

DIREITOS HUMANOS  
NA BAHIA: SITUAÇÃO,  
MONITORAMENTO E  
PERSPECTIVAS 2001-2006

SEI

89

*Série Estudos e Pesquisas*

publicações  
 **SEI**

SALVADOR  
2011

Governo do Estado da Bahia

Jaques Wagner

Secretaria do Planejamento

Zezéu Ribeiro

Secretaria da Cidadania, Justiça e Direitos Humanos

Almiro Sena

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

José Geraldo dos Reis Santos

Diretoria de Estudos da SEI

Edgard Porto

Ficha Técnica

Coordenação Editorial

Cesar Vaz de Carvalho Junior (SEI)

Equipe Rio

Neide Lopes Patarra (Coordenação)

Paulo de Martino Jannuzzi

Pesquisadores responsáveis

Débora Santana de Oliveira

Leonardo de Carvalho Silva

Assistentes

Baiena Feijolo Souto

Wilmer Lázaro de Miranda

Equipe Bahia

Cesar Vaz de Carvalho Junior

Marlene Araújo Hurst

Paulo Sergio Hermida Gonzalez

Coordenação de Biblioteca e Documentação

Normalização

Raimundo Pereira Santos

Coordenação de Disseminação de Informações

Ana Paula Porto

Editoria-geral

Elisabete Cristina Teixeira Barretto

Revisão

Luis Fernando Sarno (Linguagem)

Aline Santana, Diana Chagas (Padronização e Estilo)

Editoria de Arte

Nando Cordeiro

Design Gráfico

Elisabete Cristina Teixeira Barretto

Julio Vilela

Editoração

Agapê Design

Parceria

Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE)/IBGE – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI) e Superintendência da Secretaria da Cidadania, Justiça e Direitos Humanos (SUDH) do Estado da Bahia

Apoio

Fundação Ford – Programa de Atividades em Direitos Humanos – ENCE/IBGE – ANPOCS 2007-2008

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Direitos humanos na Bahia: situação, monitoramento e perspectivas 2001-2006. – Salvador: SEI, 2011. 100 p. il. (Série estudos e pesquisas, 89).

ISBN 978-85-85976-93-4

I. Direitos humanos – Bahia. I. Título. II. Série

CDU 341.231.14 (813.8)





## ■ SUMÁRIO

9	INTRODUÇÃO
13	PARTE I
13	<b>DIREITOS HUMANOS TRAJETÓRIA HISTÓRICA, CONCEITOS, MENSURAÇÃO E COMPROMISSOS</b>
15	<b>DA EMERGÊNCIA DOS DIREITOS HUMANOS ENQUANTO DIREITOS HISTORICAMENTE FORMULADOS À SUA UNIVERSALIZAÇÃO</b>
	<i>Neide Lopes Patarra</i>
	<i>Débora Santana de Oliveira</i>
15	INTRODUÇÃO
18	CONCEPÇÃO GERACIONAL E O PRINCÍPIO DA INDIVISIBILIDADE, UNIVERSALIDADE E INTERDEPENDÊNCIA DOS DIREITOS HUMANOS
18	<b>A concepção geracional dos direitos humanos</b>
19	DA FRAGMENTAÇÃO À INDIVISIBILIDADE
22	A CRIAÇÃO DO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS, A REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL (RPU) E OS INDICADORES
23	REFERÊNCIAS
25	<b>O PROCESSO DE INSERÇÃO DO BRASIL NA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS E OS MARCOS JURÍDICOS NORMATIVOS NACIONAIS</b>
	<i>Neide Lopes Patarra</i>
	<i>Débora Santana de Oliveira</i>
25	INTRODUÇÃO
27	OS MARCOS LEGAIS BRASILEIROS: A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O PNDH, OS ESTATUTOS E A PLATAFORMA DHESCA BRASIL
27	<b>A Constituição Federal</b>
28	<b>O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH)</b>
28	<b>Os estatutos</b>
28	<b>A Plataforma DHESCA Brasil</b>
29	REFERÊNCIAS
31	<b>POR UM SISTEMA DE INDICADORES EM DIREITOS HUMANOS – ESTRUTURAÇÃO E MONTAGEM</b>
	<i>Débora Santana de Oliveira</i>
	<i>Paulo de Martino Jannuzzi</i>
31	INTRODUÇÃO
32	ESTRUTURAÇÃO E OBJETIVO DO SISTEMA DE INDICADORES
33	ESCOPO E DIMENSÕES CONTEMPLADAS
34	INDICADORES NA LÓGICA PROCESSUALISTA
37	<b>VIOLÊNCIA LETAL SOB A ÓTICA DOS DIREITOS HUMANOS</b>
	<i>Leonardo de Carvalho Silva</i>
37	INTRODUÇÃO
38	O DIREITO À VIDA NA PAUTA DOS DIREITOS HUMANOS
39	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS
54	CONSIDERAÇÕES FINAIS
55	REFERÊNCIAS

57	<b>DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA (DHAA)</b> <i>Baiena Feijolo Souto</i> <i>Débora Santana de Oliveira</i>
57	INTRODUÇÃO
58	SEGURANÇA ALIMENTAR E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO PLANO INTERNACIONAL
58	<b>A evolução do conceito de segurança alimentar</b>
60	<b>O direito à alimentação adequada</b>
64	SEGURANÇA ALIMENTAR E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO PLANO NACIONAL
69	EXIGIBILIDADE DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA
70	MECANISMOS DE EXIGIBILIDADE DE DIREITOS HUMANOS
72	MENSURANDO O DHAA
74	<b>Metodologia</b>
76	<b>Fontes de dados e construção dos indicadores</b>
78	<b>Análise dos resultados</b>
81	CONSIDERAÇÕES FINAIS
81	REFERÊNCIAS
<b>83</b>	<b>PARTE II</b>
<b>83</b>	<b>DIREITOS HUMANOS NA BAHIA</b>
<b>85</b>	<b>BAHIA: ASPECTOS DA ESTRUTURA ECONÔMICA E SOCIAL</b> <i>Cesar Vaz de Carvalho Junior</i>
85	INTRODUÇÃO
87	BAHIA: ASPECTOS DA ESTRUTURA ECONÔMICA E SOCIAL
87	<b>Considerações gerais</b>
88	<b>A concentração espacial econômica e a forte dispersão da pobreza</b>
93	<b>O processo de desenvolvimento “doloroso” e por “saltos”</b>
94	<b>Contraste da concentração e da exclusão</b>
96	<b>Concentração setorial da economia</b>
99	<b>A concentração pessoal da renda e a pobreza</b>
101	<b>A evolução recente</b>
102	REFERÊNCIAS
<b>105</b>	<b>EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS</b> <i>Marlene Araújo Hurst</i>
109	CONCLUSÕES
109	REFERÊNCIAS
<b>111</b>	<b>DIREITO À SAÚDE</b> <i>Paulo Sergio Hermida Gonzalez</i>
111	O CONCEITO DE SAÚDE
112	A SITUAÇÃO ATUAL
<b>115</b>	<b>DIREITO À HABITAÇÃO</b> <i>Cesar Vaz de Carvalho Junior</i>
115	DIAGNÓSTICO E SITUAÇÃO ATUAL
117	A POLÍTICA HABITACIONAL
118	<b>Crescimento populacional e déficit: caso do município de Salvador</b>
118	CONCLUSÕES

120	ANEXO
120	<b>Tabelas</b>
126	REFERÊNCIAS
<b>127</b>	<b>SITUAÇÃO DO TRABALHO NA BAHIA</b>
	<i>Cesar Vaz de Carvalho Junior</i>
127	INTRODUÇÃO
128	ESTATÍSTICAS E ANÁLISE DO MERCADO DE TRABALHO
134	O QUE SE ANDA FAZENDO?
135	AGENDA BAHIA DO TRABALHO DECENTE
135	<b>Eixos Prioritários</b>
136	REFERÊNCIAS
<b>137</b>	<b>ESTRUTURA, DINÂMICA E TENDÊNCIA POPULACIONAL BAIANA</b>
	<i>Cesar Vaz de Carvalho Junior*</i>
137	INTRODUÇÃO
137	PRINCIPAIS PONTOS PARA SUBSIDIO À FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
137	<b>Um estado jovem que está em processo de envelhecimento</b>
138	<b>Maior população rural do país</b>
138	<b>A imigração cresce e em 2007 já supera a emigração</b>
138	<b>A onda jovem e o desemprego</b>
140	INDICADORES CONTEXTUAIS, INSTITUCIONAIS E DE ESFORÇO





## INTRODUÇÃO

É para nós uma ocasião muito oportuna a realização deste trabalho, uma parceria entre uma equipe de pesquisadores da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/IBGE), de um lado, e instituições do governo da Bahia – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) e Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos (SUDH) – de outro. Este trabalho vem a público após as recentes comemorações dos 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), celebrada em distintas partes do mundo, nas esferas acadêmicas, nas instituições governamentais, nos diversos setores e/ou segmentos da sociedade civil.

Além disso, a realização da *VI Conferência Nacional de Direitos Humanos*, em dezembro de 2008, precedida das Conferências Estaduais, das quais a Bahia realizou a sua no mês de setembro do mesmo ano, reforçam o ambiente favorável ao deslanchar de esforços coletivos objetivando assegurar, promover e avaliar atividades e programas para o cumprimento e avanço quanto ao exercício dos direitos humanos na nossa sociedade.

Este trabalho deriva de esforços que vêm se realizando a fim de propor maneiras de se construir indicadores de direitos humanos que ofereçam diagnósticos de situações encontradas que sejam uma ferramenta para implantação e monitoramento de políticas e que constituam um elemento de consulta por parte das mais diversas instâncias comprometidas com o avanço dos direitos humanos em seu sentido amplo.

A oportunidade da realização deste esforço, ademais, reforça-se em virtude do contexto nacional e internacional de avanços na prática de controle e monitoramento dos estados sobre acordos firmados internacionalmente e quando difundem-se metas comuns, avaliadas com a utilização de estatísticas públicas que possibilitam mensurar o nível e o comprometimento dos governos.

De fato, desde a divulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o processo de construção desses direitos passou por várias etapas até o momento atual, de promoção, proteção e monitoramento com controle internacional de seu cumprimento por parte dos Estados-Nação.

Referindo-se às iniciativas que vêm sendo realizadas nesse contexto, com apoio do programa de Recursos Humanos da Fundação Ford, Denise Dora assim se expressou:

Bertold Brecht tem uma famosa frase que diz: “É preciso mudar o mundo, e depois será preciso mudar o mundo mudado.” Ele tinha consciência de que um grande esforço de mudança seria necessário para que o mundo fosse um lugar melhor para todos. No entanto, neste caminho de mudanças, como podemos saber **se** estamos melhores ou não e, principalmente, como saber **quem** está melhor ou não?...

Em suas considerações, Denise Dora, como tantos de nós, afirma que o recente debate sobre indicadores de direitos humanos só tornou-se possível porque em etapa anterior houve definições de leis e políticas e todo um trabalho de construção do marco legal internacional, que continuou, após a promulgação da Declaração, com a aprovação de Pactos e Convenções Internacionais que protegem direitos específicos e asseguram a dignidade da pessoa humana. Desde então vários governos passam a construir seus planos nacionais e suas políticas para implementação em nível local de uma agenda de direitos humanos.

Parte integrante desta agenda deve ser construir sistemas de indicadores, a partir de base de dados confiáveis, que assegure um instrumento de acompanhamento de políticas, desde sua elaboração, implantação e resultados. Não é uma tarefa simples, inclusive porque respeitar direitos humanos implica em considerar diversas subjetividades, entender que os humanos e as humanas estão sempre inseridos em contextos variados, e que portanto exigem muitas vezes, variadas respostas. Encontrar neste universo as melhores formas de entender variáveis e mensurar atitudes e mudanças é um esforço corajoso.

Por estas razões, a Fundação Ford tem tido o prazer de acompanhar a jornada destes pesquisadores que em suas respectivas instituições dedicam seu tempo a construir sistemas de indicadores de direitos humanos, pensar variáveis numéricas, rever base de dados, elaborar estatísticas, enfim todas estas atividades que exigem muito conhecimento técnico e amor pela causa!

Por fim, gostaríamos de dizer que cada geração tem suas tarefas próprias; as pessoas que nos antecederam tiveram que lutar contra uma guerra mundial, construir novos parâmetros para a paz, criar direitos universais, pensar em direitos específicos, remover ditaduras e *apartheids*, reconstruir países. Nossa tarefa é receber este legado e construir um mundo realmente melhor, no qual governos e sociedades estejam comprometidos a respeitar direitos humanos, e no qual este livro é sem dúvida uma importante contribuição (Mario Bronfman e Denise Dora/Fundação Ford).

É com base nessa perspectiva que vimos a público apresentar esta contribuição, voltada ao estudo dos direitos humanos na Bahia. Esta publicação está dividida em duas partes.

Na primeira parte, envolvendo seis capítulos, contemplamos os seguintes assuntos:

No primeiro capítulo, apresenta-se o processo histórico de universalização dos direitos humanos, desde as origens do conceito, passando pela criação da Comissão de Direitos Humanos (CDH), em 1946, pela aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, incluindo o posterior debate sobre indivisibilidade, universalidade e interdependência desses direitos, até a etapa atual, de sua promoção e difusão. É nesta etapa atual que se configura os direitos humanos como um programa de orientação e guia de políticas públicas. O último encaminhamento, nesse sentido, é a criação, no âmbito da Organização das Nações Unidas, do Conselho de Direitos Humanos e da Revisão Periódica Universal.

O segundo capítulo apresenta o processo de inserção do Brasil na organização internacional de proteção aos direitos humanos e os marcos jurídicos normativos nacionais, considerando-se todas as Convenções e Pactos Internacionais assinados e/ou ratificados pelo Brasil. Considera-se, especificamente, a Constituição Federal, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) – agora entrando em sua terceira revisão – e os Estatutos e a Plataforma DHESCA Brasil, referenciais estruturantes para a construção de um conjunto articulado de indicadores, como o aqui apresentado.

O terceiro capítulo apresenta a estruturação e montagem de uma proposta de Sistema de Indicadores em Direitos Humanos envolvendo seu escopo, as dimensões de direitos humanos contempladas e os procedimentos metodológicos para essa montagem.

Os dois últimos capítulos dessa primeira parte procuram avançar no processo de articulação de indicadores para a mensuração de dimensões expressivas do conjunto de direitos humanos, apresentando duas experiências, especificamente com a montagem do indicador de Direito à Vida e do indicador de Direito à Alimentação Adequada. Em ambos os casos, e sempre considerando a estudo piloto da Bahia, são retomados os acordos internacionais e os dispositivos jurídicos nacionais que constituem a referência com base na qual são montados os indicadores, sempre pautados em estatísticas oficiais disponíveis e possíveis; nesse sentido foram incorporadas, também, contribuições de especialistas no tema.

Os textos que compõem esta parte do trabalho também voltam-se a explorar melhores maneiras de visualização dos resultados e sua espacialização – especialmente a utilização de mapas georeferenciados –, e incluem os metadados, recurso que garante a clareza de definições e a operacionalização correta das variáveis que compõem o indicador.

Na segunda parte deste livro adentramos para o estudo de caso da Bahia, contemplando, especificamente, os direitos econômicos e sociais neste estado, cotejados com indicadores institucionais, contextuais e de esforços que podem favorecer ou obstaculizar o avanço dos direitos humanos no contexto atual. Seguindo-se os procedimentos metodológicos já mencionados, a abordagem só ganha sentido se o conjunto de indicadores for acompanhado no tempo e atualizado periodicamente, o que imprime o caráter de monitoramento ao sistema proposto. Nesta primeira abordagem, o estudo contemplou o período compreendido entre os anos 2001 e 2006, atendendo às possibilidades de tempo e dados disponíveis.

No primeiro capítulo apresenta-se um “pano de fundo” com base no qual os capítulos subsequentes passam a abordar os direitos econômicos e sociais contemplados. Inserindo as especificidades do caso baiano no processo histórico de desenvolvimento nacional, o texto sintetiza as características e tendências da economia e sociedade baianas contemporâneas. A concentração econômica confrontando-se com a forte dispersão da pobreza, o desenvolvimento “por saltos de investimentos exógenos” e excludente, os avanços recentes da industrialização baiana, a modernização da agricultura, dentre outros aspectos, nos levam ao panorama atual descrito, indicando que a despeito dos avanços econômicos significativos,

ainda há um longo caminho a percorrer na diminuição da desigualdade e da pobreza que obstaculizam os avanços em direitos humanos.

Nos capítulos que se seguem (segundo, terceiro e quarto capítulos) são apresentadas as dimensões de direitos contempladas: direito à educação, direito à saúde e direito à habitação, para o estado da Bahia em seu conjunto. Em cada caso são considerados os dispositivos legais que dão suporte a esses direitos, bem como ações e programas voltados a sua melhoria. As análises elaboradas compõem o mosaico de um diagnóstico da situação dos direitos humanos na Bahia, bem como indicam medidas e ações implantadas e em implantação que poderão diminuir déficits e avançar nos resultados positivos.

O quinto capítulo, que trata sobre o direito ao trabalho, ancora-se, em grande parte, na definição de trabalho decente da OIT e realiza uma pormenorizada análise do mercado de trabalho baiano, com suas precariedades específicas e identificando a questão do rendimento e do grau de instrução do trabalhador como os nós a serem rompidos a fim de enfrentar o quadro de precariedades apontado.

O sexto capítulo faz uma análise da dinâmica populacional no estado da Bahia nos últimos 20 anos, relacionando este com desenvolvimento social e econômico do estado, mostrando que temos uma população jovem que caminha para o envelhecimento.

Finalmente, entendemos que este trabalho constitui um primeiro passo nos encaminhamentos anunciados, sendo da maior importância sua continuidade para a mensuração dos direitos humanos de grupos sociais específicos – crianças e adolescentes, negros, mulheres, idosos, pessoas com deficiência, populações indígenas, GLTTB, enfim, os grupos explicitamente especificados no PNDH.

Esperamos que os propósitos iniciais da equipe de trabalho concretizem-se nesse primeiro resultado oferecido a usuários e leitores em geral, contribuindo assim para o avanço no cumprimento e usufruto dos direitos humanos na sociedade brasileira em geral e, mais especificamente, na sociedade baiana.

**PARTE I**

**DIREITOS HUMANOS  
TRAJETÓRIA HISTÓRICA,  
CONCEITOS, MENSURAÇÃO  
E COMPROMISSOS**

**89**

*Série Estudos e Pesquisas*

**SESP**



# DA EMERGÊNCIA DOS DIREITOS HUMANOS ENQUANTO DIREITOS HISTORICAMENTE FORMULADOS À SUA UNIVERSALIZAÇÃO

*Neide Lopes Patarra\**  
*Débora Santana de Oliveira\*\**

## INTRODUÇÃO

As raízes históricas dos direitos humanos remontam às teorias filosóficas da Antiguidade clássica greco-romana, fundamentadas na “ideia estoica da sociedade universal compreendida por homens racionais”. Na transição da Idade Média para a Idade Moderna, o pensamento político e filosófico acerca da autonomia dos seres humanos, inscritos como direitos naturais, reafirma-se. Posteriormente, os direitos do homem passaram a ser interpretados segundo uma nova perspectiva, tendo em vista a constituição dos direitos do homem como “base e fundamento do poder político e de uma nova concepção de Estado”. O autor prossegue esclarecendo que “a afirmação dos direitos do homem constitui, assim, ponto de partida para a instituição de um verdadeiro sistema de direitos positivos e efetivos”, visto que “os direitos ganham, a par da universalidade, conteúdo concreto e protegido no âmbito do Estado que os reconhece” (ADORNO, 1998).

As revoluções inglesa, norte-americana e francesa contribuíram para a crescente afirmação dos direitos do homem segundo as suas influências:

- a) no abandono da teoria política tradicional e a instituição do princípio “através do qual as relações políticas estão fundadas no pressuposto dos direitos naturais do homem por meio dos quais o indivíduo nasce independente de laços sociais previamente dados”;
- b) no surgimento da democracia moderna mediante a “atribuição e reconhecimento do direito do indivíduo de participar livremente da tomada de decisões coletivas, [...]”<sup>1</sup>.
- c) na declaração francesa de 1789<sup>2</sup>, que versa sobre os direitos fundamentais do homem e do cidadão enunciando os direitos civis fundamentais no seu artigo 2<sup>3</sup>, lançando as bases para a constituição do Direito como base interpretativa da lógica de governabilidade dos

\* Doutora em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (USP); mestre em Demografia pela University of Chicago (Estados Unidos). Professora livre-docente aposentada pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); professora e pesquisadora da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE).

\*\* Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE). Professora do ensino médio da rede pública estadual do Rio de Janeiro; consultora na área de indicadores sociais e elaboração de diagnóstico socioeconômico.

<sup>1</sup> Adorno argumenta que a partir de então estabeleceu-se uma primeira conexão entre os direitos do homem e da democracia moderna.

<sup>2</sup> Após a Revolução Francesa, disseminou-se pelo mundo o discurso doutrinário de “Justiça social como forma de liberdade”, dando origem às mais variadas formas de Leis, Estatutos e Constituições da era moderna.

<sup>3</sup> São enunciados os direitos civis à liberdade, à igualdade, à segurança e à resistência e à opressão.

Estados que reconheceram o indivíduo – elevado à categoria de cidadão na Idade Moderna – como beneficiário da legalidade.

É por meio da interpretação moderna que o Direito serve como base interpretativa da lógica de governabilidade dos Estados, na qual o indivíduo, ou o cidadão, passa também a fazer parte desse processo de governabilidade como fonte principal dos benefícios da legalidade universal. O novo processo de governabilidade passa a coexistir mediante uma união entre a proteção individual e a prática vigente de valores que subsidiem a convivência coletiva. Esta convivência coletiva passa a ser o grau máximo de regulação dos Estados para com o estabelecimento de novas regras de comportamento coletivo, sendo o novo cidadão não somente um possuidor de direitos, mas, acima de tudo, um detentor de deveres contratuais (VILHENA, 2001). O corpo atual do direito coletivo, ou direito público, demanda tanto a prestação de deveres individuais de naturezas distintas e sistemáticas quanto a ampliação dos organismos estatais a fim de garantir, a todos os cidadãos, as condições sociais necessárias para o pleno desenvolvimento e autossustentação.

No século XX, no âmbito da criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 24 de outubro de 1945 – data em que foi ratificada<sup>4</sup> a sua Carta de Fundação pela maioria dos 51 Estados membros –, prevaleceu o postulado de que a política das nações não deveria ficar restrita apenas à salvaguarda absoluta dos Estados. Ao instituir a proteção e promoção dos direitos humanos como um dos seus objetivos principais, a ONU constituiu-se em fórum voltado à garantia de consenso político e estabelecimento de mecanismos de monitoramento das violações de direitos humanos, visando à erradicação de conflitos que pusessem em risco a paz mundial, consagrando e postulando ordenamentos jurídicos. Ao consagrar e postular ordenamentos jurídicos com o intuito de viabilizar todo o sistema de proteção internacional dos direitos humanos, este organismo multilateral tornou-se marco de referência nesse campo.

Isso equivale a dizer que no Estado de Direito toda manifestação de poder está regulada juridicamente, seja por princípios de natureza constitucional e/ou internacional, posto que os Estados que assumiram o compromisso ético da efetivação, promoção e proteção dos direitos humanos não podem suplantam o respeito à dignidade da pessoa humana.

O papel da ONU quanto à proteção dos direitos humanos foi registrado em sua Carta de Fundação, na qual, no artigo 1º, foi determinado que a Organização tem como objetivo “a promoção do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”; e no artigo 55, que estabelece ser “o respeito universal e efetivo aos direitos humanos e às liberdades fundamentais um subsídio para a estabilidade e o bem-estar necessários às relações pacíficas e amistosas entre as Nações”.

Em 1946 foi criada, no âmbito desta organização, a extinta Comissão de Direitos Humanos (CDH), cuja função inicial era estabelecer padrões mínimos de garantias desses direitos. Posteriormente, essa Comissão passou a ter o objetivo mais amplo de fiscalização dos direitos

<sup>4</sup> É mediante a ratificação que os Estados-parte consentem e obrigam-se a cumprir o firmado no pacto.



humanos em âmbito global por meio da adoção de resoluções, mecanismos especiais de relatorias ou grupos de trabalho para acompanhamento de situações de violação, debates e pesquisas e a adoção de novos instrumentos de promoção destes; e, dois anos após, seria promulgada a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).

Com a aprovação da **Declaração Universal dos Direitos Humanos** pela resolução nº 217 A (III) da Assembleia Geral da ONU, em 10 de dezembro de 1948, compôs-se o alicerce normativo de um corpo de direitos que implementou uma ordem jurídica internacional de base universalizante, indivisível e interdependente; documento fundador e marco institucional mais importante da instauração e valorização dos direitos individuais, da democracia e do desenvolvimento social e econômico.

A Declaração propõe uma lista de direitos que começa pelo reconhecimento da universalidade e dignidade da pessoa humana, ao estipular, em seu art. 1º, que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”, e em seu artigo 2º, ao versar sobre a promoção dos direitos humanos sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação. Este documento, nos seus artigos 3 a 21, versa sobre os direitos civis e políticos, e nos artigos 22 a 28 sobre os direitos econômicos, sociais e culturais.

Pode-se afirmar que a DUDH surge como resposta da comunidade internacional à intolerância étnica e racial verificada, em especial na Europa, no final dos anos de 1930 e ao longo dos anos de 1940 – particularmente nazismo, holocausto e a iminência da ocorrência de conflitos bélicos no contexto geopolítico pós-Segunda Guerra, oriundos das contradições e antagonismo político-ideológico entre os blocos capitalista e socialista. Com isso, além de constituir-se numa ferramenta a serviço da promoção da justiça social, também “representa a primeira tentativa de codificar esses padrões mínimos de tratamento e de garantia de uma cidadania qualificada”<sup>5</sup>.

Sua importância amplia-se na medida em que consolida as tendências de afirmação dos direitos do homem preconizadas em temporalidades pretéritas, ao afirmar a sua natureza universal e ao postular que estes alcançam todos os homens independente das suas características e escolhas; bem como transcende a mera afirmação de princípios ao primar pela sua efetivação, legitimação e proteção – nos âmbitos nacional e internacional – mediante uma normativa jurídica composta por convenções, tratados, acordos, pactos e compromissos firmados entre os seus Estados-parte.

Nessa perspectiva, a origem histórica e conceitual da implementação de uma ordem jurídica internacional propiciou a constituição de uma base universalizante, indivisível e interdependente, no pós-Segunda Guerra, resultando daí interpretações regionais que desencadearam,

<sup>5</sup> A DUDH destaca os preceitos que garantem não somente o direito à vida e à igualdade, mas o de poder viver sem sofrer discriminação; o de desfrutar da liberdade com segurança pessoal; o direito de não ser submetido à escravidão, à tortura ou a qualquer outro tipo de tratamento desumano e degradante, estabelecendo o reconhecimento do direito de qualquer pessoa a ter acesso à justiça, a liberdade de expressão, bem como possuir o direito a participação e a representação política justa (PATARRA et al., 2004).

ao longo dos anos, a configuração de um sistema de proteção aos direitos fundamentais, obrigando os Estados-parte a comprometerem-se com o alcance do estabelecimento de padrões mínimos de tratamento para o conjunto dos cidadãos.

## CONCEPÇÃO GERACIONAL E O PRINCÍPIO DA INDIVISIBILIDADE, UNIVERSALIDADE E INTERDEPENDÊNCIA DOS DIREITOS HUMANOS

### A concepção geracional dos direitos humanos

O professor T. H. Marshall (1967), da Universidade de Londres, foi o primeiro teórico a apresentar a evolução dos direitos humanos em três gerações: civil, política e social. Ele descreveu, de maneira resumida, o desenvolvimento da cidadania na Inglaterra, relacionando os direitos civis (*Habeas Corpus*, abolição da censura à imprensa, direito consuetudinário etc.) ao século XVIII, os direitos políticos (direito ao voto, direito de associação etc.) ao século XIX e os direitos sociais (legislação trabalhista e previdenciária, educação, saúde etc.) ao século XX. Contudo, durante muito tempo, os direitos humanos tiveram uma aplicação limitada a parcelas minoritárias da população de poucas nações do mundo (ALVES, 2004).

Para Lafer (1988), em sua historicização dos direitos geracionais e suas especificidades normativas, a definição mais clara de Direitos Humanos de Primeira Geração estaria ligada principalmente a uma origem histórica do próprio termo; são vistos como direitos inerentes ao indivíduo e tidos como direitos naturais, pois é de forma individualizada que eles reafirmam-se, como por exemplo, a liberdade de opinião, a liberdade de livre associação e de greve.

Os direitos de Segunda Geração, que a princípio serviriam de complementaridade dos direitos civis e políticos individuais, acabam por estabelecer uma conexão direta para o surgimento de uma nova ordem nas novas demandas universais e no estabelecimento de características históricas no processo de construção de um sistema interpretativo e conceitual de direitos humanos, que seriam os chamados Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais (DHESC).

Sua fundamentação jurídica acaba por trazer fortes implicações da construção dos direitos que persistem até hoje. Diz o autor:

Na perspectiva *ex parte principis*, que é a da governabilidade, os problemas práticos da tutela surgem em primeiro lugar em relação aos direitos de primeira geração. É caso dos limites eventualmente impostos ao direito de reunião, de associação, de opinião ou de greve, tendo em vista a tradicional preocupação dos governantes com a ordem, até mesmo em situações de normalidade constitucional. Estes problemas surgem também, e sequencialmente, em relação aos direitos de segunda geração. Pois é a coletividade que, através do

Estado enquanto sujeito passivo desses créditos, fixa, em função dos meios disponíveis e das prioridades estabelecidas, em que medida pode e pretende saldar os compromissos assumidos em relação aos indivíduos em matéria, por exemplo, de saúde, educação ou trabalho (LAFER, 1988, p. 128).

Os direitos reconhecidos como do homem na sua singularidade – sejam eles de Primeira ou Segunda geração – têm uma titularidade inequívoca – o indivíduo; os direitos de Terceira e Quarta geração representam a passagem da titularidade individual para uma coletiva, frente à multiplicidade infinita dos grupos envolvidos, que podem opor-se uns aos outros e suscitar dilemas, conflitos e desafios.

O Direito Humano de Terceira Geração reflete bem este novo processo classificatório. Este direito não possui apenas como característica própria a singularidade dos indivíduos e a finalidade de crédito associativo, mas também a sua característica de comunicação e interdependência com grupos mais específicos. Direitos estes em que a definição enxerga a associação dos indivíduos em grupos de cunho moral, ético e valorativo, como a família, o povo, a nação e a etnia. O cidadão passa a ser detentor também de direitos de natureza mais direta ao “bom” funcionamento da coletividade regional, como direito à paz, à segurança, à qualidade de vida, à liberdade de informação, aos direitos de consumidor e ao desenvolvimento de novas tecnologias.

O chamado Direito de Quarta Geração poderia ser caracterizado como o mais recente e mais abrangente no novo conceito universal e de novas demandas dos DHESC. No contexto dos direitos de titularidade coletiva há que se considerar o direito ao desenvolvimento, o direito à paz – pleiteado nas discussões sobre desarmamento – e o direito ao meio ambiente – pois caracteriza-se pela necessidade dos povos de viver também em um ambiente não poluído –, travando um debate ecológico de fundamental importância para o conjunto dos povos, que gerou inúmeras conquistas no conjunto de proteção a um ambiente ecologicamente equilibrado.

## DA FRAGMENTAÇÃO À INDIVISIBILIDADE

Como vimos, a promulgação da DUDH foi profundamente marcada pelo contexto de pós-Segunda Guerra Mundial. Nas décadas seguintes, no entanto, a legitimação do Estado americano e sua necessidade de assegurar a manutenção da hegemonia capitalista no mundo fizeram com que os direitos políticos e civis fossem defendidos como preeminentes dentro do corpo mais amplo dos direitos humanos.

Ao bloco de países socialistas coube, nesse contexto, a defesa dos direitos sociais, econômicos e culturais – teoricamente mais articulados ao seu sistema – como a parte central da confor-

mação de um sistema de direitos humanos de caráter universal. O problemático dilema que marcou o período em questão fez com que este conjunto de direitos fundamentais aparecesse em segundo plano, como obrigação dos Estados para com seus cidadãos, mas não como estratégia mundial alicerçada sobre a égide dos direitos humanos.

Este debate legou-nos a inclusão gradual das aspirações dos grupos socialmente mais vulneráveis – vitimizados pela miséria, desigualdades de oportunidades geradas no seio capitalista – nesta que se caracterizaria como a primeira fase de internacionalização dos direitos humanos.

Essa visão fragmentada dos direitos foi reiterada durante o segundo processo de internacionalização dos direitos humanos, que se inseriu no quadro normativo das Nações Unidas em 16 de Dezembro de 1966, diferenciando-o em dois blocos: um bloco específico intitulado Direitos Civis e Políticos, e outro independente, que abrangeria somente os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Como consequência foram criados dois pactos referentes aos direitos humanos universais: a) Pacto Internacional em Direitos Civis e Políticos (PIDCP), um mecanismo de denúncia de casos individuais; e b) Pacto Internacional em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que incorporou dispositivos da Declaração Universal dos Direitos Humanos sob a forma de preceitos juridicamente obrigatórios e vinculantes, ampliando o rol dos DHESCs anteriormente delimitados. Os respectivos pactos só foram aprovados na *Conferência Mundial de Direitos Humanos de Teerã*, em 1968. Todavia, as 35 ratificações para a vigência do PIDESC só foram conseguidas em 03 de janeiro de 1976.

De 1966 em diante novas convenções de proteção às diversas formas de violação dos direitos humanos foram criadas. Somente com o fim da Guerra Fria e durante a *II Conferência Mundial de Direitos Humanos*, realizada em Viena entre 14 e 25 de junho de 1993, foi possível assegurar os princípios da **indivisibilidade, universalidade e interdependência**. Segundo as recomendações constantes na Declaração de Viena e em seu Programa de Ação, a indivisibilidade aplica-se tanto aos direitos civis e políticos quanto aos direitos econômicos, sociais e culturais, instituídos com igual valor, representando “o reconhecimento pela comunidade internacional da defesa e promoção dos direitos humanos como tema global e, como tal, componente essencial da governabilidade da ordem mundial e legitimidade dos Estados” (CONNECTA SUR, 2005).

O parágrafo 5º reitera a concepção da indivisibilidade desses direitos ao afirmar que “todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A Comunidade Internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase”.

Nesse processo (ainda em curso) de afirmação, o entendimento jurídico-normativo acerca do Direito Público Internacional foi o veículo do reconhecimento dos valores inerentes aos direitos humanos e à obrigatoriedade dos Estados quanto a sua efetivação – por meio da

formulação de um corpo jurídico-normativo que atribui responsabilidade política e metas a serem cumpridas.

O reconhecimento da ONU como um espaço interestatal de concertação política ou, ainda, como “um organismo doutrinário de valores e normas éticas internacionais” favoreceu o estabelecimento de mecanismos de controle de violações de direitos fundamentais destinados à eliminação gradativa de antigos conflitos estruturais entre os países. Por assim dizer, este organismo legitimou-se como uma autoridade política investida da responsabilidade de postular ordenamentos jurídicos objetivando a proteção, difusão e instrumentalização na defesa desse conjunto de direitos em âmbito mundial.

Essa trajetória significou na ONU o processo político de ordenamento jurídico-normativo envolvendo uma fase **legislativa**, que consistiu na elaboração dos tratados internacionais, convenções, tratados regionais etc., e uma de **promoção e difusão**, com a ratificação e entrada em vigor desses tratados. Segundo Norberto Bobbio, nessa etapa, “mais importante do que justificar os direitos humanos seria garantir sua aplicação” (BOBBIO, 1992, p. 2). A fase seguinte foi de **proteção**, implicando na constituição de órgãos para seu monitoramento, na qual, pela ratificação dos tratados, os Estados são obrigados, além de respeitar, proteger e promover esses direitos, a informar aos órgãos de monitoramento sobre suas ações mediante relatórios periódicos (CASTILHO, 2008):

No contexto liderado pela ONU, reconhece-se que hoje em dia, para avançar na promoção e proteção dos direitos humanos, duas importantes questões se impõem: a) implementação, consolidação e ampliação interna por parte dos Estados por meio das suas instituições e agências; e b) o uso instrumental técnico para a formulação de políticas públicas que incorporem as especificidades nessa matéria.

De acordo com Abramovich (2006, p. 38):

[...] os direitos humanos não são hoje tão somente um limite à opressão e ao autoritarismo, mas também um programa que pode guiar ou orientar as políticas públicas, dos Estados e contribuir ao fortalecimento das instituições democráticas, particularmente em processos de transição ou em democracias deficitárias ou débeis.

Nesse contexto, instaura-se também a prática de **controle e monitoramento** dos Estados sobre os acordos firmados internacionalmente, ampliam-se e difundem-se **metas comuns**, avaliadas com a utilização de estatísticas públicas que pretendem mensurar o nível de comprometimento dos governos com o conteúdo dos documentos assinados. A criação ou reformulação de legislações nacionais passa a ser um dos instrumentos governamentais para fortalecer e colocar em prática esse conjunto de direitos.

Seja para apresentação de contas na esfera internacional – global ou regional –, seja para o monitoramento e avaliação das políticas públicas de promoção e proteção dos direitos

humanos, os **indicadores**<sup>6</sup> passam a assumir um papel decisivo nesta atual etapa. A ideia de se estabelecer **sistemas de indicadores de DH** apresenta-se, portanto, como uma oportunidade de um monitoramento do cumprimento desses direitos e, ao mesmo tempo, de inseri-los numa perspectiva macro da política pública em geral.

## A CRIAÇÃO DO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS, A REVISÃO PERIÓDICA UNIVERSAL (RPU) E OS INDICADORES

Em setembro de 2005, pela resolução da Cúpula do Milênio, no âmbito das Nações Unidas, foi criado o Conselho de Direitos Humanos em substituição à CDH, por causa da falta de credibilidade<sup>7</sup> desta. Em março de 2006, após definido o *status*, mandato, funções, tamanho, composição, critérios para eleição e regras de procedimento, foi aprovada a resolução que estabelece oficialmente as diretrizes de funcionamento deste órgão, do qual o Brasil será membro até o ano de 2008. Dentre as inovações apresentadas por este Conselho, cita-se o mecanismo de averiguação da situação dos direitos humanos em âmbito global e, obrigatoriamente, dos países que o compõem: o *Universal Periodic Review (UPR)*.

Nesse contexto institucional, Rajeev Malhotra, membro do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos, coordenou uma equipe de especialistas e desenvolveu

[...] um marco conceitual e metodológico que possibilite a identificação de indicadores de direitos humanos operacionalmente viáveis. O objetivo principal desse marco conceitual foi **adotar um enfoque estruturado e consistente que permita traduzir normas de direitos humanos em indicadores de uma maneira relevante e útil também a nível doméstico** (MALHOTRA, 2008, grifo nosso).

O trabalho foi elaborado com base na consideração de que

Surgiu, nos últimos anos, **uma demanda por indicadores, tanto qualitativos como quantitativos, para dar suporte à promoção e ao monitoramento da implementação das obrigações de direitos humanos. Indicadores são considerados ferramentas úteis para articular e avançar reivindicações face aos Estados e para contribuir na formulação de políticas públicas e programas para a realização dos direitos humanos.** No trabalho dos órgãos de tratados de direitos

<sup>6</sup> Define-se indicador como uma medida, em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usada para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas) (JANNUZZI, 2003).

<sup>7</sup> A CDH foi considerada um instrumento político dos Estados-membros que a compunham, contrariando, assim, a universalidade e a prevalência dos princípios inerentes à defesa dos direitos humanos. Para maiores esclarecimentos ver: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

humanos das Nações Unidas, o uso de indicadores apropriados é uma forma de cooperar com os Estados membros para que estes apresentem informações precisas e relevantes aos Comitês, e brindar apoio aos Comitês de forma a avaliar o progresso por parte dos Estados na implementação de seus compromissos decorrentes dos tratados de direitos humanos (MALHOTRA, 2008, grifo nosso).

O marco conceitual adotado caracteriza-se por uma abordagem comum na identificação de indicadores de todos os direitos, sejam eles direitos civis e políticos ou direitos econômicos, sociais e culturais, fortalecendo assim a noção de **indivisibilidade e interdependência**. Além disso, o marco permite que o conteúdo normativo dos direitos humanos seja traduzido em um número restrito de atributos de forma a configurar **indicadores estruturais, de processo e de resultado**.

Evitando a preparação de uma lista classificatória de indicadores a ser aplicada a todos os países e a comparabilidade entre eles, o texto assinala a incorporação de dimensões quantitativas e qualitativas, bem como a consideração do grau de desenvolvimento social, político e econômico vigente (INFORME..., 2006).

No estágio atual de evolução dos trabalhos, foram construídos os indicadores de Direito à vida; Direito à liberdade e segurança pessoal; Direito a participar nos assuntos públicos; Direito a não ser submetido à tortura ou tratos cruéis, desumanos ou degradantes; Direito à saúde (desfrute do mais alto nível possível de saúde física e mental); Direito à alimentação adequada; Direito à moradia adequada; Direito à educação; Direito à liberdade de opinião e expressão; Direito à igualdade perante os tribunais e a um juízo justo; Direito à previdência social; Direito ao trabalho.

O ACNUDH também está trabalhando no desenvolvimento de metadados em indicadores já identificados que buscam facilitar o uso destes ao prover informação detalhada e prática sobre sua definição, raciocínio, método de computação, fonte de dados, periodicidade, níveis de desagregação, bem como comentários adicionais relevantes.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, V. Uma aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de La CEPAL*, Santiago, n. 88 p. 35-50, abr. 2006. Disponível em: <<http://www.cepal.org>>. Acesso em: 5 maio 2008.

