庭财产, 使债权人不能得到家庭财产。但是该法律可以预见卖主的债权人提起民事诉讼, 这样后者就可以免于承担《家庭财产法》中的例外条款义务, 《家庭财产法》不阻碍上述家庭财产的出售, 因为债权人无论在何种情况下都不可能将之合法扣押。该规定与其说对债权人有利, 不如说它更有利于加快住房筹资系统内财产的流动, 并且可以防止出现臭名昭著的形式合同, 即出票人合同。

与不动产转让相关的合同义务价值的调整标准并不以第 7774/89 号法提到的住房筹资系统标

准为条件（第 7889/89 号法）。该法律调整了上一部法律预测的某些合同标定指数。鉴于最近的经济计划取消了标定指数以及附带规定，该法律已失去其真正的意义，因而可以认为实际上已经废除；

住房筹资系统（第 8004/90 号法）下资金的转移；对该法律所做的适当修改是第 1768-31/99 号临时措施的目标，它制定了一项关于工资变动补偿基金（FCVS）的新规定；

对住房筹资系统框架下签署的资金筹措合同的议定支付额的重新调整，与工资等值计划（第 8100/90 号法）相关联；第 1768-31/99 号临时措施计划对该法律加以适当修改，制定一项关于工资变动补偿基金的新规定；

城市不动产的租赁和相关程序（第 8245/91 号法——《租赁法》）。将依据政府的社会出租计划加以修改，该计划特别针对转租和集体住房问题；

住房筹资系统下的住房资金筹措合同中月付和未付差额的重新调整（第 8692/93 号法）；经由第 1762-/99 和 1768-31/99 号临时措施做了最新修改；

服务年限保证基金标准的合并——第 99684/90 号法令（第 8036/90 号法）；经由第 1691/98 号临时措施做了最新修改；

不动产体系（第 9514/97 号法）；

第 1762-/99 号临时措施采用与住房筹资系统（SFH）相关的措施，修改了 1964 年 8 月 21 日的第 4380 号法、1990 年 5 月 11 日的第 8036 号法和 1993 年 7 月 28 日的第 8692 号法，并且规定了其他条款；以及

第 1768-31/99 号临时措施规定了债务的延期和对服务年限保证基金承担的义务；修改了 1988 年 1 月 5 日第 2406 号法令和 1990 年 3 月 14 日的第 8004 号法、1990 年 12 月 5 日的 8100 号法和 1993 年 7 月 28 日的第 8692 号法，并且规定了其他条款。

532. 下面是与住房部门相关的国内立法：²⁰

市住房基金（FMH）（第 7412/90 号法，库里蒂巴；第 7592/95 号国内法，阿雷格里港）；

为调整之目的而购置被侵占的私人区域。根据特定立法，被侵占的私人区域转由市住房基金予以调整。市住房基金的设立有利于调整占据公共区域的数千个家庭的状况，也便于实施市住房方案。市住房基金也为落实各项住房方案的资金来源疏通渠道；

对实施具有社会利益的住房方案的奖励措施（第 7841/91 号法；由第 86/91 号法令制订条例，库里蒂巴）。建设性奖励措施的支付款为实施各项住房方案提供财力，包括整顿、迁移和清除贫民窟。征集的资金使得市政当局能够独立实施住房方案而不必依赖联邦政府或州的资金；

社会利益的特殊住房部门（第 901/80 号法令，库里蒂巴；第 2901/65 号国内法，阿雷格里港）；为贫民窟的清除、重新安置和规范化（公共和私人区域内的住房单元）制订了具体的指导方针。事实证明，对于无法依据该法律条款得到援助的被侵占区域的城市化来说，制订关于非法占有土地问题的具体的指导方针是十分有效的。该立法明确地规定具有社会利益的住房和以住房建设为目的的具有社会利益的住房政策；

总计划、土地使用和占有方面的立法（第 2828/66 号法，库里蒂巴；1997 年 1 月 28 日的 17 号法，巴西利亚；第 15547/91 和第 16176 号法，累西腓；第 6031 号法和 04/96 号补充法，坎皮纳斯；第 7805/72 和第 9413/81 号法，圣保罗；第 322/76 号法令和第 16/92 号补充法，里约热内卢；第 43/79 号补充法，阿雷格里港；第 007/94、402/78、403/78 和第 408/78 号法，纳塔尔）。该立法为市政综合发展确定了基本指导方针，对土地使用和小块土地出卖以及城市有形结构和设备的落实做出了规定；

城市小块土地出卖（第 16285/97 号法，累西腓；关于封闭的小块土地问题的第 1993/59 和第 8736/96 号法、关于农村地区都市小区问题的第 8853/96 号法、关于具有社会利益的住房和小块土地出卖审批问题的第 8853/96 号法，坎皮纳斯；第 9413/81 号法，圣保罗；以及第 322/76 号法令，里约热内卢）；

贫民窟地区清理/土地规范化（关于都市化和土地占有合法化问题的第 1497/87 号法，累西腓；第 11632/94 号法，圣保罗；关于都市要求排除其他产权的占有以及具有社会利益的特区（ZEIS）的第 7603/93 号法，贝伦；第 9218/90 号法规和第 2120/94 号法，里约热内卢；第 7593/95 号国内法和第 338/95 号补充法，阿雷格里港。前一项法律述及关于建立具有社会利益的特区（ZEIS）的立法以及这些区域的规范化方案、群众参与的土地规范化和创建具有社会利益的特区的各种法律手段；

房屋卫生、健康、照度和规模（第 7427/61 号法，累西腓）；

对秘密的和违规的住宅小区的整顿（第 6782/81 号地方法令，SERLA，坎皮纳斯；第 6820/86 号国内法，库里蒂巴）；

非法住房的登记（第 8275/95 号国内法，坎皮纳斯）；依据某些规定，为早于 1994 年 12 月前的秘密建筑登记的业主给予奖励；

消灭贫民窟（第 3506/71 号国内法，阿雷格里港）；以及

土地银行（第 269/92 号补充法，阿雷格里港）。实施市政土地购置计划，落实城市发展政策和住房方案。

533. 关于土地使用和分配、土地购置、小块土地出卖、地带划分、征用（包括补偿条款）和不动产整顿（包括社区参与程序）方面的立法，应当指出的是，宪法已经授权联邦、州和联邦区就城市规划问题立法，市政当局有权就具有社会利益的事项立法。

534. 市政当局应起草一项总计划并就城市土地的使用和占有（使用许可、城市规划指数）、城市分区和小块土地出卖（都市占有指数、土地规模和使用系数）立法，所有这些举措应当与关于城市土地出卖的联邦立法保持一致。联邦政府也有责任就土地征用问题立法并且制定国家和地区土地调整计划——但是后者至今尚未拟就。社区参与市政规划是强制性的义务。市政总计划必须尊重城市财产具有社会功能这一原则。

535. 关于承租人的占有保障、免于被驱逐、住房筹资和房租管制（或房租补助）以及住房供应等方面的权利，相关的立法已被纳入有关住房问题的联邦法律之中。

536. 《宪法》和《民法》规定联邦政府有权制订与城市财产有关的一般规范。《民法》含有关于财产的不正当使用和建造房屋权利的条款。制订建筑法规和施工标准是市政当局的责任，市政当局必须根据当地特定情况立法。

537. 1991 年 10 月 18 日的第 8245 号法涉及租房回收问题，它规定了租约可被废除的条件，其中包括：具有双方商定的协议；由于违法或者违约；以及拖欠房租。该法律规定，租房回收应该符合常规程序，包括由法院签发一份初步命令，规定该产业应该在 15 日之内腾空，不受对方听证会的限制，并规定支付相当于三个月租金的保证金。

538. 联邦宪法第 182（4）条述及住房或房产方面的投机交易，尤其当它对社会各部门拥有住房的权利产生不良影响时，规定未建、未经充分使用或者未用的城市土地必须加以充分使用。

539. 尽管 HABITAR BRASIL 和 PRO-MORADIA 方案目标相似，公众定位相同，它们在资金来源和资金筹措的性质方面是迥然不同的。

540. HABITAR 方案的目的是协助州、市和联邦区提高住房标准，以及提高那些收入低于 3 种最低收入线并且居住在危险地区或者标准以下居住区（棚屋区、贫民窟、陋屋区、廉价公寓区等等）的农村和城市居民的生活质量。根据该方案，参与共同社区方案的自治市拥有优先权。该方案由国家预算拨款资助，采取两种方式：一是使标准以下居住区实现城市化，二是使未占有区域实现城市化。

541. PRO-MORADIA 方案的目的是通过协助政府实施综合性倡议，配合与其他和住房相关的部门政策，提高收入低于 3 种最低收入线的农村和城市人口的生活质量。方案的资金来源是服务年限保证

基金。该方案包括实现住宅区都市化；都市化地带的购置和（或）建立；建筑材料管的供应以及住宅小区的建设及其基础设施的供应。

542. 个人信用证方案的目的是为住房的建设和购置，或者改善月收入最高达 12 种最低收入线的家庭的住房条件筹措资金。该方案形式多样，包括购置住房单元或都市化地带、房屋建造、完备、扩建、改建和改善等。资金来源于服务年限保证基金，资助最高限额的计算依方案的类别和申请者的收入而定。

543. 联合信用证方案为建造住房单元和建立都市化地带提供资金，通过工会、合作社、协会、私人实体和住房公司(COHABs)贷款给月收入低于 12 种最低收入线的自然人。该方案包括两个领域：住房单元的建设和都市化地带的建立。

544. 应当指出，由于信用证方案的利息大大低于市场利率，这些方案提供的直接财政补贴的作用不可忽视。另一个特征是，这些方案提供直接的消费者信贷，从而满足了个人方面自然的住房资金筹措需求。这是政府战略的一个主要变化。这两个方案也推广了这样一个概念，那就是解决住房问题的主要责任在于社会本身，而政府的作用只是引导和提供便利。此外，应当指出的是，这些方案在核实借贷者的收入时采用灵活的机制，从事非正规活动者不会受到歧视。

545. 住房建设支助方案的目标是为专门为收入低于 12 种最低收入线的人口建造房屋的普通房建公司的住房建设提供资金。资金的支付取决于住房单元的最低有效销售是否达到 50%。本方案的资金来源也是服务年限保证基金。

546. 在审查所涉期间，联邦政府在执行提高市场对住房部门的参与的战略方面采取了若干重要的举措，包括下述几个方面：建立房地产融资系统（SFI）；实施巴西房建质量和生产率方案（PBQP-H）；改进城市立法，例如最近联邦第 9785/99 号法对小块土地出卖法（第 6.766 号法）的修订；以及最近实施的使获取住房的手段多样化的倡议，例如根据住宅承租方案（PAR）提出的社会租赁方法。

547. 个人信用证和联合信用证方案以及住房建设支助方案也旨在通过支持自建住房和自筹资金来提高市场参与。

548. 巴西政府特别要提到 1995-1998 年间住房投资方案的执行情况。根据 SEPURB/SEDU 提供的数据，总投资额为 10 115 764 000 克鲁塞罗，1 239 636 户家庭从中受益，创造了 502 273 个工作机会。方案资金的主要来源是服务年限保证基金（FGTS），它提供了 90% 的资金，其余 10% 的资金来自国家预算。就总投资的份额而言，主要是个人信用证（61.23%），其次是联合信用证方案（15.81%），这表明个体经济行为实体方面存在贷款需求。由政府机构实施的针对低收入人口的主要方案比如 HABITAR BRASIL 和 PRO-MORADIA 只占投入资金的 10.9% 和 9.99%（见下表）。

表 73

国家住房政策：主要方案的执行情况，1995-1999 年

方案	投资 (千克 鲁塞罗)	投资百分比 (%)	贷款(千克鲁 塞罗)	对应基金 (千克鲁塞罗)	受益的家庭	创造的工作机 会
个人信用证	6 194 329	61.23	5 574 894	619 435	420 416	128 429
联合信用证	1 605 307	15.87	1 304 234	301 073	75 898	153 039
PRO-MORADIA	1 102 821	10.90	759 222	343 599	332 134	105 136
第 166 号决议	72 852	0.72	55 526	17 326	3 496	6 945
第 211 号决议	22 722	0.22	13 720	9 002	2 662	2 166
建设支助	107 193	1.06	50 015	57 178	2 985	10 219
服务年限保证基金	9 105 224	90.01	7 757 611	1 347 613	837 591	405 934
总额						
HABITAR-BRASIL	1 010 540	9.99	809 647	200 893	402 045	423 176
国家预算总额	1 010 540	9.99	809 647	200 893	402 045	423 176
总计	10 115 764	100.00	8 567 258	1 548 506	1239 636	502 273

资料来源： SEDU/SEPURB – 住房方案监测和评估管理报告，1999 年 8 月。

549. 1995 年至 1999 年间巴西政府实施的国家公共卫生政策包括两种类型的方案：（1）旨在扩大公共卫生服务范围的方案，特别集中于较低收入人群（促进公共卫生和公共卫生社会行动（PASS）以及公共卫生行动方案（PROSEGE）；（2）旨在重新调整公共卫生部门的方案（公共卫生部门现代化方案（PMSS）、水质量方案（PQA）、国家废水治理方案以及支持固体废物管理方案（PROGEST）。在 1995 年 1 月至 1998 年 10 月期间，这些方案的投资总额为 5 264 100 000 克鲁塞罗。

550. 最后，在城市基础设施和交通领域，应该提及的是服务年限保证基金（FGTS）资助的 PRO-INFRA 方案。

551. 住房和城市基础设施投资的主要来源是服务年限保证基金（FGTS）和国家预算（OGU）。国家预算由行政部门编制，每年提交给国民议会审批。它对联邦政府在不同领域中各个机构、职能部门、方案和亚方案、项目和活动的支出做出预测。例如，在住房、卫生和城市交通等领域，国家预算包括联邦资金资助的主要项目，无论拨款来自于国库或者其他来源（外国贷款、服务年限保证基金等等）。尽管这些项目列入国家预算之内，但在预算执行期间这些拨款仍需得到财政部的授权，并且还要随时根据意外情况以及国家法律和财政规范加以调整。

552. 各财政年度用于合同贷款的服务年限保证基金的款额依新项目可用资金净额而定。依照服务年限保证基金董事会（CCFGTS）第 246/96 号决议，附件一，新项目可用资金的来源是扣除服务年限保

证基金董事会核可的准备金后,现金流入量和首期可用资金的总额与现金流出量之差额。根据上述决议,40%的服务年限保证基金的资金总额必须用在基本公共卫生和基础设施方面的投资上,剩下的60%用于普通住房的建设。各州的资金分配基于下述变量而定:服务年限保证基金关联账户的收入总额、城市人口、住房短缺额以及供水和排污服务不足额。按地区和收入档次来分配资金。

553. HABITAR BRASIL-BID、公共卫生和公共卫生社会行动/BID 和公共卫生行动方案是由外部资金供资的联邦城市发展方案,这三个方案的经费都来自美洲开发银行(IADB),通过联邦政府以补助金形式发放,辅之以各州市提供的对应基金,以及公共卫生部门现代化方案和水质量方案。公共卫生部门现代化方案和水质量方案资金来源于世界银行的外国贷款,加之以受益各州的对应基金。

554. HABITAR BRASIL-BID、公共卫生和公共卫生社会行动/BID 和公共卫生行动方案以低收入人口部分为目标群体(前两者针对月收入低于3种最低收入线的家庭,公共卫生行动方案针对月收入低于7种最低收入线的家庭)。方案指导方针的目的非常明确,即优先投资,满足处境不利群体需要的项目,以减少社会不平等现象。

555. 公共卫生部门现代化方案和水质量方案旨在重新调整公共卫生部门,提高其工作效率。重点放在与机构发展相关的问题上。这两个方案并没有制定照顾低收入人群的具体的指导方针,这部分人只是间接受益。

556. HABITAR BRASIL/BID 方案中的操作部分的条例,以1999年9月13日同美洲开发银行签署的一项合同为基础,表明对人口中处境不利群体的关注。其主要目标是提高月收入最高达3种最低收入线并且居住在大都市区、都市聚集区和州府等标准以下居住区的家庭的住房标准和生活质量。这一目标中也包括鼓励地方政府采取措施缓解该领域的住房问题。

557. 该方案包括一个机构发展亚方案(DI)和一个标准以下居住区都市化亚方案。在确定城市服务需求量之后,确立了受益于方案的资格的优先次序标准。首先确定各州基于不安全*的城市住房的数量排列一个等级顺序。符合干预条件的地区必须满足下述要求:

- (a) 它们必须被一个标准以下居住区占用五年以上,至少有60%的居民家庭月收入必须最多达3种最低收入线;
- (b) 其所处位置条件必须是危险的或不利于健康的,或者它们必须被禁止用作住房(这里指任何形式的占有)的立法的影响;并且
- (c) 作为第一批被干预的地区,在实施标准以下居住区市战略计划(PEMAS)的初始阶段,必须按照等级顺序给予优先考虑。其他地区也应按照标准以下居住区市战略计划建立的明确的等级顺序进行排列。

* 对巴西地理统计局来说,“不安全的”或者“简陋的”住房指的是主要用简易材料建造的永久性住房,临时材料包括未完工的抹灰篱笆墙、再利用木材或容器、泥地面、土砖等等。

第 12 条

558. 巴西 1988 年宪法推出一个卫生保健体系，其基本指导原则包括：分权管理，各级政府设立一个指挥中心，建立以预防和社区参与为重点的完善的卫生保健服务设施，这已成为卫生保健部门的头等重要事项。政府建立的单一卫生保健体系到 1990 年才开始有效运转（第 8080/90 号和 8142/90 号法）。不过，在随后的几年里，随着两项基本操作标准（NOB/1/91 和 NOB/1/93）的执行，该体系开始出现了最稳定的进展。1996 年，巴西在这个漫长而独特的过程中又向前迈出了重要的一步。这就是基本操作标准 NOB/1/96 的颁布，它使筹资机制发生重大变化，改变了国家以下各级政府参与单一卫生保健系统 (SUS) 的参与类型。

559. 在卫生保健领域，政府优先运作的方案和行动可以分为三大类：（1）面向全体人口、回应自然需求的医疗和医院援助；（2）针对弱势群体如孕妇和儿童的母婴保健，其中两个方案尤为突出：降低婴儿死亡率方案（PRMI）和妇女保健方案；以及（3）疾病防治方案，包括采取广泛的有针对性的行动，以防治或消灭传染病媒介以及一些可以通过早期识别予以避免或治愈的疾病。这一类包括接种疫苗运动、传染病媒介控制、基本卫生状况（供水和污水处理）以及介绍高危群体行为变化的教育宣传活动。

560. 巴西的经验进一步证实了早期在许多国家得到的观察结果，同时也表明，在重塑巴西的福利模式、重组地方卫生保健体系、以及在提高服务质量的同时即削减了成本也未限制服务供应等方面，像社区保健代理方案(PACS)和家庭保健方案这些倡议行动(PSF)是最初的战略手段。

561. 巴西保健系统的分权管理的另一个重要方面，就是市区间社团形成过程的加速。由于贫困现象普遍或者受人口规模的影响，多数巴西市辖区——通常中等或小型规模——缺乏必需的条件在数量上以及选择的多样性上为其居民提供福利资源。这种状况促使市区间社团的出现，其中包括与邻近的市政府形成的伙伴关系——某些情况下得到州政府的协助，其目的是增加专业医生、医院服务设施和其他资源的供应，尤其是那些技术密度要求更高的资源，这些社团的参与者个人往往得不到这种资源。

562. 为了改善工人健康状况，减少工人患病和死亡的危险，巴西采取了下列行动措施：推广针对工人的保健服务；加强在这一领域中保健从业者的能力建设；向雇主、工人和保健从业者分发技术和教育材料。

563. 婴儿死亡率状况最近几年有了显著改观，它对于分析整体健康状况具有十分重要的意义。巴西地理统计局的估计数字表明，婴儿死亡率系数(CMI)在稳步下降，从 1980 年的每 1 000 活产死亡婴儿为 85.6 人降低到 1990 年的每 1 000 个活产死亡婴儿 47.8 人；在 1998 年，这一数字已经下降到了每 1 000 个活产死亡婴儿 36.1 人。

564. 尽管巴西东北部的婴儿死亡率仍然最高，但是巴西各地的婴儿死亡率都在下降。这种下降幅度十分显著，但与社会和经济发展水平较高的国家相比，巴西的婴儿死亡率仍然很高。下表给出的是按地区开列的巴西婴儿死亡率统计数字（1989-1998 年）。

表 74

巴西和巴西各地区婴儿死亡率 (1989-1998 年)

地区	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
巴西	52.02	49.40	46.99	44.79	42.80	41.01	39.40	37.97	36.70	36.10
北部地区	47.42	44.59	42.26	40.37	38.88	37.72	36.82	36.13	35.60	35.20
东北部地区	77.82	74.30	71.15	68.37	65.92	63.80	61.96	60.39	59.05	57.91
东南部地区	35.86	33.57	31.62	29.97	28.60	27.47	26.56	25.82	25.23	24.76
南部地区	29.20	27.36	25.94	24.87	24.08	23.49	23.07	22.76	22.55	22.39
中西部地区	32.97	31.19	29.74	28.56	27.61	26.85	26.25	25.77	25.39	25.09

资料来源：微小地区和市辖区婴儿死亡率估计——卫生部，2000 年。

565. 一岁以下婴儿比例死亡率和表明死亡总数中这一年龄组的死亡数的相对权数的系数在 1980 年到 1997 年间呈急剧下降趋势，从原来的 23.98% 下降到 7.90%。这些数字各地区差异极大，巴西北部地区高达 15.70%，而巴西南部地区则低到 5.71%。

566. 一岁以下婴儿死亡原因的主要归类在 1980 至 1997 年间变化较为明显。1980 年在怀孕和出生期间与护理相关的产期死亡以及新生儿死亡在该年龄组所有死亡中只占四分之一强（28.71%），但在 1997 年婴儿死亡率相对而言增加了几乎一半（52.75%）。这种增加主要是相对意义上的，反映了其他死亡原因的缩减，很可能是因为基本保健行动和服务得到改善，尤其是针对主要发生在新生儿后期的疾病（感染病、寄生虫病和呼吸道疾病）采取了行动，以及难以确定死亡原因的诊断的减少。

567. 过去几年中在新生儿后期的婴儿死亡率的下降幅度较大，自 1993 年以来新生儿后期的这种下降趋势十分显著。

568. 传染病、寄生虫病——包括那些可以通过免疫手段预防的疾病——以及腹泻作为这一年龄组的死亡原因显著下降，从 21.52% 下降到 9.53%，但是由于各种明显的易受感染的因素，它们仍然保持相对高的水平。呼吸道疾病下降不太明显，从 11.56% 下降到 7.80%。

569. 由于不明确的症状、迹象和感染而导致的死亡也表明没有和(或)缺乏紧急医疗援助，其死亡率在一开始就下降了一半，从 25.12% 下降到 11.22%，这也反映出该系统提供的信息质量有所提高。

570. 1997 年，新生儿死亡（出生后 0-27 天）占一岁以下婴儿死亡的 62.1%，而 79% 的新生儿死亡发生在出生后的第一周。多数新生儿死亡是由于产期原因（与产前和分娩设施有关）以及患有先天性畸形。

571. 1997 年，在巴西东北部地区，传染病和寄生虫疾病占了婴儿死亡率的 13.67%，而在南部地区，这一数字相比低了将近一半（6.99%）。这些数字表明，巴西东北部地区的死亡原因仍然受外部因素的很大影响，其中包括疾病感染，不过，随着人口的社会和经济状况逐步改善，这类死亡率往往就会下降。

572. 流行病学标准对人口结构有着明显影响，其中一个重要趋向与按各年龄段死亡原因分类的死亡率组成的改变有着密切关系。最显著的特征是传染性疾病和寄生虫病导致的死亡数量稳步下降，但同时循环系统疾病也在增加——在 1960 年代，它成为最主要的死亡原因——除瘤形成以外还有外部原因和呼吸系统疾病，详见表格 75。

表 75

1979-1998 年巴西主要死亡原因的比例死亡率

年	各种死亡原因					
	传染性和寄生虫 疾病	瘤形成	循环系统 疾病	呼吸系统 疾病	围产期产生的 感染	外部原因
1979	10.3	8.1	25.1	8.1	7.2	9.2
1984	7.5	8.5	25.8	7.8	6.1	10.2
1989	5.5	9.9	28.0	8.1	5.0	12.5
1995	4.3	11.1	27.4	9.3	4.3	12.9
1998	5.2	11.9	27.6	9.9	3.9	12.7

资料来源：死亡率信息系统(SIM/CENEPI/FUNASA)。

573. 然而，就质量而言，对基于数据的死亡率分析要求把某些问题考虑进去。主要考虑因素是因未确定的症状和感染迹象导致的死亡的高百分比；这一死亡率尽管有所下降，但在 1998 年登记的死亡中仍然占 14.9%。

574. 在慢性传染病中，两种传染病尤其需要注意：

- (a) 肺结核，该病在巴西每年的死亡登记中约有 6 000 例。1999 年，有 78 628 例肺结核报告，全部是临床发现的，关联系数为每千户居民 48.0 例。巴西国家肺结核防治计划开始于 1998 年，采取监督治疗方法，对诊断、治疗和治愈的每一个病例支付补助费 150 克鲁塞罗或者 100 克鲁塞罗不等（支付金额取决于该治疗是否受到监督）。2000 年，肺结核防治活动被纳入基本保健服务，该计划将在 329 个重点市辖区实施，这些地区居住着巴西 50% 的人口，80% 的肺结核病例发生在这些地区；
- (b) 麻风病，该病在 1990 年代发病率下降了 80%，从 1991 年的每 1 000 名居民 17.4 例下降到 1999 年的每 1 000 名居民 3.6 例。然而，在巴西北部、东北部和中西部地区，这一疾病的流行程度

和发现率依然很高。在 1991 的第 44 届世界卫生大会上，巴西同意大会提出的目标，即把消灭麻风病作为待解决的一个公共健康问题，力争在 2005 年以前将这一发病率降低到每 1 000 名居民不到 1 例。为了达到这个目标，基本网络中的所有保健单位都应开展麻风病防治活动，包括社区保健代理方案和家庭保健方案下的医疗队(ATDS/DAB/MS, 2000 年)。

575. 除了巴西的地方病（传染病）以外，就需要强制通报的疾病的流行病学状态而言，目前情形非常复杂，但可以概括出三种主要趋向。

576. 传染病已经被消灭或者正在减少。通过采取有效手段，大量传染性疾病的控制和预防工作已取得显著成就。这类疾病在这期间的发病率急剧下降，其中包括那些可以通过免疫手段预防的疾病。

577. 对于这一组疾病，巴西卫生部制定了各项目标，包括在可以部署这一战略的地区保持目前对疾病的控制状况或者彻底消灭疾病。为了达到这些目标，卫生部投入资金以加强市辖区和各州迅速检测可疑病症的能力，同时实施有效的预防性措施（流行病监测）；开展广泛的常规疫苗接种运动以使每个市辖区达到适当的接种水平；以及采取具体战略如全面检测和消除疾病行动，同时加快疫苗接种行动的步伐。

578. 白喉病。1999 年，白喉病发病数量（4 646 例）自 1980 年以来下降了 99%。目前少数的几例病情大多发生在巴西北部 and 东北部地区，1999 年期间这两地分别为 20 例和 14 例。该病导致的死亡数目也在急剧下降，在过去二十年中从每年 518 例下降到每年 13 例，下降幅度约 98%。

579. 哮喘百日咳。1982 年一年有记录的哮喘百日咳发病数量大约为 55 000 例，1999 年则下降到刚过 1 000 例——减少了 50 倍以上。

580. 破伤风。破伤风偶发病例由 1982 年的 2 226 例下降到 1998 年的 746 例，下降幅度为 67%。在巴西，该病的发病情况在年龄组中转移，大约 50%的病例发生于老年人群。鉴于这一特征，巴西卫生部对该疾病采取了新的防治策略，包括开展以老年人为目标群体的成人双重抗破伤风疫苗接种运动。意外破伤风中毒引发的死亡同样也呈下降趋势，从 1982 年的 713 例下降到 1998 年的 170 例，下降幅度为 70%。卫生部也接受了一项旨在消灭新生儿破伤风的国际承诺，新生儿破伤风发病例从 1982 年到 1999 年下降了 92%。该病导致的死亡也下降了 16 倍，从 1982 年的 470 例下降到 1998 年的 30 例。

