

OLHARES SOBRE INDICADORES DE DIREITOS HUMANOS

ORGANIZAÇÃO
MARIA ELENA RODRIGUEZ
FERNANDA FERREIRA PRADAL



Ficha Técnica:

Realização

Fase

Organização

Fernanda Ferreira Pradal

Maria Elena Rodriguez

Tradução e revisão

Melisanda Trentin

Noelle Coelho Resende

Projeto gráfico e design

Vladimir Calado e Victor Ribeiro

Fotos

Leonardo Gomes

Apoio

Fundação Ford

Índice

Apresentação	5
<i>Maria Elena Rodriguez</i>	
Indicadores de Direitos Humanos:	
Apresentação de um Debate	7
<i>Núcleo de Direitos Humanos FASE</i>	
Implementando os Direitos Humanos:	
a Necessidade de Indicadores	10
<i>Rajeev Malhotra</i>	
Apontamentos sobre a Criação	
de um Sistema Nacional de	
Indicadores em Direitos Humanos	27
<i>Marco Antonio Carvalho Natalino</i>	
Contribuição a um Debate:	
Diagnóstico e Monitoramento	
de Direitos Humanos	40
<i>Neide Lopes Patarra</i>	
Informação como Mecanismo de Garantia	
de Direitos: Planejando um Sistema Nacional de	
Indicadores em Direitos Humanos	54
<i>Pedro Pontual</i>	
Sistema de Avaliação e Monitoramento	
da Situação dos Direitos Humanos	62
<i>Entrevista com Leandro Valarelli</i>	

Apresentação

O debate sobre a elaboração de indicadores de direitos humanos, apesar de recente, desperta um forte interesse no plano nacional e internacional. A construção de indicadores de direitos humanos está orientada a gerar um instrumento que permita o monitoramento do respeito, proteção e garantia dos direitos, como também um instrumento de formulação e implantação de políticas públicas.

O Objetivo do Núcleo de Direitos Humanos da FASE, ao reunir estes artigos na presente publicação, é apresentar diferentes opiniões e estudos no processo de formulação de indicadores de direitos humanos como parte de uma proposta mais integral de construção de um sistema nacional de direitos humanos. Com este livro, pretendemos situar o estágio atual do debate, apresentando as principais discussões metodológicas que vêm se travando, assim como a apresentação de algumas experiências de elaboração de indicadores de direitos humanos.

O Núcleo de Direitos Humanos da FASE tem propiciado um importante processo de discussão com diversos atores que busca consolidar uma proposta conceitual para aprofundar a questão da necessidade de indicadores de direitos humanos para o monitoramento permanente do cumprimento das obrigações dos Estados e que permita estabelecer o enfoque dos direitos humanos nas políticas públicas.

O livro recolhe diversos documentos atuais acerca da formulação e do uso de indicadores de direitos humanos, proporcionando um panorama geral dos debates que se ampliaram se multiplicaram nos últimos anos, tanto no âmbito governamental como na sociedade civil.

O primeiro artigo apresenta o cenário atual da discussão de indicadores, desde as construções elaboradas no âmbito das Nações Unidas, até as experiências brasileiras.

No segundo artigo, *Implementando os Direitos Humanos: a necessidade de indicadores*, Rajeev Malhotra argumenta que indicadores adequados – quantitativos e qualitativos - podem ser utilizados para o campo dos direitos humanos e, além disso, são elementos importantes para o alcance do progresso de sua implementação.

A continuação, o documento *Apontamentos sobre a criação de um Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos*, visa discutir as possibilidades de criação de um sistema de indicadores em direitos humanos, apontando as potencialidades, os desafios e os riscos conectados a tal empreendimento. Partindo de uma reflexão sobre algumas

diferenças dos indicadores em direitos humanos frente aos indicadores sociais, o texto argumenta em favor da existência de uma base ético-epistemológica e institucional suficientemente sólida sobre o tema dos direitos humanos que suscita a possibilidade e a necessidade de um sistema de indicadores específicos para a área.

O artigo *Contribuição a um debate: diagnóstico e monitoramento de Direitos Humanos* apresenta a reflexão da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/IBGE), com um trabalho interdisciplinar voltado ao estudo e análise de indicadores de direitos humanos em suas múltiplas dimensões e especificidades. Suas atividades dirigidas à mensuração de direitos humanos vêm se desenvolvendo em parcerias e envolvem agora sua aplicação em estudos de caso, divulgação didática, em cursos de treinamento e um diálogo intenso com instituições, governamentais e não governamentais, para seu aprimoramento e sua inserção institucional e utilização continuada.