ADORNO, S. *Os primeiros 50 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos*. São Paulo: NEV/USP, 1998. p. 3. Disponível em: <<http://www.nevusp.org>>. Acesso em: 1 abr. 2008.

ALVES, J. E. D. *Direito reprodutivo: o filho çacula dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. (Textos para Discussão, ENCE/IBGE).

BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 2.

CASTILHO, L. *Direitos humanos: como, por que, para quem?* São Paulo: Imprensa Oficial, 2008. No prelo.

CONECTA SUR. Programa de Acompanhamento de Política Externa em Direitos Humanos. *Política Externa e Direitos Humanos: o Brasil na Comissão de Direitos Humanos da ONU*. abril, 2005. Informe nº 1, p. 25.

INFORME sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos. In: REUNIÃO DOS PRESIDENTES DE ÓRGÃOS DE TRATADOS DE DIREITOS HUMANOS, jun. de 2006. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/documents.htm>>. Acesso em: 3 maio 2008.

JANNUZZI, P. de M. *Indicador social no Brasil*. Campinas, SP: Alínea, 2003.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

MALHOTRA, R. O trabalho em indicadores para avaliação de direitos humanos do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. In: PATARRA, N. L. et al. (Org.). *Direitos humanos: porque, como, para quem?* São Paulo: Imprensa Oficial, 2008. No prelo.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

VILHENA, O. A Moralidade dos Direitos. *Revista Themis-Gênero e Direito*, São Paulo, v. 2, n. 2, 2001.



# O PROCESSO DE INSERÇÃO DO BRASIL NA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS E OS MARCOS JURÍDICOS NORMATIVOS NACIONAIS

*Neide Lopes Patarra\**  
*Débora Santana de Oliveira\*\**

## INTRODUÇÃO

O Brasil passou a compor a extinta Comissão de Direitos Humanos (CDH) – principal foro internacional de discussão da ONU nessa matéria à época – em 1977. O ingresso do Brasil foi motivado, em primeiro lugar, pelo intuito de resguardar-se internacionalmente e/ou aliviar as críticas que recebia em razão das constantes violações de direitos humanos, em face da pressão internacional sofrida por conta das denúncias de abuso das forças militares no período ditatorial. Em linhas gerais, pode-se afirmar que a participação do Estado brasileiro nestes organismos internacionais de defesa e proteção dos direitos humanos deu-se de maneira gradual, tendo em vista que nem sempre assinava ou ratificava os tratados aos quais sua participação era solicitada.

Uma postura de cooperação internacional do Estado brasileiro de caráter mais assertivo foi iniciada no período da redemocratização do país, sobretudo no início dos anos 1990, ou seja, após a promulgação da Constituição de 1988, período em que o Brasil ampliou a adesão aos tratados e a sua inserção nos sistemas globais e regionais de proteção dos direitos humanos<sup>1</sup>.

O informe brasileiro de política externa distingue três fases de atuação do Brasil na CDH, a saber:

a) Regime autoritário (de 1977 a 1985): onde esforça-se para evitar o fortalecimento da CDH, evita intervir no tópico violações de direitos humanos, concentra atenção na esfera normativa e nos métodos de trabalho da CDH; b) Processo de redemocratização (1985 a 1991): postura mais assertiva no tópico violações de DH, deixa de votar regularmente contra o envio de relatores para países específicos, apóia a criação de relatores temáticos, responde as comunicações sobre violações sobre direitos humanos no país; c) Regime democrático (a partir de 1991 até os dias atuais): estabelece novos princípios que entendem os direitos humanos como tema

\* Doutora em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (USP); mestre em Demografia pela University of Chicago (Estados Unidos). Professora livre-docente aposentada pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); professora e pesquisadora da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE).

\*\* Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE). Professora do ensino médio da rede pública estadual do Rio de Janeiro; consultora na área de indicadores sociais e elaboração de diagnóstico socioeconômico.

<sup>1</sup> Até o final da década de 1980, no sistema de proteção global, o Brasil só era parte da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial de 1965 e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979.

global, valoriza o trabalho dos relatores, formulando convite aberto para que visitem o país, coopera com os mecanismos internacionais de proteção aos direitos humanos<sup>2</sup>.

As convenções, pactos e tratados assinados e/ou ratificados pelo Brasil após a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos estão listados no Quadro 1.

Instrumento internacional	Data da Retificação
Carta das Nações Unidas	21/9/1945
Pacto Universal dos Direitos Humanos	10/12/1948
Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos	24/1/1992
Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais	24/1/1992
Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes	28/9/1989
Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher	1/2/1984
Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial	27/3/1968
Convenção sobre os Direitos da Criança	24/9/1990
Convenção Americana de Direitos Humanos	25/9/1992
Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura	20/7/1989
Convenção Interamericana pra Prevenir e Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher	27/11/1995
Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte	13/8/1996
Protocolo à Convenção Americana referente aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo San Salvador)	21/8/1996
Convenção Interamericana para Elminação de todas as formas de Discriminação contra Pessoas Portadoras de Deficiência	15/8/2001
Estatuto de Roma (Cria o Tribunal Penal Internacional)	20/6/2002
Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher	28/6/2002
Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados	27/1/2004
Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre Venda, Prostituição e Pornografia Infantis	27/1/2004
Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura	11/1/2007

**Quadro 1**  
**Pactos e acordos ratificados pelo Estado brasileiro**

O Brasil ratificou o PIDESC<sup>3</sup> em 24 de janeiro de 1992. Este pacto monitora os direitos humanos por meio de um sistema de relatórios encaminhados pelos Estados-parte, contendo as medidas legislativas, administrativas e judiciárias tomadas para viabilizar os direitos estabelecidos neste documento, ao Secretário Geral das Nações Unidas, que, numa segunda etapa, submete uma cópia à apreciação do Conselho Econômico e Social. Após a sua análise, o comitê DESC emite as suas recomendações conclusivas que, embora não tenham o caráter legal, têm força

<sup>2</sup> Para maiores detalhes ver (CONNECTAS SUR, 2005).

<sup>3</sup> O PIDESC estabelece que os países façam adaptação progressiva à implementação dos **Direitos Econômicos, Culturais e Sociais**, esforçando-se por instituírem ações de planejamento técnico e econômico, de forma a alcançarem os objetivos estabelecidos no mesmo.

política e moral, posto que é um documento importante para a negociação dos avanços nessa área. Ao ratificá-lo o Brasil assumiu a obrigação de adotar as medidas necessárias para que os DHESCs sejam progressivamente realizados.

Em agosto de 1996, ao aderir ao Protocolo de San Salvador, o governo brasileiro reafirma o seu compromisso quanto à consideração

[...] da estreita relação que existe entre a vigência dos direitos econômicos, sociais e culturais e dos direitos civis e políticos, porquanto as diferentes categorias de direito constituem um todo indissolúvel que encontra sua base no reconhecimento da dignidade da pessoa humana, pelo qual exigem uma tutela e promoção permanente, com o objetivo de conseguir sua vigência plena, sem que jamais possa justificar-se a violação de uns a pretexto de outros (p. 1).

## OS MARCOS LEGAIS BRASILEIROS: A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, O PNDH, OS ESTATUTOS E A PLATAFORMA DHESCA BRASIL

### A Constituição Federal

A promulgação da Constituição Federal de 1988 fortaleceu a busca por uma maior valorização da liberdade e o reconhecimento de direitos indiscriminadamente. A partir da Constituição – conforme artigo 5º, parágrafos 1º e 2º<sup>4</sup> e no artigo 4º, inciso II, no qual estabelecem a prevalência dos direitos humanos como um dos princípios que orientam a política externa brasileira –, o Brasil reconheceu de maneira mais integral a validade dos tratados e protocolos internacionais nesta esfera. Essa matéria não é de assunto privativo do Poder Executivo (na figura do Ministério das Relações Exteriores – MRE)<sup>5</sup>, devendo ser acompanhada por todas as esferas, inclusive pela sociedade civil. Desta forma, foram criados organismos em todas as esferas de governo que se agregaram aos sistemas jurídico e institucional de proteção dos direitos fundamentais com a responsabilidade de regulamentar, aplicar e fiscalizar o seu cumprimento efetivo. Mediante o reconhecimento do marco legal brasileiro estabelecido constitucionalmente, de um lado, foram criados os conselhos e secretarias estaduais (no âmbito do Estado) e, de outro, emergiram frentes de defesa desses direitos no âmbito da sociedade civil, em especial por meio das ONGs (Organizações Não Governamentais).

A Constituição e outras legislações específicas, ao garantirem vários dos direitos fundamentais – civis, políticos, econômicos, sociais e culturais –, dotam o Brasil, em relação ao reconhecimento nos marcos legais, de recursos fundamentais para a cobrança da realização efetiva das

<sup>4</sup> Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de out. de 1988. São Paulo: Saraiva, art. 5º, parágrafos 1º e 2.

<sup>5</sup> No âmbito federal, fora da estrutura do MRE, tem-se a Secretaria Especial de Direitos Humanos, órgão da presidência da República, no âmbito do Ministério da Justiça, encarregado da articulação e implementação de políticas públicas voltadas para a promoção e proteção dos direitos humanos.

condições indispensáveis à promoção e proteção dos direitos humanos, uma vez que estes apresentam um conjunto de preceitos que preveem a adoção de políticas de Estado – políticas públicas, destinadas à redução do quadro geral de desigualdades existente.

### **O Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH)**

O primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos foi elaborado no ano de 1996, em atendimento à recomendação da Conferência de Viena, conjuntamente com alguns setores da sociedade civil. Ele tem por objetivo apresentar um diagnóstico identificando as deficiências e obstáculos à garantia dos direitos humanos. Em 2000, esse documento sofreu uma revisão e igualou em importância os DHESC aos direitos civis e políticos, em conformidade com a demanda da *IV Conferência Nacional de Direitos Humanos*, realizada no ano de 1998.

Dentre outras propostas, o PNDH prevê o apoio à formulação, implementação e avaliação de políticas e ações sociais para a redução das desigualdades econômicas, sociais e culturais existentes no país, destinadas à plena realização do direito ao desenvolvimento e conferindo prioridade às necessidades dos grupos socialmente vulneráveis.

O PNDH incorpora ações específicas no campo da garantia do direito à saúde, à previdência e assistência social, ao trabalho, à moradia, a um meio ambiente saudável, à alimentação, à cultura e ao lazer, contemplando os direitos de grupos populacionais específicos: afrodescendentes; ciganos; crianças e adolescentes; estrangeiros, refugiados, migrantes; gays, lésbicas, travestis, transexuais e bissexuais; idosos; pessoas com deficiência; e povos indígenas.

Além de contribuir para ampliar a participação do Brasil nos sistemas global e regional de promoção e proteção dos direitos humanos, do ponto de vista normativo, o PNDH representa mais um instrumento de garantia contra a violação dos direitos humanos.

### **Os estatutos**

Além da Constituição Federal, existem outros dispositivos legais voltados à proteção e promoção dos direitos humanos, dentre os quais citamos: o Estatuto do Índio (1973); o Estatuto da Criança e Adolescente (1990); o Estatuto do Idoso (2003); o Estatuto da Igualdade Racial (2006) e outros na pauta de reivindicações no Congresso Nacional, onde cita-se o Estatuto da Pessoa com Deficiência.

### **A Plataforma DHESCA Brasil**

A Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais – Plataforma DHESC Brasil –, em conjunto e contando com apoio de diversas organizações brasileiras e internacionais, tem atuado no monitoramento dos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro neste campo e coordenado a produção do Relatório Alternativo sobre o cumprimento do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

Com o apoio e a parceria do programa Voluntários das Nações Unidas (UNV), criou o Projeto Relatores Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais, no ano de 2002, com o objetivo de monitorar a sua implementação e efetivação. Atualmente define-se como Plataforma DHESCA Brasil por causa da inclusão referente à dimensão ambiental.

Sublinha-se que embora as desigualdades sociais materializadas no país ainda persistam e afetem a maioria do seu contingente populacional, pelo exposto nas linhas acima é inegável, ao menos do ponto de vista da constituição de uma jurisprudência, o avanço do Estado brasileiro a fim de assumir e reafirmar o compromisso frente à violação dos direitos humanos em seu território.

## REFERÊNCIAS

CONNECTAS SUR. Programa de Acompanhamento de Política Externa em Direitos Humanos. *Política Externa e Direitos Humanos: o Brasil na Comissão de Direitos Humanos da ONU*. Abr. , 2005. Informe nº 1.



## POR UM SISTEMA DE INDICADORES EM DIREITOS HUMANOS – ESTRUTURAÇÃO E MONTAGEM

*Débora Santana de Oliveira\**  
*Paulo de Martino Jannuzzi\*\**

### INTRODUÇÃO

Na primeira etapa de atividades, a equipe Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE ENCE voltou-se a uma reflexão sobre as ideias e conceitos que, numa perspectiva histórica, constituem o cerne da configuração dos direitos humanos como estruturante da organização social moderna. Essa etapa de trabalho, que chamamos de “dos *Conceitos* aos *Indicadores*” constituiu o suporte teórico-conceitual para a proposta de mensuração dos direitos humanos.

Paralelamente às atividades, voltavam-se a uma reflexão e discussão sobre as dificuldades inerentes à mensuração de direitos humanos e à exploração das possibilidades de montagem de um conjunto articulado de indicadores, contribuindo, assim, para a avaliação e monitoramento dos avanços, retrocessos e lacunas que condicionam a situação desses direitos na sociedade brasileira.

Nesse sentido, discutiu-se qual o recorte viável, necessário e desejável no amplo leque de dimensões contempladas no conceito de direitos humanos e as possibilidades de sua mensuração. Levantou-se material sobre experiências internacionais e levantamentos nacionais temáticos que pudessem subsidiar a montagem da proposta de um sistema de indicadores de direitos humanos, bem como procurou-se delinear caminhos e propostas de adequação e ampliação de estatísticas públicas que permitissem lograr avanços nessa área de reconhecida importância pelos agentes sociais envolvidos.

Passo seguinte, metodológica e operacionalmente seguimos na direção da proposta de estruturação de um sistema de indicadores de direitos humanos, considerando a experiência anterior de Paulo Jannuzzi, que parte de uma reflexão sobre algumas questões recorrentes à construção de sistemas de indicadores, a saber: 1) a busca de um marco conceitual operacionalizável; 2) a opção entre um Índice ou um Sistema de Indicadores de Direitos Humanos; 3)

\* Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE). Professora do ensino médio da rede pública estadual do Rio de Janeiro; consultora na área de indicadores sociais e elaboração de diagnóstico socioeconômico.

\*\* Pós-doutor em Estatísticas Públicas pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE); doutor em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Professor da ENCE, da Escola Nacional de Administração Pública, em Brasília, da Escola de Gestão Pública do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM) e da Fundação de Desenvolvimento Administrativo, em São Paulo.

a opção referente à estruturação do Sistema de Indicadores, se temático ou processualista; e 4) a escala de representação dos fenômenos: nacional, estadual e municipal.

No caso da proposta de um sistema de indicadores de direitos humanos aqui apresentada, o exame dos marcos legais existentes em sua completude em relação a aspectos sociais, econômicos, culturais, reprodutivos, ambientais etc. constitui-se em uma solução tanto pragmática como legítima. Tal postura explicita a adoção de um conceito normativo – e seus consequentes indicadores – que efetivamente corresponda à agenda político-institucional legitimada nos diversos fóruns de representação da sociedade brasileira.

No que concerne à lógica de estruturação dos indicadores, a opção deu-se em favor de uma lógica de estruturação processualista de institucionalização e pleno gozo dos direitos, que se concretizaria segundo maior ou menor intensidade e de acordo com o grau de organização do Estado e suas instituições, o contexto vivenciado de participação política e os esforços públicos e privados voltados à promoção da cidadania, cuja plenitude seria revelada por indicadores de estado de condições de vida e indicadores de monitoramento de políticas públicas; cada instância do processo de institucionalização e gozo dos direitos seria avaliado por indicadores específicos.

Finalmente, em relação à escala geográfica de representação dos dados há que se considerar os diversos níveis de atribuição e poder político administrativo para tal Sistema de Indicadores, isto é, os níveis municipal, estadual e federal.

Em resumo, a presente proposta tem, como ponto de partida conceitual, uma sistematização dos principais documentos legais e os compromissos de direitos neles inscritos; como lógica de representação estatística o conjunto de indicadores mais consistentes para cada dimensão, como lógica de estruturação a temática-processual; como forma de representação geográfica das diferentes escalas territoriais para as quais se dispõem de indicadores.

## ESTRUTURAÇÃO E OBJETIVO DO SISTEMA DE INDICADORES

É necessário a construção de um sistema de indicadores para diagnóstico e monitoramento da agenda de direitos humanos no Brasil com base em uma definição operacional do conceito, respaldada nos marcos legais já institucionalizados no país, como a Constituição Federal, os Estatutos, Leis, Tratados, Convenções e Acordos Internacionais firmados e/ou ratificados pelo Brasil.

Propõe-se também uma lógica de estruturação processualista de institucionalização e pleno gozo dos direitos que se concretizaria, com maior ou menor intensidade, de acordo com o grau de organização do Estado e suas instituições, o contexto vivenciado de participação política, democratização da informação, a disponibilidade de recursos econômicos e os esforços públicos e privados voltados à promoção da cidadania, cuja plenitude seria revelada por meio de indicadores de estado de condições de vida e indicadores de monitoramento de políticas públicas.

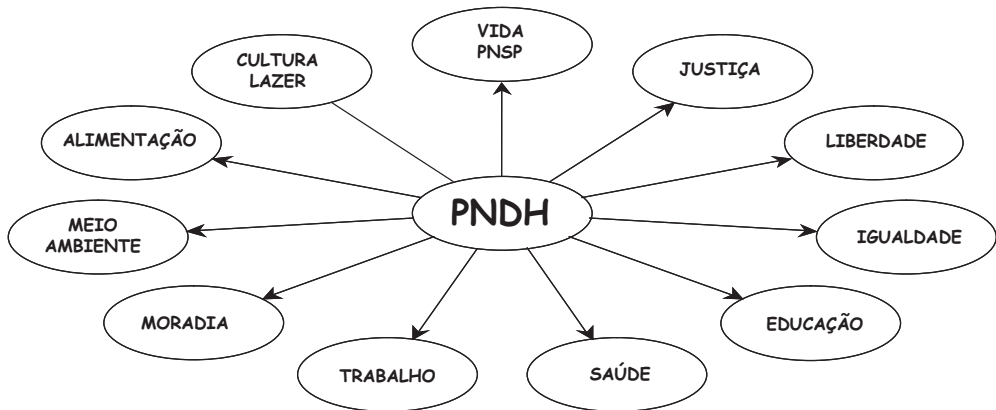


## ESCOPO E DIMENSÕES CONTEMPLADAS

No que se refere ao escopo do sistema, optou-se por envolver, nesse primeiro momento de montagem, os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, bem como os direitos à vida (mensurados com base na violência letal). Na verdade, essas dimensões constituem os diversos aspectos que envolvem o direito à cidadania, podendo cada um deles ser usufruído ou privado em diversos graus; daí a complexidade de sua mensuração.

Considerando-se inicialmente os direitos civis, políticos e sociais, e considerando-se o foco na privação de direitos, é possível fazer uma prospecção nas possibilidades de mensuração dos direitos humanos da nossa realidade. Para se estabelecer parâmetros para mensuração dos direitos civis, tal como para mensuração das outras classes de direitos, é necessário um olhar analítico em fenômenos sociais que possam dar indícios de privação destes direitos.

Tomando como referência os chamados DHESCA, que resumem um conjunto de dimensões fundamentais para o gozo dos direitos de cidadania, os direitos humanos, contemplados até a atual etapa deste projeto, estão classificados em seis dimensões, a saber: Alimentação, Educação, Habitação, Meio Ambiente, Trabalho e Direito à Vida, apresentados na Figura 1.



**Figura 1**  
**Dimensões de direitos humanos apresentadas no PNDH**

Esse conjunto de aspectos dos direitos sociais, embora decisivamente não exaustivo, parece constituir-se numa boa base para que se estabeleça uma metodologia de mensuração e o correspondente conjunto de parâmetros necessários a essa metodologia.

Cada dimensão deverá ser mensurada para a população total e, posteriormente, para os grupos sociais específicos: Afrodescendentes, Criança e Adolescente, Idosos, Mulher, Pessoas com Deficiência e Povos Indígenas, representados na Figura 2. Pode-se pensar em montar subsistemas específicos para cada grupo social considerado.

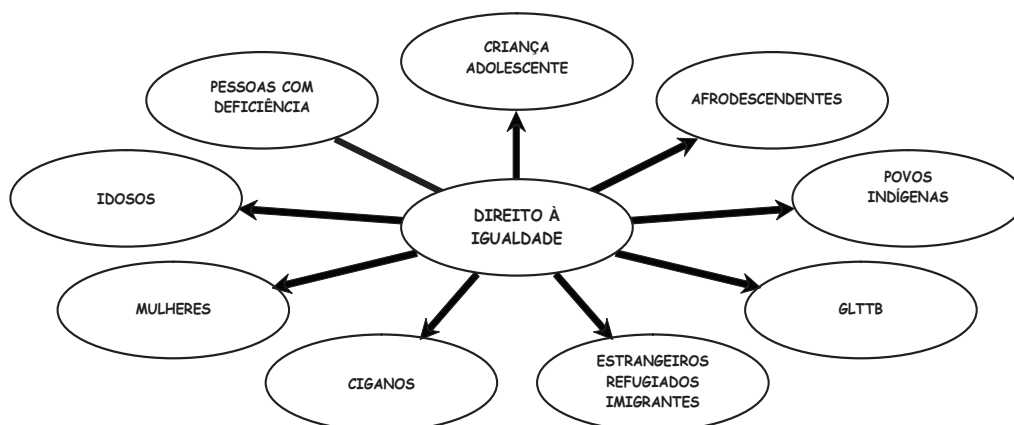


Figura 2  
Garantia do direito à igualdade de grupos populacionais específicos apresentada no II PNDH

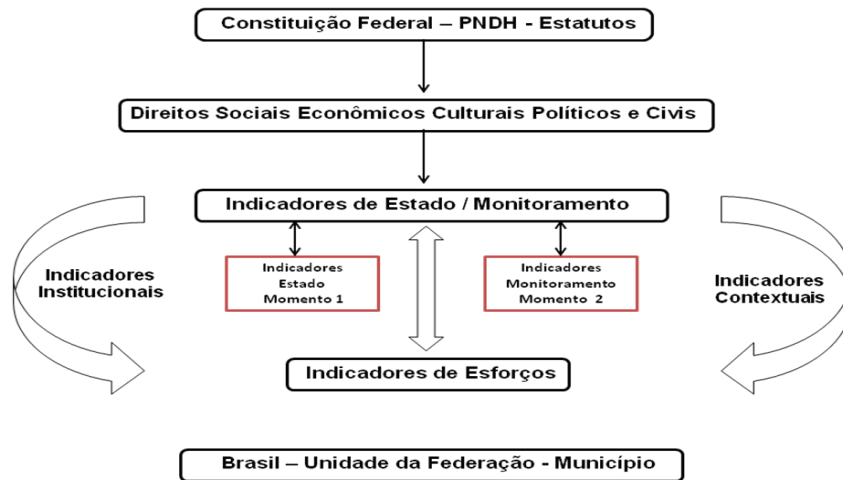
## INDICADORES NA LÓGICA PROCESSUALISTA

O sistema proposto, no procedimento adotado, deve contemplar um conjunto de Indicadores Institucionais, Contextuais, de Estado e de Monitoramento. Os Indicadores Institucionais descrevem a estrutura do poder público relacionado ao suporte e ao gozo dos direitos humanos, e os Indicadores Contextuais descrevem o ambiente socioeconômico da região de interesse. Os Indicadores de Estado mensuram a situação dos Indicadores Humanos em suas várias dimensões no momento inicial. Os Indicadores de Esforço, basicamente medidos pelos respectivos orçamentos, mensuram os esforços institucionais para melhorar os Indicadores de Estado e, finalmente, os Indicadores de Resultado, conforme indicado na Figura 3.

Estabelecidas as dimensões de direitos humanos e a estruturação dos indicadores na lógica processual, restaria a busca de informações, originárias de pesquisas ou derivadas de registros administrativos, que pudessem compor o sistema.

No processo de escolha das variáveis que comporão a listagem de indicadores, deverá ser observado que o grau de aderência seja suficientemente forte para a manutenção de um padrão uniforme de indicadores a fim de que se possa manter um controle na qualidade do sistema. Assim, é previsível que sejam detectadas lacunas na mensuração de determinadas dimensões. Considerando como fortemente emergente a tendência de se acompanhar a

evolução socioeconômica das sociedades pelo monitoramento do gozo dos direitos humanos, pode-se concluir que essas lacunas nas informações estatísticas ou administrativas geram uma importante demanda, portanto, a curto prazo, pode-se prever que o sistema seja alimentado com novos indicadores.



**Figura 3**  
Lógica processualista do Sistema de Indicadores de Direitos Humanos

Com o objetivo de explicitar as lacunas, bem como circunscrever os limites dos indicadores escolhidos, deverá ser feita uma análise de sua disponibilidade e aderência, indicando as condições para o aperfeiçoamento do sistema de monitoramento. Os indicadores de monitoramento resultarão da comparação dos indicadores de estado e de esforços numa escala temporal.

Resumindo, considerou-se necessário e oportuno articular o sistema apoiado no tripé: Dimensões de Direitos Humanos; Indicadores segundo a Lógica Processualista; Especificidade de Direitos de Grupos Sociais Específicos.

São inúmeras as modalidades de cruzamento de informações e as possibilidades de análise que o sistema permite, com recortes temáticos e/ou territoriais distintos. O importante a reter, na análise, é o significado dos indicadores com a necessária observação em mais de um momento no tempo, o que garante sua interpretação como indicadores de diagnóstico, de monitoramento e de esforços. O banco de dados, na atual versão do sistema, será acompanhado de um programa de computação – MONIT –, pelo qual os usuários poderão montar suas próprias tabelas, gráficos, quadros e outras modalidades de visualização.



# VIOLÊNCIA LETAL SOB A ÓTICA DOS DIREITOS HUMANOS

*Leonardo de Carvalho Silva\**

## INTRODUÇÃO

Este trabalho representa um exercício metodológico, no qual são operacionalizados alguns indicadores que compõem um sistema estruturado com o objetivo de permitir a mensuração e o monitoramento da situação dos direitos humanos no Brasil. Buscamos fazer um recorte e tratar especificamente da parte do sistema que trata do direito à vida, em que são analisadas questões referentes ao problema da violência letal por homicídio segundo as unidades da Federação. Tal exercício resulta numa observação dos indicadores no Brasil como elemento para discussão sobre a situação de violação de direitos caracterizados como básicos em documentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH).

Em seguida procuramos historicizar o processo de reconhecimento e garantia do direito à vida como direito civil, mediante documentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (no plano internacional), Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) e Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), nos quais são encontradas medidas e propostas de ações com o objetivo de fazer cessar os atos que representam violação do direito à vida no Brasil.

Operacionalizou-se de maneira conjunta, por meio de tabelas, gráficos e cartogramas, alguns indicadores selecionados para mensurar o direito em tela, objetivando a produção de uma análise contextualizada, da realidade na qual acontece a violência letal por homicídio nas unidades da Federação, sendo feita uma revisão bibliográfica sobre o que é violência.

As dificuldades decorrentes da utilização das fontes de dados sobre o tema é mencionada, dentre outros autores, por Zaluar (1996, p. 2), que faz uma discussão sobre as fontes de dados disponíveis, suas limitações e menciona ainda que

Na comparação nacional, os dados centralizados no Ministério da Saúde têm a vantagem de obedecer a uma mesma metodologia, em todo o país. As principais informações disponíveis para cada ano estão nas estatísticas de mortalidade do Ministério, divulgadas desde a década de 1970, com base nas declarações de óbito.

Fajnzylber e Araújo Junior (2001, p. 15) ratificam esse pensamento ao afirmar que

As principais fontes de dados sobre crime e violência no Brasil são, até onde temos conhecimento: o Sistema de Informações sobre

\* Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE); graduado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF).

Mortalidade do Ministério da Saúde, os registros das polícias civil e militar, as pesquisas de vitimização, o Anuário Estatístico do IBGE e os registros do Sistema Judicial.

Para alcançar o objetivo exposto, utilizamos as taxas de homicídios elaboradas com base nos dados do Ministério da Saúde, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNAD) e as bases cartográficas disponibilizadas para *download* pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

## O DIREITO À VIDA NA PAUTA DOS DIREITOS HUMANOS

A universalização da proteção ao direito à vida, mencionada na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que em seu artigo III fala que “Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal” incluem, além do direito à integridade física, a proteção contra a tortura, contra a execução sumária, contra o desaparecimento, tanto quanto direitos positivos tais como o direito à vida com dignidade: justiça social e bem-estar, independentemente de gênero, raça ou nacionalidade.

Cardia, Adorno e Poletto (2003, p. 47) historicizam a implementação dos direitos civis e políticos apoiados na DUDH quando citam que

[...] o debate sobre direitos humanos, em particular sobre o direito à integridade física, ganhou força entre fins dos anos de 1970 e dos de 1980, resultando tanto em grande visibilidade das sistemáticas violações de direitos de dissidentes políticos em muitos países e regimes em todo o mundo, como na emergência de uma rede internacional de organizações não governamentais de direitos humanos.

O fato de que a violência letal sobrepõe-se à violação de direitos sociais e econômicos não é novo, nem exclusivo da realidade brasileira. Esta sobreposição esteve, em alguma medida, presente nos bairros operários das cidades europeias no século XIX, tanto quanto no presente de muitas cidades da América Latina e da África. (CARDIA; ADORNO; POLETO, 2003, p. 60).

Não obstante a DUDH, a proteção da vida em âmbito nacional tem se dado de maneira progressiva, com base no processo de redemocratização do país, com o surgimento de movimentos sociais em prol da defesa à vida com atuação cada vez mais visível. A organização de um Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) elaborado com consultas e a participação de especialistas de vários estados, lançado pelo governo federal em 2002, tem como objetivo aperfeiçoar o sistema de segurança pública brasileiro, por meio de propostas que integrem políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, de forma a reprimir e prevenir o crime, podendo ser considerado um exemplo das iniciativas tomadas pelo Estado brasileiro.

O Programa Nacional de Direitos Humanos, além de ratificar o PNSP, traça uma série de medidas e ações que têm como objetivo a prevenção de atos criminosos, especificando algumas dessas práticas para grupos vulneráveis e em situação de risco, o que representa um avanço ao reconhecer que há grupos específicos em situação de maior vulnerabilidade.

Cabe ressaltar aqui a importância da conceituação do termo violência. Waiselfisz (1998) indagou jovens sobre o que eles entendiam por violência, obtendo como resposta a classificação de violência física e violência moral. Misse (1999, p. 43), em sua tese de doutorado, nos fala que

Não existe {{violência}} mas violências, múltiplas, plurais, em diferentes graus de visibilidade, de abstração e definição de suas alteridades. A violência é, em primeiro lugar, a tessitura de representações de uma *idealidade negativa*, que se define por contraposição a outra *idealidade positiva*, de paz civil, de social ou de consenso, de justiça, de direito, segurança de integração e harmonia social.

Buscamos tratar aqui da violência física, em especial do tipo letal, para atingir os objetivos propostos, pois entendemos que a discussão acerca do referido termo é rica e suscita debates que nos desviariam de nossa discussão principal. Barata e Ribeiro (2000) apresentam uma definição mais restrita, que possibilita, no entanto, maior operacionalização do termo: “violência é o uso intencional da força física, dirigida contra o próprio agressor ou contra terceiros, e que resulta em lesão ou morte” (MISSE, 1999, p. 118).

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A estruturação de um Sistema de Indicadores de Direitos Humanos está ancorada nas seguintes dimensões: Alimentação, Educação, Habitação e Meio Ambiente, Saúde, Trabalho e à Vida. Além disso, julgou-se absolutamente necessário a consideração sobre a situação dos direitos humanos para alguns grupos sociais específicos, derivados do Programa Nacional de Direitos Humanos e dos estatutos, a saber: da Criança e Adolescente, da Pessoa com Deficiência, do Idoso, da Mulher, do Negro e da População Indígena. Os indicadores, construídos com base nas estatísticas oficiais divulgadas por diversos órgãos foram divididos por categorias. Contextuais, que não têm a proposta de mensurar a situação dos direitos humanos, e sim possibilitar a apreensão do contexto em que acontecem o cumprimento/violação dos direitos humanos, como por exemplo, o Produto Interno Bruto per capita. Institucionais, que mostram as estruturas institucionais presentes que atuam em áreas relacionadas aos DH, como por exemplo, a existência de conselho tutelar. Estado/monitoramento, que são os indicadores elaborados para a mensuração dos DH com base nas referências jurídicas nacionais e tratados assinados

pelo Brasil. Elaborados tomando-se por base as estatísticas já existentes, apoiados na concepção processualista, tornam-se também indicadores de monitoramento quando são replicados ao longo do tempo.

A formulação de tal proposta, ademais, preocupa-se em articular um conjunto de indicadores que possa permitir a observação de confluências e precariedades. Em outras palavras, que permitam detectar espaços geográficos e grupos sociais de maior vulnerabilidade, para que, por meio desse sistema de indicadores, seja possível visualizar *quem são* e *onde estão* as pessoas que estão tendo seus direitos violados.

Para ilustrar em que contexto estão inseridos os indicadores elaborados para mensurar os direitos humanos, o referido sistema contempla um conjunto de indicadores chamado Contextuais, que não tem a proposta de tratar propriamente a situação dos DH, mas proporcionar ao usuário desse sistema uma visão do contexto no qual estão inseridos os fatores que influenciam os DH, fatores esses considerados na construção dos indicadores de estado/monitoramento.

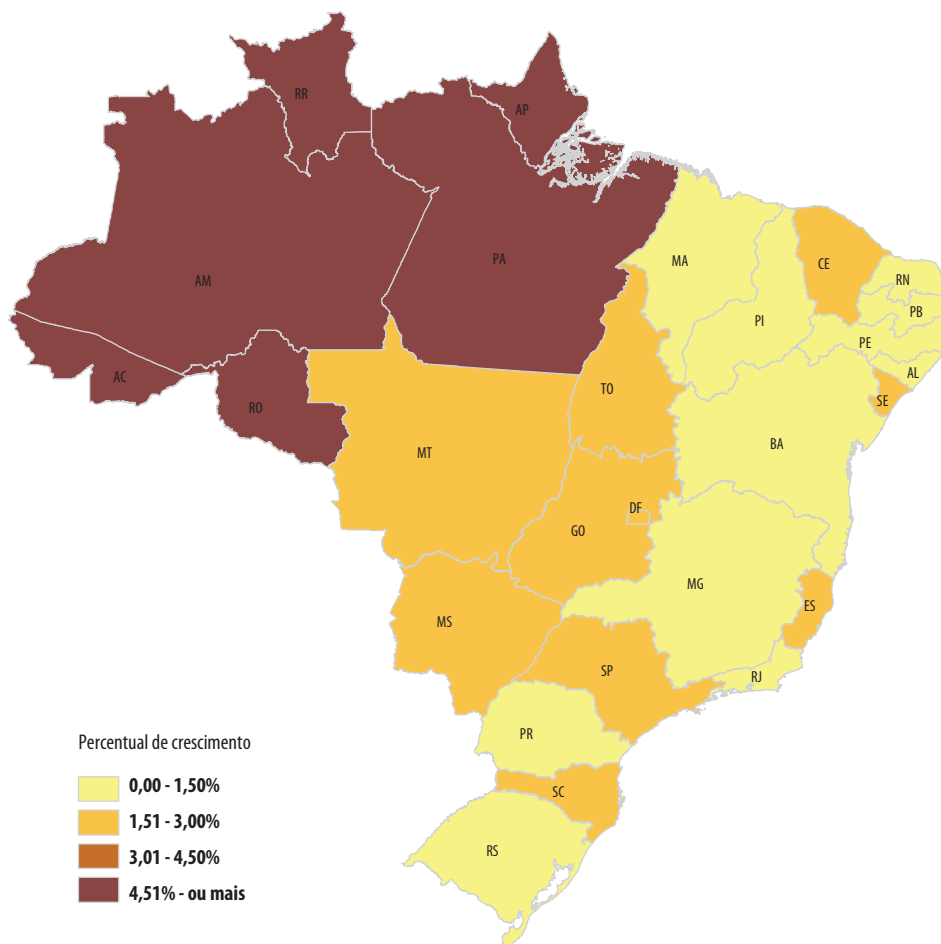
Os indicadores utilizados são provenientes do IBGE, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Ministério da Saúde, ou seja, todas são estatísticas oficiais disponíveis.

Adotamos como procedimento de visualização dos dados o georreferenciamento, por entendermos que esse é o recurso que permite uma visão mais ampla sobre os locais analisados ao possibilitar analisarmos a ótica espacial. Nas palavras de Câmara: “a ênfase da Análise Espacial é mensurar propriedades e relacionamentos, levando em conta a localização espacial do fenômeno em estudo de forma explícita” (CÂMARA, 2004, p. 2). Ou seja, a ideia central é incorporar o espaço à análise que se deseja fazer.

A primeira informação apresentada foi a taxa média geométrica anual de crescimento da população, considerando o período de 2001 a 2005. Como se sabe, os estados do Norte apresentaram as maiores taxas, o que configura uma tendência regional de crescimento populacional. Os estados do Centro-Oeste apresentam a mesma tendência, formando assim uma área com as mais altas taxas. Um dado complementar é a distribuição populacional brasileira segundo unidades da Federação para o período final e inicial considerados para elaboração da taxa apresentada no Cartograma 1. Ao analisarmos as taxas, não podemos deixar de considerar os totais absolutos, ou seja, o tamanho da população de cada estado, pois aquele que apresentou a maior taxa é também o que tem a menor população.

A seguir observa-se, para as mesmas unidades da Federação, o Produto Interno Bruto per capita, um indicador que permite uma visão do que foi produzido em cada estado, considerando suas diferenças populacionais. Buscamos esse indicador para os anos de 2001 e 2005, com o objetivo de observar o resultado das atividades desenvolvidas nas unidades consideradas.



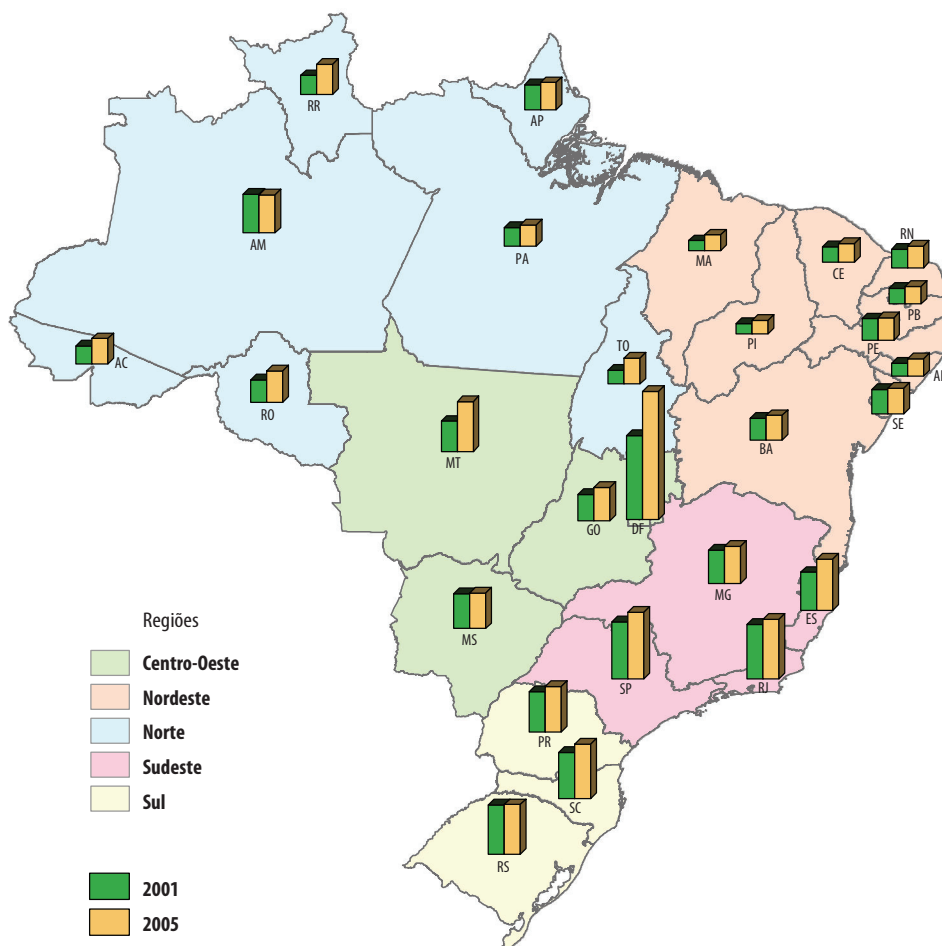


**Cartograma 1**  
Taxa média geométrica anual de crescimento – Unidades da Federação – Brasil – 2001–2005

Fonte: Ipeadata.  
Elaborado pelos autores.

Conforme vemos no Cartograma 2, todos os estados brasileiros, a exceção do Amazonas, apresentaram crescimento do PIB per capita no período observado. Se considerarmos a definição de que ele é o resultado de tudo que é produzido nos estados, podemos supor que houve aumento ou valorização da produção, e ambos os casos nos levam a deduzir que o contexto econômico tem prosperado. No entanto, esse indicador não possibilita avaliar se essa possível prosperidade econômica alcança toda a população ou concentra-se em uma parcela dela.