581. 脊髓灰质炎。也称小儿麻痹症，1975 年患此病儿童有 3 596 名，然而，通过广泛的常规疫苗接种和开展全国范围的疫苗接种运动——巴西于 1980 年率先开展这一活动——巴西于 1990 年彻底消灭了这一疾病。鉴于目前在其他大陆还存在着脊髓灰质炎疾病，如果该疾病在世界范围内得不到根除，就仍有传入巴西的危险，因此，继续开展全国接种日活动是十分必要的，与此同时，巴西也应加强对急性松弛性瘫痪的流行病检测。

582. 麻疹。麻疹是一种传染性疾病，在 1970 年代的流行病发期影响了二百到三百万儿童。尽管突发性是该病的主要特征，在 1980 年到 1999 年期间麻疹病发病率明显减少。这种流行病平均每隔五年周

期性爆发一次，这是由于没有充分实施疫苗接种战略，缺少大范围的（>95%的一岁以下婴儿）常规疫苗接种和定期宣传从而使得易受感染性逐渐增大。在 1990 年代初期，由于麻疹的流行病特征、高效疫苗的获得和当时重大疫情的发生，巴西采取了消灭该疾病的地区性战略。第一步是于 1992 年开展地毯式疫苗接种运动，达到了疫苗接种高覆盖率。接下来的几项步骤未能完全落实。1992 年后，常规麻疹疫苗接种覆盖率没有达到足够水平，并且 1995 年开展的后续运动中覆盖率亦不到 80%，因而不足以达到目标。

583. 由于巴西流行病监测体系十分薄弱，这些因素导致 1996 年后期疫情爆发，首先始于圣保罗州，接着蔓延到其他 18 个州，发病总数达 53 664 例。1997 年 6 月开展的全国范围的疫苗接种运动达到 95%的覆盖水平，同时巴西采取了更为严格的流行病监测措施，设法发现并迅速隔离可疑病例，从而控制疫情。1999 年，巴西只有 797 起麻疹病例记录——比 1997 年减少了 66 倍。由麻疹导致的死亡数量也反映了疫情控制所带来的成效：在 1980 年，该疾病导致 3 236 人死亡，当然这个数字很有可能估计过低，因为它不包括由并发症比如经常伴随麻疹并发的肺炎引起的间接死亡。去年，巴西只有一起死亡是由麻疹引起的。为了巩固这些成果并且根除该疾病，卫生部投资 4 800 000 克鲁塞罗建立了一支特别工作队，同时所有 27 个州开展工作，为发现和调查可疑病例提供快速反应服务，与此同时开展预防性疫苗接种活动，确保所有市辖区达到一岁以下儿童所需的 95%的常规疫苗接种覆盖率。另外，六月份还开展了一个后续疫苗接种运动，为巴西各地一千五百万 5 岁以下的儿童注射疫苗。在 2000 年上半年，只有 32 例麻疹病例记录，其中一些病例仍有待调查，因此这个数字可能还会减少。这些成绩增强了巴西的信心，那就是在本年度期间达到彻底根除麻疹病的目标，到 12 月争取没有一起麻疹病例记录。

584. 狂犬病。在过去二十年里，从每年病例记录数量来看，人类狂犬病发病率降低了 7 倍，从 1980 年的 173 例减少到 1999 年的 26 例，降低幅度为 85%。这些病例目前集中于巴西北部 and 东北部地区。

585. 家畜传播的狂犬病在巴西南部以及东南部的一些州已经被彻底消灭，巴西计划在 2003 年在全国范围内根除这种疾病。为了达到这个目标，巴西将对狗和猫中狂犬病毒的传播进行更为严格的监测，并且每年开展宠物疫苗接种运动。为了控制和根除可以通过免疫预防的疾病，由巴西国家免疫方案(PNI) 下开展了疫苗接种运动，在疫苗接种覆盖率上取得了新的进展，对于目标的实现起到了至关重要的作用。在 1998 年和 1999 年，巴西第一次达到了几乎所有的疫苗接种覆盖率，达到了该方案所推荐的四种基本疫苗的技术水平。

586. 南美锥虫病(查格斯氏病)。除了那些可以通过免疫加以预防的疾病之外，其他传染疾病的控制也取得了显著进步，其中一些是在巴西存在了数十年的巴西地方病，包括南美锥虫病主要由 *triatominides*（血吸虫）传播，通称为 *barbeiros*，该病在巴西的发病率很高，在 1970 年代后期每年估计约有 100 000 新病例。

587. 目前，由于采取了昆虫学监测策略来识别传病媒介的存在，同时在地方病地区开展了运用特效杀虫剂的灭菌运动和改善住房设施运动，该病现已得到控制。1997 年在地方病地区对 7-14 岁的在校

儿童进行了一项血清测查，该测查所得数据显示，在 226 138 例抽样检查中，只有 325 例呈阳性，相当于 0.14%。鉴于这一结果，以及发现 *Triatoma infestans* 的地区数目缩减，由泛美洲卫生组织(PAHO)和南锥体国家建立的旨在评估各国流行病学状况的国际专科医生委员会在今年三月份的会议上给巴西六个州颁发了一项证书，确定 *T. infestans* 的传病媒介引起的传染已被阻断。这六个州是圣保罗、里约热内卢、帕拉伊巴、马托格罗索、南马托格罗索和戈亚斯。其他四州的调查已接近尾声，有望在今年被授予证书。

588. 麻风病。其他地方病如麻风病发病率也明显下降，从 1985 年的每千名居民 16.4 例下降到 1998 年的 4.3 例，接近于世界卫生组织（卫生组织）提出的目标，世界卫生组织计划将这一疾病的发病率降低到每万名居民 1.0 例，从而彻底解决这个公共健康问题。

589. 传染病。一些传染病是持久性疾病，在这一领域的巴西不完全议程中列举了其中一些疾病。巴西最近正在推广防治这组疾病的有效的新的策略，确保使预防和控制这两个方面更紧密地结合在一起。这组疾病的主要行动领域是一个援助网络，重点放在对患病者的诊断和治疗上，以打破疾病传播链。

590. 应该着重强调的是，预防和控制这组疾病需要开展多部门行动，因为在其地方病性质背后有许多发病原因存在于卫生保健之外的领域：都市无计划地迅速扩展而缺乏必要的基础设施、生态环境改变、森林采伐、农业开发区扩展、移民浪潮以及大规模基础设施项目如公路和水电站等等。其中最典型的病例是疟疾和肺结核。

591. 疟疾。在 1940 年代期间，疟疾曾经影响了巴西全国大约六百万人口。然而，由于社会结构的转换以及疟疾防治运动采取的强化防治措施使得该病得到相对控制，每年发病数量不到 100 000 例，主要集中在亚马逊热带雨林邻近地区。自 1970-1980 年代以来，亚马逊河流域的发展项目——包括新的公路和水电站的修建、非法采矿活动和其他活动的扩展——引发了巴西的移民浪潮，造成环境的普遍改变，也使得大量人口进入疟疾发病区。这种状况促使了巴西北部和中西部疟疾向其他地区蔓延，使得疟疾病量增加到每年大约 450 000 至 500 000 例。由于种种社会和经济因素，例如通过采掘活动生产的商品价格上涨，与此同时加紧新建乡村居民点，吸引大量人群进入森林深处，还有其他环境因素比如热带雨林的变异，致使过去几年中的发病量猛增，到 1999 年时多达 600 000 多例。每年发病数量的变化也和防治活动实施的规模有关。因此，通过逐步由市辖区接管对疟疾防治方案进行分权管理，现已初步导致疾病发现率的提高，随之而来的是病例记录亦有所增加。自 1990 年代初期以来，由于采取重点放在诊断和治疗的新的防治策略上，巴西在这方面取得了显著进展，与 *P. falciparum* 相联系的疟疾重病症有所下降，反映在疟疾死亡率的下降上，十年中下降幅度约为 84%。今天，疟疾主要见于法定亚马逊地区，尤其是亚马逊州和帕拉州，这两个州的发病数量约占巴西病例总数的 70%。在全国其他地方，疟疾发病记录只占总数的 0.3%，通常是从亚马逊河流域或者其他国家传入的。目前卫生部正在实施一个加强方案，将疟疾病防治作为方案的工作中心，旨在 2001 年之前将发病率降低 50%，总投资约为 1.43 亿克鲁塞罗。该方案主要采取诊断和治疗的分权管理，现在把权力下放到各州和市辖区，以确保亚马孙流域的各社区能够享受更快捷、更便利的护理服务，尤其是通过社区保健代理和家庭保健医疗队的相结

合；开展消灭传病媒介的广泛行动，特别是在住房区喷撒杀虫剂；另外还采取环境干预措施，比如在被疟疾感染的城市地区如马瑙斯和维利乌港排干和清理池塘和污水池。2000 年上半年和 1999 年同期相比，亚马逊州的疟疾发病记录现已下降 30%，通过持续开展这些力量集中、相互协调的活动，目标有望很快实现。

592. 肺结核。在 1970 和 1980 年代采取新的治疗方案之后，肺结核发病率明显下降，目前肺结核病例稳定在每年大约 90 000 到 1 000 000 例。防治模式主要集中在医疗援助方面，治疗时间至少半年；在诸多不利因素中，卫生状况不良的大城镇郊区低收入者人口密度的增加对此产生了一定影响。由于肺结核病和艾滋病有关联，目前该病在世界各地又呈上升趋势。在巴西，大约 25% 的艾滋病患者亦患有肺结核病。卫生部和巴西单一保健系统（SUS）最近进行的投资和行动主要是对病人护理设施采取分权管理并且采用新的手段确保治疗的进行，这其中包括对肺结核病的治疗，对于肺结核新病例采用了更好的检测设备，治愈率得到增加。该战略也包括转让资金，以奖金形式对成功的治疗予以补助，以期在未来的几年里产生积极影响。

593. 脑膜炎。该术语指的是脑膜的发炎，这种状况可能是由于各种各样的病原体引起的，它们可能是也可能不是传染性的（病毒、细菌、真菌和原生苔藓虫类菌 protozoaria）。尤其对于公共卫生当局和流行病监测部门来说，由传染性病原体引发的传染性脑膜炎，是一个特别需要关注的问题。各种类型的脑膜炎的临床诊断状况可能各不相同，有的症状不明显，有的则较为严重，有的时候甚至会导致死亡。脑膜炎是个复杂的和牵扯多方面的问题，各种疾病都可能引起脑膜炎，对公共卫生状况会产生不同的后果，因此需要采取截然不同的预防和控制策略。细菌性和病毒性脑膜炎从公共卫生角度来看最为重要，因为它们发病范围和传播潜力、致病性以及产生的社会影响都不容忽视。前者中最为典型的是流行性脑膜炎，还有由 Z 型流感嗜血杆菌引起的脑膜炎，由肺炎球菌引起的脑膜炎和肺结核脑膜炎。流行性脑膜炎几乎在全世界都能发现，但撒哈拉南部地区更是高发病区，那里的一些国家每年发病率达到每千名居民 150 例，是巴西的发病率水平的五十倍。在 1970 年代，巴西爆发了一次大规模的流行性脑膜炎，病源中心是圣保罗，从那里蔓延至全国各地。在那时，一场大范围的疫苗接种运动保护了整个人口，使用的是法国甲+丙型脑膜炎疫苗，尽管该疫苗从来没有如此大规模地使用过，也没有证据表明其有效性。可能由于两个因素的共同作用——疫苗的使用和易受感染者人数减少——这一流行病得到了控制。然而，这种表面上的“成功”使不少巴西人产生一种错误的观念，认为流行性脑膜炎是一种可以通过免疫预防的疾病。自 1980 年代以来，巴西的脑膜炎疾病的流行行为发生了急剧改变，乙型脑膜炎开始更为流行。对这一类型脑膜炎有效的疫苗只有一种，是由古巴生产的，但没有被普遍使用，而在巴西使用时产生了混合结果。某些类型的脑膜炎在巴西和世界上几乎所有国家都属于地方病。这就意味着每年都有一定数量的脑膜炎病情发生，这属于该疾病的“正常”行为的一部分。在 1990 年代期间，巴西通报的各种类型的脑膜炎平均每年为 28 000 例，流行性脑膜炎约占 20%，每年平均 5 400 例。在 1980 和 1990 年代期间，多次爆发地区性流行性脑膜炎，1990 年代上半期“预期”发病数量有所增加（至今没有得到充分解释），导致地方病发病率上升。卫生部和巴西单一保健系统内的其他各级管理部门实施了种种旨在控制各种类型的脑膜炎的措施，同时还开展了流行病检测活动，其中较为突出的是实验室诊断技术和医疗方法得到改进，有效地减少了该疾病的死亡率，以及其他措施比如药物预防的正确运用；抗流行

性脑膜炎疫苗的使用，其有效性在疫情爆发时已经得到证明；抗乙型流感嗜血杆菌疫苗的引进，在巴西现已被纳入针对所有一岁以下儿童的基本免疫系统。乙型流感嗜血杆菌是导致一岁以下儿童重症脑膜炎的主要病原体之一，其死亡率高达 8%，常带有后遗症，较为严重的包括智力迟缓和耳聋。

594. 出现和重新出现的传染病。巴西的第三类疾病反映了世界范围内传染病开始出现和重新出现的现象，包括 1980 年代初期艾滋病的出现；1991 年秘鲁爆发的霍乱疾病再次传入我国；以及在 1990 年代后期成为南美和巴西的首要公共卫生重点问题的登革热流行病。

595. 艾滋病。1980 年代初期确认了第一例艾滋病病例，到 1996 年该疾病迅速蔓延，当时有 20 714 起新的病例记录。自那以后，艾滋病增长速度放缓，发病率降低，死亡率也大大下降。卫生部一直在持续开展艾滋病预防运动，确保所有患者都能够得到抗病毒药物的治疗，并且对输血加强了管理。

596. 霍乱。1993 年霍乱的流行在巴西达到顶峰，共有 60 340 起病例。尽管由于一部分人口的公共卫生条件恶劣而为该疾病的传播和持续存在提供了合适的土壤，公共卫生系统还是采取了有力的措施，把该数字缩减了 13 倍多（92%）。在 1998 年和 1999 年，席卷巴西东北部的干旱造成了严重的供水危机，甚至在一些州府也出现水荒，这种状况为该疾病的再次流行提供了机会。然而，卫生部在这个地区加强了预防行动和流行病检测活动，卫生部长何塞·塞拉倡导了一个卫生教育运动，同时开始实施社区保健代理方案，在阿拉戈斯州的伊西多拉少校镇市辖区发放次氯化钠。根据与州卫生局签署的有关协议，国家卫生基金会投资大约 230 万克鲁塞罗，以加强对巴西东北部的江河流域的监测活动，另有 5 157 683.66 克鲁塞罗用于保证干旱地区的水供应。霍乱病目前在一些特定地区爆发，主要出现在巴西东北部的一些小村庄，那里很难得到经过处理的饮用水，并且没有良好的排污设施。1999 年，帕拉伊巴河港爆发霍乱，很有可能由来自巴西东北部的被感染的卡车司机引发。然而，几周内疫情便得到控制，显示出了巴西卫生部门的快速反应能力，确保能够在卫生条件有利的地区快速控制和消灭该疾病。在本年度中，霍乱在发病数量和出现的地理区域面积上都明显地有所缩减。在上半年，只有两个州——伯南布哥和阿拉戈斯有霍乱记录，大约 500 例，与 1999 年相比，霍乱发病率有望明显地下降。

597. 登革热。在巴西开展的一次规模最大的公共卫生保健运动中，巴西曾着手处理该疾病。在 1950 和 1960 年代期间，美洲许多国家消灭了传播该疾病的蚊子（埃及伊蚊），但是，由于流行病监测系统的缺陷以及这期间都市无计划扩张而导致的社会和环境的改变，它们在 1970 年代又卷土重来。今天，在美洲大部分地区从乌拉圭到美国南部地区都能够发现这种传病媒介，许多国家如委内瑞拉、古巴、巴西都曾爆发过严重的登革热，最近一次发生在巴拉圭。蚊子能够在各种不同的积存雨水的容器中生活和繁殖，这些容器经常被当作垃圾丢弃，如瓶子、罐子和轮胎等，这就使得消灭蚊子的任务格外艰巨，为此卫生保健部门采取了大规模行动，每天支出估计约为 1 000 000 克鲁塞罗。这些行动与政府的其他政策有着密切的联系，包括垃圾清除和城市清洁方案，它们增强了社会意识，认识到确保居住环境免于蚊子的侵扰的必要性，同时也加强了流行病监测活动。所有这些行动保证了 1998 年和 1999 年已出现的病例下降的趋势，发病数量从 557 699 例下降到大约 211 267 例，下降幅度为 64%。

598. 内脏利什曼病。该病基本上是一种森林病，也称为 chalaza，它显示出社会和环境的改变而导致的行爲变异。它们包括由于森林砍伐带来的动物数量的减少，这些动物原是传病媒介——蚊子的食物来源，而使狗和人成为最容易获得的替代食物来源，同时，移民浪潮也使得人类和犬类进入大城镇中的极端贫困地区，离开了这种疾病流行的农村地区。此外，迄今为止仍然没有真正有效的预防该病的措施。内脏利什曼病周期性爆发，平均每隔五年就会有一次疾病爆发高潮，从 1980 年起至今一直呈上升趋势。在最近几年里发病记录数量的增加与该病地理发生形态的改变趋势保持同步，一些大城市如贝洛奥里藏特和福塔莱萨的市郊区开始出现发病记录，这反映该疾病从通常的发病地区开始向其他地区蔓延。防治策略重点放在识别和消灭贮主，尤其是狗；消灭传病媒介；以及对病例的正确诊断和治疗上。增强对内脏利什曼病传播链中每一环节的具体作用的科学认识——仍然需要进行非决定性的讨论——将会有助于提出更有效的防治行动。

599. 黄热病。该病以两种不同形式出现：都市黄热病和森林黄热病。巴西的都市黄热病在 1942 年就被消灭，而森林黄热病则无法彻底消灭，因为该病在热带森林的灵长类动物中形成了一个规模很大的自然循环圈。

600. 尽管巴西每年记录的森林黄热病发病数量低于亚马逊河流域附近的大多数国家（例如，秘鲁在 1998 年为 165 例），但是该病仍然是人们关注的中心，为此巴西采取了新的疫苗接种策略来保护居住在地方病发病地区的人口（法定亚马孙地区和中西部地区）。自 1998 年 4 月以来，卫生部长何塞·塞拉在马托格罗索发起了一项运动，加强在地方病发病地区的黄热病疫苗接种运动，以确保充分覆盖所有居民。到 1998 年，这次强化运动使巴西平均接种人群增加了四倍，达到 1 200 万人。这些行动一直持续到 1999 年，主要集中于居住在偏僻地区的人群，并且把疫苗接种设施扩展到地方病发病地区的毗邻地区，在特里安古卢米内鲁（米纳斯吉拉斯州）、圣保罗州北部和东北部和巴拉那州对社区人口进行疫苗接种。1999 年，1 600 万人口接受了黄热病疫苗接种。流行病监测活动也得到加强，以期在适时采用隔离措施的同时记录下黄热病病例的真实数量。在戈亚斯州上帕拉伊索的沙帕达-杜斯韦阿代鲁斯国家公园（大约 3 000 名游客前来参加除夕欢庆）内黄热病的一次爆发，突出说明了保护新危险群体的必要性：农村和环境旅游者。通过与旅行和旅游观光实体紧密合作，卫生部开展了一次运动，旨在告诫地方病发病地区的旅游者出行前必须进行疫苗接种，此种疫苗在整个卫生保健网络中均可获得。在 2000 年，约有 800 万人在 7 月之前注射了预防针。

601. 汉坦病毒。汉坦病毒日益成为多种疾病的一个来源，有两种主要临床形式：肾病综合症和肺病综合症。肾病形式多出现于欧洲和亚洲，而肺病类型主要发生于美洲，几乎影响到每个国家，其中美国 and 阿根廷发病数量最多。人类大多通过吸入传病媒介的分泌物和排泄物形成的浮质而感染，这些传病媒介是森林中的啮齿动物。1993 年在巴西圣保罗发现了第一例病例，疾病记录主要在南部、东南部和中西部地区。卫生部采取的措施包括针对该病的流行病学监测措施；实验室诊断技术的开发；披露正确治疗措施以降低死亡率；以及通过今年国家卫生基金会正在开展的一项调查，开展对巴西森居啮齿类动物中汉坦病毒传播状况的研究。这些活动增强了对该病的检测能力，更为精确地反映了汉坦病毒在巴西的流行病学现实，并且指出了最合适的预防和控制措施。

602. 下面列举的是巴西政府认为至关重要的疾病预防和控制步骤，这些步骤由卫生部实施。

603. 扩展国家免疫方案。为了保持并扩大控制或根除可以通过免疫预防的疾病所获得的成果，卫生部加强了预防活动。在过去的三年里，国家免疫方案在全国范围内引进了新疫苗，如抗乙型肝炎，乙型流感嗜血杆菌疫苗，以及老年人抗流行性感、破伤风和肺炎的疫苗。

604. 1999 年，流行性感疫苗接种在 65 岁及 65 岁以上的人中达到了 87.3% 的覆盖率，这是世界上最高的比例之一。在本年度期间，疫苗接种还将扩展到 60 岁和 60 岁以上的人群，覆盖大约 1 400 万人口。引进这些新疫苗之后，巴西的基本疫苗接种一览表涵盖了国际组织如泛美卫生组织和世界卫生组织推荐使用的所有疫苗，这些疫苗的有效性业已得到证明，可为公共卫生系统所使用。

605. 用于获得免疫生物措施的预算拨款从 1994 年的 3 760 万克鲁塞罗上升到 1999 年的 2.174 亿克鲁塞罗。另外，巴西与国际生产商还签订了各种合作协议，确保了在降低疫苗价格的同时进行技术转让。例如，由于采用这种方法，流行性感疫苗的价格自去年以来从每剂 4.24 美元下降到每剂 1.85 美元。

606. VIGISUS 项目。由于国与国之间的壁垒在迅速消除，因此，在一个相互距离日益缩短的世界上，加强本国预测、预防和检测新疾病的能力并且阻止“旧”疾病的再次出现，这一点对每个国家来说都具有至关重要的意义。因此，卫生部通过国家卫生基金会(FUNASA)与世界银行签署了一项贷款协议，该协议将提供 6 亿美元的资金资助巴西国家保健监测系统。该协议于 1999 年下半年开始实施，其资金计划用于下列领域：流行病学监测、环境卫生监测、Legal Amazonia 本地卫生和疾病防治、获取信息技术和传播设备与器材、改善公共卫生图书馆、开办培训课程和实施增强能力方案、开展研究和调查项目等等。

607. 分权管理和地方病防治资金的稳步流动。1999 年 12 月，卫生部执行秘书处和国家卫生基金会(FUNASA)联合颁布了第 1399 号部级法令和第 950 号法令，提出了一项新的巴西疾病防治和流行病政策。首先，原来由国家卫生基金会(FUNASA)直接开展的该领域的活动被分散转移到各州和市辖区，确保与其他基本保健活动紧密地融合在一起，其中包括社区保健代理、家庭保健医疗队和由单一保健系统开办的服务网络。第二，通过推行疾病防治和流行病学资金最高限额的方法，建立了一个稳定的财务机制，它将直接在基金对基金的基础上确保资金的稳步流动，避免了根据协议转移资金时可能遇到的障碍，同时，额外资金的分配总计达 5.18 亿克鲁塞罗，由联邦政府转划给各州和各市辖区。这些资金将用于支援旨在加强预防和控制行动的一系列活动和目标，确保达到降低疟疾和登革热发病率的目标、根除麻疹、继续消灭脊髓灰质炎以及其他疾病。目前(6 月 31 日)，总共有 17 个州和 1 290 个市辖区已经充分开展了针对所有这些疾病的防治和流行病学活动。

608. 采纳流行病学标准转划公共卫生资金。从今年开始，国家卫生基金会(FUNASA)中用于公共卫生活动的预算资金将根据流行病学标准，转划给各州和市辖区，对疾病控制和预防有着重大作用的项目将获得最优先地位。因此，资金可能集中于高危地区，并且结合开展卫生保健和公共卫生活动以求达

到更好的效果。对于发病率很高与公共卫生条件不良有关的地区，比如血吸虫病、霍乱、伤寒症和由于腹泻引起的高婴儿死亡率高发区，可调拨资金保证当地人口获得净化水和污水处理设施，同时改善各个家庭的卫生条件。用于安装垃圾处理设施的资金将被发放到埃及伊蚊成灾的城镇，那里蚊子的大量繁殖与城市清洁系统（轮胎，瓶子等等）功能运转不良有关。另外，对那些发现有南美锥虫病(查格斯氏病)带菌媒介存在并且居住条件适于这些昆虫繁殖的地区，划拨资金时也将列为最优先考虑地区，以期改善住房条件。

609. 在巴西正在出现的各种疾病中，艾滋病尤其值得注意。1980 年发现了第一例艾滋病，到 2000 年 6 月，发病总量达到 190 949 例，15 岁到 49 岁人群中艾滋病毒呈阳性者平均估计有 536 900 例。在过去几年里，该流行病保持稳定态势，每千名居民中有 12 例，死亡率则自 1995 年起呈下降趋势。

610. 艾滋病迄今为止已经经过了三个阶段：（1）初始阶段，到 1986 年止，在与男性有性行为（MSM）的男人以及受教育程度高的人群中间流行；（2）第二阶段，特征是在血管注射毒品者之间传播，在低龄群体和同性恋者中有所增加；（3）现阶段为同性恋之间的传播，尤其是女性之间（目前男女比例是 2：1，在该病流行初始时期为 17：1），在受教育程度低的人群中的传播也开始增加。

611. 巴西政府想强调指出，还有一个重要的方面与精神失常疾病和行为变异有关。关于巴西精神失常症分布状态的最新数据来自于 1990-1991 年间在三个大都市地区（见 F.N. Almeida, 关于巴西大都市地区精神病发病率，单一保健系统的流行病报告，国家卫生基金会/CENEPI，巴西利亚，1992 年 6 月）开展的一次调查。神经官能症是最普遍的失调类型，其流行率差异极大，在圣保罗为 7.6%，在巴西利亚则高达 17.6%。检测表明，精神忧郁症在阿雷格里港的女性中占 14.5%。

612. 不同类型的酒精中毒的比例也有差异，从 4.5%到 8.7%不等，占男性人口的 15%。根据 1995 年的数据，在巴西因精神失调症入院治疗者中，酒精中毒和麻醉品使用者约占 20%，其中 93%是男性，南部地区则为 28%。

613. 血管注射药物的使用日益成为艾滋病传播的一个重要因素，在 1996 年占病例总数的 21%。

614. 巴西有着一个非常有效的国家卫生政策。根据其 1988 年《宪法》，健康是所有人的权利，也是国家的责任。该原则是 1990 年 9 月 19 日颁布的第 8080 号法的基础，它就个人或者根据公法或私法组建的公司法律实体组织全国性卫生保健服务和行动做出了规定。

615. 在一定程度上，可以说巴西政府实施的卫生保健政策循序渐进地采纳了世界卫生组织在初级卫生保健措施方面的建议。换句话说，从家庭保健方案、社区保健代理和基本治疗起点方案中就可以看到这一点，在这方面做出最新规定，由联邦政府向市辖区直接转划资金，以确保预防性方案顺利实施。

616. 巴西《宪法》第 196 条规定了所有公民享有健康的权利，同时规定国家有责任来确保达到这个目标。公共卫生保健服务和行动是根据巴西《宪法》第 198 条规则实施的：单一保健系统通过一个以等级结构为基础的地区化的网络组建，以分权管理、全方位治疗和服务以及社区参与为特征。