O texto *Informação como Mecanismo de Garantia de Direitos: Planejando um Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos* parte da constatação de que um sistema de indicadores de Direitos Humanos é uma ferramenta para a garantia desses direitos e, assim, apresenta algumas dificuldades para o desenho desse sistema, a começar pelo marco conceitual, a representatividade desejada dos indicadores, as fontes de informações, os tipos de indicadores e os novos paradigmas que podem orientar as discussões.

Para finalizar, a entrevista com o consultor Leandro Valarelli nos traz um olhar sobre indicadores de direitos humanos e as possibilidades práticas de construção de um sistema de dados no Brasil.

Esperamos que este texto permita enriquecer o debate sobre a importância dos indicadores de direitos humanos como guia e norteador das políticas públicas, mostrando ao Estado o caminho que deve ser seguido para cumprir com suas obrigações.

Agradecemos o apoio da *Fundação Ford* no acompanhamento deste processo de formulação, debate e publicação deste livro.

Maria Elena Rodriguez
Núcleo de Direitos Humanos



Indicadores de Direitos Humanos: apresentação de um debate

Núcleo de Direitos Humanos FASE

O tema dos indicadores de direitos humanos traz ao debate questionamentos relativos à capacidade real de se utilizar informações quantitativas para se mensurar a implementação de direitos, à dificuldade de se estabelecer um marco conceitual do que se quer medir, ao mau uso político da informação, e à tendência exagerada à quantificação de informação, entre outros. Questionamentos dessa natureza, verossímeis ou não, certamente contribuem para o amadurecimento da discussão sobre essa nova ferramenta de monitoramento da realização de direitos. Cabe, assim, levantarmos alguns pontos, para mais uma contribuição a este debate.

É certo que as estatísticas podem ter efeitos políticos poderosos. Nesse sentido, como aponta o Relatório sobre Desenvolvimento Humano de 2000, deve haver ressalvas ao uso dessa ferramenta. Usar estatísticas para mensurar direitos não deve significar tê-las como principal fonte de informação em um processo de monitoramento. Isto porque, indicadores quantitativos de direitos

humanos são ferramentas que devem sofrer interpretação política e social de acordo com o contexto em que são produzidos, ampliando o significado da informação objetiva que contêm.¹

Outro risco é o de se ter uma produção ou uso insuficiente dos indicadores de direitos. Muitas vezes, a produção desses dados ou sua utilização não satisfaz a demanda real da sociedade por informações, seja porque não se produz ou porque não se confere a publicidade adequada para informações que sejam politicamente prejudiciais aos representantes políticos. O mau uso político de indicadores é nada mais que a manipulação da informação de forma a mascarar determinada situação, tornando sem efeito algum mecanismo de controle e monitoramento ou algum sistema de incentivo ao avanço da implementação de direitos, como, por exemplo, um sistema internacional de comercialização de produtos que leve em conta a situação dos direitos humanos nos paí-

¹ PNUD. Relatório do Desenvolvimento Humano 2000, Capítulo 5, p. 90.

ses exportadores como requisito para a escolha de onde comprar determinado produto.

Como ressalta Sarmiento Gomez em seu trabalho sobre indicadores de direitos humanos realizado no âmbito do programa presidencial de direitos humanos da Colômbia, um sistema de indicadores de direitos humanos é apenas um elemento de um sistema de informação para tomada de decisões. Um indicador funciona como uma medida mínima que traz algum significado em um sistema que comunica avanços em processos e de resultados.²

Dessa forma, quando se discute o que vem a ser um sistema de indicadores de direitos, é importante se ter em mente que a temática dos direitos humanos tem especificidades, sendo a universalização e interdependência desses direitos uma das principais. Isso faz com que um sistema como este tenha múltiplos propósitos. E, além disso, impõe que se ultrapassem antigos posicionamentos no sentido de se escalonar direitos em relação a obrigações negativas ou positivas, como se fez com os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais. Dessa forma, faz-se necessária a criação de critérios comuns para a elaboração de indicadores desses direitos, eliminando-se os mitos de que indicadores de direitos civis e políticos são descrições qualitativas e indicadores de direitos econômicos, sociais e culturais são descrições quantitativas.³