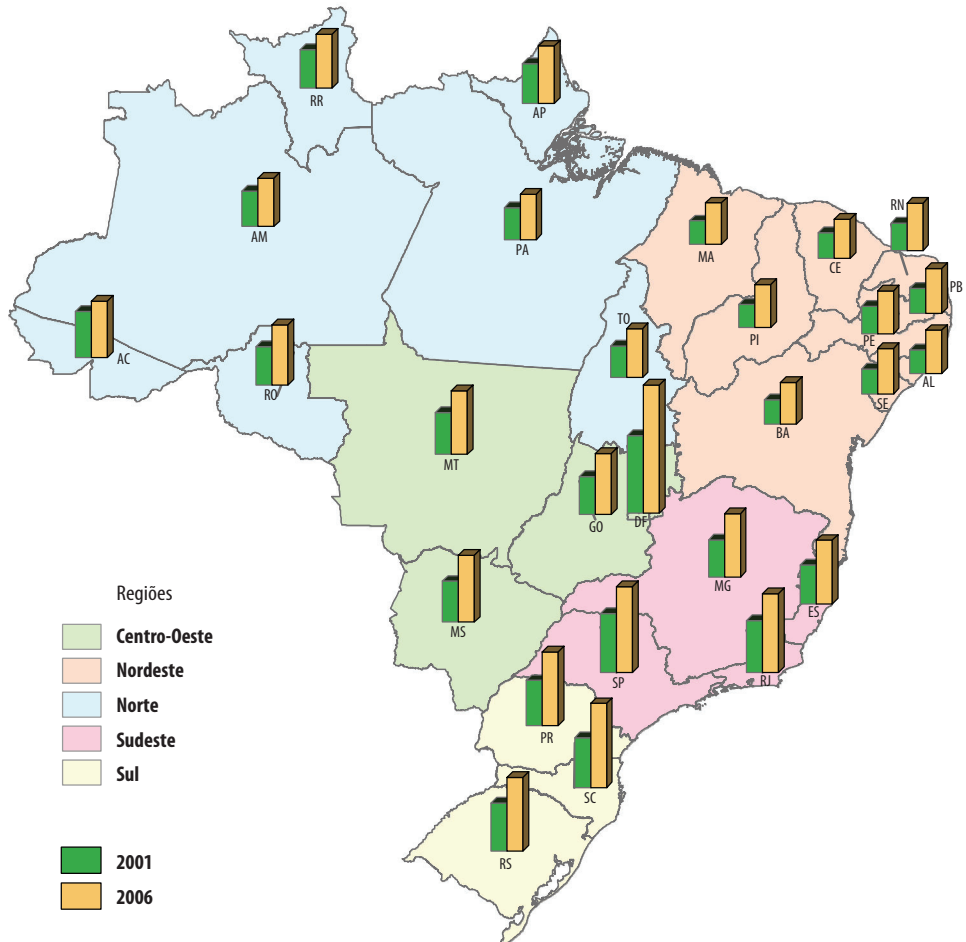
Buscando complementar o indicador anteriormente citado, buscamos nas PNADs o valor do rendimento médio familiar dos domicílios particulares permanentes a fim de relacionar com o PIB per capita.



**Cartograma 2**  
PIB per capita – Unidades da Federação – Brasil – 2001/2005

Fonte: Ipeadata.  
Elaborado pelos autores.

Pelos dados espacializados no Cartograma 3, nota-se que a unidade da Federação com maior aumento percentual foi o Piauí (com 83,7%). É interessante observar que outros estados do Nordeste apresentaram os mais altos índices de crescimento, o que nos permite tecer a hipótese de que esse aumento é uma possível tendência regional, fato esse que merece uma observação aprofundada. Já os estados da Região Norte apresentaram os percentuais de crescimento menos elevados. Quando analisamos a composição das tabelas para os anos de 2001 e 2006, identificamos que, mesmo com o aumento para todos os estados, a hierarquia deles pouco se altera, com os estados do Sul e Sudeste apresentando os maiores valores, assim como o Distrito Federal. No entanto, os indicadores deste devem ser analisados com cautela, pois a capital do país não é um estado, logo, possui características muito peculiares

**Cartograma 3**

Valor do rendimento médio familiar dos domicílios particulares permanentes – Unidades da Federação – Brasil – 2001/2006

Fonte: Ipeadata.

Elaborado pelos autores.

Antes de tratarmos dos indicadores relativos ao direito à vida, algumas considerações devem ser feitas. A primeira delas está na dificuldade de obter informações estatísticas. Jannuzzi (2004, p. 113), em opinião corroborada por Zaluar (1998), refere-se à dificuldade de elaborar indicadores nessa área, dada a precariedade das fontes de dados, e menciona que

[...] as taxas de mortalidade por causas violentas, provenientes das estatísticas do Registro Civil ou das estatísticas de mortalidade do Ministério da Saúde, são indicadores mais usados pela maior confiabilidade e organização das bases de dados.

Outra importante consideração é levantada por Dirk (2007), que além de ratificar as dificuldades já mencionadas, evidência também as limitações dos dados do Ministério da Saúde para

o estudo da violência, impossibilitando a análise de outros tipos de atos violentos, como por exemplo, os roubos. O autor faz ainda um interessante debate sobre a utilização dos dados policiais como fonte, apontando como principais problemas a não consideração da subnotificação e a dificuldade do acesso público.

Buscamos então, por meio dos números do Ministério da Saúde, cujos dados são categorizados de acordo com a causa da morte, sendo possível assim identificar os casos de homicídio, utilizar taxas gerais de homicídios para a população geral, segundo unidades da Federação para os anos de 2001 a 2005<sup>1</sup>.

Tais indicadores, mesmo não dando conta de todas as *nuances* da violência, representam uma *proxy* bastante sustentável da violência letal. Os dois indicadores constituem uma medida possível do fenômeno da violência letal no nosso país, e desta maneira dão a tônica da mensuração da violação do direito à vida, no sentido físico da existência, a que estão expostos os brasileiros. Como bem lembra Waiselfisz (2004): “A violência, como fenômeno que vem se acentuando no mundo contemporâneo, é preocupante porque viola o direito à vida, o mais fundamental dos direitos humanos”.

Para uma visão ampla e conjunta da Tabela 1, georreferenciamos os dados a fim de enxergar possíveis tendências regionais. Para a definição da amplitude das classes utilizadas nos seis cartogramas a seguir, foi utilizado o método de intervalo idêntico, definido pela fórmula:

$$A = (V - v) \div 4, \text{ na qual:}$$

A = amplitude das classes;

V = o maior valor;

v = o menor valor.

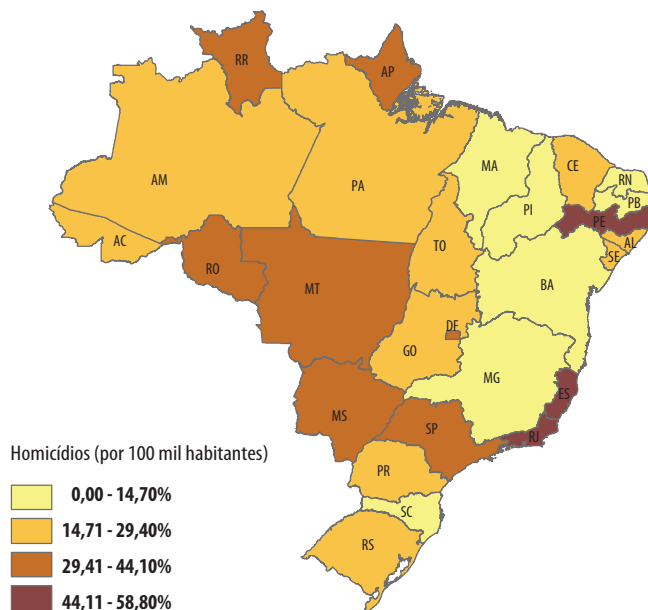
Conforme visto na Tabela 1, o país apresenta queda no período considerado. As unidades da Federação e o Distrito Federal, por sua vez, apresentaram tendências variadas, nas quais a variação foi de -48,35 (São Paulo) até um crescimento de 81,54% (Pará). O georreferenciamento das taxas ano a ano nos mostra que não obstante a tendência de queda vista em diversos estados, considerando todas as unidades da Federação mais o Distrito Federal, o crescimento das taxas é visível, enquanto as quedas não se tornam perceptíveis por serem menos intensas.

Nosso objetivo em demonstrar essa sequência de cartogramas foi a de traçar dois tipos de comparação. O primeiro tipo é o que compara os estados entre si, considerando o período 2001 a 2005, para possibilitar uma visão global. O segundo tipo é o que possibilita a comparação de um estado com ele mesmo, pela variação da sua taxa.

<sup>1</sup> Essas taxas foram construídas pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo, e estão disponíveis em: [http://www.nevusp.org/portugues/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1372&Itemid=71](http://www.nevusp.org/portugues/index.php?option=com_content&task=view&id=1372&Itemid=71)

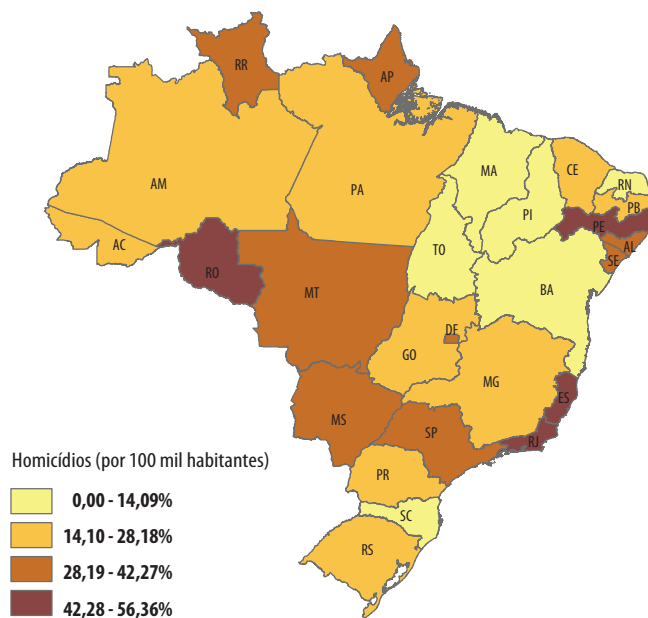
<b>Tabela 1</b>						
<b>Taxa geral de homicídios – Unidades da Federação – Brasil – 2001-2005</b>						
(100 mil hab.)						
<b>Unidade geográfica</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>Var. 2005-2001 (%)</b>
Brasil	27,81	28,46	28,86	27,01	25,83	-7,12
Acre	21,07	25,73	24,48	18,56	18,37	-12,81
Amapá	36,49	35,04	34,59	31,1	32,96	-9,67
Amazonas	16,72	17,32	18,41	16,97	18,53	10,83
Rondônia	40,7	42,95	38,88	38,04	36,17	-11,13
Roraima	32,02	35,17	29,67	23,12	23,77	-25,77
Tocantins	17,81	14	16,5	15,64	14,55	-18,3
Alagoas	29,06	34,32	35,61	35,11	39,89	37,27
Bahia	12,27	13,2	16,1	16,68	20,38	66,1
Ceará	17,01	18,86	20,13	20,12	20,96	23,22
Maranhão	9,81	10,44	13,48	12,26	15,32	56,17
Paraíba	13,95	17,37	17,48	19,06	20,72	48,53
Pernambuco	58,8	54,37	55,34	50,66	51,45	-12,5
Piauí	9,12	10,63	10,19	11,09	12,24	34,21
Rio Grande do Norte	11,44	10,48	14,02	11,77	13,52	18,18
Sergipe	28,45	30,06	25,02	23,86	24,75	-13,01
Distrito Federal	33,04	29,87	33,88	31,16	28,16	-14,77
Goiás	22,79	26,26	25,37	28,21	26,09	14,48
Mato Grosso	38	36,4	34,25	31,62	32,32	-14,95
Mato Grosso do Sul	29,42	31,95	32,49	29,65	27,73	-5,74
Espírito Santo	46,02	51,35	50,12	49,08	47	2,13
Minas Gerais	13,05	16,32	20,83	22,83	21,93	68,05
Rio de Janeiro	50,48	56,36	52,55	49,05	46,05	-8,78
São Paulo	41,8	37,95	35,91	28,55	21,59	-48,35
Paraná	20,98	22,84	25,55	28,01	28,89	37,7
Rio Grande do Sul	17,97	18,37	18,13	18,66	18,64	3,73
Santa Catarina	8,59	10,37	11,79	11,06	10,74	25,03

Fonte: NEV/USP



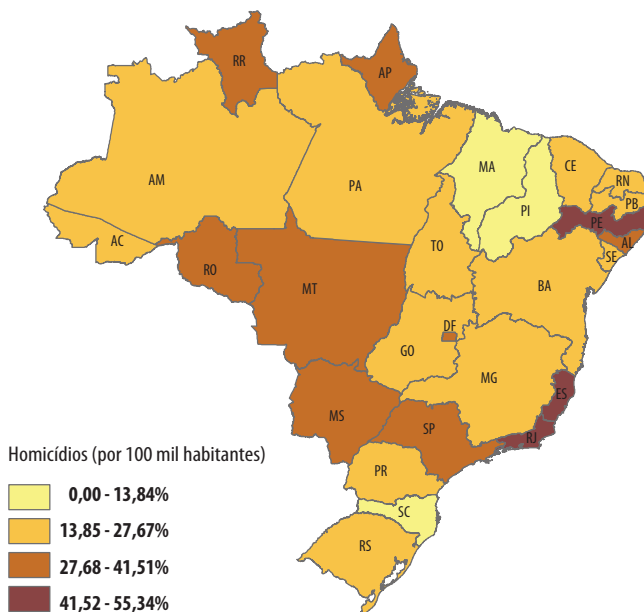
**Cartograma 4**  
Taxa geral de homicídios – Unidades da Federação – Brasil – 2001

Fonte: USP/NEV.  
Elaborado pelos autores.



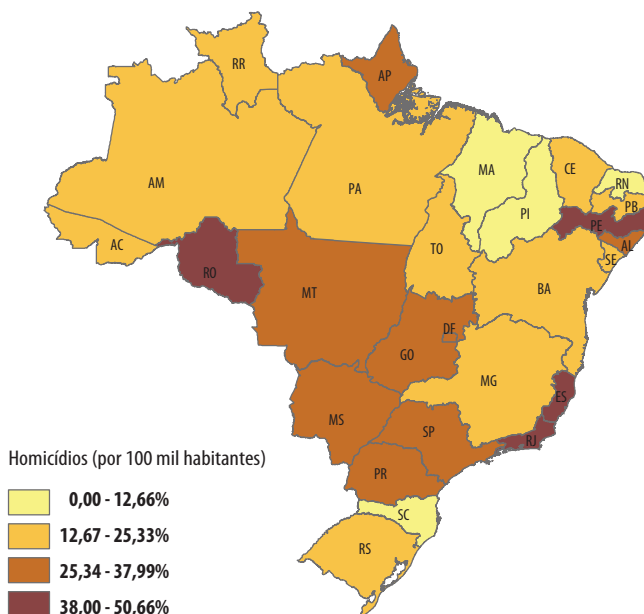
**Cartograma 5**  
Taxa geral de homicídios – Unidades da Federação – Brasil – 2002

Fonte: USP/NEV.  
Elaborado pelos autores.



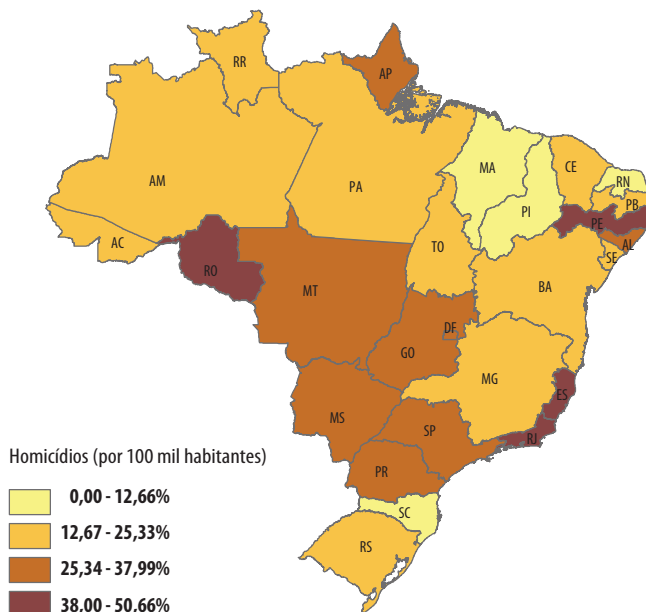
**Cartograma 6**  
Taxa geral de homicídios – Unidades da Federação – Brasil – 2003

Fonte: USP/NEV.  
Elaborado pelos autores.



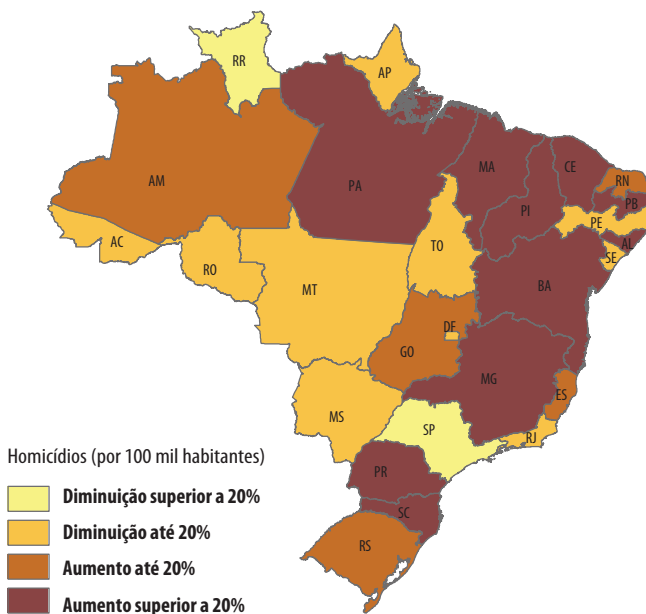
**Cartograma 7**  
Taxa geral de homicídios – Unidades da Federação – Brasil – 2004

Fonte: USP/NEV.  
Elaborado pelos autores.



**Cartograma 8**  
Taxa geral de homicídios – Unidades da Federação – Brasil – 2005

Fonte: USP/NEV.  
Elaborado pelos autores.



**Cartograma 9**  
Variação da taxa geral de homicídios – Unidades da Federação – Brasil – 2001-2005

Fonte: USP/NEV.  
Elaborado pelos autores.



No ano inicial do período observado, 2001, havia mais estados no primeiro intervalo construído, sendo possível identificar um eixo formado por Maranhão, Piauí, Bahia e Minas Gerais. Gradualmente esse eixo vai se diluindo, até que no último ano observado somente Piauí integra, junto com Santa Catarina, o grupo dos estados com as menores taxas. Outro ponto a ser destacado são os estados que sempre estiveram dentre os que apresentaram as mais altas taxas, quais sejam, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Pernambuco.

O último cartograma da série apresentada traz a variação da taxa geral de homicídios por unidade da Federação. Interessante identificação de um eixo formado por alguns dos estados que apresentaram a maior variação, formado por Pará, Maranhão, Piauí, Bahia e Minas Gerais.

Quando analisamos de maneira conjunta os dois tipos de comparação feitos, observamos que mesmo os estados com as mais altas taxas apresentaram diminuição, caso do Rio de Janeiro e Pernambuco, enquanto alguns estados, como o Piauí, que apresentavam taxas relativamente baixas, apresentam um alto crescimento. Esse é um ponto a ser ressaltado, para evitar o aumento do número de homicídios nesses estados.

Como é sabido, a população jovem configura-se como um grupo de maior vulnerabilidade em relação à violência letal por homicídio. Córdia, Adorno e Poletto (2003, p. 17), por exemplo, mencionam que “É na morte dos jovens por homicídio que a crueldade das graves desigualdades de oportunidades no país se torna mais visível e que seu custo humano não pode há muito ser negado.”. Esse fato revela que essa parte da população em especial tem maior violação do direito à vida.

O 3º *Relatório Nacional Sobre os Direitos Humanos no Brasil* menciona que: “Nas áreas urbanas, a violência fatal continua a atingir de forma intensa e desproporcional os jovens do sexo masculino, moradores de áreas carentes das grandes cidades e regiões metropolitanas” (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 2007, p, 13).

Buscamos então demonstrar as taxas gerais de homicídio segundo unidades da Federação, especificamente para a população jovem, aqui definida pela população formada por pessoas com idade entre 15 e 24 anos, segundo o recorte etário definido pela ONU (Tabela 2).

Considerando o Brasil, a taxa geral de homicídios para a população total nos anos de 2001 e 2005 foram de 27,81 e 25,83, respectivamente, enquanto para estes anos a taxa que considera apenas a população jovem foi de 52,4 e 48,6, respectivamente. Essa diferença confirma que a referida população tem maior vulnerabilidade quando tratamos de violência letal por homicídio. Cabe mencionar ainda que, para o Brasil, a variação das taxas para a população total e a população jovem foi muito semelhante (-7,12% e -7,25%).

Em relação às unidades da Federação e ao Distrito Federal, não observamos uma tendência única, pois enquanto algumas apresentam grande semelhança com a taxa da população geral, como o Pará, outras mostraram grandes diferenças entre as taxas das populações consideradas.

Tabela 2

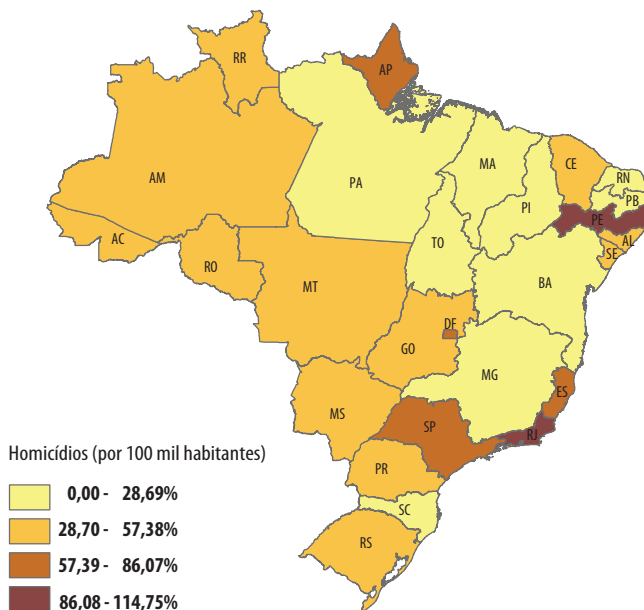
Taxa de homicídios entre a população de 15 e 24 anos – Unidades da Federação  
Brasil – 2001-2005

(100 mil hab.)

Unidade geográfica	2001	2002	2003	2004	2005	Var. (%)
Brasil	52,4	54,8	55,5	51,7	48,6	-7,2
Acre	38,5	52,3	42,9	37,5	27,6	-28,3
Amapá	81,5	81,2	86,0	71,8	71,3	-12,4
Amazonas	31,5	33,1	37,7	30,8	34,1	8,3
Pará	26,1	30,1	36,7	37,3	47,5	82,2
Rondônia	50,3	57,3	49,3	58,3	48,6	-3,5
Roraima	55,0	69,5	44,1	42,9	26,0	-52,6
Tocantins	22,3	21,5	20,7	22,5	19,8	-11,4
Alagoas	54,8	62,9	68,6	72,0	75,8	38,5
Bahia	20,8	23,6	29,2	28,5	36,2	74,2
Ceará	28,7	31,0	31,6	34,8	37,5	30,5
Maranhão	16,7	16,0	20,3	20,1	24,9	49,4
Paraíba	27,4	30,6	29,3	32,1	36,7	33,9
Pernambuco	114,8	103,7	106,4	101,5	103,6	-9,8
Piauí	14,0	19,3	16,9	18,9	20,8	48,3
Rio Grande do Norte	16,9	16,8	23,0	19,5	26,5	56,4
Sergipe	48,4	54,9	44,9	35,4	36,4	-24,8
Distrito Federal	72,4	65,2	72,4	63,8	54,6	-24,6
Goiás	40,0	44,8	44,6	52,2	49,4	23,6
Mato Grosso	53,7	51,1	48,7	44,0	46,6	-13,2
Mato Grosso do Sul	42,2	48,0	56,1	51,3	46,4	10,0
Espírito Santo	85,5	103,7	95,0	95,2	92,6	8,3
Minas Gerais	24,0	30,8	42,5	47,0	44,8	87,2
Rio de Janeiro	102,5	118,7	110,1	102,8	96,5	-5,9
São Paulo	84,4	80,9	76,1	56,5	38,7	-54,2
Paraná	37,0	46,0	50,1	59,6	61,2	65,1
Rio Grande do Sul	32,9	35,7	33,2	38,0	36,0	9,3
Santa Catarina	13,6	16,5	20,8	18,3	19,8	45,7

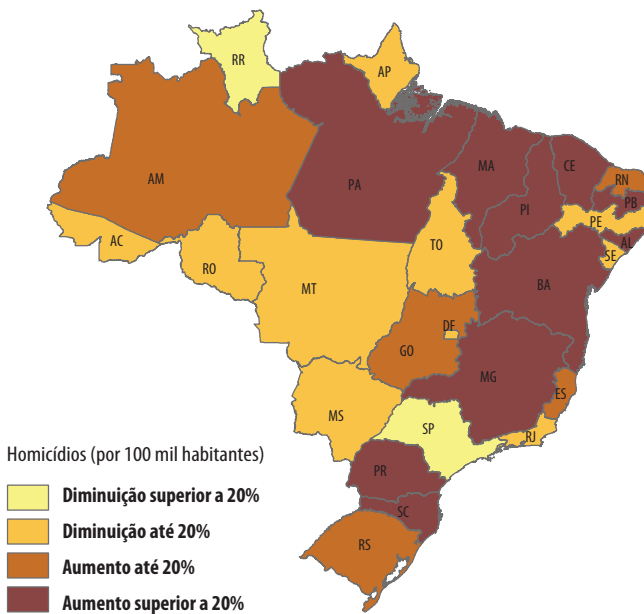
Fonte: USP/NEV.

A sequência de cartogramas a seguir ilustra as taxas de homicídio da população jovem para os anos de 2001 a 2005. A espacialização dos dados nos permite identificar um aumento da taxa de homicídios da população jovem semelhante ao visto na taxa considerando a população total.



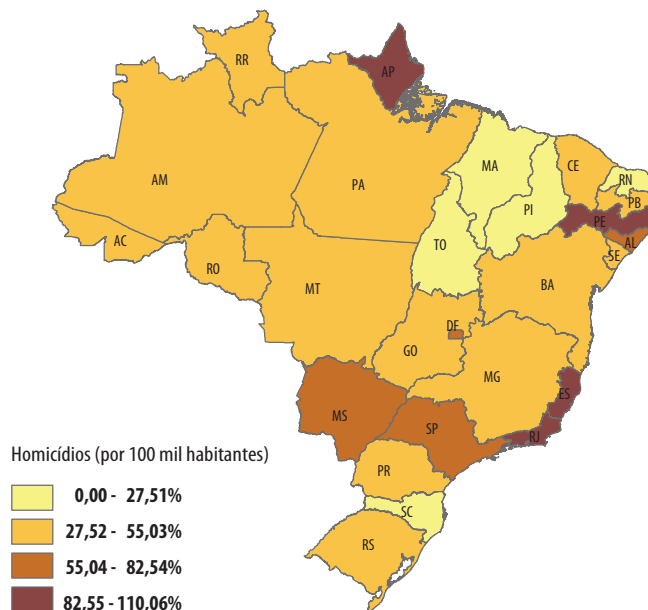
**Cartograma 10**  
Taxa geral de homicídios entre a população de 15 a 24 anos – Unidades da Federação – Brasil – 2001

Fonte: USP/NEV.  
Elaborado pelos autores.



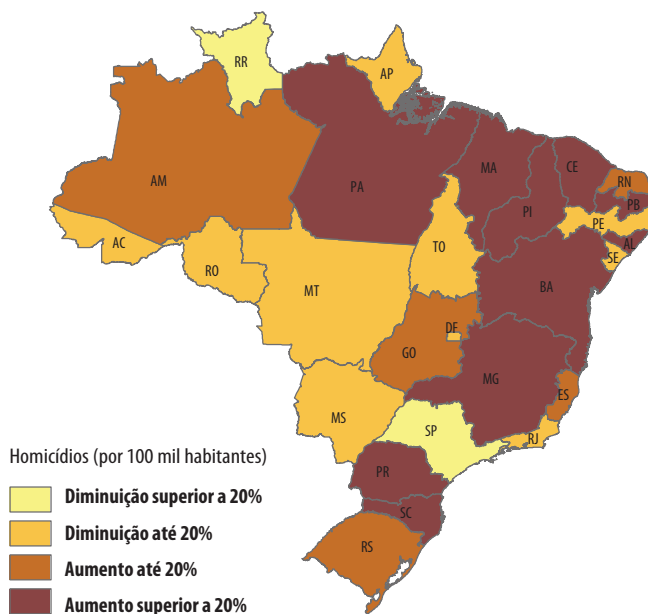
**Cartograma 11**  
Taxa geral de homicídios entre a população de 15 a 24 anos – Unidades da Federação – Brasil – 2002

Fonte: USP/NEV.  
Elaborado pelos autores.



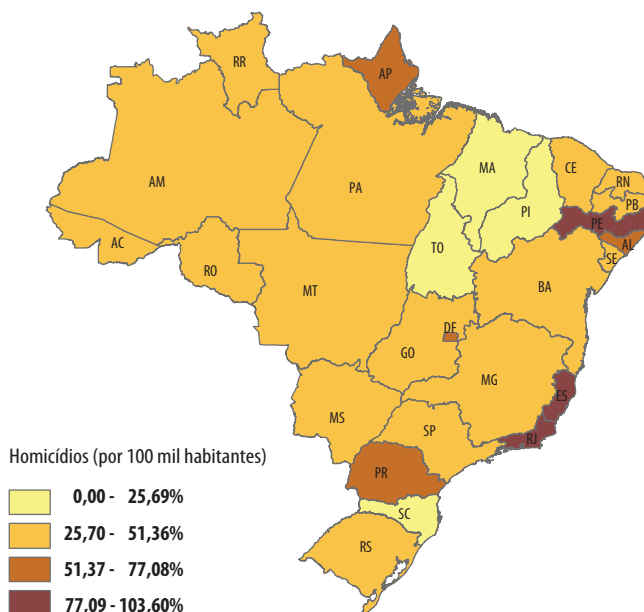
**Cartograma 12**  
Taxa geral de homicídios entre a população de 15 a 24 anos – Unidades da Federação – Brasil – 2003

Fonte: USP/NEV.  
Elaborado pelos autores.



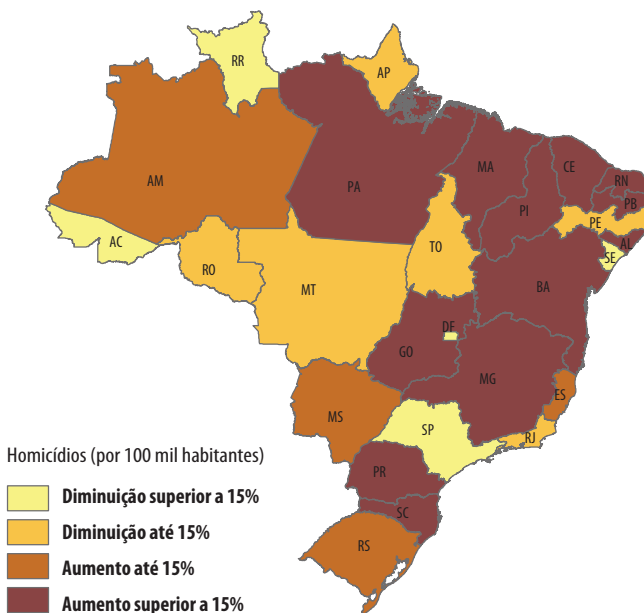
**Cartograma 13**  
Taxa geral de homicídios entre a população de 15 a 24 anos – Unidades da Federação – Brasil – 2004

Fonte: USP/NEV.  
Elaborado pelos autores.



**Cartograma 14**  
Taxa geral de homicídios entre a população de 15 a 24 anos – Unidades da Federação – Brasil – 2005

Fonte: USP/NEV.  
Elaborado pelos autores.



**Cartograma 15**  
Variação da taxa geral de homicídios entre a população de 15 a 24 anos – Unidades da Federação Brasil – 2001-2005

Fonte: USP/NEV.  
Elaborado pelos autores.

O último cartograma da série representa a espacialização da variação das taxas apresentadas, sendo possível identificar uma similaridade com a taxa para a população total, que é a alta variação dos estados do Pará, Maranhão, Piauí, Bahia e Minas Gerais, e alguns estados próximos, formando assim um eixo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscamos neste trabalho elaborar uma discussão sobre a situação dos direitos humanos, especificamente do direito à vida no Brasil, considerando suas unidades da Federação, utilizando a lógica de estruturação montada com base na proposta de um sistema de indicadores para mensuração e monitoramento dos direitos humanos.

Por meio de indicadores contextuais ilustramos as disparidades existentes entre as unidades da Federação, como por exemplo a variação do PIB per capita em 2005, que no Piauí era de R\$ 233,15 e em São Paulo de R\$ 1.132,85. Outro exemplo é o da evolução do rendimento médio familiar dos domicílios particulares permanentes, que apresentou diferentes ritmos de crescimento.

No nosso entender, essa contextualização é de grande importância, antes mesmo de iniciarmos as análises sobre os indicadores do direito à vida, para evitar algumas relações mecânicas entre a situação socioeconômica das áreas observadas e o comportamento dos indicadores do direito citado. Assim, cada realidade deve ser analisada considerando suas peculiaridades, sem a utilização de regras gerais.

Os indicadores utilizados ao longo deste trabalho nos mostram que existem situações em que houve intenso aumento da violação do direito à vida, em lugares nos quais os indicadores contextuais registraram aumento não tão intensos assim (caso de Minas Gerais, por exemplo); situações em que os contextuais apresentaram intenso crescimento, sem que isso acarretasse num crescimento dos indicadores utilizados na mensuração do direito à vida (vide São Paulo).

Em relação ao grupo aqui entendido como de maior vulnerabilidade em relação ao direito aqui tratado, a população jovem, observamos que suas taxas são bem superiores às construídas com a população total de cada unidade da Federação, chegando em alguns casos a ser mais que o dobro, enquanto em outros casos ambas as taxas eram bem próximas.

Dessa maneira, esperamos ter contribuído para o debate sobre a violação do direito à vida no Brasil, ao demonstrar que cada área deve ser observada considerando também suas peculiaridades, pois quando observamos de maneira conjunta os indicadores contextuais e os indicadores de direito à vida não fica possível identificar uma relação única entre eles, o que refuta qualquer possibilidade de elaboração de uma análise mecânica. Devemos, sim, buscar apreender e compreender como os fenômenos investigados relacionam-se, para obtermos respostas mais completas às nossas indagações.

## REFERÊNCIAS

BARATA, Rita Barradas; RIBEIRO, Manoel Carlos Sampaio de Almeida. Relação entre homicídios e indicadores econômicos em São Paulo, Brasil, 1996. *Rev. Panam Salud Publica/Pan Am J Public Health*, v. 7, n. 2, 2000.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Programa Nacional de Direitos Humanos*. Brasília, 1996.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Plano Nacional de Segurança Pública. Brasília, 2000.

CÂMARA, Gilberto et al. *Análise espacial de dados geográficos*. Brasília: Embrapa, 2004.

CARDIA, Nancy.; ADORNO, Sérgio.; POLETO, Frederico. *Homicídio e violação de direitos humanos em São Paulo*. 2003.

CASTRO, Mônica S. Monteiro de et al. Regionalização como estratégia para a definição de políticas públicas de controle de homicídios. *Caderno Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 5, p. 1269-1280, set. /out. 2004.

DIRK, Renato Coelho. *Homicídio doloso no Estado do Rio de Janeiro: uma análise sobre os registros de ocorrência da Polícia Civil*. 2007. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisa Social) - Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2007.

FAJNZYLBER, Pablo; JUNIOR, Ary de Araújo. *Violência e criminalidade*. Belo Horizonte, 2001. (Texto para discussão CEDEPLAR, n. 167).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar anos de 2001 e 2005*. Rio de Janeiro: IBGE, [2005].

MISSE, Michel. Malandro, marginais e vagabundos & a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. 1999. Tese (Doutorado) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Núcleo de estudos da Violência. 3°. *Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil*. São Paulo, 2007.

WAISELFISZ, Júlio Jacobo (Coord). *Juventude, violência e cidadania: os jovens de Brasília*. Brasília: UNESCO, 1998.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da violência IV: os jovens do Brasil - juventude, violência e cidadania*. Brasília: UNESCO, 2005.

ZALUAR, Alba. Qualidade de dados, políticas públicas eficazes e democracia. no In: ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS. 1996, Rio de Janeiro. *Trabalho apresentado...* Rio de Janeiro, 1996.





## DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA (DHAA)

Baiena Feijolo Souto\*  
Débora Santana de Oliveira\*\*

“Mais grave ainda que a fome aguda e total,  
devido às suas repercussões sociais e econômicas,  
é o fenômeno da fome crônica ou parcial,  
que corrói silenciosamente inúmeras populações do mundo.”

Josué de Castro

### INTRODUÇÃO

Lamentavelmente, os registros da ocorrência de fome e desnutrição não são recentes no cenário brasileiro. Segundo Flávio Valente (2006), o primeiro relato de mortalidade por esta causa remonta ao Brasil Colônia, exprimindo, desta forma, a historicidade de um problema que se agravou em nível quantitativo, vitimizando fatalmente, ou não, milhares de pessoas no território brasileiro.

Na década de 1940, Josué de Castro<sup>1</sup> já denunciava o flagelo da fome que, ainda hoje, assola as populações, principalmente, na Região Nordeste. Ele argumentava que “a fome é, [...], a expressão biológica de males sociológicos. Está intimamente ligada com as distorções econômicas [...]”<sup>2</sup>. Delatava que a fome não era um produto da superpopulação, mas sim uma questão política e não da escassez de alimentos; e que “esta fome que dizimava as populações do Terceiro Mundo era escamoteada, era abafada era escondida. Não se falava do assunto, que era vergonhoso: a fome era tabu”<sup>3</sup>.

Na atualidade, cresce-se ao quadro de fome e carências nutricionais específicas o problema da obesidade e outras complicações decorrentes de uma alimentação inadequada, oriundas da mudança nas práticas e hábitos alimentares, em que também inclui-se a redução do aleitamento materno. Mais recentemente, as discussões acerca dos alimentos geneticamente modificados – os transgênicos – também têm suscitado preocupações em razão do conhecimento impreciso dos impactos negativos e os riscos diretos à saúde e ao meio ambiente, bem como a duração contínua no espaço e no tempo dos pequenos e médios produtores rurais.

\* Mestranda em Estudos Populacionais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE).

\*\* Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE). Professora do ensino médio da rede pública estadual do Rio de Janeiro; consultora na área de indicadores sociais e elaboração de diagnóstico socioeconômico.

<sup>1</sup> Médico. Professor Catedrático de Geografia Humana e Antropologia. Foi convidado por vários países para estudar problemas de alimentação e nutrição, tornando-se uma referência mundial no assunto.

<sup>2</sup> Trecho extraído da entrevista dada a Gonçalves de Araújo. Disponível em: <http://www.josuedecastro.com.br>. Acesso em: 30 jun. 2008.

<sup>3</sup> Disponível em: <http://www.josuedecastro.com.br>. Acesso em: 30 jun. 2008.

Esse conjunto de questões não deixa dúvidas quanto ao caráter urgente da promoção irrestrita do direito humano à alimentação adequada nas suas duas dimensões indivisíveis, “que são o direito de estar livre da fome e da má nutrição e o direito à alimentação adequada”, fundamentada no princípio da segurança alimentar. Em outras palavras, requer a formulação de políticas de promoção da alimentação e nutrição adequada, que transcenda o mero caráter de combater a fome e a desnutrição.

Logo, o presente texto objetiva contextualizar a situação do DHAA no Brasil e no estado da Bahia, comparativamente, apoiado na exploração de uma nova proposta metodológica de mensuração dessa dimensão dos DHESCA<sup>4</sup>, tendo em vista as dificuldades e limitações ocasionadas, principalmente, pela descontinuidade das pesquisas e/ou levantamento sistemático de dados inerentes a essa temática, que terminam por dificultar a construção permanente de indicadores de diagnóstico e monitoramento nessa matéria.

De início teceremos algumas notas acerca do delineamento do aporte conceitual e jurídico-normativo em âmbito internacional. Em seguida apresentaremos um panorama nacional que contempla a configuração dos instrumentos de proteção do DHAA<sup>5</sup>, os mecanismos de exigibilidade, os programas e/ou projetos desenvolvidos pelo Estado brasileiro. Por último objetivamos traçar um perfil acerca de alguns aspectos inerentes ao panorama atual do DHAA, tomando-se por base o uso de um conjunto de indicadores, como mais um dos instrumentos possíveis, voltados ao diagnóstico e monitoramento dos avanços, retrocessos e/ou estagnação nesse campo.

Para fins de mensuração do DHAA nas duas unidades geográficas já mencionadas, foram utilizadas estatísticas públicas oficiais obtidas nos levantamentos do IBGE referentes à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), dados do Ministério da Saúde (SIM – Datasus) e outras fontes de dados estatísticos para a composição de indicadores *proxy* do referido direito, em estudo e constante aprimoramento pela equipe do projeto de pesquisa Sistema de Indicadores de Direitos Humanos, desenvolvido na ENCE/IBGE mediante convênio com a Fundação Ford, desde 2004.