617. 1997 年开始推广基本治疗起点方案，1998 年全面执行，从而改变了单一保健系统（SUS）的筹资逻辑。这样，转划给市辖区的资金不再建立在“生产”的基础上，而是在预先确定的按人数分配的水平基础上提供，通过基金对基金的转让从国家卫生基金会转划给市基金。因此，市卫生局开始在市辖区承担单一保健系统的管理职责，制订适合当地要求和具体情况的保健服务行动计划。这种资金转让系统的改变在资金重新分配方面产生了广泛的效果，大大增加了巴西北部 and 东北部市辖区所获资金的金額。

618. 卫生部采取的侧重于提供基本治疗的行动包括拟订各项战略，优先考虑那些促进、保护和恢复个人和家庭健康的行动。这个过程通过社区保健代理方案(PACS) 于 1991 年开始实施，一直持续到 1994 年，届时在家庭保健方案(PSF)下成立了第一批医疗队，该方案的活动包括并延伸到社区保健代理的行动领域。

619. 2000 年 8 月，家庭保健方案覆盖了巴西 53.9%的市辖区，占全国人口的 20.3%。社区保健代理方案覆盖了巴西 82.6%的市辖区，占了全国人口的 49.9%。在最初阶段，这些战略优先考虑的是为都市化水平较低的市辖区提供服务。

620. 家庭保健方案的目的是依据新的规则 and 标准重新确定卫生保健做法，取代过去倾向于疾病治疗（一般在医院进行）的传统模式。这种做法使人们对健康/疾病过程有了广泛的了解，强调了除治疗手段外采取其他类型干预措施的必要性，在扩大福利的同时也对用于保健部门的资金分配进行调整。

621. 家庭保健方案的战略结构以家庭保健单元为基础，这是一个由多学科工作队组成的公共卫生单元，承担着对特定人口的保健宣传、疾病预防活动、以及治疗和康复等全部责任。

622. 其中，基本治疗起点、社区保健代理方案和家庭保健方案的推行反映了巴西新的筹资机制的选择，它通过采用按人数分配资金的原则来鼓励对资金提供进行分权管理。制订 and 实施市一级卫生保健政策，使得这些行动更具成效，同时也提高了社会控制的潜力。在预防疾病和促进健康方面，这些倡议为发展一个更有效率、更加公平的卫生保健体系做出了显著贡献。

623. 根据各州和市辖区向公共卫生预算信息系统(SIOPS) 提供的资料估计，巴西卫生部、州卫生局（直接 and 间接行政部门）和市辖区的费用支出在 1998 年最高达到 336 亿克鲁塞罗，相当于巴西国内生产总值的 3.7%。

624. 在这项支出总额中，卫生部提供的费用占 57.5%，支出金额约为 193 亿克鲁塞罗；州卫生局提供了 56 亿克鲁塞罗，占保健支出总额的 16.5%；市辖区包括州府提供了 21 亿克鲁塞罗，占保健支出总额的 6.3%，巴西其他市辖区支出 63 亿克鲁塞罗，占总支出的 19.7%。总体来说，市辖区支付金额占总支出的 26%，相当于 88 亿克鲁塞罗。

表 76

用于卫生保健的政府支出

政府级别	用于卫生保健的支出(百万 克鲁塞罗)	占政府总支出的百分比 (%)
卫生部	19 323.69	57.47
州卫生局	5 550.50	16.51
市辖区	8 746.89	26.02
州府	(2 110.19)	6.28
其他市辖区	(6 636.70)	19.74
总计	33 621.08	100.00

625. 就用于基本治疗领域活动的卫生保健支出来说, 尤其值得注意的是, 从 1995 年到 1999 年资金分配额增加了 65.2%, 年平均增长 13.4%。详见下面表 77。

表 77

1995-1999 年基本社会支出——卫生保健和公共卫生 (百万克鲁塞罗)

	1995 年	1999 年	1995-1999 年增加 百分比 (%)
卫生保健	5 360 186	8 855 688	65.2
A. 基本治疗	1 194 271	2 144 282	79.5
B. 基本基础设施	1 003 021	1 926 008	92.0
公共卫生	64 443	363 790	464.5
投资	377 302	785 786	108.3
支出	561 276	776 432	38.3
C. 疾病防治	228 668	806 574	252.7
疫苗	83 152	262 968	216.2
地方病防治	145 516	543 606	273.6
D. 药物	424 075	960 406	126.5
E. 公共卫生监测	3 118	132 004	4 133.6
F. 工作人员	2 507 033	2 886 414	15.1
公共卫生	58 505	158 505	0.0
总计	5 518 691	9 014 193	63.3

资料来源: SIS/卫生部。

626. 表 78 显示州预算中用于基本治疗/卫生保健的拨款额有所增加，从 3.6%增加到 4.9%。

表 78

1995-1999 年基本社会支出

	1995 年	1999 年
卫生保健(百万克鲁塞罗)	8 488	14 024
联邦	5 360	8 856
州/市	3 128	5 168
基本福利支出(百万克鲁塞罗)	25 150	34 147
预算(百万克鲁塞罗)	239 038	288 693
国内生产总值 (百万克鲁塞罗)	646 192	1 010 068
卫生保健/预算 (%)	3.55	4.86
卫生保健/国内生产总值 (%)	1.31	1.39
基本福利/预算 (%)	10.52	11.83
基本福利/国内生产总值 (%)	3.89	3.38

资料来源：SIS/卫生部。

627. 下面的统计表明污水处理设施、浴室或公厕设施、公共垃圾收集系统和儿童免疫的普及率以及出生时预期寿命比率。

表 79

获得污水处理服务

地点	家庭 (百万家庭)					居民 (百万居民)				
	总计	提供服务		无服务		总计	提供服务		无服务	
		总计	%	总计	%		总计	%	总计	%
城市	34.0	17.4	51.2	16.6	48.8	125.2	61.7	49.3	63.5	50.7
农村	7.8	0.4	5.1	7.4	94.9	32.2	1.5	4.7	30.7	95.3
总计	41.8	17.8	42.6	24.0	57.4	157.4	63.2	40.2	94.2	59.8

资料来源：1998 年全国住户抽样调查，巴西地理统计局。

表 80
浴室或者公厕设施的普及率

地点	家庭 (百万家庭)					居民 (百万居民)				
	总计	提供服务		无服务		总计	提供服务		无服务	
		总计	%	总计	%		总计	%	总计	%
城市	34.0	32.9	96.8	1.1	3.2	125.2	121.1	96.7	4.1	3.3
农村	7.8	5.1	65.4	1.7	34.6	32.2	20.5	63.7	11.7	36.3
总计	41.8	38.0	90.9	3.8	9.1	157.4	141.6	90.0	15.8	10.0

资料来源： 1998 年全国住户抽样调查，巴西地理统计局。

表 81
获得公共垃圾收集服务

地点	家庭 (百万家庭)					居民 (百万居民)				
	总计	提供服务		无服务		总计	提供服务		无服务	
		总计	%	总计	%		总计	%	总计	%
城市	34.0	31.4	92.4	2.6	7.6	125.2	114.4	91.4	10.8	8.6
农村	7.8	1.4	17.9	6.4	82.1	32.2	5.4	16.8	26.8	83.2
总计	41.8	32.8	78.5	9.0	21.5	157.4	119.8	76.1	37.6	23.9

资料来源： 1998 年全国住户抽样调查，巴西地理统计局。

表 82
1999 年接受免疫儿童的百分比——地区覆盖率

地区	脊髓灰质炎 第三剂	白喉、百日咳、破 伤风混合疫苗第 三剂	卡介苗	麻疹	乙型肝炎
北部	88.44	75.64	100.00	87.49	73.45
东北部	93.86	88.68	100.00	97.84	61.90
东南部	100.00	100.00	100.00	100.00	95.55
南部	93.60	93.70	100.00	95.71	100.00
中西部	100.00	96.76	100.00	81.82	87.38
总计	98.22	93.61	100.00	98.35	83.38

资料来源： COPNI/CENEPI/国家卫生基金会/卫生部。

628. 根据世界卫生组织的要求, 每个儿童只有在接受卡介苗、麻疹、三联保护和脊髓灰质炎疫苗注射之后才算达到完全的预防接种。卫生部公布的数据表明, 1999 年这几种疫苗的全国覆盖率均在 90% 以上。

表 83

1998 年出生时预期寿命

	出生时预期寿命		
	男/女	男	女
巴西	68.1	64.3	72.1
北部	67.9	65.1	71.1
东北部	65.1	62.1	68.2
东南部	69.2	64.8	73.8
南部	70.6	66.9	74.5
中西部	68.9	65.8	72.4

资料来源: 社会指数总表。巴西地理统计局, 1999 年。

表 84

1997 年按性别、地区和州开列的出生时预期寿命-预期生命期限

地区和州	男	女	总计
北部	64.77	70.77	67.55
朗多尼亚	64.41	70.41	67.35
阿克里	64.49	70.33	67.35
亚马逊	65.11	70.89	67.94
罗赖马	63.58	69.72	66.59
帕拉	64.83	70.99	67.85
阿马帕	65.15	71.24	68.13
托坎廷斯	64.71	70.38	67.49
东北部	61.81	67.89	64.83
马拉尼昂	60.45	67.55	63.93
皮奥伊	61.49	68.11	64.72
塞阿拉	62.24	68.78	65.44
北里奥格兰德	62.36	68.73	65.49
帕拉伊巴	60.71	66.36	63.48
伯南布哥	60.1	65.45	62.72

表 84 (续)

地区和州	男	女	总计
阿拉戈斯	59.32	65.2	62.2
塞尔希培	63.4	69.3	66.29
巴伊亚	63.82	69.82	66.76
东南部	64.63	73.61	68.97
米纳斯吉拉斯	66.07	73.16	69.55
圣埃斯皮里图	65.73	73.36	69.47
里约热内卢	61.71	72.78	67.14
圣保罗	65.07	74.21	69.55
南部	66.67	74.27	70.34
巴拉那	66.18	72.93	69.49
圣卡塔琳娜	66.98	74.58	70.7
南里奥格兰德	66.98	75.24	71.03
中西部	65.56	72.18	68.67
南马托格罗索	66.46	72.73	69.53
马托格罗索	65.28	71.42	68.29
戈亚斯	65.66	72.14	68.84
联邦地区	64.61	72.61	68.53
总计	64.09	71.7	67.78

资料来源：巴西地理统计局/人口统计和初步人口预测。

629. 在能够治疗疾病和伤害的经过专门训练的医师（定期为其提供 20 种基本药物）方面，巴西至今没有全国性的数据。

630. 在产前援助方面，尽管地区差异仍然存在，但产前援助覆盖范围扩大了。在 1990 年代上半期，81%的妇女接受过医生的产前护理，49%的妇女接受医生出诊七次以上，大约 66%的妇女在妊娠头三个月开始产前护理。根据 1996 年 PNDS 的数据，乡村地区没有接受过任何产前巡诊的妇女人数最高达 31%，远远高于城市地区没有看门诊的妇女人数（8.6%）。自 1997 年起，联邦资金开始按人数分配划拨到各市辖区，结果是产前护理明显增加，1998 年由单一卫生保健系统（SUS）提供的会诊数量增加了 78%。尽管这些数据没有计算人口覆盖率，但是产前援助范围扩大极有可能。

631. 孕妇死亡率仍然很高。根据 1996 年 PNDS 的数据，在过去十年里，每一千名育龄妇女孕期死亡的平均可能性为 8 例。1980 年间接测量的孕妇死亡率达到每 100 000 人 207 例，1990 年急剧下降到大约每 100 000 人 100 例。

632. 为了尽快降低孕妇死亡率,自 1998 年以来,卫生部在生育护理设施的改进方面不断进行投资,高度重视由单一保健系统实施的这一程序,防止目前在巴西非常普遍的对剖腹产手术的滥用,同时在全国建立高危孕期护理体系。

633. 今年六月,提出了一项国家产前和出生人性化方案,向所有采行保证产前、生产和出生期间有效护理的基本程序的市辖区追加资源。

634. 在弱势群体方面,巴西政府提供以下信息,特别是针对老年人和残疾人。巴西政府注意到老年人群体大量增加,这对公共医院网络的职能行使产生了重要影响。在过去几年中,已经采取了一系列措施、法律和做法,旨在增强老年人的健康。

635. 1994 年 1 月颁布的《第 8842 号联邦法律》确立了国家对老年人的政策。根据这项法律,卫生保健部门有义务:

- (a) 在单一保健系统的各种治疗级别上,保证老年人的卫生保健;
- (b) 通过预防疾病方案和措施来预防、增进、保护和恢复老年人的健康;
- (c) 通过并采用老年医学机构操作标准和由单一保健系统的管理人员监督实施的类似标准;
- (d) 制定老年人医院服务标准;
- (e) 在州卫生局、联邦区和市辖区卫生局、培训各学科间专业工作组的老人病学和老人医学标准中心之间开展多种形式的合作;
- (f) 将老年病学作为一个临床专业纳入联邦、州、市和联邦区公共竞争考试之中;
- (g) 开展以预防、治疗和康复为目的的研究,以查明影响老年人的某些疾病的流行病特性;和
- (h) 推行供选择的老年人保健服务。

636. 1996 年 6 月对《第 8842 号联邦法律》做出修改,要求七个部共同采取特别行动。实施了巴西国家老年人保健政策。其基本宗旨是鼓励健康的老龄化过程,尽可能保持和提高老年人的功能性能力,以及进行疾病预防并促使患病者恢复健康,同时使功能性能力受限的老人得以康复,保证他们能够继续在熟悉的环境中生活,并以独立的方式行使其在社会中的职能。

637. 在国家老年人保健计划(1999 年 12 月)中所包含的改善老年人的身体和心理状况方面,提到了推动健康的老龄化过程、保持功能性能力、为老年人的保健要求提供帮助、使功能性能力受到不利影响的老年人得以康复、培训专门的人力资源、支持发展非正式护理、支持研究与调查等倡议。

638. 已经完成或正在实施之中的措施包括:

- (a) 每年在四月的后两周期间为老年人进行流行性感疫苗接种（1999 年 4 月，为 65 岁和 65 岁以上的老年人接种，从 2000 年 4 月起，开始为 60 岁和 60 岁以上的老年人接种）；指标：呼吸道感染的住院率；
- (b) 老年人防破伤风疫苗接种（每 10 年接种一次）；指标：破伤风感染的住院率和死亡率；
- (c) 自 1999 年起每年开展白内障摘除手术运动，以便消除等候手术者名单；
- (d) 自 1999 年起每年开展前列腺外科手术运动，以便消除等候手术者名单；
- (e) 自 1999 年起每年开展疝气手术运动，以便消除等候手术者名单；
- (f) 制作一个题为“老年不是病”的录像节目，分发给家庭保健工作组，以便为社区保健代理商之间的讨论提供材料。这一录像节目还在巴西教育电视频道以及“未来”频道上播出；
- (g) 发行题为“……的时代”的出版物特刊，以社区医疗保健代理商为目标并主要关注保健推广活动；
- (h) 发行以家庭保健工作组为目标、论述老年人保健问题的出版物特刊；
- (i) 提供有关老年人保健信息、以老年人、其家庭和社区为目标的 *Viva Legal* 方案的录像节目，该节目在“未来”电视频道上播出；
- (j) 一个插在有关营养、体育锻炼和老龄化问题的“问医生”系列节目中的三分种的录像节目，通过教育电视频道在全巴西播出；
- (k) 一个插在有关保持和提高认知功能和记忆的“问医生”系列节目中的三分种的录像节目，通过教育电视频道在全巴西播出；
- (l) 一份向已接受疫苗接种的老年人分发的题为“健康长寿”的传单，共制作了 8 450 000 份；
- (m) 利用以老年人为目标的疫苗接种运动推广录像节目，强调保持积极状态的必要性。

639. 在提高环境卫生和健康方面，巴西政府着重说明以下已被采用的措施。

640. 监督和控制。在巴西，环境保护往往多采用传统的惩罚和控制的手段。由于监督机构配备不足且缺乏预防或缓解人类活动对环境的负面影响所需要的人力资源，因而取得的成效非常有限。关于港口、机场、国家边界、海关和车站的监督和控制，环境控制活动在固体和液体废物和垃圾控制以及顺应气候和有毒和危险装料方面得以实施。私营部门现在开始在国际贸易激励下采取的竞争性环境方法范围内执行法人环境做法。

641. 主要措施有：

- (a) 通过 1999 年 9 月 21 日第 3137 号法令制定管理条例的《环境犯罪法》，它规定了行政处分——包括处以高达 5000 万克鲁塞罗的罚金和对污染性活动的禁令——以及对更严重犯罪者实行监禁。据信，这些罚金的金额之巨大，可能大大减少对环境造成损害的行为；
- (b) 《第 255/98 号法》草案，它规定建立国家水资源制度，包括用水收费制度（尚未批准），为制订不同规模的江河流域的水资源总计划，提供了指导方针和动机，该计划将由市际州际水资源协会进行管理；
- (c) 通过卫生部开展的国家保健监测系统（VIGISUS）项目，加强巴西国家公共卫生实验室系统，以便为流行病监测活动及卫生监督提供支持。国家卫生监督局对进口产品实施了实验室控制，以便消除不适用于消费的产品的卫生危险，并保证向人民提供的产品和服务的质量。国家保健监测系统项目还包括制定环境监测方法，重点是一种将有受到环境污染危险的社区纳入其中的参与方法。

642. 在区域一级，以及在南美和南半球两级，应该强调的是，巴西是《亚松森环境问题条约附加议定书》南锥体一级的签署国，该议定书对统一环境法、加强区域合作、交流信息、推动预防环境恶化的政策，以及在给予许可证和对环境影响的评估方面的标准统一问题进行了规定。目前，在健康问题第 11 工作分组的领导下，就下列题目开展了讨论：对交通工具、需评估有无公共卫生危险的产品的进出口、旅行者和提供服务 and 提供货物的商业机构等的卫生控制；缔约国之间的信息系统和它们之间的监督程序的统一；以及对港口、机场和边境站的固体废物、垃圾和废水实施卫生管理的规章制度，以便遵守有关跨边界装运有害废物问题的《巴塞尔公约》。

643. 在这一点上，巴西政府要提到它为提高有关社区的卫生标准而采取的行动，这些社区的保健指数表明导致疾病发生的原因在于卫生设施匮乏或不足。

644. 卫生部下属的国家卫生基金会为市辖区开展基于流行病和环境健康标准的卫生活动提供技术和（或）财政支持，旨在促进保健和疾病防治，尤其减少婴儿死亡率。该基金会与政府实体和机构密切合作，为开展卫生行动提供咨询服务以及技术和（或）财政援助。

645. 从 1995 年至 1999 年，国家卫生基金会在巴西的卫生方面投资了 890 640000 克鲁塞罗，3 500 个市辖区的 11 430 000 名居民从中受益，其中 80% 的市辖区人口少于 30 000 人。总共执行了 7 523 个项目。

646. 下面列出的一些实例说明了卫生活动对健康所产生的影响：

- (a) 可持续供给供人类消耗的优质水，能够保证减少和控制腹泻、霍乱、登革热、黄热病、沙眼、肝炎、结膜炎、脊髓灰质炎、疥疮、细螺旋体病、伤寒症、血吸虫病和其他由病虫引起的疾病；

- (b) 定期收集、处理和永久处理垃圾，能够减少瘟疫、黄热病、登革热、弓形体病、利什曼病、囊(尾幼)虫病、沙门氏菌病、绦虫病、细螺旋体病、霍乱和伤寒症病发病数量；
- (c) 排泄帮助消除、减少或减轻疟疾带菌媒介的繁殖地，减少其流行和发生率级别；
- (d) 卫生有助于减少或消除疾病，如血吸虫病、由病虫引起的其他疾病、腹泻、霍乱、伤寒症、囊(尾幼)虫病、绦虫病和肝炎；
- (e) 家庭卫生的改善反映在血吸虫病、由病虫引起的其他疾病、疥疮、沙眼和结膜炎、霍乱、腹泻、伤寒症和肝炎的减少；
- (f) 改善住房状况，保证居室没有缝隙或裂口，为预防恰加斯氏病带菌媒介的繁殖生长提供物理条件。

647. 如前文所述，亚马逊地区疟疾控制行动升级计划包括了与疟疾防治有关的措施。其目标是扩大在整个亚马逊地区的疟疾防治活动，将其发病率和死亡率降低到可持续控制的水平，避免出现特定地点的流行病，减少严重疾病的发作，从而降低住院率和死亡率。这一计划将在亚马逊地区 254 个市辖区中推行，以便为建立地方保健系统提供支持，根据政府所有三方面之间的一项政治承诺，建立其协调和执行疟疾防治方案所需采取的行动的能力，从而加强分权过程和保证其可持续性。

648. 将这些活动引入家庭保健方案和社区保险代理方案，有望调整亚马逊地区市辖区所开展的基础保健活动，在这些地区，疟疾是排在首位的死亡原因。由于其发病率高，疟疾已经成为亚马孙土著地区的一个严重问题，在那里，生活在市辖区的绝大部分人口都有很高的发病危险。因此，这个计划将为与土著卫生区密切联系执行的行动做好准备，它将保证当地行动会更加协调，从而对这种地方病起到更加直接的影响。由于这个计划具有与其他同等部门的连网能力，以及它拥有利用流行病标准选择地区并将实施的措施的技术能力从而为州和市辖区提供支持，故它还与国家卫生基金会的公共卫生工程部进行了密切合作。

649. 这个计划还为利用选择性带菌媒介防治战略预先采取了措施，这些战略应该部署预先选择的措施，包括喷洒杀虫剂、环境卫生项目和其他措施。

650. 预计该计划还将利用扩大诊断和治疗网络的战略稳步发展，从而实现稳步缩减采集血样及其诊断检查之间的时间，以便于采纳适当而及时的治疗方案。与之相平行的是，为避免住院治疗以及降低死亡率而即将采取另一项重要措施，即保持和扩大针对为严重疟疾患者提供治疗的医生和辅助医务工作者的培训方案。

651. 更新和加强疟疾信息系统的实施工作是另一个即将执行的重要决定。一个完整的资料系统对防治活动的成功是至关重要的。通过迅速获得高质量的信息，计划管理人员就能够做出将会减少这种地

方病发病率的决定。疟疾信息系统是目前一个功能强大的工具，它部分地响应疟疾防治方案的管理和作要求。不过，一旦对它进行重新制定和实现现代化，其性能将一定会提高，从而为这些活动提供支持。

652. 在依据该计划所执行的倡议的基础上，预计将与泛美卫生组织以及与为综合疟疾防治方案提供支持的其他机构合作，拟议开发一个名为地理信息系统的监测和监控系统。除了为解释疟疾发病率的多原因分析提供支持之外，这一系统还包括将信息安排进各种组成部分（流行病、环境、操作、社会和经济）中去的电子绘图和制图的能力。疟疾地理信息系统将可以快速而方便地对预测疟疾发病率的各种因素进行观察，特别是在亚马逊地区，同时还保证对各种防治措施实施有效的监控。重要的是，这些系统应该能够提供对各级政府开展的疟疾预测、监控和防治活动的反馈信息。

653. 防治传染性疾病的其他措施包括：

- (a) 在 2000 年年底之前在巴西消灭麻疹的“紧急计划”；
- (b) 保持消灭脊髓灰质炎的记录；
- (c) 消灭新生儿破伤风；
- (d) 消灭由家畜传染给人类的狂犬病；
- (e) 更新脑膜炎流行病监测计划；
- (f) 霍乱控制；
- (g) 推行食品传染疾病的流行病监测计划；
- (h) 引入预防 B 类流感嗜血杆菌的疫苗；
- (i) 引入预防流感的疫苗；
- (j) 让疫苗接种覆盖所有市辖区。

巴西的麻疹状况

654. 在 1990 年代初期以前，麻疹在巴西还只是一种地方病，每两三年才流行一次。在这一期间，我们注意到，在疫苗接种能够预防的各种传染和感染疾病当中，麻疹因其并发症而成为引起最大数量死亡的一种疾病，尤其在营养不良的少年儿童之中。

655. 1992 年，这种流行病状况促使巴西政府推行“国家消灭和防治麻疹计划”。这一计划的首次活动是从 1992 年的 4 月 22 日至 5 月 25 日开展的国家疫苗接种运动，在此期间，有 4 800 多万 9 个月

至 15 岁大的儿童和青少年接种了疫苗，覆盖率达到 96%。这一疫苗接种运动产生了直接的影响，导致通报的病例数量减少了 81%，从 1991 年的 42 435 例降低到 1992 年的 7 934 例。

656. 尽管已经取得了这些成果，并且通报的病例数量在整个 1996 年期间一直在稳步下降，但在 1997 年，还是发生了重大的麻疹疫情，几乎蔓延到全国各地，已证实的病例超过 53 000 例，其中大部分在首都圣保罗州。受影响最为严重的年龄群体是 1 岁以下的婴儿，特别是 9 个月以下的哺乳期儿童，他们占有病例中的 70%。另一个受影响最大的年龄群体是 20 至 29 岁的年轻成年人。麻疹的再次出现证明，这种疾病仍然是巴西的一个公共卫生问题，需要根据消灭麻疹计划采取更加有力的行动。

657. 必须强调的是，和天花或脊髓灰质炎一样，麻疹是一种可以消除的疾病，因为它具有以下流行病特征：它的唯一寄主是人类；可培育有效的疫苗；没有临床症状不显的病例；在接种疫苗或患病之后，可长期免疫。同时，经验证实，由于易受影响的受害人群的迅速形成和这种病毒传播率高，要想不出现临床发作，使麻疹处于“控制”状态是不太可能的。麻疹发作的流行性和社会影响是十分广泛的，因而消灭麻疹问题已成为国际承诺的主题。

658. 1994 年在美国华盛顿特区召开的第二十四届泛美卫生大会一致通过了在 2000 年前消灭麻疹的目标。翌年，即在 1995 年举行的泛美卫生组织指导委员会第三十八次会议上，美洲地区各国的卫生部长一致批准了《在 2000 年前消灭麻疹行动计划》。

659. 1999 年，为了加强巩固这一消灭麻疹目标所需要的战略，巴西拟定了一项“紧急行动计划”，成立了一个国家特别工作队，以便在巴西的全部 27 个州中实施一系列的流行病监测和防治行动。

660. 总体目标是在 2000 年之前在巴西消灭麻疹病毒的本土传播，具体目标是在所有市辖区实现并保持 1 岁以下婴儿 95%或 95%以上的疫苗接种覆盖率，并实施国家流行病监测系统，从而在巴西断开麻疹的传播链。具有挑战性和长期性的这些目标有：保证 100%的市辖区实现并保持 1 岁以下婴儿的麻疹疫苗接种覆盖率达到 95%或 95%以上；保证在非歧视性基础上开展 5 岁以下儿童的全国麻疹疫苗接种后续运动，在 2000 年之前实现所有市辖区最低覆盖率 95%；保证至少 80%通报单位及时满足每周通报要求（阴性和阳性）；保证至少有 80%通报的病例在 48 小时（及时调查）之内得到调查；保证至少 80%通报的病例采集到足够的血清样（从发疹的第一日到第二十八日）；保证在实验室诊断和流行病环节（证实和排除）基础上对至少 80%通报的病例进行分类；保证至少 80%带有样品的病例所涉实验室在样品到达后七日内公布实验室检查结果；并保证至少 80%通报的病例在通知 30 日之内时完成所有相关工作。

661. 这些战略的重点放在以下方面：在各州保持消灭麻疹特别工作队；维持对国家一级工作人员的技术和后勤支持，以保证正确地执行“消灭麻疹计划”；在各州和各市辖区内举办能力建设课程，包括对热病麻疹或风疹的监测能力；加强对各州和各市辖区的技术监督的力度；对高度优先的州和市辖区的咨询技术服务；更加深入地调查可疑病例；召开技术会议，评估热病麻疹或风疹的流行病监测系统；开展全国大众传媒运动，宣传 2000 年总体人口无麻疹的目标；不断反馈各单位和各级政府的保健从业者的信息；通过引入具体的信息渠道和通过专门的出口传播有关消灭麻疹计划的信息，提高各单位和各级政府保健从业者的认识；保证充分提供开展血清检查的工具包；把目前正在巴西开展的、重点是 2000