Nesse sentido, o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2000 sugere quatro importantes objetivos a serem cumpridos por um sistema de indicadores de direitos humanos: (i) verificar o respeito, proteção e realização dos direitos, como principal responsabilidade do Estado; (ii) velar pelo cumprimento dos princípios da não – discriminação, da progressividade, da participação popular e recursos efetivos; (iii) velar pela existência de instituições, normas e um entorno econômico propício que transforme as necessidades em direitos efetivos; (iv) determinar os

atores decisivos que influenciam na realização dos direitos.⁴

Torna-se cada vez mais fundamental o esforço para se pensar conceitualmente um sistema de indicadores, considerando sua função real, os entraves para seu estabelecimento e os mitos que surgem a seu redor. Como ressaltado por Leandro Valarelli, em reunião de trabalho da sociedade civil sobre indicadores de direitos humanos realizada pela FASE,⁵ a utilização desse novo tipo de informação é vista como parte de uma nova linguagem, nova tecnologia da informação, porque é capaz de produzir imagens que têm utilidade política no espaço público. O exemplo por excelência dessa lógica é o índice de desenvolvimento humano (IDH) que, com todas as críticas que pode ter, tem capacidade de mudar as visões sobre a situação de desenvolvimento dos países em uma plataforma que propicia comparação entre os mais diferentes países do mundo. Dessa forma, torna-se cada vez mais relevante a mensagem que dados quantitativos podem gerar, se bem reunidos e analisados, fortalecendo a luta pela realização de direitos. Isso porque, no contexto em que vivemos atualmente, conquistam um novo nível de credibilidade em relação a análises meramente qualitativas de situações.

Outra questão consiste na importância de se ter dados, puramente. A existência de dados permite sua utilização da forma como são apresentados, mas também sua complementação ou até contradição por meio de outras fontes de coleta de informação, como, por exemplo, de pesquisas alternativas elaboradas em comunidades que desenvolvem trabalho voltado para suas próprias demandas e conflitos.

É nesse cenário que especialistas em desenvolvimento e em direitos humanos, membros de governos e membros de órgãos de monitoramento estão abrindo um novo caminho na utilização de indicadores para propiciar mudanças nas práticas e políticas, através do efeito que pode causar ao explicitarem problemas mais amplos.

2 SARMIENTO GOMEZ, Alfredo. Hacia un Sistema de Indicadores de derechos humanos para Colômbia. Bogotá: 2008.p. 5 e 6.

3 PNUD. Relatório do Desenvolvimento Humano 2000, Capítulo 5, p 93.

4 PNUD. Relatório do Desenvolvimento Humano 2000, Capítulo 5, p. 92.

5 Reunião de trabalho sobre indicadores de direitos humanos realizada na FASE em 20 de março de 2009, com a presença de organizações e redes da sociedade civil como ANCED, FASE, FIAN, IBASE, INESC, GAJOP e Observatório de Favelas.



Podem ser apontadas algumas utilidades dos indicadores como instrumento para: formular melhores políticas e monitorar seu progresso; determinar efeitos não desejáveis de leis, práticas e políticas; determinar que atores são relevantes na realização de direitos; dar visibilidade ao descumprimento dos papéis desses atores; identificar e adotar medidas preventivas a possíveis violações; fortalecer o consenso social sobre as decisões relativas a limitações de recursos; dar visibilidade a questões relevantes que têm sido ignoradas.⁶

A FASE acredita nesta ferramenta e na necessidade de construir um sistema de indicadores para o avanço efetivo da garantia dos direitos humanos, por isto organizou diferentes reuniões e debates com a presença de organizações da sociedade civil, redes de direitos humanos, governo e academia na idéia provocar e avançarmos nessa discussão, e traçar estratégias para a realização desse compromisso. Este livro é um pouco o resultado desses momentos.

⁶ Ver: PNUD. Relatório do Desenvolvimento Humano 2000, Capítulo 5, p. 89.





Sistema de Avaliação e Monitoramento da Situação dos Direitos Humanos: construção de indicadores de direitos humanos

Entrevista com Leandro Valarelli

Leandro Lamas Valarelli - Sociólogo, educador, consultor em planejamento e desenvolvimento institucional de organizações e projetos.

1. A metodologia do uso de relatórios sobre o estado dos direitos humanos e seus limites são conhecidos pela sociedade civil. A criação de um sistema nacional de indicadores representaria, em sua opinião, um alargamento desses limites?