## SEGURANÇA ALIMENTAR E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO PLANO INTERNACIONAL

### A evolução do conceito de segurança alimentar

A origem do conceito de segurança alimentar irrompe no contexto da Primeira Guerra Mundial ligado “à ideia de segurança nacional e à capacidade de cada país produzir sua própria alimentação de forma a não ficar vulnerável a possíveis cercos, embargos ou boicotes de

<sup>4</sup> Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais.

<sup>5</sup> Direito Humano à Alimentação Adequada.

motivação política ou militar” (ARRUDA; ARRUDA, 2007, p.3). Ainda assim, essa discussão só adquiriu veemência na segunda metade do século XX, no contexto da crise mundial de alimentos ocorrida no período 1972-1974, mediante aos acordos firmados na *Conferência Mundial de Alimentação* realizada em 1974.

Inicialmente,

[...] a segurança alimentar era entendida como uma política de armazenamento estratégico e de oferta segura e adequada de alimentos, e não como um direito de todo ser humano a ter acesso a uma alimentação saudável.

Contudo, a elevação da produção mundial de alimentos, no final da década de 1970, contribuiu, de um lado, para a desmistificação dos pressupostos malthusianos e, de outro, para reforçar o entendimento de que a fome e a desnutrição eram decorrentes do acesso e não da oferta.

Valendo-se desse novo entendimento acerca das causas inerentes às problemáticas da fome e da desnutrição, um novo conceito de segurança alimentar foi apresentado pela Organização de Comida e Agricultura (FAO) da Organização das Nações Unidas em 1983, baseado nos seguintes princípios: a) oferta adequada de alimentos; b) estabilidade da oferta e dos mercados de alimentos; c) segurança no acesso aos alimentos ofertados.

Baseados na definição de segurança alimentar apresentada pelo Banco Mundial em 1986, que preconizava “o acesso por parte de todos, todo o tempo, a quantidades suficientes de alimentos para levar uma vida ativa e saudável”, os debates e as discussões, segundo nos afirma Valente (2006, p. 3).

[...] passaram a considerar que a segurança alimentar não pode ser vista como uma decorrência exclusiva de autossuficiência em termos alimentares. Ela pressupõe, também, garantia de poder aquisitivo da população, crescimento econômico, redistribuição de renda e redução da pobreza.

A atualização do conceito de segurança alimentar ocorrida no início dos anos 1990 incorporou as noções de: a) alimento seguro (não contaminado biológica ou quimicamente); b) de qualidade do alimento (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica); c) do balanceamento da dieta, da informação e das opções culturais (hábitos alimentares) dos seres humanos, trazendo à discussão, simultaneamente, a questão da equidade e justiça social, “[...] especialmente no que tange as relações éticas entre a geração atual e as futuras gerações, o uso adequado e sustentável dos recursos naturais, do meio ambiente e do tipo de desenvolvimento adotado”, e dos modos de vida sustentáveis no qual o direito à alimentação insere-se definitivamente no “contexto do direito à vida, à dignidade, à autodeterminação e à satisfação de outras necessidades básicas” (VALENTE, 2006, p. 4).

Com a consolidação dessa nova conceituação nos compromissos assumidos no âmbito da *Conferência Internacional de Nutrição* promovida pela FAO e pela Organização Mundial de Saúde, no ano de 1992, “fortaleceu-se o conceito de segurança alimentar domiciliar, incorporando a assistência básica à saúde [...] e o cuidado promovido no lar aos membros da família [...]” (VALENTE; FRANCESCHINI; BURITY, 2007, p. 4).

Por assim dizer, ratifica-se, nessa nova fase, o entendimento da segurança alimentar como o acesso à alimentação de qualidade com vias a suprir as necessidades básicas nutricionais à sobrevivência, ampliando, assim, o escopo do direito humano à alimentação adequada como uma condição primordial à realização de outros direitos, por estar ligada indivisivelmente ao direito à vida (MALHOTRA, 2006).

### **O direito à alimentação adequada**

O direito humano à alimentação adequada consta no primeiro parágrafo do artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, na recomendação da promoção do direito a um padrão adequado de vida, ao postular que

Todo Homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice, ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (Carta da Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigo 25, *in* Direitos Humanos: Documentos internacionais, 2006).

O DHAA foi reafirmado em 1966, no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), no seu artigo 11, ao salientar a importância da alimentação, vestimenta e moradia adequadas, e alegar ser obrigação do Estado respeitar, proteger, promover, facilitar e realizá-lo, visto que “sem uma alimentação adequada, não há o direito à humanidade, entendido aqui como direito de acesso à vida e à riqueza material, cultural, científica e espiritual produzida pela espécie humana” (VALENTE; BEGHIN, 2006, p. 7).

O direito à alimentação adequada também é definido como o acesso físico e econômico ininterrupto de cada ser humano, individualmente ou em coletividade, à alimentação. Ao ser reconhecido de forma mais abrangente no PIDESC, no artigo 11.1 discorre sobre o reconhecimento dos Estados-parte quanto ao “direito de todos de usufruir de um padrão de vida adequado para si mesmo e sua família, incluindo moradia, vestuário e alimentação adequados, e à melhoria contínua das condições de vida”, reafirmando, no artigo 11.2, a necessidade dos Estados de viabilizarem medidas urgentes e imediatas destinadas a assegurar “o direito fundamental a estar livre da fome e da desnutrição”. O PIDESC também explicita as obrigações do Estado quanto à: a) obrigação de adotar medidas, com o máximo de recursos disponíveis, para realizar progressivamente o DHAA;

b) obrigação de adotar as medidas necessárias para assegurar o direito fundamental de todos de estarem livre da fome; c) obrigação de não discriminação (VALENTE; FRANCESCHINI; BURITY, 2007), assim como, pela implementação de esforços para melhoria nos métodos de produção; conservação e distribuição de alimentos, utilizando recursos técnicos e científicos; promoção e divulgação dos princípios de nutrição e o aperfeiçoamento dos sistemas agrários de modo a melhorar a exploração e utilização das riquezas naturais.

Contudo, só 48 anos após a promulgação da DUDH, em 1996, a Organização para a Agricultura e a Alimentação organizou, em Roma, a Cúpula das Nações Unidas para Alimentação Mundial, que traçou um plano de ação para a implementação do DHAA. Nesse encontro a pobreza foi apontada como a causa mais determinante para a fome e a desnutrição. Para tanto, foram estabelecidas metas para a redução à metade das pessoas com insegurança alimentar<sup>6</sup>, conforme descrito no trecho a seguir:

A pobreza é a maior causa de insegurança alimentar. Um desenvolvimento sustentável, capaz de erradicá-la, é crucial para melhorar o acesso aos alimentos. Conflitos, terrorismo, corrupção e degradação do meio ambiente também contribuem significativamente para a insegurança alimentar. Esforços para aumentar a produção de alimentos, incluindo os alimentos de base, devem ser feitos. Estes devem realizar-se dentro de um quadro sustentável de gestão dos recursos naturais, eliminação de modelos de consumo e produção não sustentáveis, particularmente nos países industrializados, e a estabilização imediata da população mundial. Nós reconhecemos a contribuição fundamental da mulher para a segurança alimentar, principalmente nas zonas rurais dos países em desenvolvimento, e a necessidade de promover a igualdade entre homens e mulheres. Para reforçar a estabilidade social e impedir o êxodo rural, que muitos países enfrentam, deve-se considerar prioritária também a revitalização das zonas rurais” (Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial & Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação).

Outro aspecto a ser ressaltado concerne à viabilização de instrumentos voltados ao monitoramento das ações e políticas objetivando o cumprimento das metas estabelecidas, reforçando, por conseguinte, a importância da produção de estatísticas que venham corroborar essa demanda.

Em 1999, o Alto Comissariado de Direitos Humanos do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU formulou um documento que esclarece como a promoção da segurança alimentar deve ser conduzida pelas nações, dentro da perspectiva de direitos humanos.

<sup>6</sup> O termo insegurança alimentar engloba tanto distúrbios alimentares ligados a carências (fome, desnutrição, deficiências de micronutrientes etc.), como outros ligados a práticas alimentares inadequadas à saúde (doenças crônicas não transmissíveis), bem como problemas decorrentes de um alimento inseguro (contaminação biológica, problemas de conservação, modificações genéticas, água contaminada, resíduos de produtos químicos etc.) (VALENTE, 2006a).

Partindo de um conceito ampliado de alimentação, o documento elaborado, denominado Comentário Geral número 12, é mais amplo e detalhado. Ele explicita as diretrizes destinadas à construção de uma estratégia nacional de combate à fome e promoção de segurança alimentar para todos. Por assim dizer, este documento define o conteúdo normativo ressaltando que, na pauta dos direitos humanos, o direito humano à alimentação adequada deve ser reconhecido como o mais abrangente dos direitos e, nesse sentido, “medidas mais urgentes e imediatas podem ser necessárias para assegurar o direito fundamental a estar livre da fome e da desnutrição”<sup>7</sup>, por considerar-se que

[...] o direito à alimentação adequada é realizado quando todo homem, mulher e criança, individualmente ou em comunidade com outros, tem acesso físico e econômico, a todo momento, a uma alimentação adequada ou aos meios necessários para a sua aquisição (VALENTE; BEGHIN, 2006, p.7).

Com base na premissa de que alimentar-se é uma questão de sobrevivência para todos os seres humanos, o Comitê afirma que

[...] o direito à alimentação adequada é indivisivelmente ligado à dignidade inerente à pessoa humana e é indispensável para a realização de outros direitos humanos consagrados na Carta de Direitos Humanos. Ele é também inseparável da justiça social, requerendo a adoção de políticas econômicas, ambientais e sociais, tanto no âmbito nacional como internacional, orientadas para a erradicação da pobreza e a realização de todos os direitos humanos para todos. (Comentário Geral número 12. O direito humano à alimentação, art.11, Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU – 1999).

O documento também fundamentou-se nos documentos e relatórios provenientes dos Estados participantes, nos quais constatou-se que uma parte significativa desses Estados não fornecia informações suficientes para que se pudesse de fato avaliar a situação “real” e possíveis obstáculos à realização integral de suas metas. O comentário, enfim, pretende ser um aporte para que os países possam clarificar os conceitos do que se trata por direito humano à alimentação adequada.

De acordo com o conteúdo normativo do parágrafo 11, o direito à alimentação adequada não se restringe a uma quantidade mínima de calorias, proteínas e outros nutrientes consumidos diariamente e deverá ser resolvido de maneira progressiva, devendo o Estado “implementar as ações necessárias para mitigar e aliviar a fome, como estipulado no parágrafo 2 do artigo 11, mesmo em épocas de desastres, naturais ou não” (VALENTE, 2006, p. 2).

<sup>7</sup> Trechos retirados do Comentário Geral número 12. O direito humano à alimentação (art.11), Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU – 1999.

Dentre os conteúdos e aspectos mais significativos e/ou essenciais no tocante ao direito à alimentação, considerados pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais do Alto Comissariado de Direitos Humanos/ONU – 1999, em conformidade com os objetivos estabelecidos no artigo 11, destacam-se: a) adequação (social, econômica, ambiental etc.) que salienta os vários fatores que devem ser considerados para determinar se os alimentos ou dietas específicas disponibilizadas são apropriados; b) sustentabilidade no tocante à disponibilidade e ao acesso continuado e a longo prazo de modo que não interfira no gozo dos outros direitos; c) disponibilidade (quantitativa e qualitativa – livre de substâncias adversas e aceitáveis culturalmente) suficiente para satisfazer as necessidades alimentares dos indivíduos desde que esteja ligada ao acesso aos meios produtivos e a existência de alimentos a preço compatíveis com as condições socioeconômicas das populações, visto que

[...] o direito à alimentação adequada é indivisivelmente ligado à dignidade inerente à pessoa humana e é indispensável para a realização de outros direitos humanos consagrados na Carta de Direitos Humanos.

No que concerne a obrigação do Estado, o Comitê especifica que cabe a ele, enquanto representante da sociedade civil:

- a) **respeitar:** “a sociedade, organizada em Estado, deve respeitar a capacidade de indivíduos, famílias e comunidades de produzir sua própria alimentação e/ou obter a renda monetária suficiente para adquirir os alimentos adequados”;
- b) **proteger:** “a sociedade, organizada em Estado, deve proteger, contra a ação de terceiros, a capacidade dos seres humanos de produzir e/ou ter condições monetárias para adquirir sua alimentação”;
- c) **promover:** “a sociedade, organizada em Estado, tem a obrigação de elaborar e implementar políticas, programas e ações que promovam a progressiva realização do direito para todos, definindo claramente metas, indicadores e recursos alocados para este fim”;
- d) **realizar:** “nas situações de emergência decorrentes de desastres naturais, frente à situação de grupos com necessidades especiais, ou de populações submetidas à privação crônica, o Estado deve realizar o direito destes grupos mediante o aporte de recursos financeiros e/ou alimentares, garantindo, sempre que possível, a recuperação da capacidade das famílias e/ou comunidades de alimentar-se a si próprias, dentro do prazo mais breve possível”.

O documento ainda sugere que seja construída uma estratégia nacional, intersetorial, com articulação entre os níveis nacional, estadual e local, respaldada por uma Lei Nacional de Referência, e a proposição de indicadores, metas, prazos e recursos a serem alocados para tal fim.

Portanto, deve-se dar atenção a temas e medidas relevantes a todos os aspectos do sistema alimentar, incluindo produção, processamento e acesso.

## SEGURANÇA ALIMENTAR E O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA NO PLANO NACIONAL

O problema do direito à alimentação e à nutrição no Brasil foram denunciados na primeira metade do século XX, quando Josué de Castro investigou as condições nutricionais das classes operárias em Recife, pesquisa que posteriormente estendeu-se para todo o estado de Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo, e culminou com a correspondência direta, por parte do governo federal, entre as necessidades nutricionais e a renda – salário mínimo<sup>8</sup> (ARRUDA; ARRUDA, 2007).

Em 1972 foi criado o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), com o objetivo de auxiliar o governo na formulação de políticas públicas no âmbito da alimentação e nutrição. Por meio desse instituto foi elaborado o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan). A primeira versão do Pronan, de 1972, constava de 12 subprogramas, mas teve problemas na sua execução em virtude de questões de ordem administrativa. Em 1975, o INAN, sob nova gestão, fez um convênio com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para a elaboração do II Pronan, que esteve ligado ao II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). O texto básico foi discutido nos âmbitos acadêmico, governamental e empresarial, e trouxe como “inovação” o reconhecimento de que a desnutrição é na realidade uma doença social. Nesse sentido, o II Pronan enfocou os seguintes pressupostos:

a) a população-alvo deve ser escolhida com base na vulnerabilidade social, considerando como variável determinante a renda, e como limite a renda familiar de até dois salários mínimos; b) a prioridade de faixa etária deve considerar a vulnerabilidade biológica, para atendimento ao período de vida do ser humano em que ele é, por condições fisiológicas, mais vulnerável às agressões das deficiências nutricionais; c) a seleção do suplemento alimentar deve dar preferência aos alimentos tradicionais, levando em consideração que a dieta de quase todas as pessoas gira em torno de um grupo reduzido de alimentos, dos quais deriva a maior parte das calorias e proteínas; d) a opção por alimentos básicos fundamenta-se também no seu custo comparativo mais baixo, somado à necessidade de estimular os pequenos e médios produtores rurais, que constituem o núcleo de produção desses alimentos, canalizando, dessa maneira, o volume de compra dos programas de suplementação alimentar para assegurar uma demanda aos pequenos produtores e reduzir, ao mesmo tempo, os canais de comercialização do que produzem (ARRUDA; ARRUDA, 2007).

<sup>8</sup> A Cesta Básica Nacional atrelada ao salário mínimo data de 1938 e foi regulamentada a partir do Decreto Lei nº 399, de 30 de Abril de 1938, vinculada à Lei nº 185, de 14 de janeiro de 1936, que instituiu as Comissões de Salário Mínimo, no governo de Getúlio Vargas.



Tomando-se como base o II Pronan, foram desenvolvidos uma série de subprogramas como o Programa de Alimentos Básicos em Áreas de Baixa Renda (Proab), o Programa de Racionalização da Produção de Alimentos Básicos (Procab), Programa de Aleitamento Materno etc. Em outras instâncias governamentais foram implementados órgãos e programas importantes, como a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), do Ministério da Educação e Cultura, que foi responsável por prover merenda escolar aos estudantes de 7 a 14 anos de idade; o Programa de Complementação Alimentar (PCA), do Ministério da Previdência, que fornecia alimentos à sua rede assistencial; e também o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), de 1977, do Ministério do Trabalho, que oferecia incentivo fiscal às empresas para que fornecessem alimentação aos seus trabalhadores. No entanto, como a execução e operacionalização dos programas estavam atreladas a distintos ministérios, embora houvesse avanços, o desenvolvimento desses programas ficava comprometido em razão do contingenciamento dos recursos orçamentários indispensáveis às execuções. Em 1981, o INAN apresentou o anteprojeto do III Pronan, que foi indeferido pelas instâncias superiores do governo. O II Pronan continuou, assim, a ser executado, mas perdeu forças, ainda que tenham havido algumas tentativas de mudanças nos programas, a partir de 1985. O Programa de Nutrição em Saúde (PNS) do INAN passou a se chamar Programa de Suplementação Alimentar (PSA) e criou-se o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), diretamente ligado à Presidência da República.

No período em questão foram datadas as primeiras referências documentais à segurança alimentar, elaboradas no Ministério da Agricultura no final do ano de 1985, por meio da proposta de uma “política Nacional de Segurança Alimentar, cujo objetivo central era atender as necessidades alimentares da população e atingir a autossuficiência nacional na produção de alimentos”. A proposta também previa a criação de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar, composto por ministros e representantes da sociedade civil, sob a presidência do Chefe de Estado.

O tema foi retomado na *I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição*, realizada em 1994. Neste fórum foi proposta a criação de um Conselho Nacional de Alimentação e Nutrição (CNAN) sob a égide do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e um Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) no âmbito do Ministério do Planejamento. Estas novas instâncias visavam à discussão sobre as condições e requisitos para a segurança alimentar e encaminhamento de propostas para uma política de segurança alimentar. Nessa conferência foi elaborado um documento político intitulado *Declaração em defesa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar*, no qual foram descritos os principais conceitos e definições relacionadas ao direito à alimentação e as diretrizes a serem tomadas para assegurar tal direito.

Em 1991, um grupo do Partido dos Trabalhadores elaborou uma proposta de Política Nacional de Segurança Alimentar – incorporando as discussões acerca da produção agrícola e do abastecimento, das carências nutricionais e da qualidade dos alimentos – que foi apresentada,

primeiramente, no governo Collor e, posteriormente, ao presidente Itamar Franco, cujo aceite subsidiou a elaboração do Plano Nacional de Combate à Fome e a Miséria e a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) em parceria com a Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria, em 1993, também vinculado à Presidência da República.

Nesse contexto o problema da fome e a miséria passaram a ser discutidos no bojo das questões econômicas e sociais de segurança alimentar, com a participação da sociedade civil.

A criação do Consea representou a inclusão, de forma definitiva, da segurança alimentar na agenda política brasileira, embora a sua atuação fosse limitada. Ele foi extinto durante o governo FHC, ou seja, o seu conteúdo alterado. Em razão da pressão continuada da sociedade civil, por meio do Fórum Nacional da Ação da Cidadania e sua Secretaria Executiva Nacional (Inesc, Ágora, Caritas) sobre a Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, estabeleceu-se um novo nível de articulação entre a sociedade civil e o governo, em que destacaram-se: a) a criação do Orçamento de Segurança Alimentar pelo Conselho e pela Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, em iniciativa conjunta com a sociedade civil; b) a constituição de um Comitê Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional<sup>9</sup>, por iniciativa da Secretaria Executiva da Ação da Cidadania e o apoio da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária.

Valente (2006, p. 6) nos afirma que

[...] a partir da I Conferência Nacional, consolidou-se o entendimento de que a garantia da segurança alimentar e nutricional de todos deve ser um dos eixos de uma estratégia de desenvolvimento social para o Brasil, cuja implementação exige uma parceria efetiva entre governo e sociedade civil, na qual prevaleça o respeito mútuo e complementaridade de ações ao invés de subordinação.

Como resultado desse amplo debate, foi cunhado um novo conceito brasileiro de SAN, descrito no documento brasileiro para a Cúpula Mundial da Alimentação, segundo o qual

Segurança Alimentar e Nutricional consiste em garantir a todos condições de acesso a alimentos básicos seguros e de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana (VALENTE, 2006, p.6).

Em sua participação na Cúpula Mundial de Alimentação, realizada em 1996, com a presença de outros 120 países, o Brasil assumiu o compromisso de implementar políticas públicas obje-

<sup>9</sup> O Comitê atuou durante os anos de 1995 e 1996 e serviu de base à constituição do Comitê Nacional (tripartite paritário: governo, sociedade civil e setor empresarial) de preparação para a Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996. O Comitê foi responsável pela organização de um documento que ressalta a abordagem integrada quanto ao entendimento do conceito de segurança alimentar e nutricional, no contexto da promoção do direito humano à alimentação adequada.

ativando reduzir em até 50% o número de desnutridos até o ano de 2015, conforme previsto nos sete compromissos constantes no plano de ação aprovado pelos Estados participantes.

Em 1997, mediante a perda significativa das suas funções, o INAN foi extinto. O governo federal incorporou as ações voltadas à promoção do DHAA à responsabilidade do Ministério da Saúde, criando, nesse momento de transição, a Área Técnica de Alimentação e Nutrição (ATAN), ligada diretamente à Secretaria de Políticas de Saúde. Extinta pouco tempo depois, a ATAN foi vinculada ao Departamento de Atenção Básica da Secretaria de Assistência à Saúde, sendo designada pelo nome de Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN). Essa coordenação propôs a elaboração da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, que começou a ser implementada a partir de 1997, sendo apresentada e discutida no seminário da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), que teve representantes de entidades acadêmicas, de classe e também de organizações comunitárias (ARRUDA; ARRUDA, 2007).

Ao longo do ano de 1998 foi criado o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, nas unidades da Federação, com a missão de elaborar políticas públicas de segurança alimentar e nutricional tomando-se como base a articulação de ações governamentais e da sociedade civil. Este Fórum coloca-se como uma alternativa estratégica ao modelo adotado pelo governo federal.

Em 1999, o texto final resultante do seminário da OPAS é aprovado pela portaria nº 710 do Ministério da Saúde, ressaltando que essa “política integra a Política Nacional de Saúde e que se insere no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional” (ARRUDA; ARRUDA, 2007). A aprovação desse documento imprimiu um caráter importante à discussão sobre alimentação – entendida como uma temática a ser tratada de forma multisetorial –, não circunscrita ao Ministério da Saúde, devendo ser ampliada para outras instâncias governamentais, sociedade civil e o setor produtivo. Deste modo, o governo federal procurou implantar um novo programa em agosto de 2001; o Bolsa Alimentação “substituiu as ações promovidas sob o rótulo de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais (ICCN)” (ARRUDA; ARRUDA, 2007).

O programa Bolsa Alimentação trouxe mudanças significativas em relação aos programas adotados até o momento, pois exigia que seu uso fosse destinado somente à alimentação e, além disso, estabelecia que o benefício estaria vinculado a um “conjunto de ações básicas de saúde” por parte do beneficiário. Essa nova visão, segundo Arruda e Arruda (2007), significou um grande avanço, dado que ao requerer dos beneficiários o cumprimento de determinados compromissos, reforçavam sua participação nos conselhos de saúde, objetivando a construção e o fortalecimento da cidadania.

Em 2003, com a entrada do novo governo, os temas alimentação e nutrição tornaram-se alvos centrais do novo mandato por meio de uma política de desenvolvimento “que visava garantir quantidade, qualidade e regularidade no acesso à alimentação para toda a população brasileira”. Nesse contexto, no âmbito do Instituto de Cidadania, foi desenvolvido

e posteriormente aprovado o programa Fome Zero, que se constituiu com base em três dimensões fundamentais:

a) a teórico conceitual reconhecendo que a formulação de uma política de segurança alimentar irá constituir o marco de referência idealmente desejável para o Programa, a fim de configurar uma abordagem holística; b) a político-operativa, consubstanciada na decisão de implementá-lo e gradativamente promover ajustes, e na criação do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome; e c) a consultiva, recriando o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), como instância de acompanhamento e catalisadora de articulação inter-setorial, retomando experiência iniciada em 1993 e interrompida em 1995 (ARRUDA; ARRUDA, 2007).

O governo federal reativou o Consea, procurando fazer de seu novo conteúdo mais que um programa voltado para alimentação, mas uma proposta de inclusão social. Para tal fim o programa abarcava cerca de 60 ações voltadas não só para questões emergenciais, mas políticas estruturais destinadas à erradicação da fome e da pobreza. Entretanto, alguns percalços obstaculizaram a realização do programa na íntegra, levando o Ministério de Segurança Alimentar e Combate à Fome do governo federal a reformular suas posições. Objetivando alcançar melhores resultados, o governo decidiu unificar quatro programas: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação em um só programa, denominado Bolsa Família, que foi instituído em janeiro de 2004, sob a administração do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, criado em substituição ao Ministério de Segurança Alimentar e Combate à Fome (ARRUDA; ARRUDA, 2007).

Em março de 2004 foi realizada a *II Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição*. Uma década após a I Conferência, que, entre suas propostas prioritárias, solicitava a imediata inclusão na Constituição Federal do direito à alimentação adequada como direito básico, independente da criação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), além da proposta de criação de um

Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, garantindo a regulamentação das políticas de SAN como política pública integral, com Lei Orgânica e orçamento próprio, prevendo criação de fundo específico, com definição de ações, diretrizes, recursos e papel<sup>10</sup>.

Nesse mesmo ano o IBGE trouxe como anexo à PNAD uma pesquisa suplementar sobre insegurança alimentar feita em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A pesquisa procurou focar em questões que vinham sendo abordadas no Brasil e no mundo sobre o conceito de Segurança Alimentar.

<sup>10</sup> Relatório final da *II Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição*, Olinda, março de 2004.

Passados três anos da realização da II Conferência e da realização da pesquisa sobre segurança alimentar, foi realizada em julho de 2007 a *III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Essa conferência procurou avançar nas discussões feitas anteriormente com a construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que já havia sido aprovado e sancionado em setembro de 2006. O Sistema propõe a atuação conjunta dos três níveis de governo e das organizações da sociedade civil mediante “formulação e implementação de políticas e ações de combate à fome e de promoção da Segurança Alimentar e Nutricional”<sup>11</sup>.

No ano de 2008, o governo federal emitiu um edital destinado a apoiar a implantação do SISAN em nível estadual por meio dos Conseas estaduais. O edital propunha reuniões que apresentassem iniciativas já consolidadas de alguns Conseas, mostrando seus avanços e retrocessos, a fim de apontar soluções que pudessem fortalecer a implementação do sistema.

## EXIGIBILIDADE DO DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA

Embora o ordenamento jurídico brasileiro contemple uma legislação cujas normas garantam uma base legal voltada à exigibilidade do DHAA – ratificação de tratados, assinatura de convenções internacionais, Constituição<sup>12</sup>, legislações e conselhos específicos (LOSAN, Consea) –, a efetiva realização do DHAA perpassa pela exigência do titular de direito quanto ao cumprimento destes. Assim sendo, a exigibilidade<sup>13</sup> do DHAA, ou seja, “a possibilidade de exigir direitos perante os órgãos públicos competentes – administrativos, políticos ou judiciais [...]”, conforme salienta Benvenuto (2001), “[...] é, hoje, um imperativo na teoria e na prática dos direitos humanos. Afinal, as declarações de direitos, as constituições e as leis de um modo geral deixam de possuir qualquer *significação* prática se não tiverem a possibilidade de efetiva aplicação”.

Considerando-se que no âmbito da legislação sobre DH as obrigações, em última instância (não excluindo as responsabilidades de diferentes atores sociais), são sempre do Estado – face a prerrogativa de que é ele que controla os recursos públicos (financeiros, humanos, materiais, legais etc.), as ações (seja por parte do Poder Executivo ou de terceiros) e a omissão (do Poder Judiciário e/ou do Poder Legislativo) –, caracterizam situações de violação, definidas pelo não respeito, proteção, promoção e/ou provisão dos DH.

A inclusão progressiva da temática do DHAA e da SAN na agenda política nacional resulta de um conjunto de ações concretas de caráter multisetorial – governos e organizações da sociedade civil – numa permanente tensão entre Estado e Sociedade nesse campo; mediante

<sup>11</sup> Relatório final da *II Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição*, Fortaleza, julho de 2007.

<sup>12</sup> O Direito à Alimentação Adequada encontra-se implícito nos princípios e vários dispositivos da Constituição Brasileira – salário mínimo, reforma agrária, alimentação escolar, assistência social, educação, direito à vida – que estabelece como fundamento a dignidade da pessoa humana.

<sup>13</sup> Este conceito também abrange o direito de reparação da violação pelo poder público mediante o desenvolvimento de ações destinadas a tal fim.

demandas e pressões sociais ao longo do tempo em diversas localidades do território nacional – o governo federal, em especial, foi paulatinamente delineando o que conformaria o atual conjunto de iniciativas para o enfrentamento de alguns dos fatores obstaculizantes à promoção do DHAA. Embora o grau de institucionalização das medidas propostas seja variável, estas possuem igual valor em importância, pois “de forma gradual, os conceitos e as medidas implementadas foram sendo discutidos, aperfeiçoados e pactuados”<sup>14</sup>.

Não obstante ainda persista o hiato entre a jurisprudência e o nível operacional, em outras palavras, a efetiva realização dos direitos humanos. A despeito dos avanços no campo do ordenamento jurídico-normativo do país, constata-se uma inoperância quanto à efetiva garantia da realização prática, ou seja, no cotidiano de amplo contingente da sociedade brasileira frente aos inúmeros, históricos<sup>15</sup> e complexos obstáculos e desafios para a efetivação, promoção e proteção dos DHESCA. Um leque de entraves precisa ser superado para que seja melhorada a condição de exigibilidade dos direitos humanos. Segundo Valente, Franceschini e Burity (2007, p. 12)

A maioria dos brasileiros ainda não sabe que é titular de direitos humanos. Os poucos que conhecem seus direitos nem sempre têm conhecimento sobre formas de exigí-los através de instrumentos do próprio Estado. Além disso, a maior parte dos agentes públicos não tem informações sobre suas obrigações frente à realização do DHAA e de outros direitos humanos. Ademais, existem poucos instrumentos de recurso administrativos e os que existem não são tratados a partir da perspectiva de direitos. E, finalmente, ainda não existem no Brasil instrumentos e mecanismos legais que atendam aos Princípios de Paris e instituições que possam, de forma eficaz, responsabilizar gestores e servidores públicos pelo não cumprimento de suas obrigações de promoção e proteção dos direitos humanos.

Apesar dos avanços na elaboração de normas, ainda é um desafio para o Brasil regulamentar essas leis, isto é, detalhar essas normas garantindo todas as condições para a sua operacionalização, o que inclui o estabelecimento de procedimentos que promovam a exigibilidade do DHAA entre outros DHESCA.

## MECANISMOS DE EXIGIBILIDADE DE DIREITOS HUMANOS

Indiscutivelmente, a realização efetiva dos direitos humanos pressupõe, de um lado, a possibilidade dos titulares de reclamar seus direitos em âmbito local e/ou nacional, bem como exigir o cumprimento do conjunto de normas concernentes aos direitos humanos; e, de outro, cabe

<sup>14</sup> Para maiores detalhes ver (VALENTE; BEGHIN, 2006).

<sup>15</sup> Como discutido nas seções e parágrafos antecedentes, a ocorrência e prevalência da pobreza, fome, má-nutrição e mortalidade por desnutrição infelizmente perfazem um capítulo sombrio que parece se perpetuar na história do Brasil.

ao Estado organizar um aparato institucional e criar instrumentos objetivando a proteção e promoção do direito, pois conforme mencionado por Bobbio,

O reconhecimento dos direitos humanos resulta da luta dos povos contra a opressão, a discriminação e os abusos de poder por parte dos Estados e de grupos que sempre estiveram no poder. Portanto, tudo o que se refere à promoção de direitos humanos está relacionado ao estabelecimento de **limites e de regras para o exercício do poder**, seja esse público, privado, econômico, político e mesmo religioso (BOBBIO, 1992, apud VALENTE; FRANCESCHINI; BURITY, 2007).

Valente, Franceschini e Burity (2007, p. 14) observam que

Na prática a exigibilidade ainda é, frequentemente, associada à ideia de *judiciabilidade*, isto é, a possibilidade de exigir direitos perante o Poder Judiciário. A maioria das pessoas ainda pensa em “recursos judiciais” quando discute a possibilidade de exigir direitos. No entanto, a exigibilidade significa muito mais do que cobrar a realização de direitos junto a Tribunais de Justiça. A promoção da Justiça, em seu sentido mais amplo, não se constitui em obrigação apenas do Poder Judiciário. Pelo contrário, é obrigação do Estado como um todo, notadamente do Poder Executivo, que tem contato direto com as pessoas por meio da prestação de serviços públicos garantidores de direitos e da elaboração e implementação de políticas e programas públicos.

Por assim dizer,

[...] a exigibilidade [...] é, hoje, um imperativo na teoria e na prática dos direitos humanos. Afinal, as declarações de direitos, as constituições e as leis de um modo geral deixam de possuir qualquer significação prática se não tiverem a possibilidade de efetiva aplicação (VALENTE; FRANCESCHINI; BURITY, 2007, p. 7).

Como discutido anteriormente, as declarações e os tratados internacionais de DH ratificados pelo governo brasileiro, a Constituição e as leis específicas (estatutos etc.) constituem a base legal da sua exigibilidade, pois é por meio destes documentos que o Estado compromete-se a elaborar leis, políticas públicas, programas e ações destinados a reduzir as violações e/ou garantir a promoção/proteção dos direitos humanos. Destarte, em casos de violação, a exigência do direito pode ser efetuada em âmbito nacional e até mesmo internacional – quando não há “[...] reparação em nível nacional, ou que a mesma demore a ser prestada, ou haja risco de vida para vítimas de violação [...]”.

Na escala nacional, a exigibilidade ao usufruto e/ou realização do direito humano à alimentação adequada pode ser reclamada junto aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário por meio

de instrumentos específicos nas esferas, a saber: a) administrativa: possibilidade de exigir junto aos organismos públicos diretamente responsáveis pela garantia do DHAA; b) política: possibilidade de exigir a realização do direito junto aos organismos de gestão de programas e políticas públicas (Poder Executivo), junto aos organismos de gestão compartilhada responsáveis pela proposição e fiscalização de políticas e programas públicos (Conselhos de Políticas Públicas) ou junto aos representantes do Poder Legislativo; c) quase-judicial: possibilidade de exigir a realização de direitos junto a órgãos que não são parte do Poder Judiciário (em concepção restrita), mas que podem, em última instância, acionar a justiça para a garantia de direito, como por exemplo, o Ministério Público; d) judicial: possibilidade de exigir a realização de direitos junto ao Judiciário por meio de vários instrumentos formais, tal como a Ação Civil Pública (VALENTE; FRANCESCHINI; BURITY, 2007).

Convém ressaltar que dentre as instituições de defesa e exigibilidade do DHAA, tais como: Conselhos de Políticas Públicas, Conselhos de Direitos Humanos e outras instituições públicas de defesa dos direitos humanos vinculadas ao governo, o Ministério Público<sup>16</sup> é o único órgão que se encontra em consonância como os Princípios de Paris<sup>17</sup>, ou seja, com independência e autonomia, tal como preconiza o referido documento que versa sobre os princípios relacionados ao status de instituições de direitos humanos.

## MENSURANDO O DHAA

A cultura das estatísticas e dos indicadores<sup>18</sup> na atualidade vem ganhando um peso muito importante, não só para o poder público na elaboração de políticas públicas, mas também para a sociedade civil, representada por organizações não governamentais e/ou por movimentos sociais, e também no âmbito acadêmico.

<sup>16</sup> Conforme definido na Constituição brasileira de 1988, o Ministério Público possui função jurisdicional, ou seja, aplicar as normas para garantia dos direitos que nelas estão previstos.

<sup>17</sup> O Princípio de Paris consta na resolução 19921/54 de 03/03/1992 da Comissão de Direitos Humanos da ONU. De acordo com ele, as instituições de Direitos Humanos devem ter atribuição, entre outras coisas, para: a) apresentar ao Governo, Parlamento, ou outro órgão competente, em caráter consultivo, opiniões, recomendações, propostas para promoção dos Direitos Humanos; b) promover e assegurar a harmonização entre preceitos nacionais e internacionais, e sua efetiva implementação; c) encorajar a ratificação de instrumentos internacionais e assegurar sua implementação; d) assistir na formulação de programas para o ensino e a pesquisa em Direitos Humanos e participar de sua execução em escolas, universidades e círculos profissionais; e) dar publicidade aos Direitos Humanos e aos esforços de combater todas as formas de discriminação, em particular de discriminação racial, aumentando a conscientização pública, especialmente através da educação e de órgãos da imprensa.

Quanto à composição destas instituições é fundamental garantir que as mesmas:

1. Primem por uma representação pluralista e independente; 2. Sejam mantidas com recursos adequados para manter pessoal e ambiente de trabalho próprios, de modo a ter independência do governo e a não estar sujeita a controle financeiro, o que poderia afetar sua independência; 3. Os seus membros tenham mandato estável, sem o que não pode haver independência.

<sup>18</sup> Define-se indicador como uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. A partir desse conceito, que pode ser uma temática social de interesse do ponto de vista das Ciências Sociais ou Políticas Públicas, chega-se a definições ou dimensões operacionalizáveis (JANNUZZI, 2003).



A ampliação de pesquisas e o maior acesso à informação num curto espaço de tempo, por meio das tecnologias da informação, vêm possibilitando que um número muito maior de usuários possa utilizar dados estatísticos para diferentes fins. Todavia, ainda há muito que se avançar, tanto pela ampliação de pesquisas e divulgação de dados, quanto pelo uso mais extensivo pelos usuários.

Embora nas últimas décadas muitos estudos tenham sido produzidos, em especial no âmbito das ciências humanas, com o uso de dados de estatísticas públicas, essas ainda são exploradas muito aquém do seu potencial. A despeito de tais observações, convém chamar a atenção para o fato de que, em primeiro lugar, a totalidade do movimento social não é passível de apreensão. Daí os indicadores serem apenas uma representação estatística de alguns aspectos da realidade empírica, passíveis de mensuração, embora com limitações de diversas ordens, posto que não podem apreender dimensões subjetivas, simbólicas e relacionais. Em segundo, acreditamos que os indicadores, sejam eles quantitativos ou qualitativos, não devem ser reificados, pois as fontes de registro de dados resultam de relações sociais que devem ser consideradas para avaliar sua credibilidade. Em terceiro, admitimos que os DHAA implica uma diversidade de especificidades cujo exercício por ora realizado não tem condições de abarcar todas as suas implicações. Ademais, ainda há muitas restrições quanto à produção de estatísticas que permitam uma melhor definição acerca de quais seriam os melhores indicadores para a mensuração de um dado direito delimitado segundo as normativas jurídicas. Entretanto, se bem utilizados são bons indicativos de fenômenos sociais.

Por outro lado, o usuário tem dificuldades na utilização de determinadas estatísticas por conta de sua descontinuidade, o que impede a construção de análises longitudinais, justificada ora pelo pouco uso, ora pelas dificuldades de verbas corriqueiras nos órgãos de pesquisa em razão do custo, em geral, elevado.

O artigo aqui apresentado parte dessa preocupação, tendo em vista as dificuldades encontradas para a mensuração do direito humano à alimentação adequada, que tem sido amplamente discutido nas últimas décadas, principalmente para o cumprimento das Metas e Objetivos do Milênio (ODM), propostas pelas Nações Unidas em 2000.

No Brasil, segundo Pessanha (2002), muitas ações e programas têm sido implementados por meio de distintas instâncias, no entanto, para um melhor aproveitamento dessas ações, tem se tornado cada vez mais importante a avaliação da situação real do país. Sabemos que o Brasil é um país com dimensões continentais, mas que sofre os impactos da desigualdade social, que pode ser observada por meio da segregação dos espaços e de determinados grupos sociais, que à medida que vêm sendo excluídos tornam-se cada vez mais vulneráveis nos mais diferentes aspectos, e a alimentação entra como um dos maiores impactos sofridos.

Neste sentido, vem sendo desenvolvido, já há alguns anos, um trabalho interdisciplinar voltado ao estudo e análise de indicadores de direitos humanos em suas múltiplas dimensões

e especificidades<sup>19</sup>. O objetivo básico deste trabalho consiste na construção de um sistema de indicadores para diagnóstico e monitoramento da agenda de Direitos Humanos no Brasil baseado em uma definição operacional do conceito, respaldada nos marcos legais já institucionalizados no país e nos compromissos internacionais assumidos.

O sistema em elaboração, finalmente, pretende ser um instrumento dinâmico, flexível, com incorporação de registros administrativos, dados de imprensa, estudos localizados e outras informações qualitativas a fim de, ao mesmo tempo em que se busque mensurar os direitos e contribuir com seus avanços, seja também um instrumento de ampliação do conhecimento da situação de direitos humanos em grupos sociais mais vulneráveis e em espaços mais precários nos quais essas desigualdades ocorrem. Dessa forma estará, portanto, em perfeita consonância com as demandas da sociedade civil e com a fase atual em discussão na ONU, concernentes aos compromissos com programas, ações e políticas, bem como prestação de contas por parte de países integrantes da atual Comissão de Direitos Humanos, e a conseqüente demanda pela montagem e sistematização de indicadores adequados que possam subsidiar ações do governo, divulgar seus resultados e, ao mesmo tempo, monitorar suas ações com metodologias adequadas e melhoria das fontes de informação sobre o leque de temas contemplados.