年实现无麻疹目标的保健教育行动作为目标；加强例行疫苗接种工作；提供市外疫苗接种设施；为每一可疑病例实行疫苗警戒线；在挨家挨户的基础上，对每一例已证实的病例开展消毒/疫苗接种工作；高风险人群（年轻的成年人和住在机构中的人群）的疫苗接种；成立国家消灭麻疹委员会。

正在巴西开展的脊髓灰质炎消除计划

662. 1989 年，在巴西发现了最后一例由野生脊髓灰质炎病毒引起的脊髓灰质炎病例。1994 年，泛美卫生组织/世界卫生组织证实在巴西已经彻底消灭脊髓灰质炎。由于这种疾病尚未在世界范围内被完全消灭，因此有必要利用口服脊髓灰质炎疫苗的方式继续开展防治活动，维持高疫苗覆盖率，同时还要维持一种敏感的、能够发现这种病毒在未来有无可能再次进入巴西的流行病监测系统。

663. 巴西一直在努力通过在两次专门开展的运动中心及常规疫苗接种期间的口服脊髓灰质炎疫苗的方式，保持高疫苗覆盖率，这一覆盖率目前正在稳步扩大。不过，自 1994 年以来，急性弛缓性瘫痪的流行病监测的质量指数一直在下降。1998 年，每 100 000 个居民中的这一疾病通报率达到 0.7%，而与每 100 000 名 15 岁以下居民 1 例的检测目标相比，1999 年每 100 000 个居民的通报率仅下降到 0.2%。由于疾病的消灭产生的错误的安全感、同时需要将各州和市辖区匮乏的人力和物质方面的流行病监测资源转用于应付其他更明显的问题（登革热、爱滋病、脑膜炎球菌病发作等）的压力，以及将这些活动交给各市辖区去做，但又不给予必要的技术转让，这都是能够构成急性弛缓性瘫痪监测数字质量下降的因素之一。

664. 1999 年在安哥拉突然爆发的一场大规模的脊髓灰质炎疾病—安哥拉是一个与巴西有着密切的文化和商业联系的国家—突出说明了对维持急性弛缓性瘫痪监督系统的需要，以便保证能够发现野生脊髓灰质炎病毒在未来有无可能再次进入巴西。

665. 总体目标是保持在巴西消灭脊髓灰质炎的状况，具体目标如下：利用对巴西全国所有市辖区 5 岁以下人口的口服脊髓灰质炎疫苗的方式，保证高而平均的疫苗覆盖率；保证急性弛缓性瘫痪的流行病监测系统保持适当水平的敏感性和针对性，实现这一系统的质量指数的规定目标。

666. 这些目标可以描述如下：利用在巴西全国所有市辖区推行口服脊髓灰质炎疫苗的方式，保证疫苗覆盖率达到 90% 以上（见具体项目）；在巴西每个州的 15 岁以下居民每 100 000 人的急性弛缓性瘫痪的通报率至少为 1 例；至少 80% 的急性弛缓性瘫痪病例应该在通报后 48 小时内进行调查；至少 80% 的急性弛缓性瘫痪病例应通过正确地收集两个粪便样品进行分析，以隔离病毒；至少 80% 的通报单位应该每周发布一次有关阴性病例的通知。

消灭新生儿破伤风的努力

667. 由于新生儿破伤风的病原体（梭菌属破伤风细菌）广泛散布于自然界中，因此要消灭新生儿破伤风是不可能的。但是，可以通过育龄妇女接种疫苗来防止发生新生儿破伤风的情况。

668. 高功效、高效力、低成本疫苗的存在是新生儿破伤风防治战略的一个关键因素。随着大规模免疫方案的出现,新生儿破伤风发生率在全世界范围内急剧下降,这一疾病仅限于在不发达国家。它的发生率被视为生活水平不稳定和卫生保健条件差的一个指标。

669. 1989 年,世界卫生大会批准了一项决议,建议在 1995 年前在世界范围内消灭新生儿破伤风这一疾病。该决议在 1991 年得到泛美卫生组织指导委员会的批准,并被纳入由巴西卫生部/国家卫生基金会拟定的四年计划之中,该计划旨在在 1995 年之前在巴西消灭新生儿破伤风。巴西于 1992 年开始推行新生儿破伤风计划。

670. 从 1983 年起,巴西所发现病例的数量和新生儿破伤风的发生率一直在稳步下降。这种下降的趋势在推广“消灭计划”之后发展更加迅速。尽管有这种减少的趋势,但巴西仍然不能实现其在 1995 年之前消灭新生儿破伤风的目标。在过去四年(1996-1999 年)中,在全国范围内通报的病例的数量仍然保持在每年 100 例以下。在过去五年中通报的大部分病例都集中在巴西的北部和东北部,甚至在一些州的首府中也有新生儿破伤风病例的记录。尽管病例大多集中在这些地区,但在巴西几乎所有地区都曾有过零星发病的记录。

671. 为了实现消灭新生儿破伤风这一目标,有必要更为集中地对育龄妇女进行疫苗接种,同时还应逐步增加流行病监测活动,尤其应把重点放在疫苗覆盖率低和没有病例登记的州和市辖区(无记载市辖区),以及在过去五年中已有病例登记的州和市辖区(高风险市辖区)。

672. 消灭新生儿破伤风的总体目标是由许多具体目标支持的,其中包括扩大育龄妇女的疫苗覆盖率;逐步增加流行病监测活动;为高风险州和无记载市辖区指定高度优先事项,更为广泛地传播国家消灭新生儿破伤风计划;改善产前、生产和出生条件;以及改善新生儿护理设施。

673. 目标包括育龄妇女达到 90%的疫苗覆盖率,加强所有高风险和无记载市辖区的能力建设和查明所有新生儿破伤风的病例。为实现这一目标,现已确认实施以下战略:加强对育龄妇女的疫苗接种;提高保健从业人员和部门对消灭新生儿破伤风以及为育龄妇女接种疫苗的重要性的意识;加强各州和自治市流行病监测人员的能力建设,敦促执行新生儿破伤风防治和监测活动;提高为重点放在消灭新生儿破伤风和为育龄妇女接种疫苗的目标上的“家庭保健方案”“和社区保健代理方案”而工作的从业人员以及福利网络工作者的认识,特别侧重于 10 个儿童友好医院;通过地区和地方通讯媒体披露两次多疫苗活动期间有关育龄妇女的破伤风疫苗接种及常规疫苗接种的情况。

消灭由家畜传染给人的狂犬病的行动

674. 1973 年,确立了国家狂犬病预防方案,旨在通过防治犬科狂犬病的方式来消灭人类狂犬病,在当时,犬科狂犬病占人类这种疾病的 95%以上。

675. 在 1980 年代期间,巴西的记录显示平均每年有 47 例人类狂犬病例,从 1994 年至 1998 年下降到每年仅有 26 例。尽管每年的病例数字下降了 45%,但在科技进步、活动的分散和特效免疫药剂供应的同时,人类狂犬病仍然是一个有待解决的公共卫生问题。狗依然是向人类传播狂犬病的主要因素,自 1986 年以来,占有病例的 75%。

676. 在过去两年中，人类狂犬病主要在巴西的北部、东北和中西部得到证实。继续存在由家畜传播的人类狂犬病的现象是非常不正常的，而在许多州和市辖区中消灭人类狂犬病的工作证实了这种建议具有可行性。

677. 政府行动的重点放在以下几个具体的目标上：防治由家畜传播的狂犬病；为接触到狂犬病的人提供疾病预防治疗；坚持开展流行病监测活动，以查明所有可疑的病例。

678. 目标是：提供抗狂犬病疫苗，在每个市辖区中估计的犬科/猫科种群中至少达到 80% 的覆盖率；为所有接触到狂犬病的人提供疾病预防治疗；对每个市辖区中估计的犬科/猫科种群 0.2% 的抽样进行实验室检查；隔离所有犬科和（或）猫科狂犬病的病源；为所有其死亡原因与临床诊断或流行病学均呈一致的患者进行实验室诊断；使人类的抗狂犬病治疗下降率与 1998 年相比至少减少 50%。

679. 为了实现这些目标，我们已经制定了以下战略：与 CENEPI 的流行病监测协调股和环境监测协调股共同实施各种活动；在最近两次运动达到的疫苗接种覆盖率的基础上，使按州分列的犬科种群的估计数字标准化；审查人类预防性抗狂犬病治疗的技术标准；在图康廷斯、罗赖马、阿马帕、朗多尼亚、北里奥格兰德、伯南布哥、塞尔希培和阿拉戈斯等州推广实验室诊断系统；加强对人类抗狂犬病预防治疗方面的保健从业者的能力培训；传播在保健单位治疗狂犬病的预防措施，从而照顾受到家畜攻击的人；通过群众通讯媒体开展全国性运动，作为实现目标疫苗覆盖率的一种途径，向普通大众宣传对家畜进行疫苗接种以防发生狂犬病的必要性，同时支持常规疫苗接种；敦促市辖区在其常规疫苗接种活动中宣传抗狂犬病疫苗接种的执行情况；通过与专业行业的合作披露有关家畜所有人的狂犬病预防的信息；通过由巴西地理统计局进行的下一次人口普查对犬科/猫科家畜进行普查；通过病毒分类确定人体野生狂犬病的样本和在过去六个月中出现于任何具体区域内的第一例狂犬病；从 2000 年起逐步采用人类细胞培养抗狂犬病疫苗；实施信息子系统，从而按市辖区逐月监控和绘制人类和动物狂犬病的图形；隔离发病源，同时对动物种群开展防治工作，并将样本提交实验室；支持对犬科种群的动态调查；作为在所有市辖区中的一种常规做法，推广犬科抗狂犬病疫苗；在地方和区域通讯媒体的支持下，每年至少在市辖区内开展两次疫苗接种运动，通报动物狂犬病的病例情况；加强 CCZ 网络；各州和市辖区的技术咨询和监督服务；举办科技活动和（或）会议。

脑膜炎流行病监测活动的升级

680. 脑膜炎一词描述的是一种以脑膜、即构成中枢神经系统的解剖结构周围的隔膜发炎为特征的解剖、物理和病理学状态。在临床方面，各种类型的脑膜炎存在着一系列的症候，这些症候可能各不相同，有的症候不明显，有的症候严重到可能会导致死亡。

681. 在病因学方面，各种类型的脑膜炎可能涉及到种类广泛的作用物，不一定是感染性作用物。对于公共卫生以及特别是对流行病监测机构来说，由可传播病因作用物引起的传染类的脑膜炎是非常重要的。

682. 在脑膜炎的发病中，可能会涉及到种类广泛的传染性作用物：病毒、细菌、真菌和原生动物。从公共卫生的观点来说，就其发病范围、传播的潜力、致病性质和社会意义而言，最重要的是细菌和病

毒类脑膜炎。在前者中主要是脑膜炎球菌性脑膜炎（它的流行病作用物是不同类型的奈瑟氏脑膜炎菌）、以及由乙型血友病流感引起的脑膜炎、由肺炎球菌引起的脑膜炎（**链球菌肺炎**）和肺结核脑膜炎（**分支杆菌肺结核**）。

683. 由于其具有地方病/传染性流行病的特性，特别是在世界上某些不发达地区，如非洲和拉丁美洲，定期爆发大规模的流行病常常导致大量人口的死亡，因此，脑膜炎球菌类脑膜炎是一种对社会有着重大意义的流行病，它造成社会的恐慌，需要进行医疗和社会干预。

684. 巴西社会各界对于 1970 年代期间脑膜炎球菌脑膜炎在巴西的大规模爆发仍然记忆犹新，这次脑膜炎的爆发中心是在圣保罗，但传播到全国各地。由于当时的军政府处理这一问题的方式不当—把流行病作为“国家安全问题”来对待，并且多年来一直防止披露情况—除了增强了对政府行动的不信任之外，同时也增加了人们对这种流行病的恐慌。当军政府最终承认发生了这种流行病时，它所采取的一种措施是要在流行病和政治领域均产生广泛的影响：它组织了一场广大的全国性的运动，为所有人口接种法国抗脑膜炎球菌甲型+丙型疫苗，而这种疫苗在那时尚未如此大规模地使用过，其效力也没有得到验证。

685. 可能是由于这两种因素的共同作用—疫苗的效果和流行病的预期寿命—随着易得这种疾病的人的数量的下降，这种疾病也在疫苗接种运动之后不久便得到了控制。疫苗表面上的“成功”很长一段时期以来在政治和意识形态方面对巴西人产生了严重后果，巴西人因此而认为“脑膜炎可以用疫苗加以控制”，这种影响在经过了二十五年之后仍然能够感觉到。

686. 脑膜炎球菌疾病在 1980 年代再次出现，尽管这一次爆发的规模较小，并且具有不同的特性：这一次，主要元凶是不同变体奈瑟氏菌脑膜炎球菌—它的乙型血清群体，现有的疫苗对其没有免疫效果。

687. 随着古巴实验室生产出一种抗乙型脑膜炎球菌有效的疫苗，在 1980 年代结束时出现了有关疫苗的争论。尽管它的功效和效力都尚未得到验证，但这一产品还是受政治压力的影响被运到巴西，并从 1990 年至 1997 年期间得到广泛的使用。在巴西使用此种疫苗的过程中，它的效力在大部分情况下都没有得到验证。尽管如此，它甚至在今天仍然引起人们的争论，这种争论超出了技术的边界，波及到政治和意识形态领域，并且触及到商业和经济利益。

688. 各种类型的脑膜炎因而成为一个复杂而多层面的问题：疾病不同，就需要不同的防治策略，尽管通常将它们视为一个要素。

689. 监测和防治行动基本上依赖于实现一种病因诊断的能力。为了做到这一点，这一系统中的所有组成部分都必须正常地行使其职能：医疗保健、公共卫生实验室和监测和防治单位。

690. 目前的形势有些不乐观。医疗保健不稳定，尤其是在较为偏远的巴西内陆地区。由于医生缺乏进行脊椎抽液收集津液的能力，经常不做诊断。甚至在可以进行腰部穿刺时，有时也难以在适当的条件下向中心实验室提交这种材料。即使所有这些困难都被克服，有时病例通知（通常由医院网络办理）或检查结果的传送速度缓慢，也使可能要采取的防治措施的效果大打折扣。由于所有这些瓶颈问题的存在，巴西的大多数细菌脑膜炎病例都缺乏病因诊断。即使在配备最好的一些州，通过细菌培养诊断的细

菌脑膜炎病例的比例最高仅仅达到 40%。有几个州，尤其是巴西北部的几个州，一年中甚至没有做出过一次病因诊断。与此同时，在市长、镇议会、立法机构、甚至是司法机关的敦促下，对脑膜炎疫苗的需求还在继续增加。

691. 最后，在 1999 年，针对一岁以下婴儿的基本疫苗接种计划采用了一种抗乙型血友病流感的疫苗。现在有必要评价一下这一措施对这种细菌引起的脑膜炎病例的发生率的效果。

692. 具体目标是：提高对脑膜炎患者的医疗保健的质量；改善脑膜炎的实验室诊断技术；加强对脑膜炎病例的流行病调查，确保及时采取防治措施；以及草拟一种有关抗奈瑟氏脑膜炎菌的疫苗产品的研究和使用的国家政策。

693. 现已制定了以下目标：对开展监测和流行病行动、医疗保健和实验室诊断的各州进行联合技术咨询视察；鼓励医疗保健、流行病监测和实验室诊断领域之间的一体化；通过细菌培养诊断的细菌脑膜炎病例的比例增加到 80%；确定一项有关抗奈瑟氏脑膜炎菌疫苗的国家政策。

694. 已经制定的战略把重点放在以下方面：对各州进行技术咨询视察；恢复脑膜炎技术咨询委员会的活动；举办该委员会的会议；审查脑膜炎的技术流行病监测标准；更新有关脑膜炎发病的信息；鼓励在提供医疗保健、实验室诊断和流行病监测设施的各领域之间的一体化；鼓励就防治脑膜炎疫苗的使用情况进行调查；评估在发生脑膜炎时使用抗乙型血友病流感的疫苗的影响；聘请顾问管理包含有关脑膜炎问题的系列历史资料的数据库，组织新闻记者参加的活动，以便扩大对脑膜炎问题的报道范围及对疫苗的需求；重新组织侧重于脑膜炎的保健教育行动，以便打破有关疫苗在防止这种疾病方面作用的神话，提供对不同类型脑膜炎之间的复杂性和差异的一般看法。

霍乱防治

695. 1991 年，巴西亚马逊地区再次出现霍乱，这次霍乱是通过秘鲁传进南美的。在随后三年期间，这种疾病传播到国内其他地区，特别是东北地区。这一流行病在 1993 年达到高峰，有 60 340 个病例得到证实，其中 90%以上出现在东北地区。从 1995 年起，查明的病例数量显著下降，并且这些查明的病例都集中在巴西东北部的某些州。然而，1999 年，巴西再次出现霍乱，到 10 月以前有 4 484 起病例得到证实。在东北地区以外也暴发了两次霍乱，一次是在 4 月和 5 月期间在巴拉那瓜、巴拉那州，有 467 例，另一次是在佩德拉阿苏尔、米纳斯吉拉斯州，有 8 例。

696. 由于巴西东北部地区大部分人口的生活条件不稳定，因而霍乱成为当地的一种地方病。这种疾病再次出现的可能原因很可能包括阻碍获得优质饮用水的干旱，以及由于早前的流行病带来的免疫力下降而致使易患这一疾病的人口形成。在巴拉那瓜霍乱的发作是爆炸性的，但很快得到了控制，因为它没有扩散到邻近的其他市辖区，并且很可能与消费未加工的海产品有关。在佩德拉阿苏尔霍乱的发作规模很小。

697. 鉴于在短期内不可能解决基本卫生问题，因此，至关重要的是要采取综合的流行病、环境和卫生监测行动，以及采用早期诊断和治疗设施，同时加强卫生教育，所有这一切举措都旨在从发病率和死亡率方面减轻霍乱的影响，及其对经济和社会造成的后果。

698. 目标如下：查明包括急性腹泻在内的各种疾病的流行行为的变化，从而及时采取霍乱防治措施；及时查明水体中出现的弧菌霍乱，以便实施霍乱防治紧急措施；鼓励采取包括流行病、环境和卫生监测活动以及实验室诊断在内的统一行动；加强卫生教育，从而控制这种疾病的传播，减少其发病率和死亡率。

699. 既定的目标包括：在巴西所有 27 个州内实施急性腹泻疾病监控方案，优先重视北部和东北部以及国内其他地区的高风险地区；保证迅速查明并充分调查霍乱的所有爆发情况；通过环境监测和检查人类消耗用水的质量来查明环境中是否出现弧菌霍乱。

700. 战略包括在各州和各市实施急性腹泻疾病监控方案的人力资源的能力建设；为各州和市辖区提供直接技术支持以调查霍乱发作情况；修订霍乱控制和预防综合手册；审查监控急性腹泻疾病的能力建设的指导说明材料；根据与巴西东北地区的州卫生局订立的协议转移资金，为“巴西东北地区紧急霍乱控制和预防计划”的活动的实施提供保险；根据“巴拉那州紧急霍乱控制和预防计划”的实行动转移资金；编制教育材料和为当地的“急性腹泻疾病监控方案”的多重性代理人举办能力培训课程；制订向巴西 27 个州的 2.5% 的地区分配次氯酸钠的时间表，由 CODAMED/卫生部负责操作；通过公共卫生实验室保证所有各州的能力建设，以便开展对急性腹泻疾病的病因诊断；在巴西东北地区的“紧急霍乱控制和预防计划”中被列为高度优先的市辖区内，利用地区和本地通讯媒体的现有工具更加深入地开展传播工作；在巴西东北地区的“紧急霍乱控制和预防计划”中被列为高度优先的市辖区内更加深入地开展卫生教育活动；通过“家庭保健方案”、“社会保健代理”以及为“儿童的田园运动”工作的代理，更加深入地传播霍乱预防措施；调整由客运公司组织的霍乱预防措施传播活动；通过保健网络披露霍乱识别和诊断措施，以便保证及时发现这种疾病。

由食品传播的疾病的流行病监测

701. 近几年，由食品传播的疾病的发生率在全世界范围内显著增加。这一疾病涉及到无数的因素，包括与快速城市化随之而来的人口的扩大，尤其是在发展中国家，导致需要提高农业产量，尤其是需要增加杀虫剂的使用，尽管缺乏有效的控制手段；城市人口趋向选择快餐食品；提供大众餐饮设施的地方使用用途扩大；街头食品消费量增加。所有这些因素都是使用较多添加剂的加工食品和未经必要卫生处理和消毒的新鲜食品（多叶和根茎蔬菜以及水果）消耗量增加，以及可将食品迅速分配到各地的全球化和流线型国际贸易设施增长的潜在的原因。

702. 配备有食品传播疾病的流行病监测系统的国家现已发现，流行病发作的次数越来越频繁影响的人口数量越来越多。在食品传播的疾病中检验出越来越多的微生物和化学污染物。这些由食品传播的疾病已经不再是一般所知的“婚宴马铃薯沙拉”类型的疾病，而是以相对没有特点成为临床特征，影响到在不同城镇或甚至不同国家中生活着的众多人口。这是一个越来越复杂的问题，需要采取更加先进和更加广泛的调查手段和防治战略。

703. 在由 CENEPI/国家卫生基金会实施这一倡议之前，巴西在全国范围内没有建立任何食品传播疾病的流行病监测系统。这一倡议的目标是：减少由食品传播的疾病在巴西的发病率；了解由食品传播的疾病在巴西人口中传播的流行病特性；确定食品运输和生产惯例和技术，以及提供由食品传播的疾病

的较高风险的食品服务；确定很有可能造成食品传播疾病发作的地方、食品和病因作用物；为制定和实施旨在预防和控制食品传播疾病的建议提供反馈信息；将正在进行的教育活动推广到除消费者以外的保健从业者以及食品生产者和服务供应商，介绍有关食品保存、处理和制作的良好做法。

704. 既定目标有：制定和宣传食品传播疾病的流行病监测标准和指导方针；为各州首府、市辖区和州本身的流行病监测专业人员和主要实验室提供能力建设设施，以便执行食品传播疾病的流行病监测设施；提高保健提供者和民众对通报食品传播疾病发作的重要性的认识；建立国家波特淋菌中毒参考文献中心。

705. 为了完成这些任务，制定了以下战略：拟定“食品传播疾病的统一预防和控制手册”；每年组织一次全国性的关于食品传播疾病的流行病监测做法的研讨会；举办食品传播疾病流行病监测的工作人员能力建设学习班；在巴西的大学和营养学院宣传关于食品传播疾病的流行病监测做法；鼓励与消费者保护实体建立伙伴关系，以此向民众通报食品传播的疾病；采用永久性机制，向旅行者介绍食品传播疾病的知识；向特定部门（工业小卖部、超级市场、电视上播放的烹饪节目、学校午餐制作人员和其他）披露处理食品传播疾病的预防措施；执行所有州卫生局和州首府的市卫生局开展的关于食品传播疾病的流行病监测项目；加强开展人类的食品传播疾病的病因诊断和调查食品传播疾病所需要的饮食分析的主要实验室的能力建设。

引入抗乙型血友病流感（HIB）疫苗

706. 在稳健地贯彻其扩大普遍接受免疫的政策的同时，巴西的“国家免疫方案”还从 1999 年到 2000 年为二岁以下的人口引进了抗乙型血友病流感疫苗。

707. 一些国际书目指出，大约三分二的由乙型血友病流感引起的严重疾病发生在 18 个月以下的婴儿身上。在发达国家中，在疫苗接种之前，五岁以下儿童中每 100 000 人中入侵性感染的发病率为 40 至 130 人。从 20 世纪 80 年代起，乙型血友病流感已经成为这一年龄组儿童中患脑膜炎的主要病因，在六至九个月的儿童中患病率最高，并且可以从更易受影响的年龄组中预测出来。在发达国家中，这些类型的脑膜炎的死亡率在 1%至 5%之间，15%至 30%的幸存者形成永久性的神经后作用，如抽搐和智力迟钝。

708. 经 COVEPI 在 1999 年 5 月分析从国家流行病中心/国家卫生基金会/卫生部提供的资料，从 1983 年至 1996 年期间，在巴西接到上报的总共 326 022 例脑膜炎病例中，有 15 927 例是因乙型血友病流感引起的脑膜炎，其中 7 607 名（47.8%）受感染的婴儿在 1 岁以下，14 243 名（89.43%）受感染的儿童在五岁以下。由乙型血友病流感引起的脑膜炎在巴西全国范围内都是一种地方性疾病，只是在各州的发病率有所区别罢了。

709. 在巴西采购和销售的疫苗由混合荚状多聚糖组成，它保证了接受疫苗接种的年龄组有良好的免疫遗传。

710. 1999 年，除阿克里、马托格罗索多苏尔和马拉尼翁九个州以外，巴西其他所有州都作为一项常规程序对其人口进行了疫苗接种。这种疫苗受到普遍欢迎，据信，它可以促使对涵盖婴儿人口的基本

计划做出修订，因为它的用量时间选择与百白破三联疫苗白喉/破伤风/脊髓灰质炎）是一致的。这意味着它的覆盖范围可能会有帮助，结果是失学率也有所下降。巴西将在 2000 年期间大力执行这一计划，同时也会对流行病影响的研究工作做出规划。

711. 在各州引入这一疫苗之后，应继续对一岁以下的婴儿实施常规疫苗接种。

712. 对于具有以下特殊临床症状的个人，州治疗安排中心将在常规疫苗接种期间免费提供这种产品：年龄在 2 个月到 18 岁之间具有功能性和解剖学无脾畸形的儿童；有先天或习惯性免疫缺陷的儿童，包括征状性或无症状艾滋病；具有心脏血管疾病或严重慢性肺部疾病的 5 岁以下的儿童；以及接受骨髓移植者。

713. 在 1999 年期间，约有 450 万巴西儿童接受了疫苗接种，根据 2000 年免疫计划，在全国各地仍有大约 200 万两岁以下的儿童需要进行疫苗接种。在 1999 年期间没有引入抗乙型血友病流感疫苗接种的巴西三个州（阿克里、马拉尼翁和马托格罗索多苏尔）将会从 2000 年起开始引入。

714. 在 2000 年期间，COPNI/CENEPI 将对巴西国内这种疫苗对流行病产生的效果进行评估。总体目标是通过在全国范围内为两岁以下婴儿引入相关的疫苗，减少由于乙型血友病流感引起的感染而导致的婴儿发病率和死亡率，最终提高巴西这一年龄组人口的生活质量。

715. 更加具体的目标包括：扩大疫苗供应和确保对在学龄前期间因乙型血友病流感引起的感染的控制；在 1999 和 2000 年期间，对所有两岁以下的人口进行乙型血友病流感疫苗接种，接种之后继续对一岁以下的婴儿进行疫苗接种；实现并保持较高而平均的疫苗接种覆盖率；通过提供抗乙型血友病流感疫苗剂量的方式改善两岁以下人口的疫苗接种状况，更具体地说，是进行抗脊髓灰质炎和百白破三联疫苗接种；支持着重于相关主题的调查，具体而言，就是鼓励在巴西从事疫苗的疫学影响的研究。

716. 目标的重点是遵照国家免疫方案所公布的标准中规定的指示，在州和市卫生局的支持下，进行抗乙型血友病流感疫苗接种，在接种疫苗计划实施阶段期间（1999-2000 年）对巴西全国所有市辖区内两岁以下的全部人口进行疫苗接种。为了实现这一目标，现已制定以下战略：保证疫苗采购和供应，以确保全部覆盖目标人口；与免疫协调员进行讨论并实施这一疫苗的引入工作和更新调整工作员（1998 年 12 月）；要求各州提出它们的实施计划；保证在疫苗接种室进行能力培训的可行性以确保工作效率；通过有关新疫苗情况的技术报告向各州反馈信息；向在实施过程中遇到较大困难的各州提供建议和帮助；鼓励开展评估这一疫苗在巴西的影响的研究；通过大众通讯媒体披露在多疫苗接种运动期间抗乙型血友病流感的疫苗接种的可获情况。

引入流感疫苗

717. 在过去几十年期间，通过系统地开展以年轻人口为目标的免疫运动，巴西的疾病分类状况发生了全面的变化（这是巴西公共卫生的一个新的方面）。这些行动对控制、消除和（或）根除可以通过免疫进行预防的疾病起到了帮助，从相关的年龄群体中这些疾病的发病率和死亡率下降就反映了这一点。