LV: Sim, a utilização de outros instrumentos para avaliar a situação dos direitos humanos é positiva. Entretanto, relatórios são avaliações qualitativas substanciais sobre a situação, com descrição de casos e análises do contexto e dos fatores relevantes sobre situações de violações de direitos; são fundamentais e não devem deixar de ser produzidos. Eu prefiro, por isso, pensar em “sistema de avaliação e monitoramento da situação dos direitos humanos”, a “sistema de indicadores de direitos humanos”, para não correremos o risco de tomar a ferramenta pela função. O fundamental é acompanhar a situação, avaliar, tomar decisões e definir prioridades. E um sistema de indicadores é uma ferramenta que pode ajudar, pode ampliar a visibilidade de situações e a

capacidade de diálogo entre vários setores. Jamais vai substituir os relatórios, mas sim, vai se integrar a essa metodologia.

2. Discutimos, em tese, as causas e valores de um sistema de indicadores de direitos humanos. Por favor, comente a necessidade de tal sistema e suas potenciais aplicações no contexto de violações cotidianas de direitos humanos.

LV: É importante comentar que, nas últimas duas décadas, assistimos a ascensão dos indicadores como grandes instrumentos de avaliação, mensuração e análise da realidade e de diálogo entre atores em torno de políticas. Há um certo fetiche dessa ferramenta como o grande instrumento de aferição da realidade. Isso se explica por vários fatores. No contexto da globalização, podemos falar da necessidade do controle de mercados, comparação de situações e orientação de investimentos. Outro fator diz respeito às mudanças no processo de linguagem

e de comunicação que está se desenvolvendo no mundo, impulsionado pelas novas tecnologias de informação e comunicação: cada vez mais são produzidas informações sintéticas agregadas, densas, capazes de produzirem certas imagens do real que disputem a atenção das pessoas. Atualmente, produz-se muita informação e somos alcançados por elas o todo tempo por diferentes meios: internet e suas ferramentas (facebook, twitter, MSN etc.), celular etc. Já não mais apenas buscamos informação, elas vêm atrás de nós! Qual informação é capaz de obter a atenção das pessoas? É essa informação sintética. Os indicadores condensam, sintetizam a informação, simplificam a realidade, trazendo-a para mais perto das pessoas. São instrumentos de mediação e de síntese para captar determinados fenômenos. O problema é que, junto com esse processo, creio que exista um empobrecimento no processo de comunicação, da linguagem e da apreensão do real. Muitas vezes se toma essa informação simplificada e condensada como sendo a própria realidade. E isso é um risco: basear a análise e a produção de juízos sobre o real a partir de indicadores. Por isso, precisamos estar atentos para não reificarmos o sistema de indicadores como o sistema base da produção de juízos sobre a situação dos direitos humanos no país ou no mundo. Assim, um sistema de indicadores pode ser uma ferramenta válida no sentido de agregar informação dispersa, concentrar, e dar pistas sobre o que está ocorrendo em determinadas situações, território ou dimensões. Isso orienta o processo de análise apurada sobre determinada questão, pois o indicador é uma pista, sinaliza

um sistema de indicadores pode ser uma ferramenta válida no sentido de agregar informação dispersa, concentrar, e dar pistas sobre o que está ocorrendo em determinadas situações, território ou dimensões

algo que está ocorrendo, mas não é capaz de explicá-lo. Se tomarmos esse cuidado em relação ao empobrecimento da percepção do real, acho que os indicadores são muito úteis. Principalmente porque, na multiplicidade de situações que nós estamos enfrentando, nós precisamos construir pactos sobre o que é importante ver e acompanhar. Ajudam-nos a criar referências comuns e anteriores sobre quais situações vamos analisar e como vamos captar essas situações. Se fôssemos produzir informações sobre cada caso de violação de direitos, não conseguiríamos dialogar e avançar. Eles nos possibilitam tomar outra atitude diante do que observar, e permitem outro tipo de diálogo com a sociedade, com outros setores que pretendemos sensibilizar e mobilizar, disputando-lhes a atenção.