## Metodologia

A opção pela exploração das possibilidades das estatísticas públicas oficiais deriva do escopo maior do projeto Sistema de Indicadores em Direitos Humanos, cujo escopo e metodologia partem dos conceitos aos indicadores, objetivando, deste modo, contribuir para o uso de tais indicadores como mais um instrumento de luta pela efetiva promoção dos direitos humanos.

Com base na observação das dificuldades e limitações de mensuração do DHAA no Brasil, ocasionadas principalmente pela descontinuidade de dados e pesquisas ao longo do tempo, que impossibilitam monitoramento de indicadores e/ou a comparação entre diferentes pesquisas, os indicadores aqui utilizados traçaram um perfil acerca das condições do DHAA no Brasil e na Bahia, conforme salientado na introdução, visando a analisar o estado da Bahia no contexto brasileiro.

Como já ressaltado anteriormente, a partir de 1994 passou-se a se discutir mais amplamente o problema da alimentação sob a ótica da segurança alimentar, com a ampliação dos escopos das pesquisas sociais no Brasil. Em 2004, após *II Conferência Sobre Segurança Alimentar* e a reativação do Consea, o IBGE trouxe como adendo da PNAD uma pesquisa suplementar sobre segurança alimentar.

Os resultados, quase 70 anos depois das pesquisas de Josué de Castro para a Região Nordeste, ainda são alarmantes. No ano de 2004 cerca de 66% dos domicílios brasileiros encontravam-se em situação

<sup>19</sup> Esse trabalho, em desenvolvimento na Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/IBGE) e atualmente tendo como inserção institucional a Anpocs, sempre contou com apoio da Fundação Ford. A coordenação técnica, desde seu início, esteve a cargo de Paulo de Martino Jannuzzi.

de insegurança alimentar leve, moderada ou grave, ou seja, submetidos, segundo os quesitos da pesquisa, a situações de privação que levam a problemas de saúde de diversas ordens etc.

No que se refere aos domicílios incluídos em programas sociais, os resultados demonstraram que, no Brasil, 14,9% deles encontravam-se em situação de insegurança alimentar grave<sup>20</sup>, 26% com insegurança moderada<sup>21</sup>, 25,1% com insegurança alimentar leve<sup>22</sup> e 34% com segurança alimentar<sup>23</sup>.

A segurança alimentar era maior na cidade, perfazendo em torno de 62,4% de domicílios, em contraposição aos 50,1% de domicílios no campo. A insegurança alimentar grave apresentou comportamento oposto ao descrito acima; é no campo que verificamos a sua concentração em 11,1% dos domicílios, contra 6,9% dos domicílios na cidade. A segurança e a insegurança alimentares também apresentam desigual distribuição segundo o grupo etário e a raça/cor. Os maiores percentuais de segurança alimentar foram verificados no grupo etário de 65 anos ou mais (71,9%), enquanto no grupo etário de 0 a 4 anos foi de 49,5%. Esta também era maior para a população branca (71,9%) e menor entre a população preta/parda (47,7%). A insegurança alimentar leve, moderada e grave apresentou os maiores percentuais no grupo etário de 0 a 4 anos e na população preta/parda.

Grau	Raça/cor		Grupo etário	
	Preta/parda	Branca	0 a 4 anos	65 ou mais
Leve	21,3	14,90	21,70	12,90
Moderada	19,4	9,10	18,40	10,70
Grave	11,5	4,10	10,30	4,60
Segurança alimentar	47,7	71,90	49,50	71,90

**Quadro 1**  
Insegurança alimentar segundo raça/cor e grupo etário

(%)

Fonte: IBGE-PNAD, 2004.

Os estados das Regiões Nordeste e Norte, segundo o IBGE, apresentaram os piores resultados no quesito moradores em domicílios com insegurança alimentar; são as populações residentes no conjunto desses 16 estados as mais atingidas pelos problemas de acesso à alimentação adequada, como mostra o Quadro 2.

<sup>20</sup> Insegurança alimentar grave: quando há redução da quantidade de alimento por falta de dinheiro.

<sup>21</sup> Insegurança alimentar moderada: quando há perda de qualidade na dieta por falta de dinheiro.

<sup>22</sup> A Insegurança alimentar leve é registrada quando ao menos um integrante preocupou-se com falta de dinheiro para comprar comida.

<sup>23</sup> Segurança alimentar: quando todos os integrantes da família têm acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas.

Macrorregiões brasileiras	%
Nordeste	14,4
Norte	13,2
Centro-Oeste	5,0
Sul	4,1
Sudeste	3,7

**Quadro 2**  
Percentual de moradores em domicílio com insegurança alimentar grave

Fonte: IBGE-PNAD, 2004.

Particularmente no estado da Bahia, cerca de 32,21% da população residem em domicílios afetados por insegurança alimentar moderada e grave, e de 11 a 14% dos domicílios em situação de insegurança alimentar grave, conforme pode ser observado na Tabela 1.

**Tabela 1**  
Proporção da população com insegurança alimentar – Brasil e Bahia – 2004

(%)

Ano	Unidade geográfica	
	Brasil	Bahia
2004		
Moderada e grave	18,75	32,21

Fonte: IBGE-PNAD, 2004.

Como a pesquisa do perfil só realizou-se no ano de 2004, dificilmente poderíamos utilizá-la como monitoramento para a observação de avanços ou retrocessos relativos à promoção ou não do direito à alimentação adequada. Por esse motivo necessitamos encontrar alternativas, ou indicadores, que possibilitem esse monitoramento. Contudo, nem sempre é trivial a tarefa de escolher indicadores robustos e que atendam aos critérios necessários, e que possam nos dar a dimensão de direito à alimentação. Por isso definimos utilizar alguns indicadores que julgamos relevantes, principalmente porque apresentam uma boa série temporal.

### Fontes de dados e construção dos indicadores

A fim de avançar quanto ao diagnóstico e monitoramento do DHAA foram concebidos quatro indicadores, com o objetivo de mensurar: a proporção dos gastos da renda média familiar mensal com alimentos e bebidas; a proporção de pessoas que vivem na linha de indigência (com até um quarto de salário mínimo per capita); a proporção de pessoas internadas por desnutrição; e a taxa de pessoas vitimizadas pela mortalidade por desnutrição, no Brasil e no estado da Bahia, em dois momentos do tempo: 2001 e 2005. Com isso, foi possível observar o comportamento quanto ao avanço e/ou retrocesso no acesso ao direito humano à alimentação adequada.

Os dois primeiros indicadores utilizados foram extraídos do banco de dados do Ministério da Saúde por meio do sistema Datasus, com base nos dados de morbidade e mortalidade (Sistema de Informações de Mortalidade – SIM) no Brasil. Esses indicadores são importantes,

pois a desnutrição é a forma mais grave de debilidade da saúde dos indivíduos causada pela falta e/ou ausência de uma alimentação adequada. Nesse sentido, os dados de desnutrição nos fornecem uma aproximação da ausência do direito à alimentação, que, como já fora ressaltado, é garantido por Lei a todos os indivíduos, sem distinção.

O terceiro indicador foi extraído das PNADs no período de 2001 a 2005 e mostra a proporção de indivíduos que residem em domicílios que possuem renda média per capita abaixo de um quarto de salário mínimo, ou seja, a população em situação de indigência. No Brasil, a linha de indigência foi definida tomando-se por base a

[...] metodologia desenvolvida pela comissão IBGE-IPEA-CEPAL para se definir uma cesta básica de alimentos que satisfaça os requisitos nutricionais em cada região brasileira. Para tanto, a CEPAL realizou em 1996 uma pesquisa sobre conteúdo nutricional dos alimentos brasileiros e requisitos nutricionais da população brasileira com base na POF (Pesquisa de Orçamento Familiar) 1987/88 e nos preços agregados dos alimentos provenientes do SNIPC (fonte de dados IPEADATA).

A escolha do referido indicador parte do princípio de que a mensuração da indigência nos permite estimar o contingente populacional em situação de maior privação das necessidades básicas.

O quarto e último indicador utilizado foi construído durante a execução do projeto, tomando como referência o histórico da cesta básica, as necessidades nutricionais indispensáveis ao desenvolvimento de boa saúde física e as discussões acerca do conteúdo inerente ao direito humano à alimentação adequada.

Embora o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) pesquise o valor da cesta básica nas principais capitais do país para a projeção do salário mínimo necessário, optou-se por não utilizar o indicador proveniente desta instituição, visto que este ainda utiliza a cesta básica instituída pelo Decreto Lei nº 399, de 1938.

Com os avanços nas discussões sobre alimentação, as reais necessidades alimentares da população brasileira foram reavaliadas ao longo do tempo, sendo acompanhadas pelo IBGE com base na realização da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF). Baseado nessas considerações, discutiu-se no âmbito do projeto a possibilidade de obter-se um indicador balizado pela cesta básica de alimentos contemplada na POF. Para tanto, utilizou-se o valor da cesta básica no ano da pesquisa, corrigindo-o anualmente de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)<sup>24</sup>, também calculado pelo IBGE. Por intermédio do valor encontrado para cada ano calculou-se a proporção ou percentual dos gastos do rendimento médio familiar mensal com a cesta básica.

O Quadro 3 apresenta os indicadores e as respectivas fontes de dados utilizadas na sua construção.

<sup>24</sup> A opção pela utilização do IPCA ou Índice de Preços ao Consumidor Amplo deveu-se à necessidade de ajuste do uso das médias populacionais a um indicador que tivesse uma maior cobertura. Por isso, não utilizou-se, por exemplo, o INPC, que só cobre as famílias com até 6 salários mínimos.

Indicador
Proporção de pessoas internadas por desnutrição
Proporção de pessoas que moram em domicílios com rendimento médio mensal per capita abaixo de 1/4 de salário-mínimo
Proporção dos gastos em alimentação e bebidas no valor do rendimento médio mensal
Taxa de mortalidade por desnutrição segundo o local de residência por 100.000 hab.

**Quadro 3**  
**Direito humano à alimentação adequada**

Fonte: Datasus; IBGE-PNAD; IPCA-PNAD; Datasus-SIM.

### Análise dos resultados

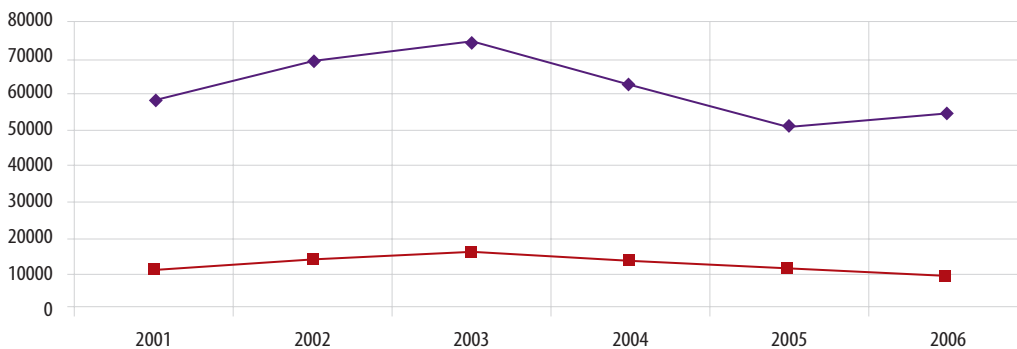
O que se pode observar baseado nos dados é que entre 2001 e 2003 o número de internações cresceu cerca de 23% para o Brasil e quase 40% para o estado da Bahia. Entretanto, no período posterior, entre 2003 e 2006, houve uma redução significativa (28% para o Brasil e 53% para a Bahia).

Embora os resultados demonstrem que a Bahia reduziu significativamente o número de internações por desnutrição no período de 2001 a 2006, é importante ressaltar que dentro do panorama nacional é significativa a proporção das internações na Bahia (13,68% em 2001 e 11,34% em 2006), conforme a Tabela 2 e o Gráfico 1.

**Tabela 2**  
**Número de internações por desnutrição – Brasil e Bahia – 2001-2006**

Nível geográfico	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Brasil	57.130	68.650	74.373	61.485	49.603	53.284
Bahia	7.756	11.109	12.904	10.588	8.184	6.043
Proporção (%)	13,58	16,18	17,35	17,22	16,5	11,34

Fonte: Datasus-Morbididade hospitalar



**Gráfico 1**  
**Número de internações por desnutrição – Brasil e Bahia – 2001-2006**

Fonte: Datasus-Morbididade hospitalar.

As taxas de mortalidade por desnutrição não tiveram alterações significativas no período analisado, entretanto apresentaram uma tendência semelhante às internações no mesmo período, revelando um crescimento entre 2001 e 2003 (3,1% para o Brasil e 16,1% para a Bahia) e uma queda no período posterior (9,0% para o Brasil e 12,5% para a Bahia). Observa-se também que a taxa de mortalidade por desnutrição na Bahia é cerca de 11,4% maior do que a taxa para o conjunto do Brasil.

**Tabela 3**  
Taxa de mortalidade por desnutrição, segundo o local de residência – Brasil e Bahia – 2001-2006  
(1.000.000 hab.)

Anos	Brasil	Bahia
2001	3,98	4,04
2002	3,82	4,71
2003	4,1	4,82
2004	3,94	4,81
2005	3,73	4,21

Fonte: Datasus-SIM.

Tanto no conjunto do Brasil quanto para a Bahia não houve uma variação significativa na proporção da população residente em domicílios com renda per capita abaixo de um quarto de salário mínimo, ou seja, da população indigente. Esse indicador ressalta que mesmo com o crescimento da renda da população nos últimos anos, ainda há uma proporção bastante significativa de pessoas que vivem em situação de extrema pobreza, e nesse sentido em situação de vulnerabilidade e privação dos direitos básicos, como a alimentação, como mostra a Tabela 4.

**Tabela 4**  
Percentual de pessoas residentes em domicílios com renda familiar per capita abaixo de 1/4 de salário mínimo (indigência) – Brasil e Bahia – 2001-2006  
(%)

Anos	Brasil	Bahia
2001	23,00	23,00
2002	23,00	24,00
2003	23,00	24,00
2004	23,00	24,00
2005	23,00	25,00
2006	23,00	24,00

Fonte: IBGE-PNADs.

Outro fato relevante demonstrado por meio dos nossos resultados indica que, para o Brasil, as famílias comprometiam, no ano de 2001, em média, 26,88% de sua renda com a alimentação, chegando a aproximadamente 31% em 2005. Na Bahia essa proporção é bem maior, cerca de 48,61% em 2001, reduzindo para 47,30% em 2005.

Esses achados elucidam o fato de que mesmo a renda dos brasileiros tendo subido aproximadamente 39% no período de 2001 a 2005 no Brasil e 32% na Bahia, em igual período (Tabela 6), a proporção dos gastos com alimentação básica é muito alta. Isto posto, configura-se que os elevados gastos da renda familiar na aquisição dos alimentos básicos, necessários a uma nutrição adequada, tendem a corroborar o aumento de situações que geram insegurança alimentar.

**Tabela 5**  
Renda média mensal gasta em alimentação e bebidas – Brasil e Bahia – 2001-2005 (%)

Anos	Brasil	Bahia
2001	26,88	48,61
2002	26,97	48,28
2003	32,58	52,80
2004	32,84	52,67
2005	31,03	47,30

Fonte: IBGE-POFs-PNADs.

O quarto indicador utilizado, conforme mencionado anteriormente, foi construído durante a execução do projeto. Este baseia-se no histórico da cesta básica e das necessidades básicas de nutrição da família brasileira considerados pela cesta da POF, de acordo com o seu valor em reais no ano da pesquisa. Para tanto, tais valores foram corrigidos anualmente pelo IPCA<sup>25</sup>. Por meio do valor obtido, calculamos o percentual do rendimento médio mensal familiar extraído das PNADs gasto com alimentação e bebidas.

Para o Brasil, observa-se que as famílias gastavam no ano de 2001 em média 26,88% de sua renda com a alimentação, chegando a cerca de 31% em 2005.

**Tabela 6**  
Valor do rendimento médio familiar dos domicílios particulares permanentes Brasil e Bahia – 2001-2005 (R\$)

Anos	Brasil	Bahia
2001	993,00	573,00
2002	1.085,00	640,00
2003	1.176,00	704,00
2004	1.262,00	750,00
2005	1.394,00	847,00

Fonte: IBGE-PNAD, 2004.

<sup>25</sup> O IPCA foi utilizado porque estávamos tratando com médias populacionais. Nesse sentido precisaríamos abarcar o indicador mais amplo, por isso não utilizamos, por exemplo, o INPC, porque só abarcava famílias com até seis salários mínimos.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Muito se evoluiu nos debates em torno do DHAA nos últimos anos, entretanto o que podemos ressaltar é que mesmo diante do avanço em políticas públicas e ações relativas ao aumento da renda, ao acesso a melhores condições de saúde, alimentação e nutrição, ainda são bastante alarmantes as condições de precariedade em que vivem amplos segmentos da população brasileira, e mais significativamente da população baiana.

Décadas após os estudos de Josué de Castro, que denunciou a fome como um dos problemas mais alarmantes no Brasil, ainda encontramos contingentes populacionais muito aquém do usufruto dos direitos que lhes são garantidos juridicamente e, segundo o conceito desenvolvido pelo Cepal-IBGE-IPEA, privados do acesso às condições mínimas de alimentação e nutrição

Ainda que o DHAA deva ser promovido a todos os indivíduos indiscriminadamente, sabemos que as condições impostas pelo sistema capitalista ao longo do tempo levaram a situações precárias de sobrevivência para uma parcela muito grande da população em todo mundo.

No Brasil, observa-se nos últimos anos tentativas de se minorar essas condições, por meio de uma série de programas; entretanto, o alcance dessas políticas ainda não reflete uma mudança significativa na realidade dos brasileiros, embora não possamos negar os avanços em relação aos compromissos internacionais firmados pelo Brasil para a redução da fome e da miséria.

Contudo, ao analisarmos a Bahia no contexto brasileiro, há de se ressaltar que os resultados são ainda mais preocupantes e, em boa medida, reiteram as desigualdades regionais verificadas no território brasileiro.

Observou-se que mesmo com um aumento expressivo na renda média mensal familiar dos baianos, esta ainda é baixa se comparada ao valor dos bens de consumo básico, o que, factualmente, corrobora a manutenção de números significativos de internação e mortalidade por desnutrição no estado.

Por assim dizer, podemos considerar que ainda há um caminho bastante longo a ser percorrido para que tanto o país quanto o estado da Bahia cheguem a um nível ideal de promoção e respeito ao direito humano à alimentação adequada.

## REFERÊNCIAS

ARRUDA, B. K. G.; ARRUDA, I. K. G. Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil. *Revista Brasileira de Saúde Materno-Infantil*, Recife, v. 7, n. 3, p. 319-326, jul./set. 2007.

BENVENUTO, Jayme. *O caráter expansivo dos Direitos Humanos na afirmação de sua Indivisibilidade e Exigibilidade*. 2001. Disponível em: <<http://www2.ibam.org.br>>. Acesso em: 20 jul. 2008.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 1., 1994, Brasília. *Relatório Final*. Brasília, 1994.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2., 2004, Olinda-PE. *Relatório Final*. Olinda-PE, 2004.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 3., 2007, Fortaleza-CE. *Relatório Final*. Fortaleza-CE, 2007.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. *Direito à alimentação*. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br>>. Acesso em: 17 ago. 2006.

\_\_\_\_\_. *Promoção do direito humano à alimentação adequada*. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br>>. Acesso em: 17 ago. 2006.

VALENTE, F.; FRANCESCHINI, T.; BURITY, V. *A exigibilidade do direito humano à alimentação adequada*. Brasília-DF, dez. 2007.

VALENTE, F. L. S.; BEGHIN, N. *Realização do direito humano à alimentação adequada e a experiência brasileira: subsídios para a replicabilidade*. Brasília, set. 2006. Disponível em: <<http://www.abrandh.org.br/downloads/dhaabrasil.pdf>>. Acesso em: 17 ago. 2006.

**PARTE II**

**DIREITOS HUMANOS  
NA BAHIA**

**89**

*Série Estudos e Pesquisas*

**SESP**



## BAHIA: ASPECTOS DA ESTRUTURA ECONÔMICA E SOCIAL

*Cesar Vaz de Carvalho Junior\**

### INTRODUÇÃO

O Brasil, ao longo de sua história, moldou uma sociedade extremamente desigual, uma sociedade fraturada, em que a elite e o “povão” interagem socialmente por mecanismos herdados de uma sociedade escravocrata. Características como a hierarquia, o patrimonialismo, o personalismo e seu representante maior, o “jeitinho brasileiro”, dão o tom da sociabilidade, colocando as relações pessoais acima do impessoal, das normas e das leis. Assim, existem leis que “pegam” e leis que não “pegam”.

Uma sociedade na qual um pequeno grupo monopolizou as oportunidades de vida – educação saúde, transporte, emprego e renda, habitação, lazer etc – e impôs uma ordem social com predomínio de valores de um capitalismo selvagem e plutocrático. Desta forma, a apropriação desigual das oportunidades de vida é entendida como resultado das qualidades pessoais e não como fruto de uma sociedade que não oferece a todos os seus cidadãos condições de uma vida digna, condições de poder fazer escolhas e, assim, traçar seu destino.

Uma sociedade que vem surpreendendo o mundo seja por ter sido a última a abolir a escravidão, seja por possuir um dos maiores PIBs do planeta e constituir-se em uma das mais desiguais e violentas – uma “Belíndia”.

Aqui podemos destacar alguns fatos históricos que determinaram esta nossa estrutura social e esta nossa sociabilidade: a tardia abolição da escravatura e a forma como foi feita; a ditadura militar; a falta de uma reforma agrária; o baixo investimento em educação e saúde; a inflação e o baixo crescimento ao longo de toda a década de oitenta e metade dos anos 90 do século XX; o projeto de cunho neoliberal de combate à inflação, reestruturação produtiva e inserção competitiva no atual processo de globalização da economia mundial – o Plano Real.

Portanto, temos um país desigual e socialmente fraturado, com poucas oportunidades de vida digna para uma parcela significativa da sua população. Neste sentido, falar em direitos humanos é, antes de tudo, compreender a luta que o povo brasileiro trava em busca da igualdade de oportunidades. A luta pela democratização das oportunidades de vida é fundamental para que a população possa escolher livremente uma profissão, ter um emprego digno, ter acesso à justiça, ser tratada por esta conforme recomendam os tratados internacionais na área

\* Especialista em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); especialista em Curso de Formação em Técnico em Planejamento pelo Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (Cedap); graduado em Ciências Econômicas pela UFBA. Técnico da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). cesarvazjunior@gmail.com.

dos direitos humanos, ter moradia decente, ter acesso à educação e saúde com qualidade, assistência e previdência, escolher seu ócio preferido etc.

É verdade que nos últimos 20 anos o Brasil tem avançado neste caminho, e o processo de democratização da nossa sociedade é uma prova disso. Este processo é composto por múltiplos aspectos, dentre os quais estão presentes eleições livres e periódicas, liberdade de expressão pessoal e dos meios de comunicação, independência dos poderes, igualdade dos cidadãos perante a lei e maior participação dos cidadãos nas decisões de governo. Um ponto em destaque é o da mudança na gestão das políticas públicas e dos programas sociais, por meio da maior participação dos cidadãos para que sejam atendidas as necessidades reais da comunidade e se alcance maior transparência no gasto dos recursos públicos investidos. Assim, nas últimas décadas, a área das políticas públicas sociais é aquela que tem sido matéria das mais intensas transformações. Vários estatutos – do idoso, da criança e do adolescente etc. –, leis e acordos têm sido implementados.

Em termos formais, as políticas públicas sociais agregam os direitos dos cidadãos, definidos claramente pela Constituição Federal de 1988:

Art. 6 – São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência dos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988)

É fundamental registrar que a Constituição Federal de 1988 inseriu a perspectiva de democracia representativa e participativa, incorporando a participação da comunidade na gestão das políticas públicas. Em se tratando da assistência social, os incisos I e II do seu artigo 204 definem que:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art.195, além de outras fontes e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988)

Portanto, na luta pelos direitos humanos é preciso assegurar ao brasileiro o cumprimento da nossa constituição, dos acordos internacionais, leis e estatutos feitos exclusivamente para grupos específicos da nossa sociedade. Sem certificar-se que esses direitos estão assegurados e, mais ainda, se estão sendo cumpridos, usurpa-se do cidadão toda a perspectiva de futuro, atirando-o numa situação de desesperança que favorece o declínio e a ruptura da relação

familiar, o crescimento do roubo, do consumo de drogas e de muitas outras feridas que angustiam governos e sangram nossa sociedade.

Mesmo com todo avanço ainda percebe-se no Brasil e na Bahia inúmeras famílias sobrevivendo em situação insalubre e insegura, sem o adequado acesso à saúde e orientação de higiene pessoal, à educação de qualidade, esporte, lazer e cultura, assim como à moradia digna. São crianças sem direito à infância e jovens sem perspectivas e desesperançados. Como consequência deste quadro, temos o aumento da marginalidade, da violência, do trabalho infantil e da exploração sexual de crianças e adolescentes. Mães e pais desempregados, sem possibilidade de acesso a políticas de qualificação profissional e/ou ações de inclusão produtiva.

O atendimento às necessidades fundamentais da população, às demandas sociais crescentes, às expectativas gerais e às exigências do mundo moderno faz com que um novo enfoque imponha-se para o tratamento da questão da garantia dos direitos humanos no país. Para isso é preciso uma forte mobilização social e política. Esta mobilização precisa de informações, dados e análises sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, suas regiões, estados, municípios e outras subáreas

Neste trabalho buscaremos fazer uma análise para entender e informar a toda a sociedade sobre a situação dos direitos humanos no estado da Bahia. Neste sentido, estaremos contribuindo para uma melhor compreensão da realidade da implementação dos direitos humanos no estado e, conseqüentemente, para a ação do governo, da sociedade civil, das empresas, trabalhadores, ONGs etc. na direção da construção de uma sociedade que funcione em conformidade com as normas e definições sobre o que são os direitos humanos no mundo de hoje.

Com esse objetivo, faremos uma análise da estrutura social e econômica do estado da Bahia e sua evolução ao longo dos primeiros anos do século XXI, e de que forma é possível identificar tendências de mudanças no quadro anteriormente descrito. Um quadro de forte concentração de riqueza, de falta de oportunidades de vida etc. Concluindo, faremos uma análise do contexto econômico, social e institucional do estado da Bahia com um olhar crítico, para verificar se está sendo construído um ambiente social, institucional e econômico propício à realização plena dos direitos humanos já assegurados em leis, acordos etc.

Estamos supondo que o cumprimento dos direitos humanos legalmente estabelecidos pode vir a garantir a criação de oportunidade de vida digna para a maioria dos brasileiros. Para que isso ocorra faz-se necessário que o país, em particular o estado da Bahia, passe por mudanças tanto de caráter evolutivo como estrutural em suas dimensões econômica, social e institucional.

## BAHIA: ASPECTOS DA ESTRUTURA ECONÔMICA E SOCIAL

### Considerações gerais

Compreender a questão dos direitos humanos (DH) no estado da Bahia passa por entender a sua formação social e econômica e os problemas daí derivados. Podemos dizer que a

estrutura cultural, econômica e social da Bahia é uma “geradora” de pobreza e desigualdade; neste sentido, melhorar a questão dos direitos humanos na Bahia passa por implementar mudanças nessa estrutura. Por isso, veremos aqui como funciona e quais as características dessa estrutura.

Podemos afirmar que encontramos uma sociedade com uma grande concentração da renda em todas as suas dimensões: espacial, pessoal e setorial. Veremos que a pobreza, diferente da riqueza, encontra-se distribuída por todo o território baiano.

### **A concentração espacial econômica e a forte dispersão da pobreza**

Numa exposição espacial da distribuição da riqueza e da pobreza em nosso estado, podemos perceber um quadro de extrema desigualdade econômica e de uma pobreza que se espalha por todo o território.

No Mapa 1 podemos observar que a dinâmica econômica – da riqueza – da Bahia encontra-se em seus extremos, ou seja, em suas áreas limítrofes, enquanto o “miolo”, ou seja, a região central, possui uma economia mais voltada para a reprodução simples, portanto, menos dinâmica. Em linhas gerais, podemos repartir o estado em três grandes áreas: o Litoral, o Oeste e o “miolo” ou o Semiárido, cada uma com características específicas.

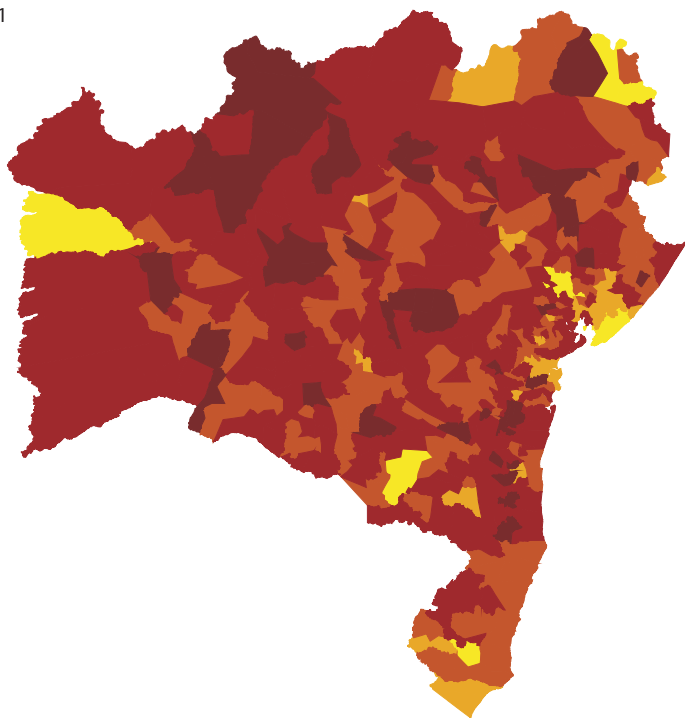
O “miolo” – o Semiárido –, que representa dois terços do nosso território e no qual moram 43% da população do estado, é pobre economicamente – sua base econômica é uma agricultura familiar não capitalizada – e as condições edafopedoclimáticas são ruins para a prática agrícola. Para ser viável é preciso muito investimento em capital. Encontramos nesta área ilhas de desenvolvimento e locais com vantagens competitivas naturais: extração de minerais como urânio e minério de ferro; turismo na Chapada Diamantina; algumas áreas com uma agricultura familiar irrigada e cooperada; e muitos arranjos produtivos locais, como o do sisal, floricultura em Maracás etc.

No Litoral encontramos áreas em pleno processo de crescimento econômico, senão vejamos: o Extremo Sul com a celulose e o turismo; a Região Metropolitana de Salvador e seu entorno com os serviços, a indústria e o turismo; a região do Baixo Sul com o turismo e uma agricultura familiar voltada para especiarias – cravo, pimenta-do-reino, borracha, dendê etc; no Litoral Norte encontramos o turismo e um setor rural mais voltado para uma produção de modelo produtivista engajado em cadeias agroindustriais, como é o caso da laranja e da silvicultura; e, finalmente, a região cacauera, que ainda vive o drama da crise do cacau e busca no turismo e na indústria formas de restabelecer sua outrora hegemonia na economia baiana.

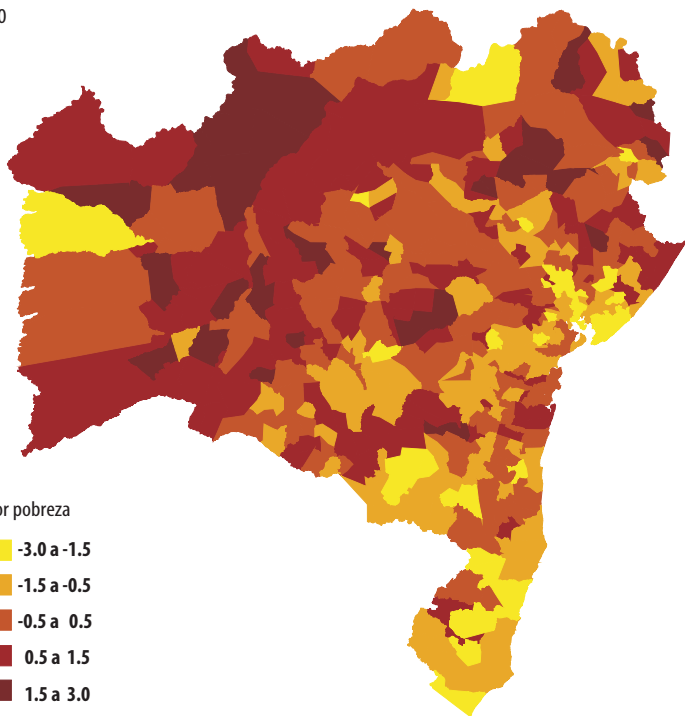
Na região Oeste, incluindo aí a região do Médio São Francisco – Juazeiro –, predomina uma atividade ligada ao agronegócio e ao capital financeiro internacional. É a produção de soja, algodão, milho, feijão, café e frutas com alta tecnologia de base produtivista e que está engajada e subordinada aos movimentos e leis do mercado internacional de *commodities*.



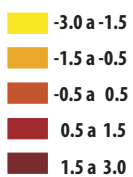
1991



2000

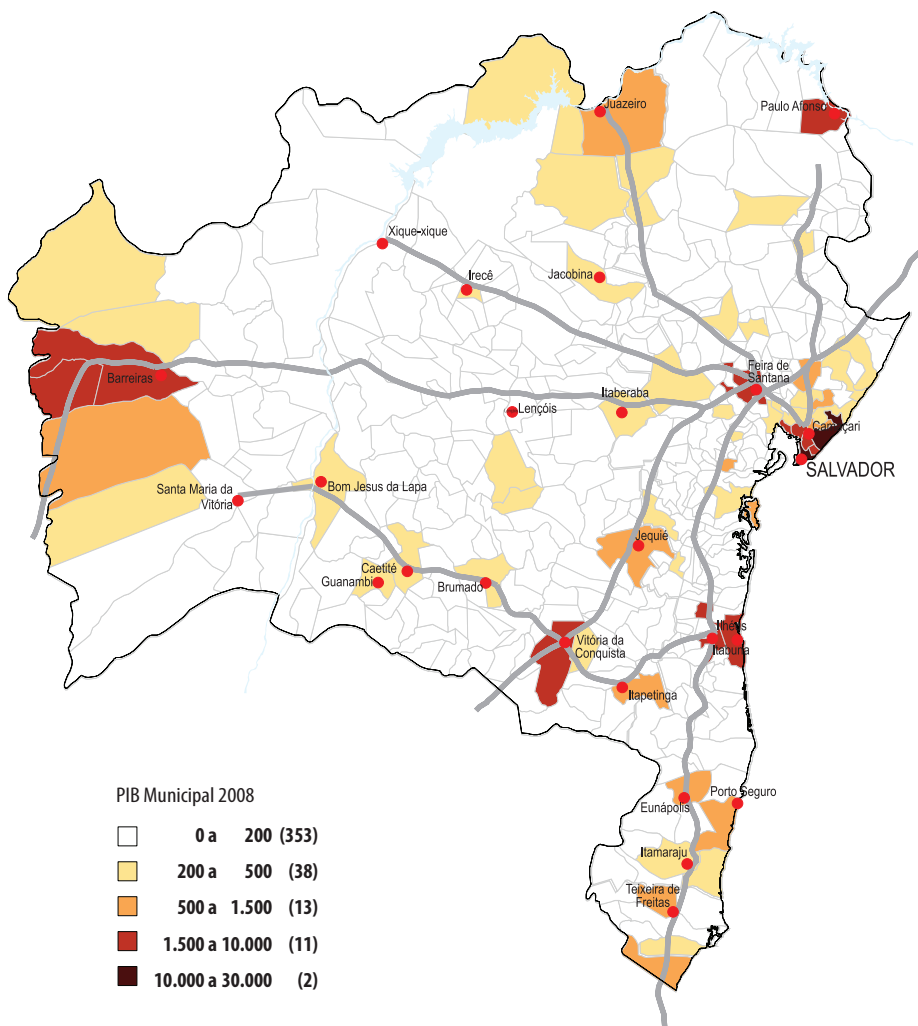


Fator pobreza



Mapa 1  
Distribuição do fator pobreza – Municípios da Bahia – 1991/2000

Essa estrutura de concentração nas “bordas” pode ser vista com base nos dados do PIB municipal; pela análise das Tabelas 1 e 2, e do Mapa 2, podemos ver a concentração espacial da nossa economia. Dos 417 municípios, apenas 10, ou 2,4% do total de municípios existentes no estado da Bahia, possuem um PIB superior a R\$ 1.540.000.000; 79,6% dos municípios, ou 332 dos 417 existentes, possuem um PIB de até R\$ 101.000.000. O mapa evidencia que a grande maioria destes municípios está localizada na área central do estado, a região pobre ou o Semiárido baiano. Fato que confirma que as áreas dinâmicas do estado estão nas suas regiões limítrofes – Oeste, Extremo Sul, Médio São Francisco e o Litoral, sendo a Região Metropolitana de Salvador (RMS) a principal área, que como veremos produz 50% do PIB do estado.



Mapa 2  
Distribuição do fator pobreza – Municípios da Bahia – 1991/2000

Observa-se que 25 municípios geram 72,2% do valor agregado, e a RMS concentra 50,3%. Considerando os cinco municípios com maior PIB, a concentração é ainda maior, representando 49,1% do valor agregado gerado no estado da Bahia. Dos 25 municípios listados na Tabela 1, apenas três – Vitória da Conquista com 2% do PIB estadual, Jequié com 1,2% e Alagoinhas com 1% – fazem parte do “miolo baiano” (Semiárido).

Entre 2002 e 2005, verificamos um aumento da concentração da produção pelos 25 municípios, que sai de 71,0% em 2002 para 72,6% em 2005. O município de Salvador perde participação relativa em decorrência da indústria automotiva que se instala em Camaçari nos anos 2002 e 2003.

Tabela 1 PIB municipal – Bahia – 2002/2005						
Municípios	2005			2002		
	R\$ milhões	% na Bahia	% Acumulado	R\$ milhões	% na Bahia	% Acumulado
Bahia	90.942,99		60.671,84			
Salvador	22.240,65	24,5	24,5	16.478,03	27,2	27,2
Camaçari	10.358,22	11,4	35,8	5.781,10	9,5	36,7
São Francisco do Conde	6.352,72	7,0	42,8	4.405,78	7,3	43,9
Feira de Santana	3.494,64	3,8	46,7	2.207,33	3,6	47,6
Simões Filho	2.231,70	2,5	49,1	1.216,90	2,0	49,6
Vitória da Conquista	1.791,05	2,0	51,1	1.051,39	1,7	51,3
Candeias	1.716,17	1,9	53,0	1.001,67	1,7	53,0
Lauro de Freitas	1.698,61	1,9	54,9	803,23	1,3	54,3
Ilhéus	1.645,35	1,8	56,7	1.112,94	1,8	56,1
Itabuna	1.541,37	1,7	58,4	1.001,93	1,7	57,8
Paulo Afonso	1.255,97	1,4	59,7	1.033,99	1,7	59,5
Barreiras	1.244,41	1,4	61,1	759,47	1,3	60,7
Juazeiro	1.158,58	1,3	62,4	921,33	1,5	62,3
Jequié	1.054,67	1,2	63,5	628,30	1,0	63,3
Luís Eduardo Magalhães	1.002,15	1,1	64,6	546,42	0,9	64,2
Dias D'Ávila	988,39	1,1	65,7	596,84	1,0	65,2
Pojuca	945,16	1,0	66,8	340,93	0,6	65,7
Alagoinhas	864,35	1,0	67,7	576,68	1,0	66,7
São Desidério	799,53	0,9	68,6	364,75	0,6	67,3
Eunápolis	753,40	0,8	69,4	352,72	0,6	67,9
Mucuri	671,87	0,7	70,2	511,53	0,8	68,7
Teixeira de Freitas	618,55	0,7	70,8	410,99	0,7	69,4
Catu	559,90	0,6	71,5	345,84	0,6	70,0
Porto Seguro	547,28	0,6	72,1	311,29	0,5	70,5
Santo Antônio de Jesus	511,65	0,6	72,6	316,47	0,5	71,0

Fonte: SEI; IBGE.

(1) Inclui APU (Administração Pública).

**Tabela 2**  
**PIB municipal por faixa de valor agregado – Bahia – 2005**

PIB em R\$ milhões (A)	Número de municípios (B)	B/A
Abaixo de 40	185	44,4
40 a 101	147	35,3
101 a 511	60	14,4
511 a 1.540	15	3,6
1.540 acima	10	2,4
<b>Total</b>	<b>417,00</b>	<b>100</b>

Fonte: SEI; IBGE.

Se o mapa da dinâmica econômica é este, de forte concentração, o da pobreza é diferente: a pobreza encontra-se espalhada por todo o território. Mesmo nas áreas dinâmicas, a pobreza é grande, pois o modelo econômico instalado foi de uma indústria de capital intensivo e de uma agricultura baseada no produtivismo, gerando, ambos, poucas ocupações. Segundo, na sua maioria os investimentos vêm de fora, não possuem raízes e, mais ainda, não interagem criando grandes elos à montante e à jusante do território baiano.

Segundo estudo da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), tomando-se por base dados dos censos demográficos de 1991 e 2000, constatou-se que a pobreza era quase igualmente distribuída pelo estado, com exceção das cidades polo Salvador, Barreiras e Feira de Santana. Existe, porém, uma pequena tendência de mudança deste quadro, pois verificou-se uma redução razoável dos níveis de pobreza nas áreas dinâmicas, ou seja, Oeste, Litoral – com exceção do eixo Ilhéus-Itabuna – e as cidades polo aqui citadas. Portanto, o que distingue a pobreza é a sua natureza, ou seja, o fato de ser urbana ou rural e o tipo de carência e/ou vulnerabilidade – habitação, saneamento, emprego, esporte e lazer, renda, serviços públicos etc. –, muito mais do que a sua espacialização, pois, como vimos, há pobres espalhados de forma mais ou menos homogênea por todas as regiões da Bahia.