718. 在 1999 和 2000 年期间开展的“国家免疫方案”就很能说明问题，该方案目前遇到一个新的挑战：将活动扩大到老年人，稳步推进向整个巴西人口提供服务的进程。

719. 根据巴西地理统计局公布的信息，由于在时间上与卫生部在 1999 年发起的“老年人年”的时间一致，因此，为这一年龄群体提供流感疫苗接种的投资渠道得以疏通，而这种疾病在这一年龄组中一直在略微上升：对于 60 岁和 60 岁以上的人，从 1992 至 1997 年的五年间增加了 18%。

720. 随着老龄人口在人口数量中所占比例不断增加，由流感病毒引起感染的数量也在明显加大。老人和患有慢性疾病的人更容易引起感染后并发症。流感尤其重要，因为地方病传播的速度快、发病率高，并且可能给老年人造成严重的并发症。在已经引进流感疫苗的国家所开展的研究表明，在未生活在社会公共机构中的老年人中，流感疫苗可以使高达 70% 的老人不需要住院治疗，使高达 85% 的老人免于死亡。

721. 在巴西采购和销售的流感疫苗的成分符合世界卫生组织发布的建议，并且由每年在北半球和南半球传播的主要病毒菌株制成。

722. 根据巴西流行病监测机构的研究表明，三月至八月期间是最容易感染这种病毒的时间。因此，从 1999 年 4 月 12 至 30 日期间开展了疫苗接种运动，接种对象包括 65 岁以上同时其白喉和破伤风疫苗接种期限到期的公民（在过去几年中，偶然破伤风开始转向较大年龄群体），同时向住院的患者、生活在庇护所和养老院中的人、患有慢性肺病、心脏病和肾病、肿瘤和代谢失调和免疫力下降患者提供疫苗接种。

723. 肺炎球菌是重要的死亡原因，在患有衰弱性疾病或免疫系统受到不利影响的老年人当中会导致很高的死亡率。这种状况在社会和经济地位较低的群体中间甚至更为严重。从世界范围来看，对抗生素治疗产生了越来越强的抗体，这种情况频繁发生，由此证明疫苗接种是最佳选择。计划在 2000 年开展一项有关流感疫苗接种的疫学影响的研究，目标人口为 60 岁以上的老年人。

724. 必须指出，在常规疫苗接种期间，公共卫生保健网络在州治疗安排中心为具备以下特殊临床症状的人免费提供流感疫苗以及抗肺炎球菌的疫苗接种：为患有慢性心脏病和肺病、胰管粘稠物阻塞症、至少发作过两次肺炎和艾滋病毒呈阳性的个人提供流感疫苗；为患有解剖或功能性无脾畸形、肝硬化、先天或后天免疫缺陷、嗜酒癯管、骨髓移植、患有慢性肺部或心血管疾病、以及依赖胰岛素的糖尿病药剂患者的成人和 2 岁以上儿童提供肺炎球菌疫苗。

725. 1999 年，巴西的流感疫苗接种运动的覆盖率达到 65 岁和 65 岁以上人口的 87.3%（占巴西总人口的 5.32%），为 7 519 114 名老年人进行了疫苗接种，并且证明了这种新产品具有良好的可接受性。在市辖区中，88.43% 的市辖区实现了它们的疫苗接种覆盖目标，完成覆盖率 70% 或以上（巴西北部地区为 83.52%；东北地区为 80.19%；东南地区为 91.66%；南部地区为 97.58%，中西部地区为 90.58%）。

726. 在生活在医院、养老院和庇护所里的先受到感染并随后伴有并发症的有临床症状的老年患者中，接受流感疫苗接种的同时也接受肺炎球菌疫苗接种的症状的老年人达到 871 913 人（数据有待核实）。

727. 在 2000 年, “老年人疫苗接种运动”使这些相同的免疫生物学产品的使用得以扩大到 60 岁和 60 岁以上的人口。从 4 月 17 日至 29 日起, 将要开展一项新的运动, 向这一年龄群的全部人口每年接种一剂流感疫苗, 以及向在 1999 年没有接种这种疫苗的医院患者或庇护所和养老院的居民提供一剂肺炎球菌疫苗。肺炎球菌疫苗接种为一剂疫苗, 每五年加强一次。

728. 因流感和肺炎而引起的老年人发病率和死亡率的下降将有助于提高这一年龄组人口的生活质量。由政府规划的这一运动的具体目标包括: 扩大疫苗的供应, 以确保广泛覆盖老年人口; 这一流感疫苗接种运动在 1999 年的接种对象包括 65 岁和 65 岁以上全部老年人口, 而在 2000 年将扩大到 60 岁和 60 岁以上的老年人口; 在开展流感疫苗接种运动的同时对包括住院患者或生活在庇护所和养老院的老年群体进行疫苗接种; 改善老年人口在白喉和破伤风方面的疫苗接种状况; 提高老年人口对其自身健康的自重和责任感; 鼓励家庭到疫苗接种单位对所有生物年龄群体寻找保护; 支持对相关课题开展调查和研究, 特别是在巴西从事这一疫苗的疫学影响的研究。

729. 在 1999 年和 2000 年, 这些目标包括每年为 70% 的 60 岁和 60 岁以上的老年人口接种一剂流感疫苗, 另外还为住院的患者或生活在庇护所或养老院中的在过去五年中没有接种这种疫苗的 60 岁和 60 岁以上的全部人口接种一剂肺炎球菌疫苗; 改善 70% 的 65 岁和 65 岁以上人口对白喉和破伤风的疫苗接种状况; 并保证在所有市辖区实现这些最低覆盖率。

730. 为这一目的而制定的战略包括: 保证疫苗的采购和供应, 以确保为目标人口提供全面服务; 确保疫苗接种室的能力建设课程的可行性, 从而保证疫苗接种队伍在使用这新产品时的效率; 为参与公营部门免疫运动的疫苗接种队伍提供反馈信息, 以保证这些服务产生效率和效力; 举办有卫生部老年人协调股参与的会议, 以讨论这种疫苗接种运动的情况; 由各级政府(联邦、州和市)开展有关“老年人疫苗接种运动”的传播和动员工作, 以及使用成年人疫苗接种卡; 提高传媒(广播、电视、杂志、报纸等)的认识, 以便宣传这一针对 60 岁和 60 岁以上的老年人口的新的疫苗接种计划; 通过大众传媒组织全国性的运动, 宣传老年人疫苗接种; 组织两次全国性会议以规划和评估这一运动; 要求各州提交其疫苗接种实施方案; 通过拟定一项有关新疫苗的技术报告的方式向各州提供反馈信息; 为在执行疫苗接种运动过程中遇到较大困难的各州提供咨询服务和援助; 鼓励开展对疫苗引入的疫学影响进行评估的研究工作, 因流感和肺炎所引起的并发症发生率降低就是这种影响的反映。

所有市辖区的疫苗覆盖率同质性

731. 在 1990 年代期间, 巴西在免疫和流行病学方面, 特别是在可以通过免疫预防的疾病防治方面取得了全局性进步, 从相关发病率和死亡率的急剧下降可以充分地看到这一点。由于巴西支持和加强了对这些疾病的流行病监测工作, 免疫活动得以确保继续进行脊髓灰质炎根除活动, 力争在 2000 年之前根除麻疹和消灭新生儿破伤风, 以及控制白喉、百日咳和偶然破伤风, 除了严重的肺结核、乙型肝炎、黄热病、先天性风疹综合症、由乙型流感嗜血杆菌和水痘引起的感染之外, 通过在公共卫生网络中的保健单位的常规疫苗接种, 根据基本历法覆盖巴西全部人口。另外, 巴西国家免疫方案还通过公共卫生保健网络在各州的治疗安排中心为那些因临床指征相反而不能享有在公共保健单位接受基本常规疫苗接种的人口提供专门的免疫产品。

732. 国家免疫方案协调股目前正在进行的主要任务包括邀请市卫生议员的代表参加在分散管理阶段开展的讨论，以确保达到正确执行免疫活动所需的技术和管理条件。

733. 通过对市级疫苗接种覆盖率进行分析可以看出，在过去几年中，尽管覆盖率增长不够平均，但全国疫苗接种覆盖率平均百分比值还是增长了。这体现出一种脆弱性，它可能导致易患病人群的形成和扩大。鉴于这种危险，并根据巴西 1988 年宪法（宪法为单一保健系统的行动规定了普遍参加、健全设施和公平治疗的原则）的规定，国家免疫方案正在投资并确保旨在鼓励和充分支持分散管理的行动，建立各级管理能力，从而保证有效地部署免疫活动；寻觅并稳定重要伙伴关系；为疫苗接种覆盖率调查提供支持；并为宣传所提供服务的政策提供支持。

734. 国家免疫方案组织了有关免疫分散管理的论坛，代表国家、州和市卫生保健委员会的州免疫协调单位，以及许多不同的社会部门参加了论坛活动，从而以可能最佳的方式执行这一进程。1999 年，讨论的重点集中于重新定义国家、州和市级主管的作用，以便对国家免疫方案的活动进行分散管理。

735. 同年，国家免疫协调股和 COSEMS 的代表们做出了深入细致的工作，以便在这一方案的支持下分散开展行动。从 1992 年至 1999 年，市辖区的覆盖率增长了大约 28%，相当于或大于建议的增长水平。在第二个全国防脊髓灰质炎活动期间，覆盖率为 90%（1992 年为 55.0%，1999 年为 83.0%）。

736. 巴西有 88.43% 的市辖区在 1999 年 4 月的老年人疫苗接种运动期间实现了至少达到 70% 流感疫苗接种的目标（巴西北部地区为 83.52%，东北部地区为 80.19%，东南地区为 91.66%；南部地区为 97.58%；中西部地区为 90.58%）。

737. 在“议定的综合时间安排”的基础上，在 2000 年期间，对这一分散过程进行了调整；这对全国范围内市辖区以均匀分布的方式实现建议的疫苗接种覆盖率至关重要。

738. 这一升级活动的目标是：在巴西全国所有市辖区遵守国家免疫方案所确定的目标条件下，实现并保持基本历法中所列所有产品的充分的疫苗接种覆盖率，从而确保巴西人口享有的个人和社会保护；在国家流行病中心/国家卫生基金会/卫生部联合开展的疫苗接种运动期间，实现高而平均的疫苗接种率，以确保对可以通过这一措施所覆盖的免疫活动进行预防的疾病进行防治。

739. 目标是要通过常规疫苗接种或在运动期间，在巴西 5 507 个市辖区中，国家免疫方案中规定的所有疫苗的充分疫苗接种覆盖率按州计算至少应达到 90%。为了实现这一目标，现已制定了以下战略：保证“基本历法”中规定的免疫生物学产品的国内采购和供应，从而确保完全覆盖目标人口，以及保证运动中使用的疫苗产品；鼓励在州免疫协调员之间开展讨论，确保各州对充分的同质性覆盖水平进行监测和评估，保证各市机构的参与；在全国一级实现进程电脑化；拟定文件，对根据国家免疫方案开展的各种活动的分散管理提供指导；确定同质覆盖率等级偏低的州，通过由国家免疫方案委任的技术专家组成的咨询和监督组进行监测；政府和非政府组织以及有组织的民间社会的广泛参与；在巴西寻求联盟和合作伙伴，并实施监督工具；保证对涉及各州监督工具的问题进行评估和做出决定；在巴西实施“疫苗接种后不利事件监测系统”；提高传媒（广播、电视、杂志、报纸等）对有关卫生部所建议的基本历法的常规疫苗接种活动，以及服务大众的其他免疫活动进行宣传的重要性的认识；提高州卫生部长和市

议员对其市辖区的疫苗接种覆盖率之重要性的认识，强调“基本历法”和对儿童、青少年和老年人的常规疫苗接种；鼓励从事能够实现这些既定目标铺平道路的科学的研究，包括分析疫苗接种覆盖率、覆盖率调查，对错过疫苗接种机会的研究等。

740. 巴西对于《经济、社会、文化权利国际盟约》第 12 条中规定的权利通过无数的机制进行宣传。巴西政府着重说明其中一个机制：Canal Saúde 保健频道，该频道在过去六年中一直遵循全球性指导方针在全国范围内传播信息，即高度优先重视卫生事业，将其作为能力建设的进程推动社会提高自身的生活质量。它的出现是对国家保健会议所做决定的响应，该决定确定信息、教育和通讯为实施单一保健系统以及实现充分享有公民职责与权利的战略工具。扩大对高质量信息的利用是主要的功能。

741. 实施卫生概念并使之扩大到包括生活质量，这已成为一个主要挑战。为了有效地应对这一挑战，该频道针对不同的人口群体制定了不同形式的节目。比较主要的一些节目如下：

Canal Saúde/TVE: 讨论社会、政治、经济和文化问题，着重说明它们与卫生领域的相关性；

Acervo: 以在巴西各地录制的录像节目为特点；

Bate-Papo: 与政府保健政策有关的采访节目；

Canal Aberto: 报道涉及保健领域的会议、大会、研讨会和其他重要事件；

Comunidade em Cena: 介绍成功的试验和经历的记录片，与社会电视台联合摄制；

É Com Você Cidadão: 培养公民意识，提高对公民权利和职责的意识；

Ligado em Saúde: 答复巴西各地电视观众提出的问题；

Mesa-Redonda: 就可以在全国推广的成功经验与性传播疾病/艾滋病领域主要从业者进行圆桌讨论；

Papo Saudável: 青少年和他们对卫生领域许多不同问题的看法；

Se Liga: 由各种制片人制作的侧重于预防和治疗性传播疾病和艾滋病问题的录像节目；性行为、毒品和暴力；

Teleconferência: 由仲裁人、讨论者主持，解释全国性项目和政策是怎样在巴西制定的，解答巴西各地现场观众席上的观众和医生提出的疑问；

Telelab: 由性病/艾滋病国家协调股为在实验室工作的从业者举办的远程教育节目；

Uni-Diversidade: 基于大学生的观点和看法，这一节目提供对巴西未来从业者思想观念的总的看法。

742. 在 2000 年期间，计划制作 304 个录像节目，在 Canal Saúde 保健频道上播放，每个节目持续一小时，在公开频道和有线电视上播放，以及 1 160 个为时一小时的节目在闭路频道（卫星）上播放。

743. Canal Saúde 保健频道通过国家教育电视网播出，在巴西全国有 800 个广播和中继站；Embratel 行政管理频道；亚马逊电视网（AMAZON SAT）；在里约热内卢播放 TVE 教育频道节目的 NET 付款电视系统；在里约热内卢播放 TVE 教育频道节目的 SKY 系统；里约热内卢大学电视；维可萨、米纳斯吉拉斯州和 NBR-巴西利亚 Radiobrás 大学电视。为了制作和播放这些专题片，已事先在联合国国际药物管制规划署（药物管制署）和卫生部下属的性病/艾滋病国家协调股之间建立了有力的协调关系。

744. 关于卫生保健领域的国际援助，下表列出了由外资资助的主要集中于基本保健的一些项目：

表 85

由卫生部管理的外资卫生项目（已完成和正在建设的项目）

筹资机构	项目	金额 (百万美元)	状况
世界银行	东北—东北基本保健项目 I	59.5	已完成
世界银行	东北项目 II	217	已完成
世界银行	亚马逊盆地疟疾防治项目-PCMAM	72.9	已完成
世界银行	东北地方病防治项目-PCDEN	82	已完成
世界银行	性病/艾滋病防治项目 I	160	已完成
世界银行	性病/艾滋病防治项目 II	165	正在执行
世界银行	支持单一保健系统的重组项目 (SUS) -	300	正在执行
美洲开发银行	REFORSUS	350	
世界银行	国家保健监测系统项目-VIGISUS	100	正在执行
复兴信贷	基本保健项目 - 西阿拉州	8.020	正在执行
复兴信贷	皮奥伊州农村地区保健和卫生项目	10.025	正在执行
美洲开发银行	护理人员职业培训项目-PROFAE	85	签字阶段
总计：		1 609 445	

第 13 和 14 条

745. 《经济、社会、文化权利国际盟约》第 13 和第 14 条论及教育问题。因此，巴西政府就这两条提出自己的评论意见，以便确保对所分析的方面找到一种系统的解决办法。

746. 巴西教育的总体状况在过去几十年中略有改善，文盲率急剧下降，各级教育水平的在校学生的数量显著增加，人口的平均教育水平逐步提高。但是，这些进步并没有消除对巴西仍然面临的教育挑战进行重大分析的需求，这些问题必须得到解决，从而弥补教育领域中存在的历史性亏空。

747. 如果巴西教育系统的扩大从量的方面达到了合理的水平，那么即使与国际标准比较，巴西教育在质量和公平指标方面尚有距离。另外还指出，巴西教育指标的逐步提高反映了巴西各州和地区在执行中所遇到的压力和行动步伐差异甚大，说明了各地对现有教育服务的供需求迥然不同。

748. 消除文盲显然是实现建立综合性教育系统的第一步，因为只有教育才能为社会和经济发展提供充分手段。在巴西，15岁和15岁以上人口中的文盲率仍然高达13.3%，从绝对意义上讲，这一人口群体超过1500万人。²¹

749. 这些数字的影响只是在从过去三十年发展的角度进行分析时才得以减少。巴西的文盲率从1960年的39.5%下降到1991年的20.1%，每年以0.63%的相对缓慢的速度下降。不过，在20世纪90年代期间，文盲率迅速下降，平均每年降低1.08%。最近出现的另一个积极的趋势是15岁以上年龄组中的绝对文盲数字有所下降。

750. 下表通过1920至1999年几十年间的绝对数字和百分比分布情况说明了15岁和15岁以上人口的文盲数字。

表 86

巴西的文盲状况* 1920-1999年

年份	绝对数字 (千人)	%
1920	11 401.7	64.9
1940	13 269.4	56.0
1950	15 272.6	50.5
1960	15 964.9	39.6
1970	18 147.0	33.6
1980	18 651.8	25.4
1991	19 233.2	20.1
1996	15 560.3	14.7
1998	15 262.7	13.8
1999	15 073.0	13.3

资料来源：人口普查，巴西地理统计局：1920、1940、1950、1960、1970、1980和1991年。全国住户抽样调查 (PNAD/IBGE) 1996、1998和1999年。

* 不包括朗多尼亚、阿克里、亚马孙、罗赖马、帕拉和阿马帕等州的农村人口。

751. 巴西文盲率状况的这一突然好转，尤其是在年轻的年龄群体中，与确保普遍接受基本教育的进程有着直接关系，它证明了政府和民间社会其他组织在努力重塑巴西教育形象时采取的战略十分有效。

752. 巴西地理统计局最近几次的调查数据表明，最大部分的文盲越来越多地集中于老年群体，²² 如下面表 87 所示。

表 87

巴西按年龄组分列的 15 岁和 15 岁以上人口中的文盲率，* 1970-1999 年

年份	文盲率 (%)						
	15 岁或以上	15-19 岁	20-24 岁	25-29 岁	30-39 岁	40-49 岁	50 岁或以上
1970	33.6	24.3	26.5	29.9	32.9	38.5	48.4
1980	25.4	16.5	15.6	18.0	24.0	30.8	43.9
1991	20.1	12.1	12.2	12.7	15.3	23.8	38.3
1995	15.6	6.8	7.5	9.3	11.0	16.7	32.7
1996	14.7	6.0	7.1	8.1	10.2	15.5	31.5
1998	13.8	4.8	6.2	7.7	10.1	14.0	29.9
1999	13.3	4.0	5.9	7.2	9.6	13.0	29.6

资料来源： 全国住户抽样调查 (PNAD/IBGE) 1996、1998 和 1999 年。

* 不包括 1995、1996、1998 和 1999 年朗多尼亚、阿克里、亚马孙、罗赖伊马、帕拉和阿马帕等州的农村人口。

753. 但是，应该指出的是，尽管在较多的老年人口中文盲率下降幅度较小，但所有年龄组中的文盲率都有所下降。²³ 这意味着，通过落实政府的各种目标明确的政策，巴西在今后 10 年中一定能够消除文盲，这部分人因为其社会和经济特征，是最难工作的人口领域。现已通过针对年轻人和成年人的教育方案开展了工作，包括“共同扫盲”社区识字计划，以及其他由州和市政府、商业联合会以及宗教和非政府组织提出的其他倡议。

754. 除了日益成为一代人的特征，巴西的文盲还具有地区性，反映和再现了巴西仍然存在的地区间社会和经济不平衡问题。另一方面，巴西已经实现了性别平等。1998 年全国住户抽样调查 (PNDA) 公布的数据表明，到 1996 年为止，性别差距就已不复存在。这一状况的转变反映了年轻妇女中文盲率急剧下降。

755. 在按照性别对比人口的教育水平时，妇女受教育程度的提高就更明显了。在 1980 年代后期之前，巴西社会一直盛行一种长期既定的标准，男人在上学的平均年数方面占据优势。这一状况在 1990 年代期间得到扭转，妇女所受教育程度迅速提高。从 1990 年至 1996 年，男性的平均受教育年数从 5.1

年增加到 5.7 年，而女性则从 4.9 年增加到 6.0 年，这表明妇女增加了一年多，而男性只增加了半年。1990 年，男女的平均受教育年限均达到 13.3 年。

756. 总之，可以看出，巴西人口的教育状况在 1990 年代期间略有改善。从 1992 年到 1996 年，在 10 岁和 10 岁以上人口中受教育年限较长的人口比例有了大幅增长。在这一期间，受教育年限至少为 8 年的人口比例从 25.6% 增加到 30%。另外，受教育年限在 11 年或以上的人口比例从 14.4% 增加到 16.5%。与之相对的是，未受过任何教育或上学年头少于一年的人口百分比从 1981 年的 23.1% 下降到 1996 年的 13.6%。这反映了受高等教育的群体所占的相对份额在逐步增加，预示着未来十年的前景将会更加顺利。

757. 巴西《宪法》规定，基础教育八年为义务教育，对象是 7 至 14 岁的儿童。目前，在所有三个行政领域（市、州和联邦）的政府教育在基础计划中所有注册学生中所占比例几乎为 91%，而 1987 年为 87%；1999 年 7 至 14 岁人口的净教育水平达到 95.4%。

758. 从 1983 年起，法律规定了政府机构对教育的最低资金拨款：联邦政府拨款占 13%，州和市辖区占 25%。按照巴西 1988 年《宪法》，政府在教育领域中的投资比例增加到联邦一级占 18%，而州和市辖区一级占 25%。最近，设立了教学发展和提高维持基金（FUNDEF），其直接目标就是确保每个学生的最低开支和教师的特别最低工资。该基金重申了各州、联邦区和市辖区对遵守巴西 1988 年《宪法》条款的需要，该《宪法》规定，各州应将其 25% 的税收和其他转让收入划归教育系统，用于其维持和开发，并规定各州必须自 1998 年起将这一基金的 60% 划拨给基础教育，并确保将 15% 的税收也划拨到这一领域。

759. 这一新的法律条款规定，提供设立教学发展和提高维持基金所需的必要资金是各州、联邦区和市辖区的职责范围之内的事。不过，由于各州的社会和经济发展水平差异极大，造成有的地区、特别是在巴西的东北和北部地区，每个学生每年的支出费用较低，因此根据第 14/96 号《法令》，联邦政府有责任在每个学生的拨款低于全国规定的最低水平的地方向教学发展和提高维持基金增拨资金。

760. 巴西的中等教育分为中学（15 至 17 岁少年）和职业培训，它可以与中学教育并行或毕业后进行，提供基础、工艺和技术级别的教育。巴西政府明文规定，并非所有职业培训都是在中学级别上进行的。基础课程是一种非正式教育，面向所有人，不管其受教育水平如何，这些课程旨在使工人具有资格、重新具有资格和再培训；他们的课程没有统一规定。工艺课程是以具体的课程结构为基础，其目的是为仍在中学学习或已经毕业的学生提供培训。技术培训课程是在大学一级提供的。根据巴西《宪法》，各州和联邦区有责任向所有完成基础教育的人提供中学教育的机会。从 1990 年到 1999 年，中学的学生注册人数从 350 万增加到 780 万，8 年间就翻了一番。在过去四年中，平均增长率一直在 10% 左右徘徊。但是，即使按照这一增长率，目前在这一教育级别上注册的 15 至 17 岁人口还不到 30%。尽管如此，巴西政府仍要强调指出，1999 年这一年龄段的总体在学率达到 74.8%。这突出说明了巴西基础教育系统中存在的主要问题：复读年头使就读年龄与年级比率发生倾斜。完成基础教育的学生人数在这十年期间翻了一番还要多，从 1990 年的 658 000 人增加到 1998 年的 150 万人。

761. 在 1990 年代期间出现的中学教育的扩大被州教育网络所吸收，目前这一比例占这一级别注册学生数量的 79%。私立学校的学生数量从 1980 年所占 46.5% 下降到 1999 年的 15.8%。这些数据说明，

这一级别的教育主要是由政府开办的。由于基础教育机会扩大和联邦及州简化学校教育流程的升级方案以及对通过劳动力市场影响参加经济活动人口的学校教育的需求，中学教育规模不断扩大，为了对这种扩大提供支持，联邦政府目前正在就由美洲开发银行提供一笔价值 10 亿美元的贷款一事进行谈判。这一信贷额度旨在利用常规和更加多样化的技术改善巴西教育系统的现状，并扩大各州以及联邦区中这一教育级别的供应地点。为了遵守巴西教育法，扩大联邦、州和社会网络的轮流培训设施，联邦政府于 1997 年拟定了总成本为 5 亿美元的“职业培训升级和扩大方案”（PROEP），其中 2.5 亿美元来自美洲开发银行的贷款，其余来自国内对应基金。

762. 教育部和州教育局正在联手改组巴西的职业培训系统，目标是为年轻人和工人提供培训，使之符合要求，适应在迅速现代化以及不断变化的经济生活同时还为公民培养创新性的能力，使他们能够应对社会要求的变化。根据《职业培训普查》，在全国范围内有 280 万学生注册了面向劳动力市场的课程。这次普查还表明，在巴西开设的职业培训课程有 33 000 种，其中大部分（83.5%课程为基础课程。在巴西全国开设有 5 000 种工艺课程，并且有 433 种技术课程。在三级教育培训中，基础课程的注册人数最多，占总人数的 71.5%。工艺和技术级别的课程注册学生人数分别为 717 000 人和 97 000 人。

763. 巴西的大学教育目前仍然只是为一小部分能够接受这一级别教育的年龄段的人们服务。尽管在 1998 年年龄在 18-24 岁的人口达到了 21 580 000 人，²⁴ 大学的最初注册学生数目²⁵ 低于 210 万人。因此，目前大学级别的职业培训仅占理论上应该享受这一类教育的人口的 10%。另一方面，可接受大学课程的名额数量也大大扩大，从 1994 年到 1999 年增加了 55.8%。但是，增加的名额多在私营系统而不是在国有机构。1994 年，私人教育占注册学生总数的 58.5%，到 1999 年，这一数字增长到 64.9%。尽管在绝对数字方面政府占注册总数中的份额一直在下降，但从 1994 年至 1999 年，政府教育机构中的注册学生数大约增长了 23.2%；但是，这仍然大大低于私营设施的扩大率，同期私营设施的扩大率大约为 70.4%。这一现象未必是负面的，它与大学教育多样化和大学教育对日益增加的广泛需求做出更加灵活的反应有着直接的关系。

764. 另外，还应强调指出，教育部于 1999 年实施了“学生筹资方案”（FIES），该方案计划在其实施后的前半年中向 80 000 多名学生提供贷款，提供的资金超过 1.5 亿克鲁塞罗。这笔基金将为学生们提供暂时的资助，以支付那些非免费高等教育机构所收取的费用。

765. 未能完成其常规学校教育的年轻人或成年人还可以通过免费补习课程和考试继续学习。几年来，教育部一直在通过技术和财政援助的方式支持政府和非政府的有关项目，这些项目旨在消灭文盲和扩充年轻人和成年人接受义务教育的设施。从 1995 年到 1998 年，由联邦政府划拨用于年轻人和成年人教育的资金增加到三倍，在 1998 年达到 3580 万克鲁塞罗。同年，注册补习课程的学生人数达到 290 万人。