O desafio que vem perseguindo os planejadores e gestores públicos, ao longo dos últimos 20 a 30 anos, é como integrar estas áreas. como ligar de forma economicamente viável o Litoral ao Oeste e, ao mesmo tempo, dinamizar com a inclusão o “miolo”. Esta integração é uma das vias – não única – para alavancar o desenvolvimento do “miolo” e, portanto, trazer oportunidades de vida digna para muitos dos seus habitantes. Externalidades, como apoio a arranjos produtivos locais, criação de comércio justo, cooperativas de consumo, apoio à inovação nas áreas de produção e gestão, são fundamentais para alavancar o desenvolvimento local.

Outra questão importante é a implementação de políticas e ações de combate à pobreza, isto porque, na Bahia, a pobreza assume diversas formas e magnitudes: vai da falta de renda, passando por uma educação de baixa qualidade, grande déficit habitacional, saúde e saneamento básico precários, chegando a questões culturais e da modernidade como o acesso à Internet e outros bens fundamentais para inserir-se no mundo atual.

## O processo de desenvolvimento “doloroso” e por “saltos”

Outro aspecto que queremos destacar da economia baiana é seu processo de crescimento. A Bahia desenvolveu-se por “saltos de investimentos exógenos”, ou seja, grandes investimentos vindos de fora do estado que dominavam o cenário econômico por um longo período e implantavam uma estrutura de forte concentração da riqueza pessoal, espacial e setorial. Depois vinha um novo bloco de investimentos que substituía o anterior de forma quase literal, ou seja, o novo “salto” se dava concomitantemente com uma crise e definhamento do anterior. Outra característica é que estes investimentos estavam ligados sempre à dinâmica da economia nacional e internacional, porém, de forma sempre subordinada e complementar à economia internacional e nacional – estamos falando de economias exportadoras de *commodities*, seja para o mercado internacional, seja para o mercado nacional, seja para ambos.

Esse processo extremamente excludente moldou uma estrutura econômica e social com forte concentração regional, setorial e pessoal da renda, e voltada para fora. Foi assim com o ciclo do açúcar no Recôncavo Baiano nos séculos XVII e XVIII, com a cacauicultura no sul do estado em meados do século XX e tem sido assim na atualidade com a industrialização na RMS. É verdade que assistimos, nos últimos 20 anos, a um processo de diversificação concentrada, ou seja, o surgimento de novas regiões como a soja no Oeste, a celulose no Extremo Sul, que ao mesmo tempo em que diversifica a economia, concentra nos extremos e regionalmente por tratar-se de *commodities*. Outro movimento, ainda tímido, é a tendência de uma diversificação para a produção de não *commodities* na RMS com a produção de automóveis e eletro-eletrônicos. Entretanto, este processo concentra a renda e a geração do valor agregado na RMS. Foi esta base econômica que permitiu a formação de uma sociedade muito desigual, com uma concentração brutal na renda familiar, regional e fundiária e permitiu uma sociabilidade fortemente hierarquizada, patrimonialista e personalista.

Para ilustrar o caráter “doloroso” do desenvolvimento por “saltos exógenos” da economia baiana, ou seja, que o surgimento de novos produtos e regiões ligados a um dado processo de acumulação capitalista é sempre acompanhado de crises e recessão em produtos e regiões já estabelecidas, vejamos:

- A industrialização baiana que acontece em finais dos anos 70 e início dos anos 80 do século XX no Recôncavo Baiano, ao mesmo tempo em que instaura a Região Metropolitana de Salvador (RMS), destrói, ou ao menos condena à estagnação, amplas áreas da tradicional economia do Recôncavo, e também do interior do estado e do Nordeste. Nesse contexto, a grande maioria dos municípios do Sertão e do Recôncavo, que não participam da moderna industrialização, transformam-se em fortes expulsos populacionais. É essa população, quase toda sem nenhuma formação, que virá para a RMS e, em particular, para o município de Salvador.
- Um segundo fenômeno é a modernização da agricultura no estado que ocorre a partir de 1980. Viu-se o surgimento de uma nova economia no Oeste do estado, liderada pela produção de soja, ao tempo em que víamos a decadência e crise da região cacauieira e

da economia do cacau no sul do estado, até então uma das locomotivas da economia baiana. Este processo fez com que um contingente grande de trabalhadores rurais fossem dispensados das fazendas e migrassem para as cidades, especialmente Ilhéus, Itabuna e Porto Seguro, em busca de novas oportunidades de vida, dando origem, nestas cidades, a bairros que são na verdade bolsões de pobreza – habitações precárias, falta de saneamento básico, emprego precário, desemprego, precária assistência médica etc.

Portanto, a questão da exclusão, da concentração e do respeito aos direitos humanos é algo que se origina da estrutura econômica e social formada ao longo da história do Brasil e, em particular, da Bahia.

É lógico que é próprio de uma sociedade capitalista um adensamento espacial desigual de fluxos socioeconômicos, de concentração de riqueza, de desemprego, da exclusão social; sabemos que ela age territorialmente de forma desigual e combinada. A questão é compreender o desenvolvimento deste modo de produção na Bahia e como ele articulou e articula nossa economia com o resto do mundo e dentro dela. Que fluxo de pessoas, de renda, de produto e dinheiro ela gera e como este é aprovado e distribuído pelos diversos agentes sociais no estado. Que relações sociais são criadas nos níveis econômico, social e político-institucional.

Por questões metodológicas e de objeto de estudo, este texto vai trabalhar, como mencionado anteriormente, com foco nas questões atuais da sociedade baiana. Considerando sempre que as características da estrutura econômica do estado são de uma produção voltada para fora desse estado, que se insere de forma frágil na divisão do trabalho nacional e internacional e é excludente do ponto de vista social e das relações de trabalho.

### Contraste da concentração e da exclusão

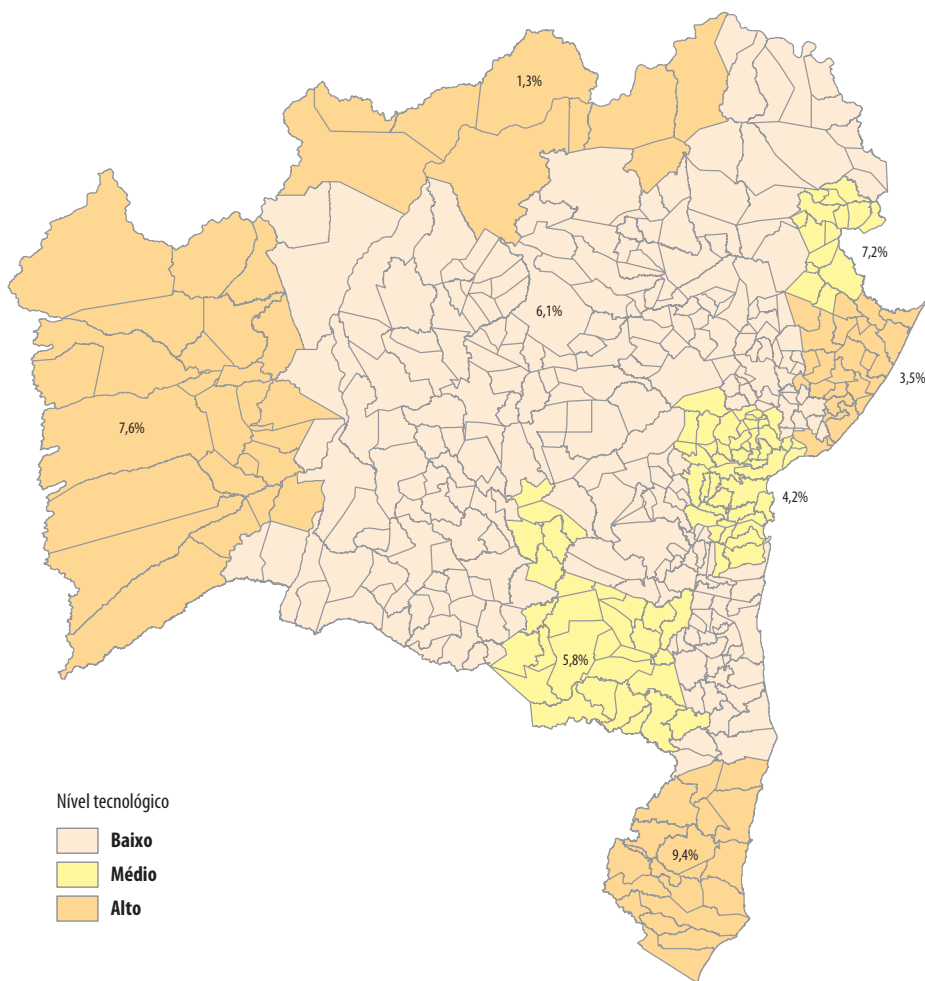
O contraste que pode ser visto é o da relação entre a ocupação da população e a geração do valor agregado. Como podemos ver na Tabela 3, 38,4% da população ocupada na Bahia estão em atividades agrícolas. Por outro lado, este setor é responsável por apenas 7,7% da geração do PIB baiano. Isto pode ser explicado pelo “miolo baiano”, em que predomina uma agricultura familiar vivendo no Semiárido em situação de grande vulnerabilidade, principalmente no que se refere às condições edafopedoclimáticas. Em palavras simples:

**Tabela 3**  
**Participação da população economicamente ativa e do PIB por atividade – Bahia – 2007**

PIB/Setores	Setores Econômicos, participação % em 2007							
	Primário		Secundário			Terciário		
	Agricultura	Total	Indústria de transformação	Construção civil	Total	Comércio	Administração pública	Total
PIB	5,2	7,7	16,1	8,7	31,6	11,8	16,3	60,7
População ocupada	26,0	38,4	7,1	5,9	14,0	13,9	4,4	47,4

numa forte dependência da política de “São Pedro”. Portanto, uma produtividade abaixo da média estadual e muito distante da encontrada nas áreas dinâmicas do estado – Litoral e Oeste. Como podemos ver pelo Mapa 3, 61% dos ocupados na agricultura vivem neste “miolo”, que, também, como mostra o mapa, possui um baixo nível tecnológico. As áreas dinâmicas estão nos extremos.

Por outro lado, vastas áreas têm sido ocupadas por uma agricultura produtivista, com baixa geração de emprego e integrada a circuitos do capital financeiro mundial. São os casos dos grãos do Oeste do estado e da celulose no Extremo Sul.



Mapa 3  
Nível tecnológico de produção predominante e participação na ocupação da mão de obra agrícola

Na contramão do setor primário, encontramos o setor secundário com alta produtividade, especialmente a indústria de transformação que é intensiva em capital. Este setor da economia gera quase 31,6% do PIB baiano e emprega apenas 14,0% dos ocupados. Na indústria de transformação, a relação entre o PIB e ocupação de mão de obra é 16,1% e 7,1% respectivamente, mostrando que aí estão os melhores salários, os maiores lucros e rendimentos.

O setor secundário apresenta uma relação ambígua e mais equilibrada, gerando 60,7% do valor adicionado do PIB da Bahia e representando 47,7% da mão de obra ocupada no estado. O setor público mostra uma baixa produtividade, fruto de anos de arrocho salarial, terceirização e baixa reposição do funcionalismo via concurso público.

Essa estrutura gera uma grande desigualdade, tanto regional como pessoal da renda. De um lado regiões ricas, porém com alta concentração de renda, e de outro lado regiões pobres e com uma média distribuição de riqueza. Políticas de apoio à agricultura familiar, de reforma agrária, de formação de redes de economia solidária, regulação do mercado de trabalho para garantir o trabalho digno, crédito agrícola vêm sendo implementadas e seus resultados já podem ser vistos nos indicadores sociais e na dinâmica recente da economia baiana, como veremos mais adiante.

### Concentração setorial da economia

O PIB baiano possui uma estrutura compatível com regiões desenvolvidas, como podemos ver na Tabela 4, existe uma crescente participação dos setores secundário e terciário e uma diminuição no primário. Em verdade, a questão da diminuição da participação do setor agrícola e crescimento dos outros faz parte da dinâmica de uma economia capitalista desenvolvida. Na Bahia, o desenvolvimento perverso da agricultura fez com que esta perdesse espaço mais rapidamente para a indústria e os serviços – como já citado anteriormente, a existência de um forte processo de modernização e expansão de “novos” produtos, ao tempo em que ocorria uma crise em produtos seculares como cacau, sisal e mandioca, fez com que o crescimento deste setor fosse diminuído.

**Tabela 4**  
**Estrutura por grandes setores – Bahia – 2002-2007**

(%)

Ano	Setor primário	Setor secundário	Setor terciário	Total
2002	10,5	28,8	60,7	100,00
2003	10,6	28,8	60,6	100,00
2004	10,8	30,7	58,5	100,00
2005	8,6	32,2	59,2	100,00
2006	7,9	30,7	61,5	100,00
2007 (*)	7,8	30,2	62,0	100,00

Fonte: SEI; IBGE.

(\*) Dados sujeitos a retificação



**Tabela 5**  
Estrutura do Produto Interno Bruto, segundo atividades econômicas  
Bahia – 1975/2007

Atividades	1975	2002	2006*	2007*
Agropecuária	26,3	10,5	8,6	7,7
Indústria extrativa mineral	4,5	1,3	1,7	1,7
Indústria transformação	15,2	15,9	16,2	16,1
Produção e distribuição de eletricidade e gás, água, esgoto e limpeza urbana	2,7	4,4	4,9	5,0
Construção civil	3,4	7,2	8,5	8,7
Comércio e serviços de manutenção e reparação	18,3	10,5	11,4	11,8
Transportes, armazenagem e correio	5,1	4,1	4,2	4,2
Intermediação financeira, seguros e previdência complementar	12,7	4,9	3,7	3,3
Administração, saúde e educação públicas	–	16,3	16,4	16,3
Atividades imobiliárias e aluguel	–	9,6	8,2	8,4
Demais serviços	11,8	15,3	16,1	16,7
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SEI.

\* Dados sujeitos a retificação.

Esta concentração pode ser vista também do ponto de vista setorial, tanto na agricultura como na indústria. Nesta última, como mostra a Tabela 6, há predomínio da indústria química e petroquímica, que juntas respondiam, em 2007, por 36,5% do valor agregado do setor. Na agricultura, a concentração também existe. Como mostra a Tabela 7, em 2006 apenas seis produtos foram responsáveis por 50% do valor agregado do setor. Caso consideremos dez produtos, este percentual vai para 70%. Esta é mais uma informação que reforça a concentração da economia baiana, fato que, como vimos, reforça o caráter excludente da nossa sociedade, dificultando a implementação dos direitos humanos estabelecidos pelos governos federal e estadual.

(Continua)

**Tabela 6**  
Estrutura da indústria de transformação – Bahia – 2002/2007

Principais gêneros	2002	2006*	2007*
Produtos químicos	18,7	22,9	22,8
Refino de petróleo e coque	7,6	14,2	13,7
Alimentos e bebidas	12,6	7,9	8,5
Celulose e produtos de papel	11,4	6,2	6,1
Artigos de borracha e plástico	1,8	4,8	5,2
Fabricação de aço e derivados	4,0	3,6	3,4
Produtos de metal – exclusive máquinas e equipamentos	1,5	2,9	2,8

(Conclusão)

**Tabela 6**  
**Estrutura da indústria de transformação – Bahia – 2002/2007**

Principais gêneros	2002	2006*	2007*
Metalurgia de metais não-ferrosos	4,7	2,0	1,8
Automóveis, camionetas e utilitários	6,9	1,9	2,1
Outros produtos de minerais não-metálicos	1,3	1,7	1,7
Cimento	0,4	0,4	0,5
Outros	29,0	31,5	31,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SEI.

\* Dados sujeitos a retificação.

**Tabela 7**  
**Ranking dos produtos agrícolas, segundo o valor bruto da produção – Bahia – 2002/2006**

2002		2006*		Posição
Produtos	(%)	Produtos	(%)	
Mandioca	15,5	Algodão herbáceo	11,80	1ª
Soja	11,9	Soja	10,39	2ª
Cacau	11,5	Cacau	7,48	3ª
Feijão	7,0	Café	6,94	4ª
Banana	6,7	Banana	6,85	5ª
Milho	6,2	Mandioca	6,34	6ª
Cana-de-açúcar	6,2	Manga	5,26	7ª
Mamão	4,9	Milho	5,06	8ª
Café	4,4	Cana-de-açúcar	5,01	9ª
Coco-da-bahia	3,5	Mamão	4,92	10ª
Algodão herbáceo	2,9	Feijão	4,57	11ª
Uva	2,4	Uva	3,72	12ª
Laranja	2,1	Sisal	3,21	13ª
Manga	2,0	Laranja	2,68	14ª
Tomate	1,7	Coco-da-bahia	2,44	15ª
Sisal	1,4	Cebola	2,27	16ª
Maracujá	1,2	Tomate	1,85	17ª
Batata inglesa	1,1	Maracujá	1,60	18ª
Cebola	1,0	Batata inglesa	1,60	19ª
Melancia	0,9	Melancia	1,0	20ª
Sub Total	94,6	Sub Total	95	
Outros	5,4	Outros	5,0	
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>Total</b>	<b>100,0</b>	

Fonte: IBGE-PAM.

\* Dados sujeitos a retificação.

## A concentração pessoal da renda e a pobreza

A análise da distribuição de rendimentos entre as famílias é importante por representar um conjunto de pessoas que compartilham recursos e apóiam-se mutuamente, sendo estes muito importantes na garantia da reprodução das condições de vida na sociedade e, portanto, na implementação e conquista de direitos.

Na questão da distribuição da riqueza notamos uma melhora muito pequena nos últimos anos, em decorrência, principalmente, das políticas sociais focadas – Bolsa Família, Pronaf, Economia Solidária etc. – é preciso sempre lembrar que a dívida ou o tamanho dos problemas é muito grande. Mais ainda, que o modelo de desenvolvimento econômico brasileiro e baiano não é capaz de reduzir de forma significativa estas questões. Neste sentido, é preciso um maior crescimento econômico, acompanhado de mecanismos efetivos de repartição do excedente em favor das famílias de mais baixa renda. Um fator extremamente positivo é que parece que a política de rendas em relação ao salário mínimo tornou-se uma política de Estado. Ele vem tendo aumento real desde o governo de FHC. Esta política já impacta nos dados sobre distribuição da renda familiar, como veremos adiante.

Como podemos ver na Tabela 8, entre 1996 e 2005 caiu a participação de famílias sem rendimentos e com mais de dois salários mínimos. Por outro lado, cresceu a participação das famílias que ganhavam até um salário mínimo e daquelas com rendimento entre um e dois salários mínimos, categorias em que estavam mais da metade das famílias residentes na Bahia em 2005. Como podemos ver, 60,6% das famílias ganham até três salários mínimos no estado da Bahia.

Os dados para o Programa Bolsa Família e o Cadastro Único – IBGE/PNAD 2004 – mostravam a existência, na Bahia, de um total de 1.408.307 famílias pobres no perfil do Programa Bolsa Família – são famílias com renda per capita de até R\$ 120,00 mensais. No perfil do Cadastro Único – famílias com renda per capita de até meio salário mínimo – foram identificadas 1.887.001 famílias pobres. O número estimado de crianças vivendo nestas famílias é de cerca de 2,7 milhões e 3,2 milhões de crianças, respectivamente. Temos, também, um constante crescimento do número de idosos em famílias pobres. Portanto, aqui aparecem questões ainda não resolvidas ou mal resolvidas, como: aposentadoria, primeiro emprego, assistência médica especializada, creches e pré-escola, ensino médio, esporte e lazer etc.

(Continua)

<b>Tabela 8</b>			
<b>Famílias, segundo classes de rendimentos – Bahia – 1996/2005</b>			
<b>Classes de rendimento (em salários mínimos)</b>	<b>1996</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Famílias (em mil)	3.280	4.028	4.090
<b>Distribuição (%)</b>			
Sem rendimentos	6,4	3,9	4,0
Até 1	19,2	24,4	27,0
Mais de 1 a 2	20,2	29,1	29,6

(Conclusão)

**Tabela 8**

**Famílias, segundo classes de rendimentos – Bahia – 1996/2005**

Classes de rendimento (em salários mínimos)	1996	2004	2005
Mais de 2 a 5	28,5	28,9	27,0
Mais de 5 a 10	12,1	7,4	7,1
Mais de 10 a 20	5,0	2,7	3,0
Mais de 20	3,5	1,4	1,2
Sem declaração	5,1	2,2	1,1

Fonte: IBGE-PNAD.

Como se poderá observar a seguir, são evidentes as melhorias no campo social – ver relatórios de educação, saúde e habitação. A Tabela 9 é uma ilustração desta realidade, mostrando o Índice de Gini para a distribuição dos rendimentos dos ocupados de 10 anos e mais. Nele verifica-se uma melhora gradual e continuada, passando de 0,568 em 2002 para 0,527 em 2005. Outros indicadores como a escolarização, as taxa de analfabetismo e a mortalidade infantil também melhoram. Existe um grande aumento de crianças em idade escolar que estão matriculadas no curso correspondente a sua idade – na Bahia, o percentual de 7 a 14 anos chega a 98%. Um ponto que não anda em consonância com estes indicadores é o da violência, que vem aumentando em todo o estado, em particular na RMS e no município de Salvador. Em parte, a explicação pode estar na melhoria na qualidade da coleta das informações pela Secretaria de Segurança Pública, porém, e com certeza, este não é o único nem o principal fator que explica este aumento da violência.

Por outro lado, a dívida social ou o estoque de problemas ainda é grande – são mais de 600 mil desempregados; 1,9 milhão de analfabetos; uma mortalidade infantil acima de 30 por mil nascidos vivos; uma informalidade que chega a 50%, e em alguns municípios ultrapassa 70%. Programas como o Bolsa Família são importantes – na Bahia, em 2007, foram 1,4 milhão de famílias beneficiadas, com recursos da ordem de R\$ 1,2 bilhão. São políticas necessárias, porém, não suficientes para dar conta do problema da pobreza, pois continuamos a produzir pobres com nosso modelo de crescimento concentrado e excludente.

**Tabela 9**

**Índices de GINI – Bahia – 2002-2005**

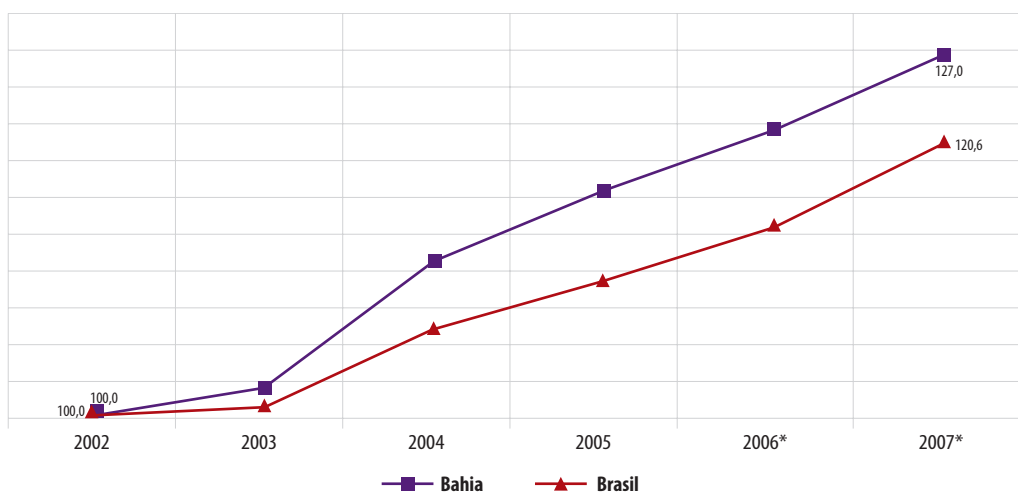
Anos	Índice de Gini da distribuição dos rendimentos dos ocupados com 10 anos ou mais de idade
2002	0,568
2003	0,561
2004	0,536
2005	0,527

Fonte: IBGE-PNAD.

## A evolução recente

A questão é: a evolução recente e sua dinâmica estão trazendo ou apontando para uma diferenciação da estrutura econômica da Bahia que, como vimos, é geradora de pobres e, portanto, dificulta a implementação dos direitos humanos, já consagrados como direitos legais e de fato pela sociedade brasileira.

A despeito do bom desempenho que a economia baiana vem mostrando nos últimos anos – fator necessário, mais não suficiente para uma transformação da estrutura perversa de nossa economia –, com um crescimento acima da média nacional – entre 2002 e 2007 o PIB da Bahia cresceu acumulado 25%, enquanto o do país cresceu 20,6% –, sua estrutura vem resistindo a mudanças estruturais. As mudanças são lentas e não parecem apontar para mudanças estruturais mais fortes. Para isso se fazem necessários grandes investimentos em logística e educação.



**Gráfico 1**  
Evolução do Produto Interno Bruto – Bahia e Brasil – 2002-2007

Portanto, a resposta é que parece haver pouca diferença estrutural entre a Bahia do século XX, aquela do Brasil do modelo de substituição por importações, e a Bahia contemporânea, do século XXI, do pós-Real. O modelo é sempre o mesmo: intensivo em capital, seja financeiro, industrial, comercial, agrário; baixa integração local; produção de *commodities*. Tudo levando ao aumento da concentração, gerando relativamente pouco emprego – elevada composição orgânica do capital – e mantendo a extrema desigualdade na distribuição da pobreza e da riqueza no território baiano.

Começamos a ver, talvez, alguns elementos portadores de futuro, fato que pode trazer, num futuro não muito próximo, mudanças nesta estrutura. Aqui destacamos alguns: a produção de

produtos finais como carros, que parece trazer a possibilidade de maior integração local; um lento processo de adensamento da região do “miolo”, com atividades turísticas, de mineração e com os programas sociais – Bolsa Família, agricultura familiar etc.

Enquanto este futuro não chega, podemos apontar algumas transformações em relação ao atual modelo de desenvolvimento, que é concentrador. Vemos uma ligeira mudança a fim de uma maior diversificação tanto na agricultura como na indústria. Na primeira, não obstante a crise de produtos tradicionais como o fumo, sisal, cana-de-açúcar e cacau, novos produtos e regiões aparecem e o grau de concentração diminui de forma considerável. Até meados dos anos 80 do século XX, o cacau representava mais de 50% do valor bruto da produção do setor agrícola baiano; hoje este número é dividido por seis produtos. Na indústria, além do fortalecimento da química e da extração de minerais – gás e petróleo –, vimos o surgimento da celulose, reforçando o caráter primário exportador, e temos um vetor para a produção de bens finais – a indústria automotiva em especial. No entanto, são indústrias intensivas em capital que geram concentração e baixo emprego por investimento.

O desafio é o aproveitamento da inteligência local, do empreendedor local – seja ele formal ou informal, grande ou micro – para participar de forma ativa da indústria existente, como fornecedor qualificado de insumos e serviços, para participar dos efeitos à jusante e à montante que este processo de industrialização exógeno gera. É o aproveitamento de produtos agrícolas locais com potencial de geração de valor que se insiram em nichos de mercados locais e/ou globais.

## REFERÊNCIAS

- BAHIA. Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia. *Quatro Cantos da Bahia*. Salvador: SPE, 2001. 109 p.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: Constituição do Brasil, de 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional.
- CARVALHO JUNIOR, César Vaz; PESSOTTI, Gustavo Casseb; PEREIRA, Ítalo Guanais Aguiar. Panorama da economia baiana sob a ótica do PIB – 1975/2000. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Dez anos de economia baiana*. Salvador: SEI, 2002. p. 7-23. (Série estudos e pesquisas, 57)
- CAVALCANTE, Luiz Ricardo Mattos Teixeira. *A Era da indústria: economia baiana na segunda metade do século XX*. Salvador: FIEB, 2008. Prêmio FIEB de Economia, 2007.
- FILGUEIRAS, Luiz Antônio Mattos. *História do Plano Real*. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2006. 294 p.
- \_\_\_\_\_. Da substituição de importações ao consenso de Washington. In: CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA. *Reflexões de economistas baianos*. Salvador: CORECON, 2001. p. 17-42.
- MENESES, Vladson B. *Evolução e alternativas de inserção industrial: uma proposta para a Bahia*. Salvador: SEPLANTEC, 2000. (Cadernos de análise regional).
- PORTO, Edgard. *Desenvolvimento e território na Bahia*. Salvador: SEI, 2003. 111 p. il. (Série estudos e pesquisas, 61).

- PORTO, Edgard. Novos espaços estratégicos da Bahia: uma primeira aproximação. SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Bahia 2000*. Salvador: SEI, 1999. p. 345-367.
- PORTO, Edgar; CARVALHO, Edmilson. Espacialização da economia baiana: o Mercosul e outras regiões. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *A Bahia no Mercosul*. Salvador: SEI, 1996. p. 157-229. (Série estudos e pesquisas, 30).
- SCHWARTZMAN, Simon. *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA *Cidades da Bahia*. Salvador: SEI, 1997. 158 p. (Serie estudos e pesquisas, 35).
- \_\_\_\_\_. *Evolução e caracterização das manchas de pobreza na Bahia (1991-2000)*. Salvador: SEI, 2008. 274 p. (Serie estudos e pesquisas, 79).
- \_\_\_\_\_. *Novos mundos rurais baianos*. Salvador: SEI. 1999. (Série estudos e pesquisas, 44).
- TEIXEIRA, Francisco; GUERRA, Oswaldo. 50 Anos da Industrialização Baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. *Bahia Análise & Dados: leituras da Bahia II*, Salvador, v.10, n. 1, p. 87-98, jul. 2000.
- UDERMAN, Simone. *Indústria e desenvolvimento regional: uma análise das estratégias de industrialização da Bahia*. Salvador: FIEB, 2008. Prêmio FIEB de Economia 2007.





## EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

*Marlene Araújo Hurst\**

A Bahia apresenta indicadores em direitos humanos em estágios distintos quanto às condições de acesso e qualidade dos bens e serviços públicos à disposição de sua população. Este texto tem por objetivo retratar a situação da garantia dos direitos humanos em educação, tomando por base um conjunto de indicadores que engloba os diversos aspectos relacionados à responsabilidade do poder público na execução das políticas educacionais. Os benefícios daí decorrentes serão traduzidos em subsídios para reformulação e elaboração de políticas de apoio e defesa dos direitos humanos na Bahia, que se justificam face à expansão e fortalecimento de instituições públicas voltadas para a fiscalização e atendimento dos diversos tipos de violação aos direitos humanos.

Para proceder à análise utilizou-se como ponto de partida as determinações constitucionais e a Lei das Diretrizes Básicas para Educação, nas quais estão estabelecidos os princípios, as competências, as garantias e as instituições de promoção e defesa do direito à educação. O passo seguinte foi a seleção de indicadores que refletissem o estágio de cumprimento da legislação em vigor no que se refere aos direitos à educação. Cabe esclarecer que os indicadores analisados não esgotam todos os aspectos legais do papel do poder público na condução da política educacional, porém chama a atenção para a importância da sua utilização como referência e acompanhamento da oferta e da qualidade dos serviços educacionais oferecidos. Nesses termos, utilizou-se como fonte de pesquisa os indicadores, dados e informações geradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP); Secretaria Estadual de Educação da Bahia e Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).

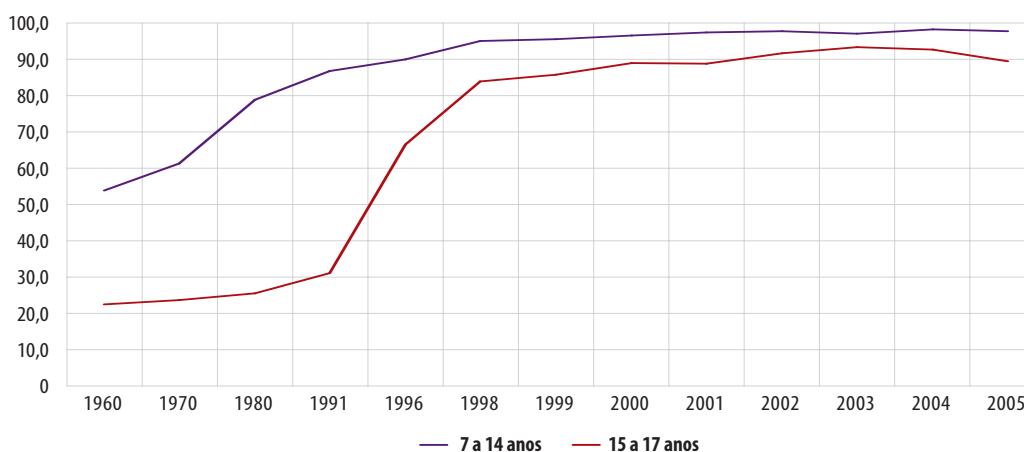
Feitas estas considerações, enuncia-se a estrutura deste capítulo, que será subdividido em três seções. A primeira seção analisa os indicadores de monitoramento para a Bahia, destacando-se as mudanças ocorridas na estrutura de ensino face ao desempenho do Estado na execução das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do direito à educação. Na segunda seção serão apresentados os indicadores de esforços tendo em vista o papel do poder público a fim de assegurar o cumprimento das obrigações e garantias do direito à educação aos seus cidadãos. Por fim, comentários gerais sobre o estágio de desenvolvimento dos direitos humanos na Bahia com ênfase no direito à educação.

Iniciaremos a análise fazendo referência ao artigo 205 da Constituição Federal, que afirma que a "Educação é um direito de todos e dever do Estado e da família". Nesse aspecto, um novo impulso foi dado a fim de garantir as condições para o cumprimento desse direito constitu-

\* Mestre em Economia e graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).

cional baseado na expansão da oferta e da facilidade de acesso aos serviços da educação, sobretudo ao ensino fundamental e médio.

Para expressar as condições de acesso, recorreu-se à taxa de atendimento escolar que corresponde à relação entre o total de matrículas de cada faixa etária (7 a 14 anos e 15 a 17 anos), em quaisquer níveis de ensino, e a população dessa faixa etária. Identifica o percentual da população em idade escolar que frequenta a escola. Dessa forma, a expansão da oferta de ensino na Bahia é evidenciada no aumento da taxa de atendimento escolar (Gráfico 1), que era de 89,2% para a população de 7 a 14 anos, em meados dos anos 1990, passou para 97,8% em 2005 e 97,3% em 2006.



**Gráfico 1**  
Taxa de atendimento escolar – 1960-2005

Fonte: SEC, MEC/INEP. IBGE-Censo Demográfico.

A demanda por matrículas no ensino fundamental cresceu 65,9% entre 1991 e 2000, quando, então, começa a apresentar uma inversão dessa tendência, a partir de 2001. No período 2001-2006, a redução das matrículas no ensino fundamental foi de 22,3%. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1996, cumpriu o papel de agente indutor da universalidade e, sobretudo, da municipalização. O Fundef estabeleceu como critério de distribuição de recursos entre estados e municípios o número de alunos matriculados no ensino fundamental. Os dados coletados pelo Censo Escolar mostram que, em dez anos de criação do Fundef, as matrículas do ensino fundamental feitas pela rede municipal cresceram 61,2%, levando o município a responder por 73,8% do atendimento nesse nível de ensino. Em contrapartida, nesse mesmo período, reduz-se em 58,8% as matrículas da rede estadual, ficando o estado com 18,7% da oferta de vagas.

O número de jovens de 15 a 17 anos frequentando a escola também passou de 63,7% na segunda metade dos anos 1990 para 88,0% em 2001 e 88,7% em 2005, reduzindo-se para 78,9% em 2006.

Contrariando crescimento negativo apresentado pelas taxas de matrículas do ensino fundamental, o ensino médio mantém taxas positivas de crescimento. No período 2000-2006, o percentual de crescimento foi de cerca de 14,70%. O Censo Escolar de 2006 confirmou a existência de 672,9 mil pessoas frequentando as escolas do ensino médio contra 586,8 mil registrados pelo censo em 2000. Para aumentar os investimentos e garantir o atendimento à educação básica segundo a Lei das Diretrizes Básicas, nº 9.394/2006, composta pela Educação Infantil (0 a 5/6 anos), Ensino Fundamental (6/7 a 14 anos), Ensino Médio (15 a 17 anos) e a Educação de Jovens e Adultos foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/06 o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

A partir da década de 1990, as ações de melhoria da qualidade do ensino na Bahia passam a ter para o governo a mesma importância que se atribui à política de expansão e facilidade de acesso à escola, enquanto direito público obrigatório. Não basta ter acesso à educação; é fundamental uma educação de qualidade, que estimule e qualifique o indivíduo a exercer seus direitos de cidadão, contribuindo para sua inclusão em um mercado de trabalho cada vez mais competitivo e exigente no que diz respeito à formação profissional.

Nesse aspecto, para avaliar o estágio da promoção do direito à educação com qualidade enunciado no artigo 206 da Constituição Federal e substanciado também no artigo 214 como uma das ações a serem implementadas, utilizou-se o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) referente à 8ª série do ensino fundamental de forma a cobrir um ciclo de aprendizagem básica importante e pré-requisito para a formação e progresso educacional. Esse índice foi criado pelo Inep em 2005, apoiado na combinação dos indicadores de rendimento escolar (aprovação) e das médias de proficiência obtidas pelos alunos nas provas do Saeb e Prova Brasil. A metodologia adotada no cálculo do índice procura evitar que a escola passe a reprovar os alunos, mantendo-os por mais tempo no sistema educacional, tendo em vista a necessidade de melhoria das suas notas no Saeb. Nesse caso, o fator fluxo seria alterado, contribuindo para a diminuição do IDEB. Caso contrário, se o aluno for aprovado sem o conhecimento satisfatório, os resultados das provas realizadas pelo Saeb serão mostrados e incidirão negativamente no valor do IDEB. Em ambos os casos, o IDEB deverá indicar a necessidade de melhoria do sistema de ensino.

Na primeira avaliação, realizada em 2005, a média nacional do IDEB para a 8ª série do ensino fundamental foi de 3,5. Em 2007, o Brasil registrou um índice de 3,8, ultrapassando a meta estabelecida para aquele ano. Na Bahia a situação é mais crítica, com o índice de 2,8 em 2005 e de 3,0 em 2007. Como pode-se observar na Tabela 1, as notas alcançadas pelo estado encontram-se abaixo da média nacional. E a despeito da melhoria do índice, o estado perde uma posição no *ranking* nacional de qualidade, passando a ocupar o 24º em 2007, fato que revela a magnitude do desafio a ser enfrentado pelo poder público para reverter o atual quadro educacional e alcançar um novo patamar de desenvolvimento humano em educação.

**Tabela 1**  
**Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Brasil e Bahia – 2005/2007**

Ciclo de Ensino/Ano	Brasil		Bahia	
	2005	2007	2005	2007
8ª fase do ensino fundamental	3,5	3,8	2,8	3,0

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.  
Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 13 jun. 2008.

Na sequência, apresentaremos os indicadores que pressupõem os esforços realizados pelo estado da Bahia visando ao cumprimento do direito à educação, também um direito humano fundamental. Nesse contexto, para uma educação com qualidade, salvaguardada pela Constituição Federal, torna-se necessário a realização de investimentos em recursos humanos e de infraestrutura com o objetivo de criar condições materiais para sua realização. Assim, foram selecionados para essa discussão os indicadores de despesas com educação, formação de professores e cobertura de bibliotecas para alunos e profissionais da educação.

Os gastos governamentais com a educação permitem dimensionar o comprometimento do poder público em prol do desenvolvimento da educação previsto na legislação em vigor. No artigo 212, a Constituição estabelece o mínimo de 18% para União e 25% para estados e municípios da receita líquida resultante de impostos e transferências para serem aplicadas em educação. De acordo com as informações da Secretaria Estadual da Fazenda, a Bahia cumpriu com superioridade esse limite, apresentando percentuais de despesas anuais em educação da ordem de 32,9% em 2004, 34,2% em 2005 e 33,5% no ano seguinte. Esses números, no entanto, devem ser analisados com atenção para que se possa identificar os efeitos das transferências na composição dos recursos destinados à educação. De fato, restringindo a análise à relação entre despesa empenhada e a despesa total do governo estadual, excluindo-se a receita de transferência, verifica-se uma redução nos percentuais de financiamento em educação no período 2001 a 2006, de 19,2% para 14,4%.

A Bahia mostra progressos em relação ao trabalho de valorização dos profissionais da educação, cuja primeira referência remete ao artigo 206 da Constituição Federal, a qual define obrigatoriedade da formação superior do quadro de docentes no ensino fundamental. O percentual de professores com formação superior lecionando no ciclo de 1ª a 4ª série do ensino fundamental passou de 5,1% para 13,5% entre 2001 e 2006. Nesse mesmo período, passa de 40% para 46,3% o percentual de professores com formação superior na 5ª a 8ª.

Reforçando o que já foi mencionado anteriormente, para que o direito de todos à educação de qualidade possa ser atingido é necessário que os meios utilizados sejam eficazes. A disponibilidade de bibliotecas escolares constitui-se numa fonte de pesquisa e conhecimento, para alunos, professores e demais profissionais de educação, de suma importância para o processo de ensino-aprendizagem. De acordo com as informações da Secretaria da Educação do Estado da Bahia, obtidas com base no Censo Escolar, passou de 27,1% em 2001 para 32,1%

em 2006, o percentual de alunos do ensino fundamental com acesso a bibliotecas nas suas escolas. Já no ensino médio, nesse mesmo período, passou de 71,6% para 74% o atendimento em biblioteca.