766. 旨在为年轻人和成年人提供教育的教育机会遵循学生们的特点、需要和兴趣，并保证工人们有充分的条件走进校门和坚持学习。

767. 新的《教育基础和指导方针法》（LDB）调整了年轻人参加补习课程的年龄，规定参加基础教育水平同等考试的最低年龄为 15 岁，中学同等毕业证书的最低年龄为 18 岁。

768. 巴西政府认为有必要向经济、社会和文化权利委员会通报其一直鼓励开展的社会和教育活动的情况。

769. 除了有关目前正通过若干政府方案²⁶所涉及的校内变数的原因之外，社会和经济变数也很可能是对学生在校的表现及在校就读产生不利影响的关键因素。鉴于这种理解，一些地方政府制定了向贫穷家庭拨付资金的方案，条件是他们的子女必须到学校注册并在学校读书。另外，巴西在 1997 年 12 月批准了一项联邦法律，授权联邦政府向“向实施与社会和教育行动有关的最低收入保障的市辖区提供财政支持”。1999 年，由联邦政府开展的“最低收入保障方案”向 500 000 多户人均收入低于最低工资一半的家庭提供了帮助，向 1 005 个市辖区拨付了大约 2.266 亿克鲁塞罗的资金。

770. 政府与社会密切合作，大力开展工作，现已产生以下积极成果。

771. 巴西 15 岁和 15 岁以上人口的文盲率从 1991 年的 20.1%下降到 1995 年的 15.6%，到 1999 年下降到 13.3%。不过，在此应该注意一种方法上的意见，因为巴西每隔十年定期进行一次（如本报告中其他部分所述）全面统计调查，再通过全国住户抽样调查所进行的定期调查予以补充。因此，应该注意的是，上面提到的 1991 年的数字是出自覆盖巴西全部人口的人口普查，而随后两年的数字出自不包括巴西北部农村地区的全国住户抽样调查，另外，这两个数字还只是在抽样基础上得出的。

772. 拿这一指标在过去两年中的发展作为一个基准点，利用同一基数得出的数据，很可能基于类似于 1991 年使用的标准的，1995 年的文盲率有可能被大大低估。基础教育系统的第一次学生注册的显著增长是在 1994 年到 1999 年，截止这一时期末，第一次学生注册人数从 31 220 000 人增加到 36 060 000 人，相当于大约增长了 14.6%。

773. 如果单独分析的话，同期的农村地区的学生注册人数也从 5 480 000 人增长到 6 660 000 人，增加了 21.6%——大大高于城市地区的增长率。在年轻人和成人教育范围内，第一次注册的总人数保持了某种稳定性：在 1995 年为 2 750 000 人，在 1999 年增长到 3 070 000 人（增长了 11.6%）。同期的退学率下降。据教育部的资料显示，基础教育的退学率从 1995 年的 13.6%下降到 1997 年的 12.8%。同期中学退学率从 21.7%下降到 16.0%。

774. 就按教育级别并列的完成率而言，这里提供的数字是通过与计算前面指标相同的方法得来的。从方法论观点来说，应该强调的是，尽管这些数字都精确的，但是这种方法在使用范围上有很大的限制。基础教育和中学教育的预期完成率以及由 INEP 计算的整个基础教育的预期完成率应为最佳指标。从 1995 年至 1997 年，基础教育的预期完成率从 51.9%增长到 65.8%，中学教育的预期完成率从 71.4 增加到 78.5%；整个基础教育的完成率从 32.5%增加到 47.7%。要计算大学教育的预期完成率是不可能的，因为它不分等级，并且在中学毕业之后可以自动转学。不过，毕业生与初次注册学生的人数比例仍表明在分析上存在某些很大的局限性。尽管还远不够理想，但已有了一种替代办法，可以用它来计算具体某一年的毕业人数与前四年的初次注册人数之间的比例。

775. 1995 年，三级政府的公共教育支出总额为 27 190 000 000 克鲁塞罗。这一金额相当于三级政府的所有直接非财政开支的 12.8%，相当于福利部门开支的 20.1%。²⁷从下表中可以看出这一领域的重

要性，该表将教育与社会安全、公务员福利和卫生保健列在一起，作为巴西政府采纳的社会福利系统的几大支柱。

表 88

1995 年三级政府在社会福利和教育方面的直接费用总额

百万克鲁塞罗				
费用类型	联邦*	州	市	总计
政府直接费用	103 184	68 199	41 067	212 450
政府在福利方面的费用（资金来源）	80 550	32 116	22 619	135 284
政府在教育方面的费用（资金来源）	6 778	12 981	7 431	27 190
比较 (%)				
福利费用/直接费用	78.1	47.1	55.1	63.7
教育费用/直接费用	6.6	19.0	18.1	12.8
教育费用/福利费用	8.4	40.4	32.9	20.1

资料来源：费尔南德斯等人。

*包括《一般联邦资产负债表记录》中未列入的“服务年限保证基金”（FGTS）的资金。

776. 政府间支出分配遵循规定的税收与教育联系办法。²⁸ 上表中的数据反映了这一领域中政府行动的分散管理性质，因为负责这一领域的主要当局是在这一领域共占 75.2%费用的州和市辖区政府。这意味着州和市辖区向教育拨付大约 20%的直接费用。在以社会福利部门为目标的整个政府工作中，这一领域的费用占州支出的 41.1%和市辖区的 34.6%。

777. 同时，联邦政府承诺支付这一领域中 28%的费用，它仅占其直接非财政支出的 6.7%，包括向各州和市辖区的协商（非固有）转帐。这是由于巴西《宪法》规定各州和市辖区有责任提供基础教育，而联邦政府仅负责补习教育。²⁹ 因此，联邦政府向教育领域拨付的大部分资金都被用于支付联邦高等教育机构以及技术学校的费用。

778. 下表和图提供的主要亚群在教育领域支出的概况说明，政府在这一领域的工作可以分成两个部分：以教育亚群为目标的直接支出，和间接费用。对于前者，支出被分配到三类核心的基本行动。第一类行动有多种方案，需要较为坚实的支持，也占去了最多的开支：基础教育（42.5%）和高等教育（18.9%），二者总共占这一领域开支的 61.4%。第二类行动包括早期儿童教育（0-6 岁）和中学，占去这些费用的 10.3%。最后一类行动综合了与补习教育和年轻人和成人教育、体育和特殊教育有关的行动，它们总共仅占去教育领域中 2.9%的支出。

779. 与教育有间接关系的活动的其他支出被划归到两个具体的类别：支付行政活动的费用，占支出的 23%，和学生补助，占去大约 2.3%。

表 89

1995 年按政府级别分列的教育领域不同级别和活动的支出份额

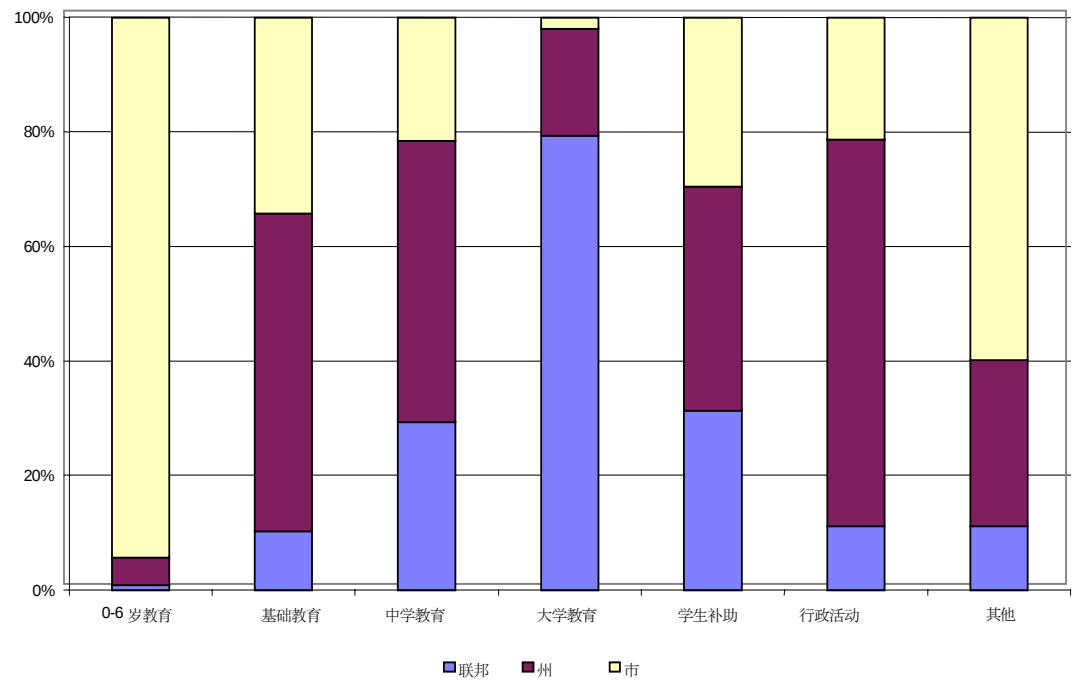
名义价值千克鲁塞罗											
教育级别和活动	联邦		州		州		总计				
	(a)	%	(b)	%	(c)	%	(d = a+b+c)	%	(a/d)	(b/d)	(c/d)
0-6 岁儿童的教育	10 280	0.2	51 190	0.4	1 010 926	13.6	1 072 396	3.9	1.0	4.8	94.3
基础教育	1 194 692	17.6	6 409 478	49.4	3 948 810	53.1	11 552 980	42.5	10.3	55.5	34.2
中学	509 642	7.5	851 986	6.6	375 096	5.0	1 736 725	6.4	29.3	9.1	21.6
高等教育	4 069 318	60.0	957 728	7.4	101 527	1.4	5 128 573	18.9	79.3	18.7	2.0
年轻人和成人的补习课程和教育	11 140	0.2	59 599	0.5	22 977	0.3	93 716	0.3	11.9	63.6	24.5
体育和运动	58 020	0.9	106 216	0.8	395 787	5.3	560 023	2.1	10.4	19.0	70.7
特殊教育	20 952	0.3	69 124	0.5	56 753	0.8	146 829	0.5	14.3	47.1	38.7
学生补助	199 873	2.9	250 794	1.9	188 086	2.5	638 753	2.3	31.3	39.3	29.4
行政活动	703 670	10.4	4 225 283	32.5	1 331 592	17.9	6 260 546	23.0	11.2	67.5	21.3
总计	6 777 587	100	12 981 398	100	7 431 554	100	27 190 539	100	24.9	47.7	27.3

资料来源：应用经济研究所。

780. 支出结构的组成也是说明三级政府在教育领域中分担责任的一个有力的指标。如上表所示，高等教育几乎完全由联邦政府负责，因为其支出占这一亚群的费用的 79.3%，而各州仅占 18.7%。几乎所有这些费用都被圣保罗和里约热内卢两州的高等教育机构所占去。

图 12

在教育领域按亚群和政府级别分列的费用，1995 年



资料来源：应用经济研究所。

781. 对于基础教育亚群来说，按照巴西法律，各州提供大部分资金（55.5%），而市辖区占 34.4%。联邦政府仅提供 10.3%，主要用于补习课程和与政府其他方面的合作。

782. 这些法律条款对中学亚群来说也同样有效，尽管在这种情况下联邦政府为技术学校和农业学院提供资金，³⁰ 从而使其提供的资金的份额达到 29.3%。各州占这一亚群所有费用的大约 49.1%，市辖区仅提供 21.6%，这些资金的大部分由米纳斯吉拉斯州的市辖区拨付。

783. 依据 1998 年《宪法》中规定的和新的《教育基础和指导方针法》（LDB）（该法案规定早期儿童教育工作由市辖区负责。）中重申的责任，图 12 说明，0-6 岁儿童教育（早期儿童教育）亚群的费用由市辖区承担 94.3%，而其他级别的政府只承担 4.9% 的责任。

784. 经济、社会和文化权利委员会在其准则中，对就教育而言是否存在脆弱群体提出质疑。答案当然是肯定的。下表中提供了六种根据三个教育指标进行研究的交叉人口群体（种族、性别、城市/

农村、移民、穷人和居住地)：7至14岁儿童的净入学率、10至14岁在校年级落后于其同龄儿童所在年级一年以上的儿童百分比、以及15至25岁人口的平均受教育年数。

表 90

按照六种人口划分分列的教育脆弱性和三种教育指标(%)

	7-14 岁儿童的 净入学率		10 至 14 岁在校年级落后于其 同龄儿童所在年级一年以上的 儿童百分比		15 至 25 岁人口的平均受教 育年数	
	比例	标准偏差	比例	标准偏差	平均值	标准偏差
总体	93.0	0.1	29.8	0.2	6.77	0.01
土著居民	85.0	3.5	52.9	6.1	4.14	0.19
白人	95.5	0.1	16.8	0.3	7.82	0.01
黑人	90.0	0.6	39.5	1.1	5.64	0.04
黄色人种	99.4	0.6	10.6	3.1	10.75	0.25
褐色人种	90.7	0.2	42.7	0.4	5.62	0.01
男童	92.5	0.2	34.0	0.3	6.34	0.01
女童	93.6	0.1	25.6	0.3	7.19	0.01
城市	94.6	0.1	23.0	0.2	7.36	0.01
农村	88.0	0.3	52.3	0.6	4.36	0.02
非移民	93.0	0.1	30.0	0.2	6.76	0.01
移民	93.1	0.4	27.8	0.8	6.81	0.03
非穷人	96.5	0.1	14.8	0.2		
穷人	88.9	0.2	48.7	0.4		
南部/东南部和中西部地区	95.1	0.1	16.2	0.3	7.54	0.01
北部和东北部地区	89.8	0.2	50.8	0.4	5.39	0.01

资料来源：根据 1997 年住户抽样调查 (PNAD) 得出的微观数据内部编制的资料。

注：“穷人”一词描述的是在 1997 年 9 月人均家庭收入低于 75 克鲁塞罗的人；“移民”系指出生在其居住地以外的人；“平均受教育年数”并非用作确定贫穷的一种因素，因为教育在收入中是一个强大的决定因素，而数字则呈现一种颠倒的因果关系。

785. 上表中提供的人口群体相当清楚地表明，对处于不利的教育境况中的群体按严重程度排列如下：穷人、农村居民、生活在巴西北部 and 东北部的人、土著居民、黑人。移民——生活在并非其出生所在州的人——所处境况在统计上与非移民的状况惊人地一致。男童的境况比女童的境况更差：这种差距在统计上是非常明显的，尽管差异低于其他群体。

786. 为了解决这个问题，巴西的新的“国家课程参数”更加重视文化大多数的的问题，以期消除对特别是上述群体的歧视。这涉及到知识探索，提高生活在巴西的许多不同社会群体的民族和文化特征的价值。通过开展有关其生活的诸多不同背景的研究，包括社会和经济不平等和仍充斥于巴西社会的歧视性社会关系，学生们获得了解巴西的可能性，在他们看来，巴西是一个有时很荒谬的复杂而具有多面性的国家。通过采取这一举措，在课堂上对多样性的肯定逐渐成为建立国家特性的一个关键特征，它代表了巴西政府对社会的承诺。政府还认为，实施最低收入方案是至关重要的，在国家最贫困的地区进行投资——如以东北地区为目标的“东北项目”，以及 FUNDESCOLA 教育基金——同时也鼓励实施综合性特殊教育并支持本土居民中提出的教育倡议。上面提到的例子被包括在直接注重于保证使大多数下层社会群体享有受教育机会的政府政策范围。

787. 巴西政府还十分关注基础教育的质量问题，建立教学发展和提高维护基金（FUNDEF）为这方面的活动提供资金。该基金规定了每个学生每年的最低费用，该费用应根据巴西《宪法》提供。任何未能达到这一人均最低资金标准的州都将从联邦政府那里获得补充资金。

788. 另一项旨在确保资金稳步流向公立学校的措施，是由教育部实施的叫做“学校资产”的项目。通过这个融资项目，资金被直接转到学校帐上，从而为满足学校的部分基本需求提供资金保障，这些需求虽说比较而言不太重要，但需要即刻予以解决。

789. 通过 1996 年颁布的新的《教育基础和指导方针法》，确立了中学教育的渐进的义务性质。由于该法做出种种规定，以及基础教育的完成率不断提高，1994-1998 年期间政府学校在这一级别上的初次学生注册率有所上升，达到 65.4%，而私立学校网络的初次学生注册率为 18.0%。

790. 自 1975 年以来，巴西为私立高等教育机构设立了名为“教育信贷方案”的学生贷款体制。1999 年 5 月，这一方案被“大学生筹资基金”（FIES）所取代，该基金的目的是为学生支付可达 70% 的高等教育机构的收费。

791. 尽管巴西的官方语言是葡萄牙语，但政府确定将致力于加强文化的多样性，分阶段实施用土著居民自己语言为其授课的方案。另外，各种课本计划也寻求尽量将巴西的各种土著语言纳入其中。

792. 在政府的支持下，在巴西全国范围内正在就教育问题进行广泛而有希望的讨论，它反映了对加强公民权的期望越来越强烈。有关资金分配的问题在这些讨论中占据了重要位置，政府寻求逐步满足人口的需求，尽可能最大限度地使用预算拨款。巴西政府将受教育权定为基本权利。

793. 如前所述，“教学发展和提高维持基金”（FUNDEF）于 1998 年设立。该基金由 15% 的税收组成，包括章程规定的转帐在内，并且应投资于维持和发展基础教育。在各州和联邦区一级的资金分配是根据每年在基础教育级别学校的学生注册人数的比例在州和市政府之间进行分配。对于每个学生的资金金额未能达到全国最低标准的每个州和联邦区，联邦政府将对这一基金提供的资金予以补贴，1999 年规定的补贴为 315 克鲁塞罗。

794. “教学发展和提高维持基金”(FUNDEF)资金,包括在必要时由联邦政府补贴的资金,为在公立基础教育系统中工作的教师支付 60%的薪酬。在该法律生效的前五年期间,一部分基金可能被用于培训非职业教师。他们必须在五年期间获得必要的教学资格,这种资格是成为职业教师的一个必要条件。

795. 根据“教学发展和提高维持基金”(FUNDEF)法,州、联邦区和市辖区应当按照国家教育委员会发布的指导方针,在该法生效后六个月内拟定一个新的“教师薪酬和职业计划”。这一最后期限载列于通过向联邦最高法院提出的法院初步强制令受到质疑的条款中。另一个不利因素是这一指导方针只是由国家教育委员会在 1997 年 10 月颁布的。

796. 教师的薪酬是一个特别敏感的问题。该基金对教职员工获得的工资具有积极的影响。根据国家消费物价指数(INPC)的统计数字,从 1997 年 12 月到 2000 年 6 月,提供基础教育的州和市学校网络向教师支付的工资平均增长了 29.5%,同期的通货膨胀率为 12%。平均工资从 717 克鲁塞罗增长到 929 克鲁塞罗,市教育网络的增长幅度最大,达到 33.3%,从 620 克鲁塞罗增长到 826 克鲁塞罗。

797. 巴西北部 and 东北部地区的比例高于全国平均值。在东北地区,教师的薪酬增长了 59.7%,市教育网络平均增长 70.1%。巴西北部地区的平均增长率达到 35%,州教育网络的平均值略高,为 37.9%。在巴西中西部地区,平均工资增长 26.5%,东南部地区为 23.6%,南部地区为 22.1%。

798. 这些数据是为圣保罗大学应用经济研究学会基金会(FIPE)受教育部委托开展的“调查评估教学发展和提高维持基金实施进程”的一部分。这一调查收集有关各州和市辖区之间资源分配以及教师资格提高方面的信息。这一分析是基于每周工作相当于 40 小时的教师的平均薪酬。

799. 提高教师的价值是“教学发展和提高维持基金”(FUNDEF)的主要目标之一,该基金将其 60%的资金用于支付在公立基础教育系统工作的教师的薪酬。这一调查得出的数据表明,从 1997 年到 2000 年,39%的教学网络的教师工资增长了 50%以上。

800. 除了高等教育之外,就学生注册人数以及教育机构数量来看,所有教育级别的公立教育机构中提供的名额都高于同级私立教育机构所提供的名额。从 1994 年至 1998 年,私立教育网络在全部教育机构中所占的份额从 16%增长到 25%(早期儿童教育);7%增长到 9%(基础教育);31%增长到 34%(中学教育);和 74%增长到 78%(高等教育)。

801. 虽然在开办私立学校方面没有什么大的限制,但开办中学以下教育级别的私立学校的条件是首先获得相应的州教育委员会的授权,开办高等教育机构需要获得国家教育委员会的授权。

802. 我们希望,巴西政府已激励经济、社会和文化权利委员会致力于教育权利。三级政府为改造巴西公立教育系统而做出了极大的努力,社会动员日益广泛,接受各级教育的人数稳步扩大就反映了这

一点。分散管理计划以及政府通过采用透明和统一的标准资助各级教育机构，成为这些倡议的主要内容。尽管任重而道远，但巴西确已取得了重大的进步。

803. 巴西在努力充分实施教育权的同时，也在不断寻求国际援助，特别是对福利项目和研究的资助。联合国儿童基金会和联合国开发计划署（开发计划署）与教科文组织办事处一样，在这方面尤其表现出积极的态度。来自美洲开发银行（IBD）及世界银行的外资贷款成为一大重要资金来源，用于资助以提高巴西教育质量同时支持巴西教育系统的公正性为核心目标的项目。

804. 吸收外资的主要倡议是在巴西最贫穷的地区开展的“东北项目”，特别是在东北地区。这一倡议调整和扩大了 FUNDESCOLA 教育基金，将其扩大到巴西北部和中西部地区。美洲开发银行资助的总额为 5 亿美元的“职业培训提高和扩大方案（PROEP）”就是一个重要的例子。

805. 从另一个同样重要的观点出发，巴西一直在积极地参与教育领域中的国际合作，为属于葡萄牙语国家共同体（葡语共同体）的国家及东帝汶提供帮助。

第 15 条

806. 在开始对《经济、社会、文化权利国际盟约》第 15 条做出评论时，巴西政府打算回顾一下对题为“民间团体关于巴西遵守《经济、社会、文化权利国际盟约》情况的报告”文件所作的评论。该文件是与民间团体进行广泛协商和深入讨论的结果，最近已递交经济、社会和文化权利委员会。

807. 该文件提到对巴西促进和保护文化权利以及享受科技进步带来的好处³¹所作的三个方面的积极评论。例如，该文件提到以下事实：（一）“……巴西今天在促进文化权利的法律基础方面取得了实实在在的进步……”；（二）“……在取得这种立法领域进步的同时，也取得其他方面的进步……”；（三）“……有两个具体的例子也同样引人注目，它们反映了在文化投入方面政府态度发生的有利变化。一个有说服力的例子是出现了赢得国际大奖的高质量官方媒体，如教育和文化电视频道（教育台和文化台），它们大力传播着巴西各种不同的文化表现形式……”。

808. 由于上述初步评论的重要性，在对其加以强调之后，巴西政府准备更具体地谈谈如《国际盟约》第 15 条所述构成经济、社会和文化权利委员会准则的关注要点。

809. 巴西政府极其重视全社会参与国家的文化生活，对各民族一视同仁并鼓励它们发展具有各自特点的文化。指导巴西文化政策的行动方针力求满足这些要求。

810. 政府采取行动的依据是《巴西宪法》，它确认文化是一种应受保障的社会权利，其第 215 条和第 216 条对此做出了规定。这些条款不仅规定公众负有保护和发展广泛多样的文化形式的责任，而且也规定政府有责任推动文化的发展。

811. 文化还被看作是一国经济产出方面的一个重要部门。图书、剧场、音乐、电影院、艺术、舞蹈和电视业日益繁荣，成为对促进发展十分重要的创造就业的部门。1994 年，该部门在全巴西的雇员有 510 000 人，约占巴西国内生产总值的 1%。

812. 在 2000-2003 年期间，文化部门引进了一种新型管理制度。联邦政府制定的多年期计划确定了监测文化部及其附属实体实施方案的业绩和成果指标。该计划规定了未来四年对国家管辖的文化部门和指导方针。该计划的核心是采用业绩衡量办法，对从事与艺术、图书馆和巴西文化遗产保护相关的活动的所有机构进行评价，从而努力提高政府对这一部门支出的质量，并确保政府的行动有更大的连续性。

813. 对文化的发展和保护采取了多种不同类型的融资方式。巴西税收的支出通过文化部和州与市税务局进行。第 8313 号联邦法律采用了以下财务机制：国家文化基金通过向个人和非营利法人实体以及政府文化机构提供可收回贷款或补助金拨款给文化项目；文化和艺术投资基金由有价证券和艺术品资助委员会管理，它对打算投资文化领域的纳税人给予税收优惠。经过第 9323（1996）号法修订的第 8685（1993）号联邦法律对这些融资工具进行了补充。巴西《音像法》对由独立制作人承担的音像和电影摄影项目以及与这一领域有关的展览和发行项目提供优惠，并提供技术基础设施。除这些联邦法律外，还有根据《联邦奖励法》制订的一套完整的州和市的法律体系。

814. 下表列出的是过去几年在联邦一级对文化领域的投资，包括税收奖励：

表 91

1995-1999 年文化领域的投资，包括税收奖励在内*

年份	克鲁塞罗
1995	163 923 850
1996	249 372 977
1997	382 108 002
1998	347 463 546
1999	331 274 011

资料来源：文化部。

*不包括人事支出、津贴和联邦实体的行政管理费。

815. 对文化发展提供支持的基础结构十分复杂，构成一个遍布巴西 5 000 多个地区的机构网络，尽管更多地集中在国内生产总值比率较高的州和地区。下表按地区列出了 1996 年文化领域中有签约雇员的机构数目。

表 92

1996 年按地区分列的文化部门机构数

地区	电影和电视制作	电影和电视发行	电影和电视放映	剧场、音乐和其他 艺术活动
北部	8	59	29	12
东北部	70	301	82	125
东南部	517	1 562	464	562
南部	85	469	125	142
中西部	41	168	42	50
共计	721	2 561	742	893

资料来源：RAIS/劳动部，1996 年。

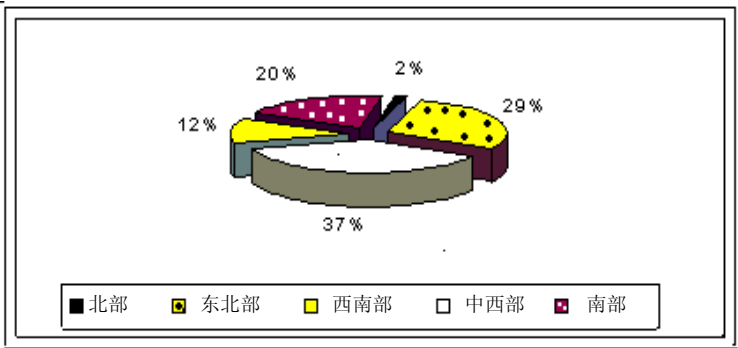
816. 鼓励阅读是巴西政府关注的另一个方面。由于阅读在社会和文化方面都具有重要意义，文化部一直在实施通过 1992 年 5 月第 519 号法令颁布的国家读书奖励方案。这一方案利用国家图书馆基金设立了阅读中心和图书馆，对教师进行培训，并与许多机构发起的促进培养阅读习惯的举措互相配合。

817. 开卷有益方案将一直延续到 2003 年年底，从而大幅度提高巴西印刷书籍的数量，并使拥有公立图书馆的市场数增加到 71%。从 1996 年到 1999 年，共设立了 671 座图书馆，这些图书馆通过逐步扩大永久收藏品、设备、家具和固定装置吸收了大量投资，使巴西各地都从中受益，尤其是东北地区，那里居住着 28.5%的巴西人口。

818. 1992 年 5 月颁布的第 520 号法令规定了建立国家公共图书馆系统，以便在全巴西提供和发展图书馆服务。该系统由国家图书馆基金进行管理与协调，并由各州、联邦区和各市区参与。文化部发布的数据表明，巴西共有 4 009 家图书馆，其中 37%设在东南部，29%设在东北部。

图 13

按地区列出的巴西图书馆分布情况

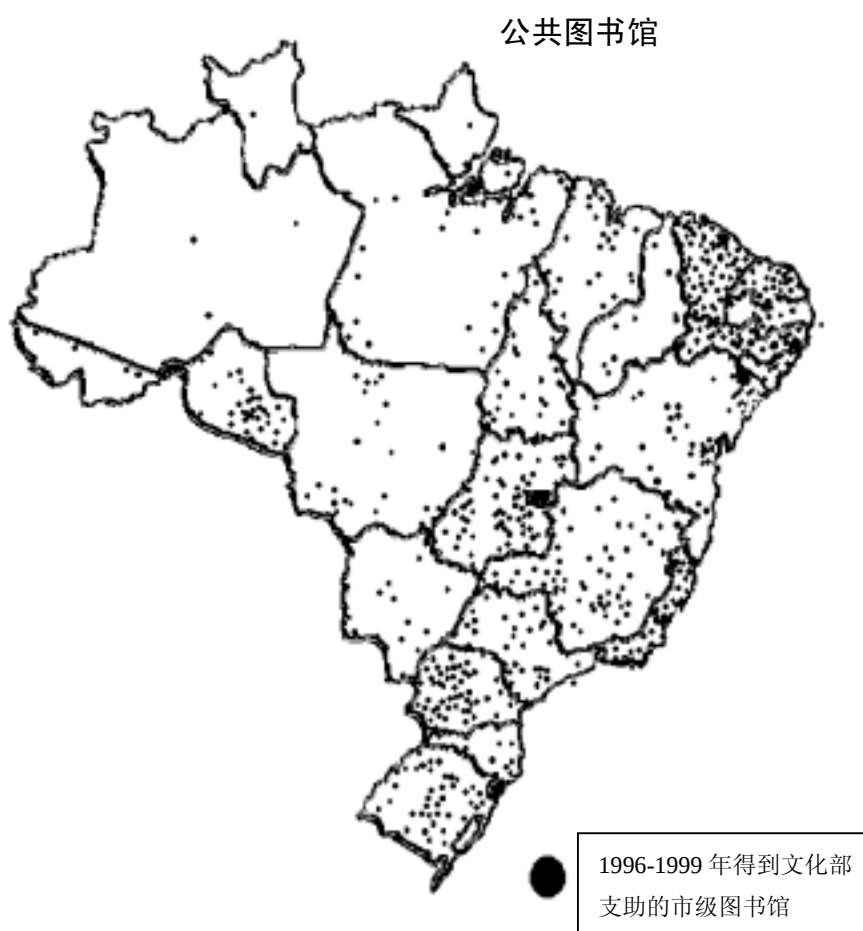


资料来源：文化部。

819. 文化部向巴西所有各州拨款建设公共图书馆。1995 年，为鼓励读书活动拨款 3 029 149 克鲁塞罗，而 1996 至 1999 年的投入为 34 203 705 克鲁塞罗。根据与各市区签署的协议，1999 年通过各市区图书馆方案设立了 354 座公共图书馆。文化部代表联邦政府筹资购买了近 2 000 册图书和价值 40 000 克鲁塞罗的各类设备。除建立新图书馆之外，文化部还拨款用于维修和扩大永久收藏品、翻新、采购设备、阅览室电脑化和对现有单位的保护。

820. 1 号地图显示了文化部在过去几年中在全巴西设立或支持的图书馆分布情况。

1 号地图



资料来源：文化部。

821. 政府鼓励的另一项文化活动是成立乐队和管弦乐队。在过去的四年里，文化部向全巴西 1 000 多个市区拨款设立或更新它们自己的乐队。在这一期间，文化部支助了 26 个管弦乐队以及大约 400 名艺术家和音乐专家参加在巴西和国际上举办的各种活动。1995 年，文化部拨款 918 797 克鲁塞罗支助四个巴西管弦乐队。从 1996 至 1999 年，共拨款 17 550 037 克鲁塞罗用于购买 17 000 多件乐器装备乐队。

以及成立和恢复管弦乐队（见以下 2 号地图）。此外，文化部还支助制作具有地方音乐特色的光盘以及举办音乐节和各种演出。

2 号地图



资料来源：文化部。

822. 巴西约有 1 300 家博物馆类型的机构，以其广泛多样性闻名：有全国性、地区性和社区性的；有公立和私立的；有历史、艺术、人类学和人种学的；也有科学和技术的。巴西的主要博物馆都由文化部管理，它们在开展面向学校青少年的教育和娱乐活动的同时，还专门从事导游活动。星期天不收门票的制度鼓励所有人更多地进入文化场所，不论其财力如何。

823. 巴西的文化政策特别关注涉及发扬民族特性的问题。从历史角度看，电影院和国家的历史与艺术遗产、剧场、艺术和文学对于提高人们对他们在所属民族社区内公民身份的认识起到了极为重要的作用。因此，少数民族被认为需要特别引起关注，因为它们是构成巴西社会的群体的一部分。历史和考古博物馆以及公共机构在阐释和传播注重具有多样性价值的历史和观念方面起着至关重要的作用。对文

化部提供支持的还有帕尔马雷斯文化基金，该基金的主要宗旨是促进巴西黑人纳入国家的全面发展进程。根据这一原则，该基金组织、参与和监督各种旨在提高生活质量和提升黑人文化价值的活动。

824. 该基金已经完成了对曾经庇护过逃亡奴隶的余下的逃奴藏身处³²的系统测绘工作，并通过与非洲、欧洲、加勒比和北美国家以及讲葡萄牙语国家共同体的交流逐步建立了更加牢固的联系。该基金目前正在建设全国黑人文化信息和参考资料中心，政府还打算于 2001 年为它举行落成典礼，使其成为一个十分重要的、有形的、象征性的和虚拟的空间，提供纳入和繁荣巴西黑人文化的各种娱乐设施。

825. 巴西政府还通过帕尔马雷斯基金对巴西各地旨在达成以下目的的活动提供了支持：力争确认在多元社会中的黑人文化特性；提高其多种创造和表达形式的生动性、丰富性和多样性价值；尽力缩小地区分布和社会发展的不平衡；鼓励在多种不同领域开展艺术创作经验的交流；并充分发挥巴西黑人的创作潜能。该基金与联邦、州和市政府实体以及非政府组织、生产商和专家在巴西黑人文化领域密切合作，除努力在巴西境内外保持民族文化——融合了黑人文化和巴西文化——之外，在开展黑人社区感兴趣的项目方面，尽力满足他们对场地和机会的要求。

826. 巴西政府十分注意通过音像部门宣扬国家的文化特性，因为巴西政府深刻地认识到，言论和艺术创作的充分自由与需要确保巴西传统文化的表现形式及其渊源的广泛多样性并不矛盾。这正是第 84501/1992 号法第 29 条产生的基本原因，该条规定，电影院应安排一定天数（每年重新估定）专门播放未经删节的巴西影片。

827. 巴西的土著社区由司法部下属的全国印第安人基金会提供保护。该基金会还对其文化提供保护。最近落成的野外发现博物馆，其概念已经超出了人们在传统上将其与类似的文化机构联系起来的范畴。在这些博物馆中，知名的有以下一些：发现四方区，它突出景观和位置的多样性，其中包括一些城市遗址，³³吸引了大量的游客；大西洋雨林保护区，帕斯夸尔山的一个自然公园，这也是一个十分重要的历史遗迹，仍有土著社区居住；考古场所；以及土著保留地（其中一块保留地划给了科罗阿·韦尔梅利亚部落，处在一个有相当历史价值的城区内）。野外发现博物馆在力图超越这种机构的传统概念方面的另一个例子是通过国家历史和艺术遗产协会成立了 Pataxó 文化综合体。该综合体包括一个保健诊所、两个配药作坊和一个药店、一所有六个教室的学校、一个社区娱乐场所和小卖部、办公室和浴室，这些都是社区本身的参与下设计建造的。

828. 由于其对巴西文化遗产的重要性，“发现海岸”被教科文组织列为世界遗产遗址，该海岸包括了葡萄牙航海家确定为巴西第一个首都所在的那段海岸线。

829. 巴西政府拥有的巴西境内的永久收藏品都转给了全国历史和艺术遗产协会。该协会管理着 16 000 处自然遗址、61 处城市遗址和 11 000 处已登记的考古场所，全部对公众开放。该协会还负责管理一百多万件物品，其中包括博物馆永久收藏品、约 245 000 册图书和 2 公里长的档案文献，此外还有照片、电影和录像。

830. 国家历史和艺术遗产协会于1937年成立,因而成为拉丁美洲历史最悠久的文化资产保护机构。该协会负有各种广泛的职责,包括确定、保护、恢复、保存和监督实物资产、考古资产和智力资产以及景观,管理图书馆、档案馆和博物馆,并料理巴西文化的许多重要方面等等。协会的活动通过以下机构实施:14个地区监管机构和19个分区域办公室以及国家美术博物馆、国家历史博物馆、帝国博物馆、共和国博物馆、独立博物馆和 Lasar Segall、Villa-Lobos、Castro Maya 和 Mello Leitão 等博物馆、Roberto Burle Marx 庄园、Paço 皇宫和巴西电影艺术图书馆,以及18个地区博物馆、9个历史住宅以及1个历史公园。

831. 该协会还负责保存和传播遗产价值。协会保护巴西的历史、建筑和艺术资产的动机不仅仅基于其所关注的具体方面;对遗址,包括纪念遗址的维护,提升了城市的总体环境 and 经济环境,而首要的是在保留对过去的认识的同时形成了社会特性的发展方式。其中一些特性也体现在以下物品之中:绘画、雕塑和手稿;手工艺品和传统使用的物品如陶器和瓷器、武器和厨房用品;以及书籍。政府通过补助和税收刺激手段加强对个人物品、家具和固定装置的保存。通过采取这一办法,巴西政府和州行政部门最大限度地促进私营部门保护国家的遗产。

832. 巴西政府还负责通过该协会保护被教科文组织指定的九处世界遗产:欧鲁普雷图、米纳斯吉拉斯的城市和建筑群落;伯南布哥州奥林达的历史中心;圣米格尔教堂遗迹和南里奥格兰德州瓜拉尼的耶稣会传道团总部;巴伊亚州萨尔瓦多历史中心;米纳斯吉拉斯州马托西纽什邦热苏斯的圣所;皮奥伊州塞拉-迪卡皮瓦拉国家公园中的圣雷蒙多诺纳图考古遗迹;联邦区巴西利亚的城市、建筑和地貌群落;巴拉那州伊瓜苏国家公园;以及马拉尼昂州圣路易斯历史中心。最近又有迪亚曼蒂纳城加入到这些遗址的行列之中,它也被指定为世界遗产。

833. 巴西文化部当前的遗产政策旨在保护那些帮助建立了巴西国家的所有民族的遗产。这方面的一个很好的例子是,该部对修复美洲第一个犹太教堂项目提供了支助。该教堂是来自荷兰和伊比利亚半岛的犹太移民于1641年在累西腓建造的。

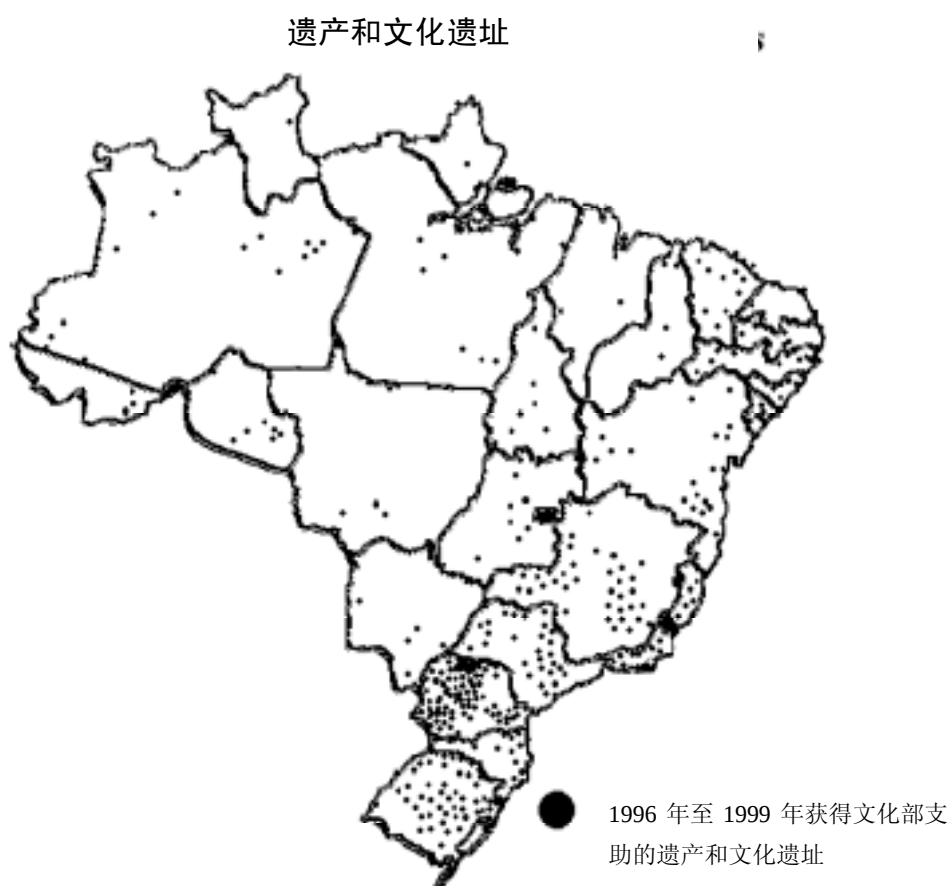
834. 从1996至1999年间,在艺术、历史和文化遗产领域,全巴西共实施了687个项目。在此期间内,文化部投入了87 427 663 克鲁塞罗建设文化中心和保护并翻修教堂、剧院和博物馆。1995年,约投入6 500 000 克鲁塞罗支持60项活动。去年,又拨付资金建设、扩建、恢复和翻修32座剧场和观光中心,其中包括阿克里州塔劳阿卡市剧场、塞尔希培州阿拉卡茹的托比亚斯-巴雷图剧场、米纳斯吉拉斯州的圣若昂-德尔雷伊市剧场以及巴伊亚州的伊列乌斯市剧场。

835. 3号地图显示文化部1996至1999年的投资在全巴西的分布情况。

836. 大众传播技术和广泛的信息是人们了解文化资产、艺术和科学的最重要途径。立法应当为电子媒体扩大艺术表现形式并使之多样化、丰富内容和提高社会可以接受的文化价值开辟道路。许多不同的教育方案都充分利用这些媒体来传播知识,以及进行课堂教学。

837. 扩大由音像和图形媒体传播的文化信息的范围需要采取某些预防措施，以免产生负面作用。立法应当对此加以控制，确保生产方式有广泛的民主化机制，从而营造一个能够与信息建立一种积极的创造性关系的社会。

3 号地图



资料来源：文化部。

838. 为了实现上述目的，巴西政府目前正根据技术和社会的变化更新其法律框架。通过第 8977 号法和 1997 年 4 月 12 日第 2206 号法令对有线电视做出规定，其核心目的就是要促进民族和大众文化、扩大信息、丰富娱乐生活和促进政治多元化。

839. 下面表 93 按地区列出了巴西家庭拥有收音机和电视机的百分比。

表 93

1996 年家庭拥有收音机和电视机的情况（百分比）

地区	收音机	黑白电视机	彩色电视机
北部地区	79.02	48.82	66.30
东北部地区	83.29	41.14	52.93
东南部地区	94.30	51.50	85.98
南部地区	94.77	58.76	77.32
中西部地区	87.22	42.06	73.77
巴西	90.33	46.74	74.12

资料来源：《全国住户抽样调查》（PNAD/IBGE），1996 年。

840. 巴西政府把电影拍摄和音像制作列入予以提供支持和资助的高度优先的文化活动。为了增加产出和支持巴西的电影制造业，政府颁布了《音像法》（第 8685/93 号法，经第 9323/96 号法修订），并且成立了电影艺术委员会。该委员会由包括文化部在内的几个部以及音像部门的代表组成。

841. 文化部深刻认识到新的信息与通信技术的重要性以及它们在质量和产量方面所取得的飞跃发展，并正努力寻找在因特网上传播文化信息的创新办法。在这方面尤其引人关注的是国家文化信息系统，它已成为收集各种机构的文化信息的参考资料来源。

842. 政府的文化政策还包括民众通过文化交流了解产生于巴西以及其他国家的文化，这种文化交流方式包括举办展览、电影节和其他许多活动。

843. 文化部与工发理事会和教科文组织密切合作实施的一个最重要的方案是遗迹方案。该方案的目的是恢复巴西的主要城市遗址群落，其中好几个群落已被列为世界遗产。这是一项正在进行的全国性方案，它在头三年所吸收的资金超过了 2 亿美元，是政府在一届任期内对巴西投入的最大一笔遗产保护投资。除工发理事会和巴西政府外，各州和市政府还与各基金会和公司一道帮助为方案筹资。

844. 遗迹方案的基本原则不仅是要恢复国家的遗产，而且要创造确保其永久维护所需的条件，并逐步以保护取代恢复。这一方案的基础是承认教育工作的重要性，强调人人都必须关心和尊重共同遗产，不仅仅因为共同遗产具有艺术、历史和（或）文化价值，而且还由于它为国家的发展做出重大贡献。基于这一理由，开展了恢复活动，把历史建筑投入商业使用，设置商店并供给它们流动资金，举办各种突出与所恢复区域有关的历史主题的艺术和其他活动，对工作人员进行保护技术与管理遗址和遗迹方面的培训。鼓励保护遗产和发展旅游业，并促进地区文化的繁荣。

845. 巴西对创作自由没有任何限制。巴西《宪法》第 5 条第 9 款保障自由开展智力、艺术和科学方面的活动以及通信自由，不受检查或许可证限制。实际上，一般而言，整个社会在许多不同的方面都在充分行使言论自由。

846. 由于占到所创就业岗位和国内生产总值的很大部分（如下文表 94 所示），文化部门得到了政府各个方面的鼓励，并且随着受过良好培训的人员的加入而变得更富有活力。举例来说，在过去几年里，有 120 000 人接受了旅馆、食品、交通和娱乐部门的岗位培训。旅游业被纳入东北旅游发展方案，这促进了具有完全适合的自然条件开展与环境相联系旅游活动的地区。巴西其他一些地方也被纳入适合地区特点的旅游刺激方案。

表 94

巴西：1996 年文化部门—正规工作情况

	首府	其他	共计
文化部门	395 318	291 134	690 878
参与百分比	3.44	2.36	2.90
共计	11 496 512	12 326 777	23 830 303

资料来源：RAIS，1996 年。

847. 文化部与劳动部之间的联系加强了文化部门制订工作人员培训方案的工作。这些方案对于提高文化领域人员的素质具有十分重要的意义。当前，文化部正在努力通过支持国内各地之间进行文化交流，向文艺工作者提供提高专业水平所需的条件。

848. 同样，教育部、国家历史和艺术遗产协会和教学机构也已建立起适当的联系，在巴西东北部两个州的首府开办了讲习班，通过参与对构成巴西历史遗产一部分的资产的恢复工作，向年龄在 14 至 24 岁的青少年提供职业培训。这些学生在讲习班中学习他们各自的行业，其中有砖瓦工、木工、铁工、印刷工、石工和粉刷工。理论和实践课程均由建筑师、修复工和手艺人讲授。

849. 文化的传播还包括向巴西境内外的学生提供助学金，承诺支付作家、艺术家和技术专家与艺术和文化产出直接相关的进修、专门研究和巡回演出的费用。艺术能手方案就是这一举动的标志，它对预计会促进专业发展和提高个人在劳动力市场上的专业水平的各项举措提供支持。对达到公认的专业水准的专业人员授予奖学金，对他们的评选通过一种程序进行，包括分析他们的简历、他们参加的培训项目和（或）进修计划的质量，以及被选择机构是否优异。

850. 巴西文化部一直在努力扩大残疾人在文化上的参与范围。据估计，残疾人已占到巴西人口的 10%，即 1 600 多万人。³⁴

851. 巴西国家艺术基金会是文化部下属的一个促进和研究艺术与文化的实体，过去 10 年来一直在实施艺术无国界方案，它与特别艺术国际进行着密切的合作。特别艺术国际是一个非政府组织，在 83 个国家都有它的组织，其宗旨是在残疾青少年和成人中推行艺术、教育和创造性表达方式。迄今为止，已召开了 4 次全国性的特殊教育/艺术代表大会，举办了五届全国性的艺术无国界节，此外还举办了课程、展览会、培训班和表演，为国内外的残疾艺术家提供社会和文化方面的指导，并为他们的旅行提供赞助。

852. 在国家历史和艺术遗产协会的支持下，正在采取切实可行的措施确保残疾人容易了解构成巴西历史和艺术遗产的资产。文化部招聘有大学学历或高中文凭的残疾人反映出政府对充分纳入残疾人所给予的关注和做出的努力。2000 年 7 月，残疾工作人员的人数达到 47 人，而全部工作人员只有 320 人。

853. 1999 年，国家残疾人权利委员会成立。这是一个拥有决策权的高级别实体，其职责是与各部相互协作，在许多不同的方面为这部分人口争取完整的公民权。文化部在该委员会中占有一个席位，目前正寻求在更大的程度上赋予残疾人文化公民权。

854. 在此，巴西政府将从《经济、社会、文化权利国际盟约》第 15 条所述观点出发，更具体地涉及科学和技术领域问题。

855. 《巴西宪法》还把科学、艺术和技术方面的发明创造列为国家文化遗产的一部分。此外，它还规定人人有权享有良好生态平衡的环境。因此，它赋予各个政府部门保护这些资产的下列职责：（一）以任何形式保护环境和治理污染；（二）保护森林、植被和野生动物；（三）记录、监督和管理领土范围内水和矿物资源的勘探和开发权的授予情况。它还规定将各级政府的权限范围包括制定以下方面的法律：（一）自然保护和土壤与自然资源的保护、环境保护和污染控制；（二）保护旅游胜地和自然遗产景观；（三）对环境和具有旅游及景观价值的资产和权利造成损害应负的责任。巴西环境和自然资源协会具有保护环境和监督其使用的管辖权。

856. 在宪法一级，国家有义务开展技术研究，寻找解决巴西及其生产制度的发展中遇到的问题（第 218 条）。了解科学也是《巴西宪法》第 23 条所包含的一项权利，为此，国家负责提供必要的条件。巴西政府一直在努力克服这一领域存在的许多不足之处，对基础科学给予高度优先地位，支持开办培训班和提供科学产出所需的条件和手段。政府通过向政府管理的研究实体进行预算拨款对这些活动提供经费，并对向这一领域投资的公司给予奖励。

857. 为了促进科学进步信息的传播，科学技术部目前正在开展一系列的活动，其中包括多年期计划（2000-2003 年）项下的下列活动：

- （a） 鼓励传播科技成果信息；
- （b） 制订和宣传科技指标；
- （c） 加强国家科学技术信息系统。

858. 在报告的准则中，委员会明确指出，它很想了解为了防止将科学技术成果用于与充分享受包括生命权、健康权、个人自由权利、隐私权和类似权利在内的所有人权相违背的目的而采取的措施。

859. 在本报告的其他部分，巴西政府对好几个方面做出了评论。这里要强调的是，巴西是通过立法和政府采取行动来协同保障这些权利的，而不是对正当的言论、研究和利用科学技术成果的自由施加

限制。然而，国家必须通过管理当局行使权力，以便在个人自由与尊重人权两方面保持适当平衡。比如，这里值得一提的是，国家有权管辖巴西境内有关遗传物质的研究和利用，并有权控制威胁生命和生命质量或环境的技术、方法和物质的产出、销售和使用。

860. 就科学、文学或艺术产出而言，巴西建立起一个完整的框架，其宗旨不仅在于保护物质利益，而且还要对精神方面加以保障。《巴西宪法》第 5 条第 27 和第 28 款对作者权利予以保障，具体的法律也对此做出了规定，其中确认了作者的精神和物质权利。在对《巴西刑法典》做出修订和签署了关于这一问题的国际公约之后，第 9610 号法于 1998 年 2 月 19 日获得批准，从而对 1973 年 12 月关于作者权利的巴西立法（第 5988 号法）作了最新修订。

861. 作为作者的基本保障和权利的一部分，《巴西宪法》赋予其继承人使用、出版或复制其作品的专有权利。此外，宪法规定了以下方面的保护：团体表演中的个人作品；复制人的声音和肖像，包括在体育活动中的声音和肖像；以及与行为者及其各自的工会和协会一道监督对作者参与创作的作品的经济利用的权利。同样，根据巴西的社会利益和技术与经济发展情况，除了保护工业发明创造、商标和品牌、公司名称以及其他区别标识的所有权外，还赋予工业发明人临时使用的特权。1996 年通过巴西新的《工业产权法（1996）》和《作者权利法（1998）》批准了这种宪法保障，它们订正和修改了关于知识产权的一般法律规定。

862. 新的《工业产权法》赋予国家工业产权协会的职责是：在巴西全国范围内执行有关工业产权的规则和标准，并决定是否签署、批准或退出有关工业产权的公约、条约、盟约和协定。

863. 知识产权是对巴西经济越来越重要的一个问题，而且开辟了一个进入国际社会的通道。国家工业产权协会目前正寻求通过加快现代化进程和分散其活动的办法，成为一个促进巴西的工业和技术政策的日益强有力的工具。协会的一个主要目标是更加积极主动地对待其服务对象，高度重视创新和满足新的需求。因此，协会一直在通过具体的方案提供有关其永久收藏品和技术信息，这些信息储存在公司、政府实体和其他人提交的 2 400 多万份专利文件中。

864. 为了实施巴西关于作者权利的法律，1997 年成立了中央版税征收和分配局。1998 年，这一实体征收的资金额达到约 7 700 万美元。需要强调指出的是，确保遵守《巴西作者权利法》是十分困难的，因为对这样一个大洲规模的国家进行检查，现有的人力十分有限。

865. 通过采取宪法一级的措施对科学和文化的保护、发展与传播给予支持，这些措施涉及教育系统和传播媒介。根据《巴西宪法》第 218 条的规定，国家应当优先注重基础研究，而技术研究应当主要着力于寻找解决巴西存在的问题的办法以及促进国内和地方生产制度的发展。因此，国家负责支持科学、研究和技术领域的人力资源培训工作，并为这些活动的开展提供特殊的条件。这样，各州就可以把其预算收入的一部分分配给支持研究的政府实体。

866. 按照《巴西宪法》的规定，联邦政府负责管理一系列创造了许多科技成果的高等教育机构。

此外，它还规定鼓励公司投资进行研究和技术开发，进行人力资源培训；提高专业教学人员的价值；为政府管理的教育系统引入职业计划，规定工资起点，并且只有在考试和文凭的基础上通过公开竞争的人才允许进入教育系统；对联邦政府管理的所有机构采取统一的法律制度。

867. 还需要强调指出的是，在政府一级，对科学技术成果进行奖励基本上属于两个政府实体的责任：国家科学研究委员会和 CAPES，其 1998 年的预算总额约为 9.37 亿克鲁塞罗。它们行动的重点是培训人力资源、支持研究和传播科学知识。

868. 在研究人员培训领域，这两个机构支出了约 6 亿克鲁塞罗的助学金。通过资助研究项目、给予研究人员报酬和向研究中心划拨资金来鼓励进行研究。此外，由于出现了向主要与联邦实体合作的大学一级教育机构提供支持的基金会，向科学技术和人力资源培训领域提供新的支助已经变得可行。传播知识通过这些实体确定的以及大学机构通过其出版社确定的具体融资方式进行。

869. 《巴西宪法》再次保障科学研究和创作的自由，其第 5 条规定了关于智力、艺术、科学和通信活动的言论自由，不受检查，也无须特许。宪法第 206 条在一定程度上重申了这一理念，规定保障教学、研究和传播思想、艺术与知识的自由。