## CONCLUSÕES

A análise dos indicadores que retrataram neste texto o papel e o esforço empreendido pelo estado na condução da política do direito humano à educação mostra que há um reconhecimento das suas atribuições constitucionais e, portanto, avanços importantes na ampliação do sistema educacional foram atingidos. Contudo, se por um lado a Bahia tem hoje plenas condições do ponto de vista do acesso à escola, haja vista as elevadas taxas de atendimento alcançadas e crescimento das matrículas, por outro lado, para enfrentar o desafio de promover a melhoria da qualidade do ensino, um longo caminho precisa ser percorrido. Caso o aumento do orçamento não se torne prioridade de governo e a continuidade dos investimentos destinados à valorização do magistério e recursos educacionais não sejam ampliados para toda a rede pública de ensino, não haverá condições de promoção do direito à educação na sua dimensão mais ampla de direito humano para todos.

## REFERÊNCIAS

BAHIA. Secretaria da Educação. *Educação em números: Bahia 2005*. Salvador: SEC, 2005 76p.

IBGE. *Síntese dos indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro, 2007. 260 p. (Estudos e pesquisas. Informação demográfica e socioeconômica, 21).



### O CONCEITO DE SAÚDE

Direito à saúde significa a promoção, proteção e recuperação do bem-estar físico, mental e social tanto do indivíduo quanto da coletividade, mediante serviços públicos de acesso universal, garantido mediante ações sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e outros agravos.

Segundo definição de 1946 da Organização Mundial de Saúde (OMS), saúde é o completo bem-estar físico, social e mental; a Constituição da República no seu art. 196 acata esta definição. Portanto, o direito à saúde é, em primeiro lugar, prevenção. Contudo, o esforço de preservação da saúde coletiva não pode prescindir da assistência individual àqueles que a necessitem, bem como o direito subjetivo do cidadão de receber essa atenção. O direito à saúde, portanto, deve contemplar o combate a doenças com o mesmo empenho que o saneamento ambiental.

O direito à saúde é um direito fundamental coletivo. Assim, a oferta de serviços de prevenção e promoção da saúde é um direito social assegurado pelo art. 6º da Constituição Federal. No caso do Brasil, os serviços públicos de saúde são municipalizados e prestados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), que tem sua base jurídica na Lei nº 8.080/90 e na Lei nº 8.142/90.

A criação do SUS está diretamente relacionada à tomada de responsabilidade por parte do Estado. A ideia do SUS é maior do que simplesmente disponibilizar postos de saúde e hospitais para que as pessoas possam acessar quando precisem. A proposta é que seja possível atuar antes disso, por meio dos agentes de saúde que visitam frequentemente as famílias para antecipar-se aos problemas e conhecer a realidade de cada família, encaminhando as pessoas para os equipamentos públicos de saúde quando necessário. Desta forma, organizado com o objetivo de proteger, o SUS deve promover e recuperar a saúde de todos os brasileiros, independente de onde moram, se trabalham e quais os seus sintomas. Infelizmente este sistema ainda não está completamente organizado e ainda existem muitas falhas. No entanto, seus direitos estão garantidos e devem ser cobrados para que sejam cumpridos.

São direitos:

- Ter acesso ao conjunto de ações e serviços necessários para a promoção, a proteção e a recuperação da sua saúde.
- Ter acesso gratuito aos medicamentos necessários para tratar e restabelecer sua saúde.

\* Especialista em Economia e graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal da Bahia (UFBA).  
pshgonzalez@gmail.com

- Ter acesso ao atendimento ambulatorial em tempo razoável para não prejudicar sua saúde.
- Ter à disposição mecanismos ágeis que facilitem a marcação de consultas ambulatoriais e exames, seja por telefone, meios eletrônicos ou pessoalmente.
- Ter acesso a centrais de vagas ou a outro mecanismo que facilite a internação hospitalar sempre que houver indicação, evitando que, no caso de doença ou gravidez, você tenha que percorrer os estabelecimentos de saúde à procura de um leito.
- Ter direito, em caso de risco de vida ou lesão grave, a transporte e atendimento adequado em qualquer estabelecimento de saúde capaz de receber o caso, independente de seus recursos financeiros. Caso seja necessária, a transferência somente poderá ocorrer quando seu quadro de saúde tiver estabilizado e houver segurança para você.
- Ser atendido com atenção e respeito, de forma personalizada e com continuidade, em local e ambiente digno, limpo, seguro e adequado para o atendimento.
- Ter anotado no prontuário, em qualquer circunstância, todas as informações relevantes sobre sua saúde, de forma legível, clara e precisa, incluindo medicações com horários e dosagens utilizadas, risco de alergias e outros efeitos colaterais, registro de quantidade e procedência do sangue recebido, exames e procedimentos efetuados. Cópia do prontuário e quaisquer outras informações sobre o tratamento devem estar disponíveis, caso você solicite.
- Receber as receitas com o nome genérico dos medicamentos prescritos, datilografadas, digitadas ou escritas em letra legível, sem a utilização de códigos ou abreviaturas, com o nome, assinatura do profissional e número de registro no órgão de controle e regulamentação da profissão.

O Quadro 1 evidencia a evolução na prestação do serviço na Bahia.

Ano	1 a 4 anos	5 a 9 anos	10 a 14 anos	15 a 19 anos	20 a 39 anos	40 a 49 anos	50 a 59 anos	60 anos e mais	Total
2001	17.547	14.272	11.664	14.356	138.404	19.023	18.389	28.095	261.750
2002	24.149	20.339	16.103	19.326	51.985	23.992	22.757	33.915	212.566
2003	28.655	23.222	18.619	23.726	63.223	30.802	28.093	40.423	256.765
2004	28.903	24.473	19.043	23.864	68.775	34.359	31.544	45.804	276.765
2005	46.356	40.076	31.434	39.353	113.350	59.486	55.059	83.494	468.608
2006	54.625	47.829	37.175	44.180	131.938	68.209	64.041	97.355	545.352

**Quadro 1**  
Número de atendimentos do programa Saúde na Família por faixa etária e total Bahia – 2001-2006

Fonte: Datasus.

## A SITUAÇÃO ATUAL

Um sistema como o SUS, tão massificado e com tanta capilaridade, é de difícil acompanhamento e controle no que se refere à sua eficiência e resultados. Não existe um consenso sobre aqueles indicadores que seriam mais apropriados para essa função. Diante desse cenário, faremos uma análise da situação atual da saúde com base em alguns indicadores selecionados.



Entre 1990 e 2005, a taxa de mortalidade na infância no Brasil vem caindo: a média nacional no período teve redução de 46,4%. Em 1990, aproximadamente 53 crianças brasileiras morriam a cada mil nascidas vivas. Em 2005, esse número caiu para pouco menos de 29. Para alcançar o quarto objetivo de desenvolvimento do milênio, o país precisa diminuir o número de óbitos para menos de 18 por mil nascidos vivos até 2015. A tendência de queda nas taxas de mortalidade infantil deve-se a um conjunto de fatores, tais como: melhorias nas condições de vida do brasileiro; avanços nas condições ambientais e sociais e na cobertura dos serviços de atenção básica à saúde.

Na Bahia a mortalidade infantil também sofreu redução, caiu de 26,6 óbitos a cada mil nascidos vivos em 1990 para 20,9 em 2006. Entre os bebês de 28 dias a 11 meses (neonatal tardia), a taxa caiu de 10,3 óbitos a cada mil nascidos vivos em 1990 para 5,9 em 2006. Já a mortalidade neonatal precoce (de 0 a 27 dias) manteve-se estável: passou de 13,6 mortes a cada mil nascidos vivos em 1990 para 12,5 em 2006.

No estado, 70% das mortes de crianças com menos de um ano acontece nos primeiros 28 dias de vida. Os dados indicam que, mesmo com o aumento do acesso aos serviços de saúde, é necessário um avanço qualitativo na atenção oferecida à gestante, ao parto e ao recém-nascido.

Outro indicador da melhora nas condições de atendimento à saúde no estado da Bahia é a evolução da esperança de vida, que atingiu 71,4 anos em 2005, um incremento de 1,7% entre 2001 e 2005.

Um fato que pode ajudar a entender a melhora nas condições de saúde na Bahia expressa pelos indicadores acima é a maior disponibilidade de profissionais de saúde, como revela o Quadro 2.

Ano	Médicos	Odontólogos	Enfermeiros	Auxiliares de Enfermagem	Total de Profissionais de Saúde	População	Profissionais
2001	11.374	4.619	4.987	11.599	37.950	13.205.615	2,87
2002	11.610	4.931	5.319	12.785	36.351	13.323.212	2,73
2003	12.304	5.256	5.672	14.024	39.486	13.435.612	2,94
2004	12.425	5.584	5.672	–	23.681	13.679.900	1,73
2005	13.452	6.598	6.648	11.900	48.624	13.815.334	3,52

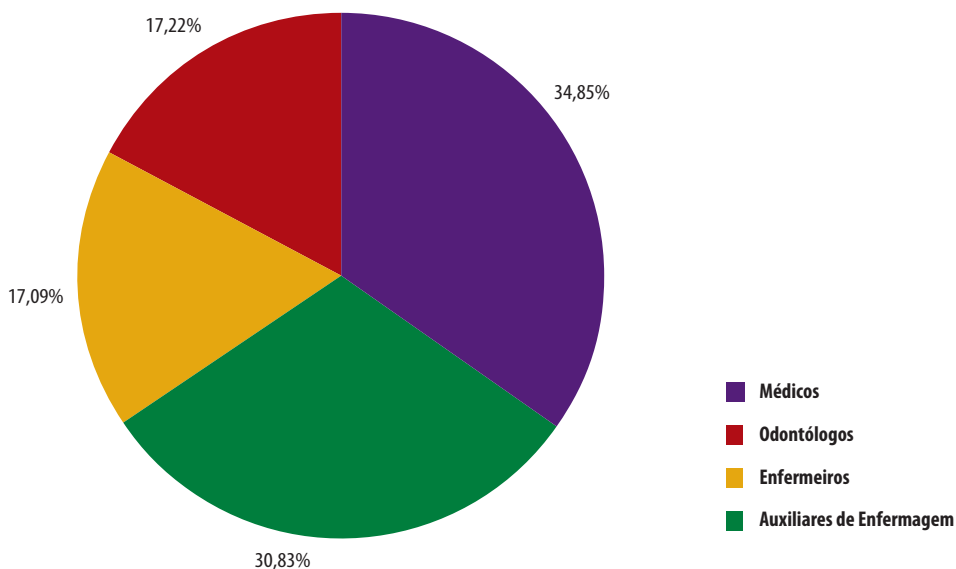
**Quadro 2**  
Número de profissionais de saúde – Bahia 2001-2005  
(1.000 hab.)

Fonte: Datasus.

Entre 2001 e 2005, o número de profissionais de saúde por mil habitantes passou de 2,87 para 3,52, um incremento de 1,22%.

Sua distribuição entre os segmentos pode ser visualizada no Gráfico 1.

Outro fator que tem contribuído para a melhoria na prestação dos serviços de saúde é a ampliação do gasto público per capita no segmento. No Brasil, entre 2001 e 2004, ele passou de R\$ 232,21 para R\$ 358,54, um incremento de 54,4%.

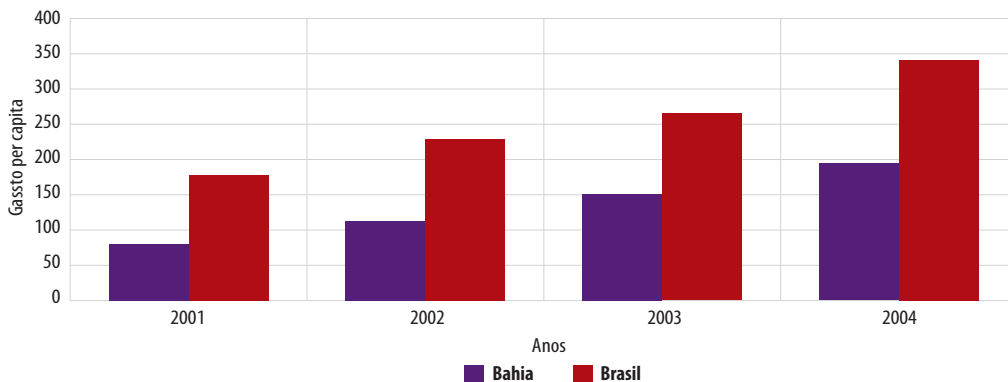


**Gráfico 1**  
Distribuição dos profissionais de saúde – Bahia – 2005

Fonte: Datasus.

No caso da Bahia esse indicador, no mesmo período, passou de R\$ 155,86 para R\$ 244,43, tendo atingido, em 2004, praticamente o que o Brasil gastava em 2001. O incremento foi de 56,8%, um pouco maior que o nacional. Essas informações podem ser visualizadas no Gráfico 2.

Este conjunto de indicadores evidencia que, na Bahia, o acesso ao direito à saúde tem evoluído nos anos recentes, mas ainda existe um abismo em relação à situação nacional.



**Gráfico 2**  
Gasto total em saúde per capita – Brasil e Bahia – 2001/2004

Fonte: Datasus.

### DIAGNÓSTICO E SITUAÇÃO ATUAL

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2006, a Bahia possuía um déficit habitacional da ordem de 635.555 domicílios particulares para um total de 3.169.000, representando 16,7% do total de domicílios permanentes no estado. Em relação ao total de domicílios vemos que o déficit para o estado é igual ao da RMS e um pouco superior ao do Brasil. A Bahia concentra 9,5% do déficit habitacional brasileiro e produz 5% do PIB. O que aponta na direção de uma pobreza relativa no estado.

**Tabela 1**  
Déficit habitacional e percentual em relação aos domicílios permanentes  
Bahia, RMS e Brasil – 2000/2006

Regiões	Déficit habitacional				Percentual em relação aos domicílios permanentes			
	2000	2004	2005	2006	2000	2004	2005	2006
Bahia	683.775	606.226	657.555	635.522	21,6	16,5	17,8	16,7
RMS	139.511	165.262	170.102	149.028	17,5	17,7	17,9	16,7
Brasil	7.222.654	7.804.619	7.902.699	7.934.719	16,1	15,1	14,9	14,5

Fonte: IBGE-PNAD, 2006.

Entre 2000 e 2006, verificamos uma discreta melhoria no déficit habitacional para o país, a Bahia e a RMS, mostrando que este segmento ainda necessita de muito investimento para cumprir o que diz nossa constituição e o estatuto das cidades.

É importante salientar que 93,7% deste déficit concentram-se na população de até três salários mínimos e 3,6% estão nas famílias com ganhos entre três e cinco salários mínimos. Nas famílias com mais de 10 salários mínimos o déficit é de 0%.

Esses números mostram que o mercado não foi capaz de resolver a questão da habitação naquela faixa de renda, indicando a necessidade da intervenção estatal na faixa de até cinco salários mínimos.

\* Especialista em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); especialista em Curso de Formação em Técnico em Planejamento pelo Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (Cedap); graduado em Ciências Econômicas pela UFBA. Técnico da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). cesarvazjunior@gmail.com.

**Tabela 2**  
**Déficit habitacional por faixa de renda média mensal familiar**

(%)

Regiões	2000			2006		
	Até 3 salários mínimos	Mais de 3 até 5 salários mínimos	Mais de 5 salários mínimos	Até 3 salários mínimos	Mais de 3 até 5 salários mínimos	Mais de 5 salários mínimos
Bahia	89,7	6,9	3,4	93,7	3,6	2,7
RMS	88,0	6,6	5,4	92,5	4,6	2,9
Brasil	82,5	9,4	8,1	90,7	5,5	3,8

Fonte: IBGE-PNAD, 2006.

Uma questão importante é compreendermos os componentes do déficit, pois assim podemos mensurar melhor os custos financeiros para uma adequação, os custos políticos e as dificuldades técnicas e legais.

Uma das características do déficit é que ele é predominantemente urbano: 69,9% estão em áreas urbanas e 31,1% na zona rural. Isto implica dizer que os custos econômicos e não econômicos são maiores na zona urbana, em especial em zonas de grande adensamento populacional, como é o caso de Salvador, que tem 23,5% do déficit do estado.

Depois, o grande problema é a carência de infraestrutura, são 813 mil domicílios nesta situação no estado da Bahia. Este item é bastante oneroso e com problemas de implementação. Não obstante as melhorias em relação ao saneamento básico, ocorridas entre os anos 2001 e 2006, a carência ainda é grande.

Temos apenas 55,58% dos domicílios com sanitário, contra uma média brasileira de 79,61%. São 40,6% ligados à rede de esgoto no estado, contra 48,5% no Brasil. Em relação à distribuição de água por meio de rede, a Bahia tem 76,9% de seus domicílios beneficiados com este tipo de saneamento, enquanto o Brasil tem 83,2%. A Bahia tem 13,3% dos domicílios sem banheiro e 71,9% com apenas um banheiro. No Brasil, sem banheiro são 4,8% dos domicílios e com apenas um banheiro, 71,8%.

Em relação à inadequação fundiária temos quase 60 mil domicílios nesta situação na Bahia, e cerca de 52,2% estão na RMS. Isto implica em grandes problemas legais e políticos.

**Tabela 3**  
**Composição do déficit habitacional por inadequação fundiária e adensamento excessivo**  
**Bahia, RMS e Brasil – 2000/2006**

Regiões	Inadequação fundiária			Adensamento excessivo		
	2000	2005	2006	2000	2005	2006
Bahia	127.646	80.217	59.942	124.160	104.562	110.982
RMS	39.982	45.005	31.297	50.577	47.936	48.901
Brasil	1.508.744	1.739.231	1.795.213	2.024.939	1.885.785	1.814.869

Fonte: IBGE-PNAD, 2006.

**Tabela 4**  
**Composição do déficit habitacional, por domicílios sem banheiro e carência de infraestrutura**  
**Bahia, RMS e Brasil – 2000/2006**

Regiões	domicílios sem banheiro			carência de infra-estrutura		
	2000	2005	2006	2000	2005	2006
Bahia	187.558	117.206	96.253	968.734	928.789	813.266
RMS	38.657	29.174	31.302	152.173	134.617	116.068
Brasil	1.466.701	1.027.487	950.835	10.261.076	11.319.673	11.247.197

Fonte: IBGE-PNAD, 2006.

O desafio é como superar este déficit e atender as demandas, que são crescentes. Na Bahia são mais de 600 mil de estoque. Some-se a isso a demanda adicional em decorrência do crescimento e envelhecimento populacional. Esta questão pode ser agravada pela reversão no saldo migratório do estado, que se torna positivo após décadas negativo. Uma questão importante, do ponto de vista do déficit qualitativo, é o envelhecimento da população, que requer habitações com equipamentos e acessibilidades especiais.

## A POLÍTICA HABITACIONAL

A Política de Habitação de Interesse Social está fundamentada nas disposições da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade – Lei n. 10.257/01 –, das Medidas Provisórias 2.220/01 e 2.212/01 e Lei n. 11.124/05, que institui o Sistema Nacional de Habitação. É importante que os municípios façam uma adesão ao sistema, tenham um estatuto que ampare e dê legitimidade à política nacional.

- Principais programas adotados na Bahia:
  1. Produção de unidades habitacionais;
  2. Urbanização de assentamentos precários;
  3. Regularização fundiária de áreas ocupadas;
  4. Requalificação de edificações de cortiços e moradias coletivas;
  5. Melhoria das condições de habitabilidade de moradias.
- Proposta institucional
  1. Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social;
  2. Articulação entre as três esferas de governo;
  3. Fortalecimento institucional da Secretaria;
  4. Criação do fundo e do conselho municipal;
  5. Formulação do Plano Municipal de Habitação para completar as exigências para adesão ao sistema nacional.

## Crescimento populacional e déficit: caso do município de Salvador

O crescimento populacional gera uma demanda adicional por habitação além daquela atual – o déficit. Vejamos o caso da capital baiana, onde o problema é relativamente menor, porém requer intervenções mais onerosas e politicamente mais cuidadosas. Na Tabela 5 vemos a demanda adicional em Salvador para o ano 2025.

	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025
População final no período	2.616	2.793	2.959	3.105	3.258
Crescimento ao ano	34	35	33	29	30
Novas moradias ao ano	9,3	10,7	10,8	10,1	
Demanda no período	46	53	54	51	52

Elaboração: Via Pública, 2007.

Em média serão 10.000 novas unidades ao ano, além das 81.000 necessárias. Destas, 7.000 advêm da população que vive com até cinco salários mínimos, portanto, objeto de ação direta do poder público.

Para implementação da política habitacional e elaboração de programas e metas deve-se considerar que a capital baiana possui pouco espaço livre para novas habitações, o que deverá fazer com que parte desta demanda aloje-se em outros municípios da RMS.

## CONCLUSÕES

Uma das grandes questões hoje da população baiana talvez seja o sentimento de auto-estima, que se encontra no fundo do poço. Tudo contribui para isso: a falta de espaços de convivência agradáveis, casa em estado precário, cidades com sistemas de locomoção ruins, sem esporte, com poucas oportunidades de lazer e cultura, poucas áreas verdes, violência, sujeira etc.

Uma das piores coisas para a autoestima é olhar para o seu local de moradia, seu bairro, sua rua e sua casa e ver tudo em plena decadência.

Atualmente a questão da habitação – aqui pensada não somente enquanto casa, mas, também, espaço público ao seu redor – é grave e grande na Bahia, e, mais ainda, não é de fácil solução.

Esse quadro reflete a demanda do setor público, ou seja, aquela que o mercado não será capaz de atender em virtude da baixa renda das famílias – aqui consideradas aquelas com menos de

cinco salários mínimos. São aproximadamente 635 mil domicílios em estoque, pessoas que moram fora da lei. Devemos somar a este número, caso não haja uma ação política imediata, os novos futuros fora da lei – em Salvador serão 10.000 ao ano até 2020 –, cidadãos que saem das casas dos pais em busca de construir seus sonhos.

Se somarmos a isso as necessidades de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários, teremos uma demanda por serviços públicos de drenagem, esgotamento sanitário, coleta de lixo, obras urbanísticas, regularização fundiária dentre outras intervenções que abrange um total de quase um milhão de domicílios.

## ANEXO

### Tabelas

Tabela 1 Domicílios com coleta de lixo diária – Unidades da Federação – Brasil – 2001-2006						
Unidades da Federação	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Brasil	75,58	76,51	78,16	77,18	78,77	79,61
Acre	37,54	66,47	77,09	55,44	54,01	58,70
Alagoas	63,88	60,86	62,63	62,24	61,67	65,81
Amapá	92,07	26,81	89,42	82,20	78,71	85,51
Amazonas	64,47	72,53	75,57	59,32	66,80	67,30
Bahia	47,49	52,04	54,57	55,09	57,05	55,58
Ceará	56,30	54,77	57,92	55,23	57,29	60,46
Distrito Federal	91,30	88,71	90,78	78,94	85,15	85,31
Espírito Santo	70,07	71,91	74,68	71,77	73,92	75,24
Goiás	78,38	82,34	82,80	81,89	81,52	84,35
Maranhão	44,70	42,16	51,25	44,93	54,34	55,20
Mato Grosso	64,31	66,40	65,09	69,08	71,77	70,81
Mato Grosso do Sul	82,48	84,94	83,52	86,30	85,75	86,63
Minas Gerais	76,77	78,41	77,99	79,07	78,89	79,94
Pará	65,99	69,97	72,29	61,35	67,67	68,73
Paraíba	66,95	68,38	68,44	70,85	71,21	70,92
Paraná	77,98	78,15	80,60	81,71	83,38	84,56
Pernambuco	63,96	64,56	61,96	65,32	69,01	70,53
Piauí	42,71	45,19	44,18	44,22	47,14	47,72
Rio de Janeiro	83,40	85,38	87,70	88,43	88,02	90,00
Rio Grande do Norte	77,95	75,83	78,57	78,71	76,45	81,48
Rio Grande do Sul	81,65	81,86	83,24	83,17	83,07	85,02
Rondônia	82,20	84,15	84,94	59,95	64,25	65,64
Roraima	93,07	97,13	94,81	60,20	79,52	78,48
Santa Catarina	77,94	81,35	79,90	79,69	82,45	81,79
São Paulo	91,91	91,12	93,07	92,95	94,20	93,81
Sergipe	70,69	72,25	73,48	76,02	76,29	75,70
Tocantins	61,16	68,10	69,02	69,59	68,00	68,95

Fonte: IBGE-PNAD.



**Tabela 2**  
**Domicílios ligados à rede geral de esgoto – Unidades da Federação – Brasil – 2001-2006** (%)

Unidades da Federação	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Brasil	45,43	46,46	47,97	48,03	48,24	48,48
Acre	18,23	25,48	20,67	19,10	17,55	22,43
Alagoas	8,43	7,24	4,21	5,82	8,11	8,59
Amapá	0,97	1,18	5,38	3,98	1,14	1,36
Amazonas	7,22	2,65	3,89	4,09	2,02	3,69
Bahia	31,20	36,91	37,09	38,73	39,03	40,56
Ceará	16,18	20,84	20,68	24,76	21,83	24,28
Distrito Federal	83,44	84,58	84,59	84,06	83,12	81,16
Espírito Santo	45,43	55,55	54,45	58,66	60,69	55,90
Goiás	30,67	30,50	31,44	31,75	32,26	33,19
Maranhão	8,61	7,60	10,19	11,49	9,08	10,91
Mato Grosso	7,36	8,95	13,16	11,14	12,17	13,01
Mato Grosso do Sul	8,33	9,30	10,32	8,67	10,57	13,20
Minas Gerais	70,72	72,24	72,92	75,17	73,94	75,01
Pará	5,80	3,17	2,24	2,96	3,69	3,37
Paraíba	32,20	27,84	32,99	31,20	35,58	32,91
Paraná	42,33	46,18	44,54	42,96	47,27	47,64
Pernambuco	28,58	34,07	35,56	34,90	36,64	38,15
Piauí	2,80	2,31	1,11	4,18	4,12	3,65
Rio de Janeiro	56,31	49,83	57,24	59,58	58,43	61,71
Rio Grande do Norte	12,73	6,21	14,04	14,16	15,06	16,15
Rio Grande do Sul	11,33	14,56	12,84	11,39	11,91	14,74
Rondônia	1,79	1,94	4,22	2,38	1,73	2,32
Roraima	9,07	12,28	9,25	3,96	10,71	14,63
Santa Catarina	11,66	10,01	17,23	15,79	15,92	11,49
São Paulo	84,14	85,51	86,44	87,33	88,05	85,49
Sergipe	32,26	31,41	38,51	49,72	34,01	30,27
Tocantins	2,39	2,65	5,31	3,85	5,40	9,35

Fonte: IBGE-PNAD.

**Tabela 3**  
**Domicílios ligados à rede geral de distribuição de água – Unidades da Federação – Brasil – 2001-2006**  
(%)

Unidades da Federação	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Brasil	81,09	81,98	82,52	82,23	82,32	83,21
Acre	55,63	61,40	62,98	47,71	47,97	47,58
Alagoas	63,74	61,69	59,89	62,36	64,13	62,74
Amapá	72,92	64,78	63,58	67,04	65,37	69,38
Amazonas	75,34	73,60	78,46	68,24	65,43	68,49
Bahia	71,26	72,69	74,31	74,72	75,11	76,88
Ceará	66,48	68,45	72,96	74,18	73,96	75,20
Distrito Federal	89,25	90,06	91,40	93,09	91,00	90,80
Espírito Santo	81,83	82,24	81,98	83,25	84,35	83,13
Goiás	74,53	74,93	75,76	79,02	77,01	79,59
Maranhão	56,00	58,73	57,37	59,01	61,30	60,10
Mato Grosso	62,19	65,99	64,02	64,35	66,54	65,52
Mato Grosso do Sul	80,61	81,20	81,35	82,42	82,03	85,10
Minas Gerais	84,37	85,91	85,73	86,52	86,61	87,06
Pará	53,98	54,68	56,92	48,24	47,33	48,20
Paraíba	71,86	75,37	78,04	78,47	78,24	80,79
Paraná	84,08	85,83	86,05	86,27	86,06	88,22
Pernambuco	72,88	73,98	73,81	74,78	75,15	76,46
Piauí	58,58	58,93	62,67	66,16	67,15	70,60
Rio de Janeiro	87,01	86,63	86,94	87,05	86,81	88,69
Rio Grande do Norte	82,54	83,67	85,34	85,00	87,81	88,71
Rio Grande do Sul	82,94	83,49	83,64	85,25	84,62	84,37
Rondônia	43,78	46,54	47,27	35,47	36,04	38,56
Roraima	98,67	98,69	98,19	85,29	85,19	82,81
Santa Catarina	75,22	76,85	77,25	76,92	79,14	79,67
São Paulo	95,56	95,92	95,97	96,31	96,23	96,35
Sergipe	85,41	86,72	85,98	87,44	88,02	89,22
Tocantins	73,15	73,55	76,15	75,96	76,90	78,37

Fonte: IBGE-PNAD.

**Tabela 4**  
**Domicílios sem banheiro – Unidades da Federação – Brasil – 2001-2006**

(%)

Unidades da Federação	2002	2003	2004	2005	2006
Brasil	6,83	6,02	5,67	5,34	4,83
Acre	13,35	10,11	17,89	14,97	19,11
Alagoas	16,09	15,29	14,10	12,48	12,39
Amapá	2,82	2,61	5,02	1,37	1,17
Amazonas	3,89	4,61	8,12	8,43	3,44
Bahia	19,14	17,46	15,43	15,42	13,26
Ceará	18,29	16,14	14,35	13,56	11,51
Distrito Federal	0,31	0,30	0,39	0,22	0,24
Espírito Santo	1,90	1,93	1,46	1,13	0,67
Goiás	3,73	2,70	2,29	1,89	1,42
Maranhão	43,28	38,62	32,57	32,33	33,94
Mato Grosso	4,91	6,20	5,99	5,10	3,65
Mato Grosso do Sul	1,58	0,65	0,82	0,64	0,59
Minas Gerais	4,26	3,53	2,94	2,90	2,52
Pará	6,93	6,04	9,51	10,66	10,59
Paraíba	11,04	7,97	8,73	8,36	7,27
Paraná	2,34	1,60	1,66	1,78	1,16
Pernambuco	13,98	12,77	13,18	11,28	9,82
Piauí	45,41	39,80	35,74	33,54	33,03
Rio de Janeiro	0,44	0,36	0,37	0,27	0,29
Rio Grande do Norte	5,56	5,15	5,27	4,74	4,21
Rio Grande do Sul	3,01	2,25	1,99	1,43	1,40
Rondônia	3,57	4,17	5,38	3,11	2,39
Roraima	3,74	4,18	5,53	3,73	5,50
Santa Catarina	0,96	1,03	0,84	0,92	0,67
São Paulo	0,34	0,35	0,21	0,22	0,16
Sergipe	7,73	6,35	6,25	4,47	4,42
Tocantins	22,37	19,72	20,31	17,32	15,96

Fonte: IBGE-PNAD.

**Tabela 5**  
**Domicílios com um banheiro – Unidades da Federação – Brasil – 2001-2006**

(%)

Unidades da Federação	2002	2003	2004	2005	2006
Brasil	71,64	72,17	73,12	72,19	71,81
Acre	67,58	72,28	68,94	71,70	63,44
Alagoas	72,44	72,84	73,93	73,04	73,30
Amapá	80,44	83,54	80,09	79,30	85,64
Amazonas	78,93	79,40	79,94	79,00	82,15
Bahia	67,11	68,88	71,38	70,88	71,87
Ceará	66,56	68,13	70,14	70,76	70,59
Distrito Federal	63,58	64,06	64,66	61,52	60,11
Espírito Santo	75,06	75,25	72,48	75,37	75,18
Goiás	75,09	76,11	76,00	76,47	75,40
Maranhão	48,00	51,24	56,23	58,21	54,36
Mato Grosso	74,68	75,72	73,66	75,50	74,81
Mato Grosso do Sul	73,16	75,55	75,47	73,71	73,88
Minas Gerais	73,38	74,19	74,58	73,95	72,46
Pará	77,22	78,92	77,85	76,17	75,12
Paraíba	72,39	75,01	73,96	75,07	74,74
Paraná	74,16	74,09	73,84	73,21	73,61
Pernambuco	69,92	71,41	71,16	72,37	73,66
Piauí	41,25	46,18	49,93	52,39	52,49
Rio de Janeiro	78,75	78,56	79,01	77,14	75,83
Rio Grande do Norte	79,67	79,51	78,92	78,43	79,34
Rio Grande do Sul	76,64	76,60	77,75	76,51	76,12
Rondônia	77,89	78,06	81,69	82,23	82,14
Roraima	84,21	80,97	80,17	79,94	78,17
Santa Catarina	75,33	73,38	74,12	72,76	70,79
São Paulo	70,38	69,93	71,39	68,55	68,52
Sergipe	74,46	73,77	75,56	75,61	75,92
Tocantins	63,31	67,27	63,89	68,58	69,62

Fonte: IBGE-PNAD.

**Tabela 6**  
**Domicílios com mais de dois moradores por dormitório Unidades da Federação – Brasil – 2001-2006**  
(%)

Unidades da Federação	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Brasil	24,99	23,67	22,25	22,28	21,38	20,25
Acre	38,61	34,87	34,49	39,15	38,39	37,15
Alagoas	32,21	27,26	30,48	29,40	25,98	25,84
Amapá	27,27	45,80	41,16	47,81	43,69	39,55
Amazonas	41,52	43,32	43,46	44,18	35,01	35,88
Bahia	27,58	28,28	26,24	24,93	24,09	23,24
Ceará	31,28	30,28	28,39	28,26	27,14	25,69
Distrito Federal	26,15	22,62	21,42	20,32	20,39	18,05
Espírito Santo	23,67	20,50	20,52	19,35	18,82	17,49
Goiás	21,79	19,77	17,45	16,96	17,11	15,75
Maranhão	39,02	38,36	37,39	36,49	35,97	34,61
Mato Grosso	28,09	23,84	23,78	23,96	23,55	19,57
Mato Grosso do Sul	22,44	18,80	19,79	21,65	20,05	18,94
Minas Gerais	20,98	19,58	18,21	16,77	16,53	15,80
Pará	37,59	36,50	35,69	37,70	36,71	35,60
Paraíba	27,40	27,53	22,01	24,90	25,20	22,49
Paraná	18,40	16,64	15,62	15,10	15,22	14,24
Pernambuco	28,08	27,96	27,57	25,07	25,44	23,30
Piauí	32,20	32,61	29,71	29,32	29,19	27,51
Rio de Janeiro	22,83	20,49	19,47	19,87	18,73	17,36
Rio Grande do Norte	27,98	26,19	24,60	24,74	22,39	23,15
Rio Grande do Sul	16,27	14,44	14,04	13,80	12,71	12,25
Rondônia	27,77	24,37	24,18	22,34	21,12	21,35
Roraima	44,01	43,37	42,44	39,56	40,14	38,06
Santa Catarina	12,98	12,90	12,20	11,94	10,76	10,23
São Paulo	26,04	24,74	22,40	23,02	21,84	20,53
Sergipe	29,03	28,22	25,82	22,55	21,44	21,62
Tocantins	32,63	28,96	27,01	26,18	25,49	25,12

Fonte: IBGE-PNAD.

**Tabela 7**  
**Composição do déficit habitacional – Bahia, RMS e Brasil**

Regiões	Habitação precária			Coabitação familiar			Ônus excessivo
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Com aluguel
Bahia	148.390	64.421	83.969	400.113	292.397	107.716	88.019
RMS	11.426	10.884	542	93.043	90.868	2.175	44.559
Brasil	1.493.966	717.680	776.286	4.573.735	3.958.771	614.964	1.867.018

Fonte: IBGE-PNAD.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Déficit habitacional no Brasil 2006*. Brasília 2008. Projeto PHUD-BRA-00/019 – Habitar Brasil. Elaboração Fundação João Pinheiro.

## SITUAÇÃO DO TRABALHO NA BAHIA

*Cesar Vaz de Carvalho Junior\**

### INTRODUÇÃO

A nova ordem mundial, liderada pela chamada globalização, vem promovendo mudanças substantivas nas relações sociais em todas as esferas: na vida pública, na vida privada, nas empresas, nas relações de trabalho, entre outras. Este processo é comandado pela terceira revolução industrial, resultante do desenvolvimento das forças produtivas que implementaram um novo paradigma tecnológico baseado na microeletrônica, nos sistemas em rede, levando à integração em “tempo real” das ações humanas, impondo um redesenho e reestruturação do capitalismo mundial.

O Brasil insere-se nesse mundo apoiado na implementação de políticas de caráter neoliberal, que têm início com o Plano Collor I e concretizam-se com o Plano Real. Os resultados para o mercado de trabalho na década de 1990 e início da década de 1980 são desastrosos. Todas as pesquisas indicaram aumento do desemprego, aumento da precarização das relações de trabalho, aumento da informalidade. Só recentemente, mais precisamente a partir do final de 2003, é que começa uma lenta reversão do quadro apontado anteriormente. Este processo está vinculado ao forte crescimento da economia mundial e às condições macroeconômicas do país.

Essa nova fase do capitalismo tem impactos que vão além da reestruturação de empresas e dos mercados – em especial com a globalização financeira e seus derivativos –, vão redesenhar e promover alterações no mundo do trabalho e exigir uma nova forma de regulação e atuação do Estado.

Flexibilidade produtiva, redução de estoques e custos, programas de remuneração variável, terceirização e subcontratação, programas de qualidade total, desverticalização da produção, diversificação dos produtos, redefinição de fornecedores, inovações tecnológicas e organizacionais são palavras do dia do empresariado e dos sindicatos.

Estamos diante de grandes transformações na economia e no mundo do trabalho, vivemos numa sociedade do conhecimento. É preciso lidar com mentes, ideias e conhecimentos, é preciso desenvolvimento das capacidades institucionais de lidar com o conhecimento e, mais, de compartilhar ideias – esta é a inovação, este é o desafio.

Naturalmente que os atributos típicos do modelo mecanicista baseado no controle, na rigidez, no trabalho segmentado, com hora para começar e terminar, não motivam a inovação e a criatividade. O desafio é determinar que novos atributos precisam ser incorporados.

\* Especialista em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); especialista em Curso de Formação em Técnico em Planejamento pelo Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (Cedap); graduado em Ciências Econômicas pela UFBA. Técnico da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). cesarvazjunior@gmail.com.

Valores como compartilhamento, solidariedade, responsabilidade, cooperação, sinergia, integração e rede são essenciais na formação desse novo cidadão.

Portanto, as transformações no mundo do trabalho são grandes e precisam ser enfrentadas com inovações. Vimos que na Bahia, entre 2001 e 2006, os gastos do governo estadual nesta área foram reduzidos em termos reais. Ainda, se olharmos as políticas públicas, elas ainda têm um caráter tradicional – intermediação e alguma coisa de treinamento. Só recentemente, como veremos adiante, é que o governo da Bahia assumiu, junto com a OIT, implementar a Agenda do Trabalho Decente no estado.

O que vemos atualmente na Bahia é uma enorme precariedade nas relações de trabalho, senão vejamos: ocorrências de trabalho escravo são cada vez mais frequentes; temos um alto grau de informalidade e uma baixa escolarização da nossa força de trabalho tanto ocupada como desocupada; o trabalho infantil ainda está acima da média nacional, a despeito de ter registrado uma queda significativa entre 2001 e 2006; a taxa de desemprego é quase o dobro da verificada para o país, dentre outros problemas, como os relacionados a cor e sexo.

Não obstante verificarmos entre 2001 e 2006 uma melhoria nos indicadores, estes ainda indicam que os problemas e desafios são de grande magnitude, principalmente se olharmos para nossa Constituição e para a Agenda do Trabalho Decente da OIT.

## ESTATÍSTICAS E ANÁLISE DO MERCADO DE TRABALHO

A Bahia possui uma População Economicamente Ativa (PEA) – pessoas que estão trabalhando ou a procura de emprego – de 7,1 milhões. Deste total, **9,2%** estão **desempregados**, o que representa um contingente de um pouco mais de 640 mil pessoas a procura de emprego, só na RMS são 430 mil. Os outros **7,5 milhões** de pessoas **estão ocupados**. A taxa de atividade vem crescendo, passando de 61,7% em 1996 para 63,6% em 2005. O desemprego já esteve em 7,7% da PEA em 1996, atualmente, em 2006, está em 9,2%. A ocupação também vem crescendo, passando de 5,3 milhões em 1996 para 6,4 milhões em 2005, um incremento de mais de 1,2 milhão novos postos de trabalho.

Portanto, temos uma pressão crescente sobre o mercado de trabalho sem que o crescimento da ocupação dê-se numa magnitude que garanta a queda na taxa de desemprego.

(Continua)

Tabela 1

### População em idade ativa e economicamente ativa – Bahia – 1996/2005

Especificação	1996	2004	2005
População em Idade Ativa (PIA) (em mil)	10.038	11.091	11.198
PIA sobre a população total (%)	78,0	80,9	81,0
População Economicamente Ativa (PEA) (em mil)	6.195	6.956	7.122
PEA sobre a população total (%)	48,1	50,8	51,5
Taxa de atividade (PEA/PIA) (%)	61,7	62,7	63,6



(Conclusão)

Especificação	1996	2004	2005
Taxa de desocupação (desocupados/PEA) (%)	7,7	10,5	9,9
Total de ocupados (em mil)	5.258	6.228	6.414

Fonte: IBGE-PNAD.

Como explicar esse fenômeno anteriormente observado? Uma primeira explicação é a onda jovem, ou seja, a população jovem e adulta cresce tanto de forma absoluta como de forma proporcional à população total. Isto aumenta a pressão sobre o mercado de trabalho. Um segundo fenômeno é a conjunção do apelo cada vez mais democratizado ao consumo. Outros fatores são a pouca atratividade do ensino público, a baixa renda familiar etc. Estes fatores levam o jovem a ingressar de forma prematura no mercado de trabalho, muitas vezes em detrimento dos estudos e da saúde. Outro fator é a permanência do idoso, principalmente nas áreas agrícolas, na PEA pela questão da baixa remuneração e das estratégias de sobrevivência da pequena agricultura familiar residente no Semiárido baiano. Finalmente, o modelo de crescimento econômico já descrito no capítulo sobre a Bahia, um modelo que, de um lado atrai e, de outro, emprega pouco e com exigências de habilidades que não encontramos em nossa força de trabalho.