870. 同样，交流科学、技术和文化方面的信息、意见与经验的自由也作为一项公民的基本权利通过《巴西宪法》加以保障。巴西政府认为，必须向经济、社会和文化权利委员会强调指出的是，《巴西宪法》第 5 条重视关于该国际盟约缔约国编写报告指南中所反映的关切事项。因此，《巴西宪法》对政府和社会都规定了适用的条件，确保智力、艺术和科学活动方面思想及言论的表达以及通信符合保障隐私和私人生活以及个人的良好声誉不受侵犯的需要，不受检查，并保障在受到侵犯时获得物质或精神损害赔偿的权利。

871. 与此同时，还保障人人都有依照依法规定的专业资格条件从事任何类型的工作、手艺或职业的自由，人人都可以获得信息，并在因职业理由必要时，对来源的保密性给予必要的保护。

872. 根据请求，文化部会在一些项目的赞助下在许多不同方面对文化协会提供支助。因此，全巴西 152 个市级项目都得到国家文化基金的支持。该基金还承担了在其中设有文化中心和安装了设备的建筑物的维修费用，向社区捐资开辟了旨在活跃这些社区文化生活的场所。这些文化中心本着高度重视恢复建筑物的历史价值的思想开展活动，因此，这些投入也促进了巴西文化遗产的保护工作。

873. 对国际科学和文化活动的支持反映在与许多国家签订的数不清的教育交流协定之中，其中规定巴西政府兴办的大学可招收外国学生，而巴西的学生也可以修习外国大学的课程。在毕业生和研究生一级，CAPES 和国家科学研究委员会管理着支持留学的助学金方案。在科学研究领域，巴西签署了双边合作协定，并于 1998 年成为 17 个国际科学技术专业实体的成员。巴西还与 46 个与科学技术领域相关的外国实体签署了协定。

874. 巴西政府认为国际援助具有十分重要的意义。特别通过公司和资本的国际化，新知识、专门

知识、专门技能和技术的发展跨越了国家和文化界限。研究的性质本身就是国际化的。巴西政府因此认为，鼓励技术转让，支持通过各大学、许多不同研究实体理事会以及其他相关组织开展基础和战略性科学研究具有重要意义。许多机构都一直在参加这一进程，其中包括国家科学研究委员会、EMBRAPA、EMATER、国家工业联合会、IBICT 和研究与项目融资机构。所有这些实体都为在巴西经营的微型、小型和中型企业以及巴西公司开展研究和进行传播开拓了大量机会。尤其值得一提的方案是英才中心支助方案，该方案对于鼓励研究和加强促进科学与技术研究的有效监测系统具有十分重要的意义。

875. 各大学、研究中心、专门机构、政府开办的企业和私营公司以及中小型企业均可开展科学和技术研究活动，但在许多情况下，对于社会的许多不同部门来说，需要通过建立伙伴关系以及国际援助和合作方案来加强联网和联系。巴西政府极为重视国际合作方案，其中包括巴西在逐步发展专有技术、专门知识和专门技术方面不具有比较优势的活动。

876. 援助的主题包括：联合研究和技术开发项目；科学和技术交流以及培训与取得资格的活动；扩大与有关国家中专门从事基础与应用科学研究的机构的方案、项目和相互理解；举办有各国研究人员参加的代表大会、会议、研讨会、讲习班等；科学和技术信息交流。

877. 在这种援助涉及到联合创造和合作的情况下，常常会出现有关知识产权的问题。这些问题除适用双方均为签署方的国际协定外，通常根据巴西法律以及有关其他各方的法律要求在这些项目和方案的框架内加以解决。

注

¹ 巴西应用经济研究所。

² 《巴西联邦宪法》中提及人权的条款：

第一条

巴西联邦共和国由各州、市和联邦区牢不可破的联盟组成，是根据法治原则组成并建立在以原则基础上的一个民主国家：

- 一、 主权；
- 二、 公民权；
- 三、 人/人身的尊严；
- 四、 劳动和自由企业的社会价值；

五、 政治多元化。

单独一段 - 一切权力来自人民，人民通过选出的代表或者直接依照宪法行使权力。

第 3 条

巴西联邦共和国的基本目标：

- 一、 建设一个自由、公平和相互支持的社会；
- 二、 保障国家发展；
- 三、 消除贫穷和低于标准的生活条件，减少社会和地区不平等现象；
- 四、 增进所有人的福利，不因出身、种族、性别、肤色、年龄而产生偏见，也不存在任何其他歧视形式。

第 4 条

巴西联邦共和国的国际关系受以下原则支配：

- 一、 国家独立；
- 二、 注重人权；
- 三、 人民自决；
- 四、 不干涉；
- 五、 国家平等；
- 六、 捍卫和平；
- 七、 和平解决争端；
- 八、 拒绝恐怖主义和种族主义；
- 九、 各民族之间为人类的进步开展合作；
- 十、 提供政治庇护。

单独一段 - 巴西联邦共和国应当谋求拉丁美洲人民的经济、政治、社会和文化融合，进而组成拉丁美洲国家共同体。

第 5 条

法律面前人人平等，毫无差别。保障巴西人和居住在巴西的外国人享有以下不可侵犯的生命、自由、平等、安全和财产权利：

- 一、 男人和女人享有和承担本宪法规定的同等权利与义务；
- 六、 良心和信仰自由不可侵犯。保障宗教团体自由表达信仰，以及他们修行和礼拜场所受到保护的合法权利；
- 七、 根据法律条款规定，在民事和军事集体关押机构中提供宗教援助得到保障；
- 八、 任何人均不得因宗教、哲学或政治信仰而被剥夺任何权利，除非他们援引其信仰是为了免除其应负的法律义务，并拒绝履行法律规定的其他义务；
- 九、 智力、艺术、科学和通信活动受言论自由权保护，不受检查或特许；
- 十、 个人隐私、私人生活、荣誉和肖像不受侵犯，并保障由于其受到侵犯而获得财产或精神损害赔偿的权利；
- 十一、 家是个人不可侵犯的庇护所，任何人未经居室主人同意均不得入内，但以下情况除外：为“作案现场”或发生灾难或试图救险或根据法院命令在白天进入；
- 十二、 通信电报、数据和电话交谈的秘密不受侵犯，但在后一种情况下，根据法院命令，在刑事诉讼期间在法律规定的情况下和以法律规定的方式进行刑事侦查或查明事实的目的除外；
- 十三、 依照有关职业资格的法律，可自由地从事任何工作、行业或职业；
- 十四、 保障所有人了解信息的权利；只要职业活动需要，应当保障对来源进行保密；
- 十五、 在和平时期，人们均可在巴西境内自由迁徙，任何人均可根据法律规定的条件进入巴西境内、在其中逗留或携带其财物离开；
- 十六、 无论是否经过授权，任何不携带武器的人可在对公众开放的场所举行和平集会，只须向有关当局事先发出通知并且不破坏先前在同一地点召集的另一次集会；
- 十七、 充分保障合法目的的结社自由；禁止进行准军事目的的结社；
- 三十七、 不得设立审判特殊案件的任何法庭或法院；
- 四十一、 法律将处罚企图破坏基本权利和自由的任何歧视行为；

四十二、根据法律规定，种族主义行径是一种不能保释、没有时效并应处以监禁刑罚的罪行；

四十三、实施酷刑、非法贩运麻醉品和相关药物、恐怖主义和被定为重罪的罪行均应被视为不能保释、不得宽恕或赦免的罪行。事前从犯、一级或二级主犯以及在预防犯罪方面犯有失职罪的人均应受到惩处。

四十七、禁止处以以下刑罚：

(a) 死刑，但根据第 84 条第 19 款正式宣战时除外。

(c) 苦役；

(d) 流放；

(e) 酷刑。

四十九、保障囚犯的身体安全和精神健全：

第 1 款：规定基本权利和保障的条款立即适用；

第 2 款：本宪法所述的权利和保障不排斥宪法所采纳的法律制度和原则或巴西联邦共和国为缔约方的国际条约所产生的其他权利和保障。

第 6 条

本宪法规定的社会权利有：受教育权、健康权、工作权、休息权、安全权、社会保障权、母亲和儿童受保护权和贫困受援助权。

第 7 条

除旨在提高城乡工人社会地位的权利外，城乡工人还有以下权利：

- 一、除其他权利外，根据确定解职费的补充法律，不受任意解雇或无正当理由解雇的就业权利；
- 二、在非自愿失业的情况下的失业保险；
- 三、解职费基金；
- 四、依法确定的全国统一的最低月工资，能够满足工人及其家人在住房、食品、教育、健康、休息、衣服、卫生、交通和社会保障方面的基本需求，并作定期调整以维持其购买力。这种月工资不得用作任何目的的一个指数；

- 五、 与所从事工作的强度和复杂程度相称的底薪；
- 六、 工资不减少，但根据集体协议或契约确定的除外；
- 七、 对于接受可变工资的人而言，工资不得低于最低标准；
- 八、 年底得到相当于一整个月工资或养恤金的年度奖金；
- 九、 夜班工作应得到多于白天工作的报酬；
- 十、 依法获得工资保护：故意克扣工资是一项重罪；
- 十一、 不论收入如何，分享公司利润或成果的权利，以及在特殊情况下按照法律规定参与公司管理的权利；
- 十二、 对其受扶养人的家庭补助；
- 十三、 正常工作时间每天不超过八小时，每周不超过四十四小时；选择办法包括补偿加班时间或减少工作日，由集体谈判或合同决定；
- 十四、 连续轮班的工作采用六小时工作日制度，除非通过集体谈判另行确定；
- 十五、 工资照付的周假，最好安排在星期天；
- 十六、 加班工资至少高于正常工作报酬 50%；
- 十七、 带薪年假，薪金标准至少比正常薪资高出三分之一；
- 十八、 休产假不失去工作和工资，产假期间为一百二十元；
- 十九、 根据法律确定的条件休陪产假；
- 二十、 通过采取法律规定的具体鼓励措施保护妇女劳动力市场；
- 二十一、 至少提前三十天发出解雇通知；按照法律规定，这种通知必须与任职时间长短相称；
- 二十二、 通过强制执行健康、卫生和安全标准减少与职业有关的危险；
- 二十三、 依照法律规定，艰苦、肮脏或危险工作享受额外报酬；
- 二十四、 退休后领取退休金；
- 二十五、 对在托儿所和学前设施中从出生到六岁的儿童和受扶养人免费提供援助；

二十六、承认集体谈判协议和契约；

二十七、法律规定的自动装置保护；

二十八、雇主支付职业事故保险，但不排除雇主在出现恶意或过失的情况下承担赔偿责任；

二十九、就由于雇用关系所欠的金钱提起诉讼的时效期限：

(a) 城市工人为五年，直到雇用合同终止后两年；

(b) 农村工人直到合同终止后两年；

三十、禁止因性别、年龄、肤色或婚姻状况而出现工资、职务和雇用标准方面的差异；

三十一、禁止对残疾工人在工资和雇用标准方面进行歧视；

三十二、禁止在体力、技术和脑力劳动之间或各职业之间进行区分；

三十三、禁止让不满十八岁的未成年人从事夜班、危险或不健康的工作，并禁止不满十四岁的未成年人从事任何工作，但学徒除外；

三十四、有长期雇用合同的工人与临时工享有同等权利。

单独一段：除受社会保障系统保障的权利外，佣仆人还享有第四、六、八、十五、十七、十八、十九、二十一和二十四款所述权利的保障。

第 8 条

所有人均可自由参加专业协会或工会：

- 一、法律不得要求国家授权成立工会，但在主管机构登记工会的权限除外；政府不得干涉或干预工会的工作；
- 二、由工人或雇主确定，每个地区只允许存在任何一级代表一个职业或经济类别的工会；这样的地区所覆盖的面积不得小于一个市的面积；
- 三、工会负责维护上述职业团体的集体或个人权益，包括法律或行政争议；
- 四、工会大会应当确定工会会费，某些特定职业的会费必须从工资单上扣除。这笔款项将用于支持由各类工会组成的联合会系统，而不论法律对会费如何规定；
- 五、不得要求任何人加入工会或继续成为工会会员；

- 六、 集体劳资谈判必须有工会参加；
- 七、 已退休的工会会员在工会选举时有权投票并成为候选人；
- 八、 已成为工会会员的雇员自其登记成为工会干事或代表之时起，不得解雇。如果当选，即使作为替补，在其任职期限届满后一年内不得解雇，除非犯下了法律规定的严重罪行。

单独一段：在适当顾及法律规定的条件的情况下，本条的规定适用于农村工会组织和渔业界的工会组织。

第 9 条

保障罢工权。工人负责就行使该权利的可行性和所捍卫的权益做出决定。

第 1 款：法律应当就必要的服务或活动以及就必须满足的社区紧迫需要做出规定；

第 2 款：凡滥用上述权利的，其责任人应当受到法律处罚。

第 10 条

保障劳资双方在其职业或社会保障权益成为讨论和决定对象时有参加政府机构附属的合议机构的权利。

第 11 条

保障有 200 人以上工人的公司雇员有权选举一名劳方代表，专门促进与资方进行直接谈判。

第 34 条

除下列事项外，联邦政府（联盟）不得干预各州或联邦区的事务：

- 七、 确保遵守下列宪法原则：

- (b) 个人权利。

第 196 条

享有健康是每个人的权利和国家的义务，它通过社会和经济政策加以保障。这种政策旨在减少疾病和其他危险，并确保普遍平等地参与促进、保护和恢复健康的活动和享受其服务。

第 205 条

教育是所有人的权利和国家及家庭的义务，应当通过全社会的合作加以促进，以实现个人的充分发展，做好行使公民权的准备并取得工作资格。

第 215 条

国家应当确保人人可以充分行使其文化权利和了解国家文化渊源的机会。国家还应当支持和鼓励欣赏和传播各种文化表现形式。

第 1 款—国家应当保护基层文化、印第安文化和巴西黑人文化以及参与促进巴西文明的其他群体文化的各种表现形式。

第 217 条

国家负责鼓励开展正规和非正规的体育活动，这是每个人的一项权利并适当顾及：

第 218 条

国家应当促进科学发展、研究和技术专门知识。

第 220 条

按照本宪法的规定，以任何形式、方法或媒体表达思想、创作、言论和信息不受任何限制。

第 225 条

人人有权享受生态平衡的环境。环境是所有人分享的财富，对于健康的生活质量必不可少。政府和社会都有义务为当代和子孙后代保护和维护环境。

第 227 条

家庭、全社会和国家有责任确保绝对优先考虑儿童和青少年的生命权、健康权、获得营养权、受教育权、闲暇权、职业培训权、文化权利、尊严、尊重自由和家庭及社区生活权，并保护他们不受一切形式的忽视、歧视、剥削、暴力、虐待和压迫。

第 228 条

十八岁以下的未成年人不得承担刑事责任，也不受任何特别法律规章的约束。

第 231 条

确认印第安人的社会组织形式、习惯、语言、宗教信条和传统，以及他们对传统占有的土地的原始权利，而联盟在保护并确保尊重他们所有的财产的同时，有责任对这些土地进行划界。

第 232 条

印第安人及其社区和组织依法有权成为诉讼当事方，以捍卫他们的权益；公共部将成为所有这类案件程序方面的一部分。

³ 公共部是巴西独有的一种机构——由检察官组成的第四种权力部门。

⁴ 该法一旦通过，1943 年 5 月 1 日第 5452 号法令所载的《巴西综合劳工法》在作以下改动后生效：

“第一节

期间、工作条件和对妇女的歧视

第 373A 条 除旨在纠正影响妇女进入劳动场所的扭曲现象的法律规定和劳动契约中商定的某些说明外，以下做法属于非法：

- 一、 登载或促使登载提及性别、年龄、肤色或家庭状况的雇用广告，除非工作的性质显然有此要求；
- 二、 以性别、年龄、肤色、家庭状况或怀孕状况为由拒绝雇用或提升或提出解雇某人，除非明显不适合该工作的性质；
- 三、 把性别、年龄、肤色或家庭状况作为给付报酬进行职业培训和获得职业晋升机会的决定因素加以考虑；
- 四、 为雇用或续用员工的目的要求提供表明不育或怀孕状况的证明或进行体检；
- 五、 以性别、年龄、肤色、家庭状况或怀孕状况为由阻止参加公务员考试或进入私营公司，或就其批准和登记制订主观标准；
- 六、 让雇主或其下属对女雇员或职工进行贴身搜查。

单独一段：本条的规定不妨碍采取临时措施，以制定男女平等政策，尤其是旨在纠正影响职业培训、工作机会和妇女一般工作条件方面的扭曲现象的政策。”

“第 390A 条 （被否决）。 ”

“第 390B 条 由政府机构、雇主自己或任何职业培训实体开办的劳动力培训班应向男女雇员开放。”

“第 390C 条 男女雇员相加超过一百人的公司应当向雇员提供特别的职业奖励和先进的培训方案。”

“第 390D 条 (被否决)。”

“第 390E 条 公司可以与职业培训组织、民间团体、合作组织、公共团体和实体或工会团体建立协作关系，也可以签署协议以发展共同的事业，从而实施鼓励妇女工作的项目。”

“第 392 条……

§ 4. 保障雇员在其工资和其他权利不受影响的情况下在怀孕期间享有以下权利：

- 一、 保障由于健康原因移交工作职责的妇女有权在返回工作岗位后重新履行其以前的职责；
- 二、 请假至少 6 次看医生所需时间和进行补充体检的权利。”

“第 401A 条 (被否决)。”

“第 401B 条 (被否决)。”

行政部门根据《联邦宪法》第 66 条 1 款，以 1999 年 5 月 26 日第 673 号咨文的形式发出了对该法案的部分否决咨文，否决理由如下：

听取了司法部的意见，该部认为，以下全文转载的第 390A 条、第 390D 条、第 401A 条和第 401B 条应予以否决：

“第 390A 条 如果解雇工人是以侵犯男女职业平等和机会均等原则为由提起诉讼的结果，则此种解雇被认为无效。”

对这一否决所作的解释如下：当工人提起指称遭到歧视的诉讼时，解雇该工人被认为无效。这种解雇的无效产生出工作保有权，这与《联邦宪法》第 7 条第一款的规定是相反的，该款并不允许把保有权作为一项通则，此外，如上所述，这项命令将鼓励人们把诉讼作为实现工作保有权的预防手段。这终究会产生一种与人们希望相反的效果，即不但不会保护妇女，反而会导致对雇用妇女做出更大的限制。如此说来，由于该规定并未确定准确的保有期间，而且具有一般性，该规定被认为是违宪的，因而应当予以否决。

“第 390D 条 如果雇用关系因歧视行为而被中断，雇员可以在以下两方面做出选择：

- 一、 得到重新接纳，并对整个解雇期间做出充分补偿，即支付应付报酬加上金钱补偿以及法律规定的额外利息；
- 二、 收到解雇期间的双倍报酬，加上金钱补偿和法律规定的额外利息。

行政部门在解释其否决咨文时援引了涉及这一问题的法律。该规定只不过是目前有效的第 9029/95 号法第 4 条的翻版（请见 1995 年第 111 号公约所附备忘录）。这种情况无视第 95/98 号补充法律第 7 条第四款的规定，该款禁止同一事项由一种以上的法律加以规范。而这一法案既未打算取代第 9029/95 号法，也未明确废止它，因此，上述规定应当予以否决，因为它提出性质雷同的多项法令从而违背了公共利益。”

“第 401A 条 以下歧视行为属于犯罪：

- 一、 对要求绝育或怀孕状况进行测试、检查、鉴定意见、裁定、证明、声明或任何其他程序；
- 二、 雇主采取构成以下行为的任何措施：
 - (a) 引诱或怂恿进行遗传绝育手术；
 - (b) 鼓励生育控制。这并不妨碍公共或私营机构根据单一保健系统的标准提供计划生育咨询或服务；

刑罚：一至两年监禁并处罚金。

单独一段：认定应对本条所述犯罪承担责任的人有：

- 一、 雇主本人；
- 二、 劳动法规定的雇主的法定代理人；
- 三、 通过委派或直接授权方式选派到直接或间接提供公共行政服务的公共机构和实体以及（或）联邦政府、各州、联邦区和各市任何权力部门所属基金会的负责人。”

行政部门以上述理由表决了该条款，因为它认为，第 9029/95 号法律第 2 条已对此事做出了规定。此外，它还认为，这样的条款会促使在《综合劳工法》中适当地加入一项罚则，而这是与第 95/98 号补充法律第 7 条第二和第四款的规定相违背的，这些条款禁止单项法律处理不同的问题，如把刑法事项加到劳动法中。应当指出的是，针对工作或劳动组织的犯罪是与劳动法相关的一个问题，应在刑法典而不是《综合劳工法》中加以论述。因此，该条款由于违背了公共利益而应当予以否决。”

“第 401B 条 在不损害上条规定的情况下，本《综合劳工法》第 373A 条、第 390A 条、第 390B 条、第 390C 条、第 390D 条、第 392 条第 4 款规定的犯罪人应受到以下处罚：

一、处以雇主所付最高工资十倍的行政罚款；累犯加罚 50%；

二、禁止向正式金融机构寻求贷款或融资。”

否决理由：根据行政部门的说法，第 9029/95 号法律第 3 条对此问题已经做出了规定，与对上述条款所作的解释一样，这就是该条款由于违背公共利益而被否决的理由。

⁵ 临时措施是 1988 年《联邦宪法》所载的一种法律手段，它具有法律效力。尽管共和国总统可以发布这种临时措施，但它们必须立即提交国会，以便在 30 天的时限内转变成法律。如果临时措施未转变成法律，就必须每月重新发布一次。

⁶ 第 5 条第十七至第二十条：

十七、合法目的的结社自由受到充分保护，但禁止准军事性质的结社；

十八、结社和依法组织合作社无需授权，并禁止国家对其活动进行干预；

十九、只有通过要求首先改变已决事项的合法判决才能强制解散结社或中止其活动；

二十、不得强迫任何人成为或继续成为成员。

⁷ 第 8 条 根据以下规定，专业协会或工会享有自由：

一、法律不得要求成立工会须有国家授权，但在主管机构登记除外。禁止政府机构干预和干涉工会的组成。

⁸ 第 8 条：

二、禁止有关工人或雇主在同一地域范围内任何一级建立一个以上的代表某个专业或经济类别的工会，同时，工会地域范围不得小于一个县的范围；

四、工会大会应确定会费事项，在涉及一个职业类别时，会费将从工资单上扣除，以支付有关工会代表联盟系统的支出，而不论法律对会费如何规定。

⁹ 第 9 条 介绍性条款：罢工权受到保障，并由工人决定申请罢工的时机和打算通过罢工捍卫的利益。

¹⁰ 1989 年 6 月 28 日第 7783 号法律第 10 条：

一、水处理和供水；电力、燃气及燃料的生产和销售；

二、住院医疗护理；

三、药品和食品的经销和零售；

四、殡仪馆；

五、公共交通；

六、污水和垃圾的收集与处理；

七、电信；

八、放射性物质、核设备和核材料的储存、使用与控制；

九、有关基本服务的数据处理；

十、航空交通管制；

十一、银行结算。

¹¹ 部分统计数据用来调查与集体保险的理论和计算有关的问题。

¹² 然而，值得一提的是，出生时预期寿命不能单独加以考虑，因为这一指标受到巴西目前仍很高的婴儿死亡率的严重影响。正如在正文中会看到的那样，这一分析结果还必须补充以额外预期寿命或更高龄存活率这一指标。

¹³ 临时工人类别包括装卸工，特别受益人类别包括农业生产者、收益分成的佃农、农业合伙人和佃农，以及在家庭经营系统中工作的渔业技工（第 3048/99 号法令）。

¹⁴ 福利金支出占国内生产总值的比率考虑了全国社会保障协会支付的所有社会保障和福利金。

¹⁵ 对第 29 条提出保留。

¹⁶ 论述儿童加入劳动大军的决定因素的文献指出了五种主要情况：（1）儿童加入劳动大军的比例——被理解为特定年龄段被雇用或找工作的未成年人相对于同一年龄段儿童总数的比例——随年龄的增加而增大，而且男孩的比例大于女孩的比例；（2）这一比例在黑人或穆拉托人中较高；（3）儿童的参与率随家庭收入水平的上升而下降；（4）农村地区未成年人的参与率高于城市地区未成年人的参与率；（5）最后，就巴西大都市区而言，南部和西南部比北部和东北部的参与率高。

¹⁷ 该项研究不包括北部地区。

¹⁸ 在巴西按种族进行分类的问题值得认真关注，因为它掩盖了偏见，而且常常歪曲了民族的现实情况。目前正在开发一种更为复杂和精确的数据收集和统计分析系统，该系统将有助于对情况做出更现实的判

断。与巴西种族问题有关的数字对于打击种族主义和种族歧视也十分重要。

¹⁹ G.T.第 4 号《国家住房政策》。

²⁰ 从 1998 年 IPED 题为“土地使用管理和城市扩大的分离倾向”的研究报告中摘取的例子。

²¹ 以 1998 年全国住户抽样调查的数据为基础做出的估计数。应当强调指出的是，这项调查并未收集关于朗多尼亚、阿克里、亚马孙、罗赖马、帕拉和阿马帕各州农村地区的资料。

²² 1998 年全国住户抽样调查的数据表明，15-19 岁年龄段人口的文盲率为 4.8%，20-24 岁年龄段年轻人的文盲率上升到 6.2%，25-29 岁年龄段的文盲率达到 7.7%，30-39 岁年龄段的这一比率达到 10.1%，40-49 岁年龄段为 14.0%，50 岁（含）以上人口的文盲率则达到了 29.9%。

²³ 从 1970 年至 1998 年，15 岁（含）以上年龄段人口的文盲率下降了 58.9%。15-19 岁年龄段年轻人的文盲率下降了 80.2%，20-24 岁年龄段人口的文盲率下降了 76.6%，而 40-49 岁年龄段的文盲率下降了 63.6%，50 岁（含）以上人口的文盲率则下降了 38.2%。

²⁴ 应用经济研究所根据 1999 年人口普查所作的预测。

²⁵ 试比较教育和文化部发布的高等教育普查数据。

²⁶ 除了旨在满足其他福利要求的措施（学校伙食、校车、学校保健等）外，其他措施都旨在改善教学条件，如：（一）教材分发、教学材料和设备；（二）重新制订课程安排；（三）改变管理方法；以及其他。

²⁷ 对这一方面的支出进行分析并考虑到巴西国内生产总值情况，这一领域的支出约相当于 1995 年 4.3% 的国内生产总值。把这一结果与拉丁美洲其他国家加以比较之后，费尔南德斯等人指出，尽管巴西在教育领域的福利费用×国内生产总值达到拉丁美洲的最高份额，但它仍然排在第六位，位于哥斯达黎加（5.4%）、巴拿马（4.9%）、厄瓜多尔（4.6%）、墨西哥（4.5%）和玻利维亚（4.4%）之后。

²⁸ 巴西是一个由不可分割的州、市区和联邦区联盟组成的联邦共和国。巴西 1988 年的宪法规定，联邦政府、各州、联邦区和各市区应共同努力组织其教育系统，并规定各级政府对这些系统的具体管辖领域。因此，政府对教育的责任在非专属性优先权的基础上分工如下：早期幼儿教育由各市区负责；基础教育归各州、联邦区和各市区负责，高中教育由各州和联邦区负责；高等教育由联邦政府和各州负责。

²⁹ 联邦政府负责如下事项：协调国家计划的制订工作；就教育系统的发展向各州、联邦区和市区提供技术和财政援助，并最优先发展义务教育。此外，教育和体育部建立了一个联邦机构网，其中包括大学、提供高等教育的独立机构、技术学校、农学院和技术教育中心，同时还监督私营高等教育网络的工作。

³⁰ 联邦教育网络向 11 万学生提供服务，并且由主要位于农村地区的 43 所农学院、主要位于大州首府

为工业和服务部门服务的 19 所技术学校以及它们政府的 36 所分散的教育单位组成。

³¹ 民间团体关于巴西遵守《经济、社会、文化权利国际盟约》情况的报告，第 121 页及以下各页。

³² 逃奴寻求避难的场所。

³³ 这其中包括相对较大的城镇，如塞古鲁港，以及较小的城镇，如 Arraial D' Ajuda, Trancoso 和 Cabrália。

³⁴ 从“家庭组”的角度来看，残疾人及其家人可能有大约 6 000 万人。有必要再次强调以下事实，即目前正在进行的全国人口普查第一次采用了一套能进行更精确评价的方法。

.....