Com relação aos ocupados destacaremos dois pontos, a saber: em que atividade trabalha e a posição na ocupação; em ambos os casos podemos ver a precariedade das relações.

Com relação ao setor de atividade vemos que 47,4% estão no setor serviços, 13,9% no comércio, 8,4% em serviços domésticos, 5,9% na construção civil e 7,4% na indústria de transformação. Na agricultura temos 38,4%, nos serviços 47,4% e alojamento e alimentação 3,9%. É importante salientar que o setor agrícola ocupa 38,4%, porém produz em torno de 8% do PIB. Podemos ver a alta participação e importância dos serviços domésticos na Bahia, um segmento que emprega mais que a administração pública e pouco menos que a indústria de transformação (7,1%) – principal segmento que contribui para a formação do PIB baiano.

(Continua)

Setores de atividade	2002 <sup>(*)</sup>		2005	
	em mil	%	em mil	%
TOTAL (**)	5.983	100,0	6.414	100,0
ATIVIDADE AGRÍCOLA E EXPLORAÇÃO FLORESTAL	2.360	39,4	2.464	38,4
INDÚSTRIA E CONSTRUÇÃO	788	13,2	897	14,0
Indústria de Transformação	387	6,5	453	7,1
Outras Atividades Industriais	45	0,7	65	1,0
Construção	356	6,0	380	5,9
SERVIÇOS	2.806	46,9	3.043	47,4

(Conclusão)

**Tabela 2**  
**Pessoal ocupado, segundo os setores de atividade econômica – Bahia – 2002/2005**

Setores de atividade	2002 <sup>(*)</sup>		2005	
	em mil	%	em mil	%
Comércio e Reparação	882	14,7	894	13,9
Educação, Saúde e Serviços Sociais	220	3,7	476	7,4
Serviços Domésticos	218	3,6	410	6,4
Administração Pública	255	4,3	279	4,4
Transporte, Armazenagem e Comunicação	455	7,6	243	3,8
Outras atividades	376	6,3	278	4,3
Outros Serviços	188	3,1	215	3,4
Alojamento e Alimentação	213	3,6	248	3,9

Fonte: IBGE-PNAD.

(\*) Ano em que foi incorporada nova classificação de atividades econômicas (CNAE).

(\*\*) Inclui as atividades mal definidas ou não declaradas.

Com relação à posição dos ocupados, temos 1,2 milhão de pessoas sem carteira assinada, ou seja, 18,5% dos ocupados no estado estão fora da lei. Trabalhadores sem remuneração são 765 mil, ou 11,9% do total.

**Tabela 3**  
**Pessoal ocupado, segundo posição na ocupação – Bahia – 1996/2005**

Especificação	1996		2004		2005	
	Absolutos (em mil)	%	Absolutos (em mil)	%	Absolutos (em mil)	%
Total de ocupados (*)	5.258	100,0	6.228	100,0	6.414	100,0
Empregados	2.266	43,1	2.871	46,1	2.990	46,6
Empregados com carteira	919	17,5	1.123	18,0	1.190	18,5
Empregados sem carteira	1.133	21,5	1.445	23,2	1.491	23,3
Funcionários públicos/militares	214	4,1	304	4,9	309	4,8
Conta própria	1.348	25,6	1.662	26,7	1.675	26,1
Empregadores	143	2,7	172	2,8	179	2,8
Não-remunerados	869	16,5	891	14,3	765	11,9
Trabalhadores domésticos	311	5,9	367	5,9	410	6,4
Trab. na produção p/o próprio consumo	311	5,9	254	4,1	385	6,0
Trab. na construção p/o próprio uso	11	0,2	10	0,2	10	0,2

Fonte: IBGE-PNAD.

(\*) Inclui os sem declaração de atividade.

Com relação ao trabalho da criança e do adolescente, os dados deixam claro que temos um enorme contingente de crianças e adolescente que estão fora da lei.

O trabalho infantil ainda pode ser visto na Bahia, a despeito de verificar-se uma redução entre 2001 e 2006. A taxa de participação da população entre 10 e 13 anos sai de 16,7% em 2001 para 11,9 em 2006 – ainda acima da média nacional, que passou no mesmo período de 10,4% para

8,79%. Em relação aos adolescentes entre 14 e 16 anos, que segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente somente deveriam trabalhar até quatro horas semanais na condição de menor aprendiz, temos na Bahia que, do total dos jovens trabalhando nesta idade, 37,7% possuem uma jornada acima da estabelecida pela lei; a média nacional é de 45,5%. Como dissemos, do ponto de temporal há uma melhora, o percentual de pessoas entre 14 e 16 anos trabalhando mais de quatro horas/dia também cai de 43,2% em 2001 para 37,7% em 2006.

**Tabela 4**  
Taxa de participação da população entre 10 e 13 anos – Unidades da Federação – Brasil – 2001-2006  
(%)

Unidades da Federação	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Brasil	10,40	10,29	9,42	8,98	9,84	8,76
Acre	8,43	12,49	8,53	16,93	16,11	15,95
Alagoas	18,13	14,57	13,58	11,17	11,51	14,21
Amapá	3,33	3,25	3,69	3,23	5,29	2,41
Amazonas	4,09	5,63	4,37	9,53	7,48	9,35
Bahia	16,66	15,73	13,33	14,07	14,39	11,96
Ceará	16,22	16,10	17,11	12,61	14,30	13,73
Distrito Federal	2,68	0,53	1,78	1,25	2,39	1,99
Espírito Santo	12,25	11,13	9,92	8,90	9,84	7,08
Goiás	9,29	8,38	6,05	6,58	4,84	4,70
Maranhão	24,67	17,95	16,05	18,21	22,11	16,44
Mato Grosso	12,48	13,52	9,48	10,91	11,91	8,40
Mato Grosso do Sul	8,62	9,65	5,83	7,0	7,88	8,15
Minas Gerais	11,05	11,54	9,38	7,26	8,64	10,66
Pará	7,86	9,32	9,82	14,61	14,38	13,15
Paraíba	9,88	14,67	16,24	15,28	16,85	12,29
Paraná	10,79	10,57	12,30	10,38	10,20	8,26
Pernambuco	15,98	17,28	14,65	12,45	14,48	13,82
Piauí	18,87	16,67	17,77	20,09	23,47	13,36
Rio de Janeiro	3,02	3,01	2,14	1,82	3,18	2,06
Rio Grande do Norte	11,20	9,36	8,67	7,30	10,88	9,90
Rio Grande do Sul	12,12	13,88	14,11	11,74	10,81	10,45
Rondônia	5,02	8,18	7,56	15,84	16,48	12,05
Roraima	3,12	0,91	6,13	7,65	4,42	13,13
Santa Catarina	11,73	12,01	8,27	10,92	9,70	9,57
São Paulo	3,07	3,60	3,13	2,42	3,27	2,24
Sergipe	11,42	10,81	11,93	5,85	10,83	12,04
Tocantins	16,16	12,25	13,04	11,26	13,39	12,45

Fonte: IBGE-PNAD

**Tabela 5**  
**Percentual de ocupados de 14 a 16 anos trabalhando mais de 4 horas/dia sobre o total de ocupados de 14 a 16 anos – Brasil e Unidades da Federação – 2001-2006**

Unidades da Federação	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Brasil	52,65	51,61	49,50	50,20	46,21	45,47
Acre	44,21	40,35	42,52	48,36	49,19	33,99
Alagoas	50,35	51,52	39,87	42,85	46,14	48,74
Amapá	37,50	46,12	50,05	52,38	50,18	52,69
Amazonas	62,09	53,33	68,14	51,46	69,56	67,10
Bahia	43,21	38,58	36,18	36,80	38,94	37,66
Ceará	43,38	54,73	44,55	42,07	35,54	37,04
Distrito Federal	46,06	52,20	45,82	54,56	39,13	35,04
Espírito Santo	55,48	49,06	55,03	57,76	50,00	42,56
Goiás	51,38	57,06	60,06	52,14	58,53	57,35
Maranhão	55,89	61,35	57,54	60,29	42,79	48,79
Mato Grosso	67,03	70,10	64,65	59,68	52,60	59,78
Mato Grosso do Sul	50,72	61,79	49,12	54,20	52,50	40,95
Minas Gerais	49,29	51,57	51,46	51,05	47,06	47,02
Pará	59,56	60,25	50,69	61,82	52,31	45,23
Paraíba	39,43	30,10	40,74	42,44	36,47	35,52
Paraná	58,01	50,94	50,35	52,35	49,71	45,96
Pernambuco	54,74	48,19	47,20	48,55	45,95	48,84
Piauí	33,15	40,10	31,66	24,34	34,33	25,62
Rio de Janeiro	61,98	58,93	62,97	54,61	60,49	56,95
Rio Grande do Norte	57,69	45,28	42,61	41,24	39,13	33,67
Rio Grande do Sul	50,02	49,23	49,38	50,60	43,93	37,82
Rondônia	57,54	58,24	46,08	60,04	44,28	46,71
Roraima	52,36	62,48	37,50	62,56	29,28	25,67
Santa Catarina	60,21	59,79	55,68	58,21	44,67	48,71
São Paulo	61,68	56,21	55,82	58,71	51,35	53,26
Sergipe	48,09	57,25	47,66	51,61	40,21	38,37
Tocantins	49,75	50,00	46,96	47,05	48,47	38,21

Fonte: IBGE-PNAD.

Para concluir esta parte, vamos descrever dois elementos que além de infringirem a legislação vigente são elementos que estruturam o mercado de trabalho na Bahia, mostrando sua precariedade: o primeiro é o rendimento e o segundo é o grau de instrução dos ocupados.

Durante os 11 anos que separam os anos de 1995 e 2005, a proporção de pessoas sem instrução e com menos de um ano de estudo apresentou uma importante redução. Diminuiu também a proporção de indivíduos com apenas 1 a 3 anos de estudo e, inversamente, eleva-se a presença daqueles que apresentavam maior escolaridade, sobretudo dos que tinham de 9 a 11 anos de estudo, grupo que coincide com aqueles com o nível fundamental. Ainda assim, em 2005, 37%

da população com 10 anos ou mais de idade tinham, no máximo, até três anos de estudo, ou seja, são analfabetos funcionais e 18,3% são analfabetos, o que, mais uma vez, está contrariando a lei.

Grupos de anos de estudo	1995	2004	2005
Pessoas de 10 anos ou mais de idade (em mil)	9.822	11.091	11.199
Distribuição (%)			
Sem instrução e com menos de 1 ano de estudo	30,6	20,4	18,3
1 a 3 anos	27,5	19,0	18,7
4 a 7 anos	24,6	29,1	29,7
8 anos	4,1	6,5	6,6
9 a 11 anos	11,0	21,3	22,2
12 anos e mais	2,2	3,8	4,2

Fonte: IBGE-PNAD.

Houve uma pequena redução do número absoluto de pessoas sem rendimento algum na PIA em 2005 quando comparado ao ano anterior. Essa tendência – diagnosticada em vários estudos sobre o mercado de trabalho baiano – reflete a estratégia de sobrevivência das famílias de incorporar outros membros nas atividades remuneradas.

Entre as pessoas com rendimento, houve o aumento da proporção daqueles que ganhavam até um salário mínimo. Todas as outras classes de rendimento apresentaram diminuição na sua participação. Aqui também confirma-se a tendência de queda da remuneração geral do trabalho no estado, com graves consequências sobre a distribuição de renda.

Classes de renda (em salários mínimos)	1996(*)	2004(*)	2005(**)
Pessoas com rendimentos (em mil)	4.884	6.847	7.081
Distribuição (%)			
Até 1	45,3	56,9	61,0
Mais de a 2	23,8	25,6	23,0
Mais de 2 a 3	10,5	6,6	6,1
Mais de 3 a 5	9,3	5,6	5,0
Mais de 5 a 10	6,7	3,4	3,2
Mais de 10 a 20	2,8	1,4	1,2
Mais de 20	1,7	0,4	0,3
Pessoas sem rendimentos (em mil) (**)	4.970	4.140	4.068

Fonte: IBGE-PNAD.

(\*) Valores calculados a partir do rendimento nominal mensal médio em salários mínimos vigentes no período.

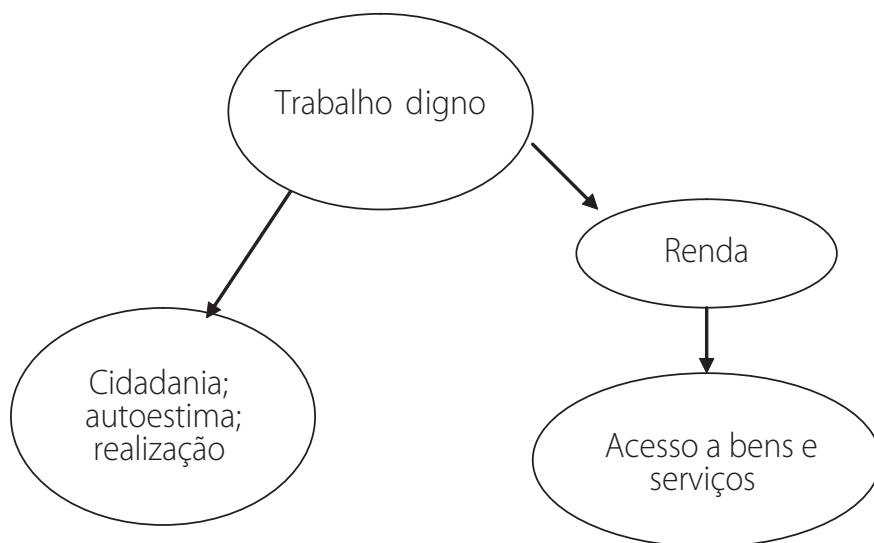
(\*\*) Inclusive as pessoas que receberam somente em benefícios.

## O QUE SE ANDA FAZENDO?

O trabalho em geral é, segundo as correntes de pensamento dominantes da nossa sociedade, uma condição de realização do homem e da sua dignidade. É, pois, uma condição de plena cidadania.

O governo da Bahia assumiu como meta a política do trabalho decente, seguindo o compromisso assinado entre o governo brasileiro e a OIT de uma agenda de política de emprego e renda, chamada de crescimento com geração de emprego digno.

O trabalho digno é um dos principais vínculos entre o desenvolvimento econômico e o social, uma vez que representa um dos mais importantes mecanismos de inserção do indivíduo na sociedade.



**Figura 1**  
Trabalho digno

Segundo a OIT, a definição de trabalho digno é “trabalho adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, capaz de garantir uma vida digna”.

Para que o direito ao trabalho tenha, pois, uma plena realização, a nossa Constituição estabeleceu no nº 1 do art. 59º que:

Todos os trabalhadores, sem distinção de idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, religião, convicções políticas e ideológicas, têm direito“:

- a) à retribuição do trabalho segundo a quantidade, natureza e qualidade, observando-se o princípio de que para trabalho igual salário igual;

- b) A organização do trabalho em condições socialmente dignificantes, de forma a facultar a realização pessoal e a permitir a conciliação da atividade profissional, com a vida familiar;
- c) À prestação de trabalho em condições de higiene, segurança e saúde;
- d) Ao repouso e aos lazeres, a um, limite máximo da jornada de trabalho, ao descanso semanal e a férias periódicas pagas;
- e) À assistência material, quando involuntariamente se encontrem em situação de desemprego;
- f) A assistência e justa reparação, quando vítimas de acidentes de trabalho ou de doença profissional.

O governo da Bahia, por meio da Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (Setre), tem um programa para o trabalho decente, que é a Agenda do Trabalho Decente.

## AGENDA BAHIA DO TRABALHO DECENTE

### Eixos Prioritários

- Erradicação do trabalho escravo
- Erradicação do trabalho infantil
- Segurança e saúde do trabalhador
- Promoção da igualdade
- Serviço público
- Juventude
- Trabalho doméstico
- Biocombustíveis

Como vimos pela análise dos dados sobre o mercado de trabalho e o crescimento econômico e social da Bahia, ainda temos em nosso estado um mercado de trabalho muito distante da Agenda do Trabalho Decente proposta pela OIT e pelos governos federal e estadual. O caminho a percorrer ainda há de ser longo e com muito trabalho. Os principais problemas a serem enfrentados são:

1. O grau de escolaridade dos ocupados;
2. O nível de renda e produtividade dos ocupados;
3. A capacidade de empreender do cidadão;
4. A intermediação, treinamento e capacitação da mão de obra ocupada, desocupada e inativa;

5. Tornar o ambiente social da cidade atrativo para negócios;
6. Disponibilizar informações sobre a cidade;
7. Tirar a criança e o jovem adolescente do mercado de trabalho;
8. Garantir condições dignas de trabalho – trabalho decente;
9. Regular a informalidade, ou seja, trazê-la para a formalidade.

Os desafios:

1. Aumentar a escolaridade dos ocupados e dos jovens – futuros ocupados;
2. Maior empregabilidade com qualificação e intermediação e treinamento;
3. Diminuir a taxa de desemprego com novos investimentos, empreendedorismo, economia solidária;
4. Aumento da renda mediante aumento da produtividade com cursos de especialização;
5. Uma legislação que permita agilidade na abertura de empresas e investimentos por parte do setor privado em treinamentos;
6. A onda jovem garantir empregos aos jovens da Bahia.

## REFERÊNCIAS

BAHIA. Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte. Salvador: Setre, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.setre.ba.gov.br>>. Acesso em: 20 out. 2006.

GUIMARÃES, Jose Ribeiro Soares. Mudanças sociodemográficas recentes no estado da Bahia: oportunidades e desafios para o desenvolvimento. *Bahia análises & dados: retrospectiva 2006 e perspectivas*. Salvador, v. 16, n. 3, p. 469-481, out./dez. 2006.

OIT. Escritório no Brasil. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.oit.org.br>>. Acesso em: 3 nov. 2006.



## ESTRUTURA, DINÂMICA E TENDÊNCIA POPULACIONAL BAIANA

*Cesar Vaz de Carvalho Junior\**

### INTRODUÇÃO

Neste estudo torna-se imprescindível compreender a estrutura, dinâmica e tendências da população baiana. Esta dinâmica, em nossa perspectiva, está atrelada e subordinada à dinâmica da economia capitalista, que impõe sua forma de produção e reprodução da vida social. No entanto, o entendimento da dinâmica sociodemográfica é útil para termos a dimensão do tamanho dos problemas e para a elaboração do planejamento e de políticas públicas, principalmente das políticas sociais, que, como enfatizamos, constituem-se um dos principais itens da pauta da política nacional.

As características gerais da população baiana são: uma população de 14,1 milhões de habitantes – PNAD 2007 –, sendo o estado mais populoso do Nordeste, com 27% da população desta região. É o quarta maior população do Brasil, abrigando 7,4% da população do país. Os indicadores apontam uma tendência geral e vertiginosa para queda das taxas de natalidade e mortalidade infantil e aumento expressivo da expectativa de vida. Todos os indicadores melhoraram, exceto a questão do estoque de pessoas em situação de risco. Por exemplo, a taxa de mortalidade infantil cai de 83,1 por mil nascidos vivos em 1980 para 33,4 nascidos vivos em 2007, portanto, temos um número ainda alto. Entre 1980 e 2007, o crescimento da esperança de vida foi de aproximadamente 40%, ou seja, passou de uma esperança de vida de 59,7 anos para 72,0 anos, respectivamente. A tendência aponta para a manutenção desta situação. Portanto, se existem expressivas quedas em indicadores como o de mortalidade infantil, estes ainda são considerados altos em relação aos padrões estabelecidos internacionalmente.

### PRINCIPAIS PONTOS PARA SUBSIDIO À FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

#### **Um estado jovem que está em processo de envelhecimento**

Nos últimos anos observa-se significativa redução da participação de crianças na população total do estado, reduzindo-se o ritmo de crescimento da demanda por serviços de educação básica e de serviços de atendimento à saúde infantil. Cresce a participação da população jovem e adulta, aumentando a pressão sobre o mercado de trabalho. O aumento da esperança de vida aponta para um novo desafio: os cuidados com a velhice. Políticas públicas são essenciais, previdência, assistência à saúde, assistência social, jurídica, conscientização da população sobre o que é ser um idoso, lazer, habitação etc.

\* Especialista em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA); especialista em Curso de Formação em Técnico em Planejamento pelo Centro de Desenvolvimento da Administração Pública (Cedap); graduado em Ciências Econômicas pela UFBA. Técnico da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). cesarvazjunior@gmail.com.

O crescimento expressivo do número de idosos aumenta a demanda por serviços voltados para esta faixa etária e dá maior visibilidade às necessidades das pessoas com 60 anos ou mais de idade. Tais tendências da composição por idade da população baiana deverão manter-se, conforme mostram as projeções até 2020.

Nesse ponto três questões colocam-se na direção da garantia dos direitos humanos: o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto do Idoso e o mercado de trabalho com o trabalho digno e o primeiro emprego.

### **Maior população rural do país**

Outra questão diz respeito à população rural. A Bahia possui a maior população rural do Brasil, cerca de 4,55 milhões de pessoas. Destas, uma parte significativa sobrevive da agricultura familiar. Segundo o último censo agropecuário, existiam na Bahia 2,3 milhões de trabalhadores nos 765 mil estabelecimentos agropecuários. Do total de trabalhadores, 80%, ou 1,9 milhão, vive da agricultura familiar, e a maior parte deles no “miolo baiano”.

### **A imigração cresce e em 2007 já supera a emigração**

Por outro lado, há que se considerar, nesse contexto, a questão migratória e o grau de urbanização do estado. Quanto ao grau de urbanização, verifica-se, por razões já demais estudadas, uma tendência de crescimento. Em 1980 tínhamos 49,5% das pessoas vivendo nos centros urbanos; hoje este percentual encontra-se em torno de 67,8%. Em relação à migração, todas as informações mostravam, até a divulgação da PNAD de 2006, a Bahia como um estado no qual as emigrações eram sempre maiores que as imigrações; porém, esta pesquisa mostra um reverso nesta tendência histórica. Neste ano a Bahia registrou 339 mil imigrantes contra 306 mil emigrantes, resultando em um saldo de 33 mil novos habitantes para o estado.

Sabendo da atual precariedade nas condições de vida nos centros urbanos – falta de saneamento básico, déficit de moradias, precariedade no sistema de transporte público, desemprego etc.; da fragilidade da reprodução da agricultura familiar, que além da questão climática, sofre com o frágil sistema de financiamento e comercialização e com a tendência à minifundização das propriedades; da atual tendência de ter-se saldo migratório positivo e crescimento da urbanização; é de se esperar que a demanda por serviços públicos cresça, em especial, nos centros urbanos de médio porte. Portanto, políticas públicas, em especial habitação e saneamento, serão necessárias e fundamentais para garantir os direitos estabelecidos em leis, normas, tratados etc.

### **A onda jovem e o desemprego**

A forte pressão sobre o mercado de trabalho – a onda jovem – deve permanecer até o ano de 2020. Atualmente temos 28,3% da nossa população entre 15 e 29 anos; são 3,98 milhões de pessoas que irão pressionar por vagas no mercado de trabalho. O desemprego entre jovens na RMS vem crescendo, principalmente, na faixa entre 15 e 17 anos, saindo de 40,1% para 51,8% entre 1997 e 2007,

ou seja, 20,2% de crescimento. Entre 18 e 24 anos a taxa de desemprego teve um crescimento no mesmo período de 15,9% e encontra-se em 37,9%, contra uma taxa média, isto é, para todas as faixas etárias, de 21,7%. O que é mais preocupante é que o desemprego total cresceu apenas 0,5% no período entre 1997 a 2007, enquanto entre jovens cresceu em torno de 15%. Isto ocorre frente a uma economia que vem em pleno crescimento, inclusive acima da média nacional.

**Tabela 1**  
Indicadores demográficos – Bahia – 1980/2005

Especificação	População				Taxa de crescimento (a.a. %)	
	1980	1991	2000	2005	1980/1991	1991/2000
População						
Tota	9.591.403	11.867.991	13.070.250	13.825.883	2,1	1,1
Urbana	4.746.157	7.016.770	8.772.348	9.198.944	3,8	2,5
Rural	4.845.246	4.851.221	4.297.902	4.626.939	0,1	-1,3
Grau de urbanização (%)	49,5	59,1	67,1	66,5		
Taxa de fecundidade total	5,7	3,3	2,3	2,2		
Esperança de vida ao nascer (anos)	59,7	65,3	70,0	71,4		
Taxa de mortalidade infantil* (em mil)	83,1	62,6	41,3	35,6		
Idade média da população total (anos)		24,7	26,8	28,6		

Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisas/Coordenação de População e Indicadores Sociais.

**Tabela 2**  
População por faixa etária – Bahia – 1980/2005

Grupos etários	População (mil hab.)							
	1980	%	1991	%	2000	%	2005	%
0 a 14 anos	4.187	43,7	4.710	39,7	4.179	32,0	4.018	29,1
15 a 59 anos	4.803	50,1	6.341	53,4	7.813	59,8	8.530	61,7
15 a 24 anos	1.930	20,1	2.416	20,4	2.899	22,2	2.914	21,1
25 a 59 anos	2.874	30,0	3.925	33,1	4.914	37,6	5.616	40,6
60 anos ou mais	601	6,3	817	6,9	1.078	8,2	1.278	9,2

Grupos etários	População projetada			
	2010	%	2020	%
0 a 14 anos	3.892	27,2	3.482	23,2
15 a 59 anos	9.215	64,3	9.879	65,8
15 a 24 anos	2.598	18,1	2.394	16,0
25 a 59 anos	6.617	46,2	7.485	49,9
60 anos ou mais	1.219	8,5	1.648	11,0

Fontes: IBGE-Censos Demográficos/1980,1991 e 2000; PNAD/2005.

SEI – Projeções de população por sexo e idade. Bahia – 1991–2000. Salvador: SEI, 1999 (Série estudos e pesquisas, 44).

## INDICADORES CONTEXTUAIS, INSTITUCIONAIS E DE ESFORÇO

Nas sociedades democráticas contemporâneas, a garantia de condições mínimas de bem-estar para toda a população depende de três conjuntos de ações governamentais:

- as políticas capazes de assegurar o crescimento econômico sustentado com expansão do trabalho, do emprego e da renda;
- as políticas sociais universais destinadas a promover a igualdade de oportunidades e padrões básicos de qualidade de vida, como a educação e a saúde;
- e as políticas sociais focadas em grupos mais vulneráveis ou vítimas de discriminação ou exclusão social.

Contudo, o cumprimento destas ações, a sua amplitude, extensão e magnitude dependem do grau de cidadania, ou seja, das condições objetivas dos cidadãos manifestarem, individualmente ou de forma coletiva, seus interesses, da existência de mecanismos sociais, da possibilidade de materialização destas demandas. É preciso a construção de um projeto nacional, um projeto para o Estado brasileiro, e não projetos de governo.

No Brasil, estamos longe de termos um projeto desta natureza, porém os avanços institucionais pelos quais os brasileiros podem manifestar suas demandas e aspirações são cada vez maiores e melhores. Estes avanços podem fazer-se sentir pelo crescimento de defensorias públicas, da participação política, de ONGs, do gasto e das políticas públicas, das leis e normas existentes etc.

As grandes questões da Bahia podem ser resumidas em três vetores: o tamanho da pobreza, a logística e a gestão pública. Como vimos, os indicadores sociais melhoram, porém o tamanho dos problemas são desafiantes. Vejamos, a seguir, alguns exemplos. O número de pessoas e famílias em situação de risco social e vulnerabilidade é grande, são 1,2 milhão de famílias com renda de até um salário mínimo e 2,5 milhões com renda até dois salários mínimos. Questões como desemprego, em especial para jovens e dos centros urbanos – só na RMS são quase 400 mil desempregados, e no estado da Bahia são 600 mil. O déficit habitacional é de 635 mil unidades. Na educação o problema não é menos grave, são 1,9 milhão de analfabetos acima de 15 anos. O atraso escolar e o baixo nível de instrução da população baiana também são graves. Em 2007, da população estudante de 15 a 29 anos, 37,2% ainda estavam cursando o ensino fundamental e apenas 13,2% frequentavam o ensino superior. Na RMS, 23,3% dos ocupados não têm o ensino fundamental completo, o que corresponde a 331.559 pessoas. Poderíamos falar ainda da situação de questões como o saneamento básico, dentre outras.

Na logística, o que vemos é a falta de equipamentos para adensar o “miolo” pobre ao Litoral e à Região Oeste. A maior parte das ligações existentes é rodoviária e encontra-se em condições de conservação precária. O modal fluvial é quase inexistente; o Velho Chico está pedindo socorro. Por mais incrível que pareça, a área mais pobre do estado está ao redor deste imponente e importante rio brasileiro. Temos uma das maiores baías do mundo, a Baía de Todos os Santos, e nossa estrutura portuária é insuficiente, principalmente se compararmos a outras existentes no país.

A gestão pública é deficiente. Boa parte dos municípios não possui autonomia financeira. Aproximadamente 44% dos municípios baianos, segundo censo de 2000, tinham população abaixo de 20 mil habitantes. Impera, ainda, uma cultura patrimonialista, personalista e com forte hierarquia.

Portanto, a implementação de ações dos setores público e privado nos três pontos aqui abordados são fundamentais para que hajam mudanças estruturais na economia. Ações como um plano de logística que incentive a criação de arranjos produtivos locais e de médias e pequenas empresas interagindo com as grandes indústrias atualmente existentes, ou, ainda, ações que possibilitem o florescimento de uma agricultura familiar sustentável e voltada para o consumo consciente. O combate à pobreza e a boa gestão pública possuem uma forte correlação. São serviços públicos de qualidade como educação, saúde, habitação e saneamento que garantem o cumprimento de boa parte dos direitos humanos inscritos em acordos, leis e normas locais, nacionais e internacionais. É preciso, além do recurso financeiro, criatividade e inovação para enfrentar as questões atuais e construir um futuro que respeite os direitos humanos.

Em relação aos gastos públicos, notamos um franco avanço nos gastos sociais. É importante salientar que os dados aqui não fazem uma análise qualitativa, porém é notória a melhoria dos indicadores ao longo destes anos – queda na taxa de mortalidade infantil, melhorias no saneamento básico, alunos em sala de aula, praticamente toda a população de 7 a 14 anos matriculada.

Existe uma coincidência entre o gasto público e os indicadores estudados, ou seja, os segmentos que tiveram participação crescente tiveram melhorias nos indicadores. Os setores em que houve expansão dos gastos acima da inflação foram: saúde com 557%, direito à vida com 164% e educação com 77%. Habitação e trabalho tiveram os piores desempenhos: o primeiro registrou queda de 3% e o segundo cresceu 27% ante uma inflação no período de aproximadamente 58%. Na média o incremento nominal dos gastos públicos foi de 149%.

Se olharmos os indicadores, veremos que o déficit habitacional estagnou no estado e o mercado de trabalho piorou, principalmente para os jovens, enquanto os dados de saúde e educação melhoraram.

Podemos observar pelas tabelas que, em média, os gastos totais do governo cresceram mais que os gastos com os setores selecionados para o estudo dos direitos humanos na Bahia. Enquanto os gastos totais cresceram 149%, os gastos com os setores ligados aos direitos humanos selecionados para nosso estudo cresceram 137% e os setores não selecionados cresceram 159%.

Alguns indicadores são preocupantes. Investimento em ciência e tecnologia vem caindo na Bahia. Atualmente este segmento é fundamental para aumento da competitividade e para criar condições de atração de negócios. Por outro lado, temos um aumento do nível de sindicalização, um crescimento real expressivo do PIB e uma redução na concentração da renda e da riqueza. Indicadores que mostram um melhor ambiente para a luta em prol dos direitos humanos.

DIREITOS HUMANOS NA BAHIA:  
SITUAÇÃO, MONITORAMENTO E PERSPECTIVAS  
2001-2005

Dimensões	Indicadores	Ano	Nível geográfico	
			Brasil	Bahia
Direito Humano ao Trabalho	Trabalho precário: assalariados sem carteira	2001		
		2005		
	Taxa de desemprego (%)	2001	9,2	10,0
		2005	9,3	9,9
	Proporção de pessoas trabalhando até 30 horas semanais e ganhando abaixo de salário-mínimo	2001		
		2005		
Direito Humano a Habitação e ao Meio Ambiente	Proporção de domicílios ligados a rede de água (%)	2001	81,1	71,3
		2005	82,3	75,1
	Proporção de domicílios ligados a rede de esgoto (%)	2001		
		2005		
	Proporção de domicílios com coleta de lixo diária (%)	2001	75,6	47,5
		2005	78,8	57,1
Déficit habitacional	2001			
	2005			
Direito Humano a Educação	% da população de 15 anos e mais com menos de 8 anos de estudo	2001		
		2005		
	% da população de 15 anos e mais com até 3 anos de estudo	2001	27,5	43,7
		2005	23,5	35,6
	Índice de Desenvolvimento do Ensino Básico – IDEB 8ª série – INEP	2001		
		2005		
Distorção idade/série (anos)	2001		27,4	
	2005		19,9	
Direito Humano à Saúde	Esperança de vida ao nascer (em anos)	2001	72,3	70,8
		2005	73,5	72,1
	Taxa de mortalidade infantil (por mil)	2001	25,6	35,4
		2005	22,6	30,3
Direito Humano à Alimentação Adequada	Taxa de mortalidade por desnutrição por 100 mil habitantes	2001	3,98	4,04
		2005	3,73	4,21
	Proporção de domicílios com renda de até 1/4 SM (%)	2001	23,0	23,0
		2005	23,0	25,0
	Proporção do rendimento familiar gasto em alimentos e bebidas (%)	2001	26,9	40,0
		2005	31,0	35,9
Direito Humano à Vida	Taxa mortalidade por acidentes de transporte segundo o local de residência por 100.000 habitantes	2001	18,0	9,2
		2005	19,9	13,0
	Taxa de mortalidade por homicídio segundo o local de residência por 100.000 habitantes	2001	21,3	13,3
		2005	19,5	16,9
	Taxa de mortalidade por homicídio da população de 15 a 29 anos segundo o local de residência por 100.000 habitantes	2001	45,6	28,3
		2005	42,4	35,8

**Quadro 1**  
**Os DHESCA's – Bahia**

**Tabela 1**  
Indicadores contextuais e institucionais – Brasil e Bahia – 2001/2006

Nível geográfico	Indicadores contextuais								Indicadores institucionais			
	Participação dos recursos aplicados em ciência e tecnologia sobre a receita total (%)		Produto Interno Bruto per capita (R\$)		Taxa de sindicalização (%)		Razão entre a renda dos 20% mais ricos e os 20% mais pobres		Proporção de municípios com guarda municipal		Proporção de municípios com defesa civil	
	2001	2005	2002	2006	2001	2005	2001	2005	2001	2006	2001	2006
Brasil	0,71	0,42	8.405,00	12.436,80	14,7	16,2	27,6	21,8	14,1	18,0	32,6	41,5
Bahia	0,15	36,0	4.539,20	6.925,30	11,36	13,71	24,1	18,3	46,5	36,0	30,94	11,51

Fontes: MCT. Ipeadata. Síntese Indicadores IBGE. Munic.

**Tabela 2**  
Indicadores de esforços – Despesa empenhada por função de governo Adm. direta + indireta Bahia – 2000-2006

(R\$ 1.000)

Descrição	Despesa empenhada						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Saúde	367.359	870.531	1.057.697	1.357.471	2.073.123	2.246.508	2.414.175
Trabalho	132.221	167.458	140.636	139.825	125.983	171.313	168.330
Educação	1.311.528	1.626.754	1.582.281	1.687.732	1.812.150	2.159.733	2.280.899
Habitação	520.876	457.375	456.517	468.858	477.068	490.537	507.670
Direito à vida	541.770	598.462	760.589	857.568	1.019.586	1.242.761	1.429.220
Sub-total	2.873.754	3.720.580	3.997.719	4.511.454	5.507.909	6.610.852	6.800.294
Outros	3.493.342	4.745.871	5.636.970	6.668.485	7.455.981	8.039.297	9.055.300
<b>Total geral</b>	<b>6.365.096</b>	<b>8.464.450</b>	<b>9.632.687</b>	<b>11.178.936</b>	<b>12.961.886</b>	<b>14.348.143</b>	<b>15.853.588</b>

Fonte: Sefaz/SAF/Sicof/Dicop.

**Tabela 3**  
**Despesa empenhada por função de governo – Adm. direta + indireta – Bahia – 2000-2006**

(R\$ 1.000)

Descrição	Despesa empenhada						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
01. Legislativa	113.432	139.818	164.417	197.949	238.738	270.038	326.662
02. Judiciária	235.468	258.404	316.862	414.838	492.227	679.671	750.147
03. Essencial à Justiça	74.907	84.113	109.552	130.421	183.564	249.422	321.095
04. Administração	521.072	626.413	580.262	599.169	651.798	700.293	718.246
06. Segurança Pública	541.770	5698.462	760.589	857.568	1.019.586	1.242.761	1.429.220
08. Assistência Social	85.924	107.074	96.005	93.595	73.260	84.225	98.143
09. Previdência Social	46.705	787.241	1.151.131	1.466.532	1.663.469	1.382.022	1.629.114
10. Saúde	367.359	870.531	1.057.697	1.357.471	2.073.123	2.246.508	2.414.175
11. Trabalho	46.297	60.384	44.631	46.230	52.723	87.088	70.187
12. Educação	1.253.443	1.552.051	1.518.823	1.608.731	1.731.898	2.045.756	2.150.182
13. Cultura	58.085	74.703	63.458	79.002	80.252	113.977	130.717
14. Direitos da Cidadania	48.891	58.066	138.997	125.811	124.514	176.895	149.333
15. Urbanismo	168.193	162.186	176.223	210.911	175.419	100.289	123.591
16. Habitação	43.960	22.137	7.388	4.522	70.749	117.440	128.750
17. Saneamento	288.229	236.578	226.335	165.945	124.750	160.345	140.146
18. Gestão Ambiental	20.494	36.473	46.571	87.480	106.150	112.463	115.183
19. Ciência e Tecnologia	5.856	5.684	14.773	22.866	38.915	52.260	56.354
20. Agricultura	199.138	197.695	220.183	257.054	323.872	291.822	362.469
21. Organização Agrária	5.562	6.043	7.226	8.026	3.420	6.246	9.067
22. Indústria	301.630	247.106	177.656	104.828	114.277	116.021	110.387
23. Comércio e Serviços	105.311	34.926	137.243	204.107	69.276	76.214	96.473
24. Comunicações	5.901	49.500	1.419	2.291	1.866	2.670	1.942
25. Energia	28.080	31.452	34.322	39.954	29.407	114.656	32.176
26. Transporte	84.548	174.955	210.696	184.915	146.762	222.799	367.652
27. Desporto e Lazer	7.328	14.986	16.328	7.798	12.895	19.161	19.920
28. Encargos Especiais	1.707.514	2.027.467	2.353.898	2.900.922	3.358.979	3.677.102	4.103.257
<b>Total geral</b>	<b>6.365.096</b>	<b>8.464.450</b>	<b>9.632.687</b>	<b>1.111.178.936</b>	<b>12.961.886</b>	<b>14.348.143</b>	<b>15.853.588</b>

Fonte: Sefaz/SAF/Sicof/Dicop.



**Tabela 4**  
**Estrutura da despesa empenhada por função de governo – Bahia – 2000-2006**

Descrição	Despesa empenhada						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
01. Legislativa	1,8	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9	2,1
02. Judiciária	3,7	3,1	3,3	3,7	3,8	4,7	4,7
03. Essencial à Justiça	1,2	1,0	1,1	1,2	1,4	1,7	2,0
04. Administração	8,2	7,4	6,0	5,4	5,0	4,9	4,5
06. Segurança Pública	8,5	7,1	7,9	7,7	7,9	8,7	9,0
08. Assistência Social	1,3	1,3	1,0	0,8	0,6	0,6	0,6
09. Previdência Social	0,7	9,3	12,0	13,1	12,8	9,6	10,3
10. Saúde	5,8	10,3	11,0	12,1	16,0	15,7	15,2
11. Trabalho	0,7	9,3	12,0	13,1	12,8	9,6	10,3
12. Educação	19,7	18,3	15,8	14,4	13,4	14,3	13,6
13. Cultura	0,9	0,9	0,7	0,7	0,6	0,8	0,8
14. Direitos da Cidadania	0,8	0,7	1,4	1,1	1,0	1,2	0,9
15. Urbanismo	2,6	1,9	1,8	1,9	1,4	0,7	0,8
16. Habitação	0,7	0,3	0,1	0,0	0,5	0,8	0,8
17. Saneamento	4,5	2,8	2,3	1,5	1,0	1,1	0,9
18. Gestão Ambiental	0,3	0,4	0,5	0,8	0,8	0,8	0,7
19. Ciência e Tecnologia	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,3
20. Agricultura	3,1	2,3	2,3	2,3	2,5	2,0	2,3
21. Organização Agrária	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
22. Indústria	4,7	2,9	1,8	0,9	0,9	0,8	0,7
23. Comércio e Serviços	1,7	0,4	1,4	1,8	0,5	0,5	0,6
24. Comunicações	0,1	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
25. Energia	0,4	0,4	0,4	0,4	0,2	0,8	0,2
26. Transporte	1,3	2,1	2,2	1,7	1,1	1,6	2,3
27. Desporto e Lazer	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
28. Encargos Especiais	26,8	24,0	24,4	25,9	25,9	25,6	25,9
<b>Total geral</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Sefaz/SAF/Sicof/Dicop.