3. Como você visualiza, de maneira mais detalhada possível, a criação e o funcionamento de tal sistema?

LV: No meu entendimento, não deveria existir estritamente um único sistema, mas sim vários sistemas, cada um atendendo a finalidades diferentes. Quando pensamos em um sistema de indicadores, devemos ter em mente três coisas: 1 - Ele deve estar amparado em referências conceituais e políticas. 2 - A finalidade tem que estar clara. Esse aspecto é o que recebe menor foco, ou muitas vezes é o menos explicitado, e ele, na verdade, é a questão central de qualquer sistema. A quais atores esse sistema vai servir e que interesses e necessidades esses atores têm? Que necessidade de informação e tomadas de decisão eles têm? Disso, decorrem as perguntas a que esse sistema quer responder. Um sistema de indicadores não é lógico e objetivo. Não existe certo ou errado sobre um sistema de indicadores. Ele deve estar orientado a ajudar a responder determinadas questões. E os atores é que produzem essas questões. Não vêm da teoria, do conceito, nem da política pública, mas sim dos atores. Explicitar quais perguntas são mais importantes que outras, quais são as prioridades e que usos vai se fazer da informação. Porque o uso determina muitas vezes qual é a prioridade de um tipo ou outro de informação ou indicador. 3 - Metodologia: quais instrumentos serão utilizados, quais indicadores e, principalmente, qual vai ser a dinâmica do monitoramen-

to e avaliação: quem vai se apropriar dos indicadores, em que momentos e para fazer qual discussão? Esse último aspecto, eu chamo de sistemática, ou dinâmica política do monitoramento e da avaliação. Porque isso também define muito a qualidade da informação: quais são as exigências colocadas para os indicadores, qual o grau de consistência e precisão metodológica e operacional que precisam ter, se estão baseados em dados oficiais, em percepção etc. Esse debate não é um debate próprio da área de estatística, mas sim dos atores, que devem definir o que nós queremos em termos de informação e com que qualidade.

Em termos gerais, há consenso de que, quando se vai avaliar a situação de direitos humanos, é necessário pensar em algumas dimensões. A primeira é a dimensão da situação, ou do resultado, em que você avalia qual é a situação real em termos de garantias de direitos: quanto determinada população tem acesso a determinados direitos. Estamos falando dos indicadores sociais de acesso a serviços, bens, dados sobre violação de direitos. Tudo que tem a ver com proteção, garantia, reparação etc.

Outra dimensão chave é a do marco legal, institucional e político. Ratificação de convenções internacionais, existência de institucionalidades jurídicas e políticas que garantam esses direitos. E tem a dimensão do esforço. Esta está ligada às políticas públicas, tem a ver com a ação governamental para ampliar o acesso a direitos, investimento, orçamento, políticas implementadas pelas várias esferas do estado. Outra dimensão é a do ambiente. Esta diz respeito a quanto determinado direito está legitimado. Qual o grau de conflito em torno de determinado direito? Não podemos deixar de levar em consideração, na análise sobre a garantia de um direito, o quanto ele está sendo contestado no interior de uma sociedade.

É certo que essas dimensões se relacionam: o esforço gera mudanças no marco legal, institucional e político, e este é capaz de melhorar a situação em relação à vigência e garantia de direitos.

Um sistema de acompanhamento de direitos humanos no Brasil estaria composto por indicadores de situação, estrutura, mas também de esforço governamental e ambiente. Hoje, no Brasil, dado o acúmulo da luta pelos direitos humanos, não interessa ter um conjunto de indicadores somente ligado ao esforço governamental, por exemplo. É necessário ver o quanto isso é efetivo, o quanto, de fato, se traduz em garantia e proteção de direitos. A existência destas quatro dimensões é uma questão chave.

Com relação ao Programa Nacional de Direitos Humanos, que é o instrumento de política mais importante que teremos, e os

Esse debate não é um debate próprio da área de estatística, mas sim dos atores, que devem definir o que nós queremos em termos de informação e com que qualidade.

planos de ação que dele serão derivados, o sistema de indicadores para o seu monitoramento estaria mais voltado para as dimensões do marco legal institucional e político e para a dimensão do próprio esforço governamental, seja no Judiciário, no Executivo ou no Legislativo, em termos de orçamento, ações, planos e políticas. Porque o PNDH se constitui disso. Suas metas têm como objetivo geral a mudança de situação, mas são voltadas fundamentalmente para esses dois planos.

Portanto, isso nos leva a pensar que poderíamos ter três sistemas que dialogam, têm interface e pontos de interseção, mas que guardam certa independência: um sistema ONU de indicadores de direitos humanos, um sistema de acompanhamento dos direitos humanos do Brasil e um sistema de acompanhamento do PNDH. Obviamente, um sistema de indicadores dos direitos humanos no Brasil e o sistema de indicadores do PNDH podem ser reunidos no chamado sistema de monitoramento dos direitos humanos no Brasil. Parte desses indicadores do avanço do PNDH seria também de indicadores de esforço desse sistema sobre a situação dos direitos humanos no Brasil, mas não se resumiria a esse conjunto.

4. Quais indicadores comporiam, por exemplo, o sistema sobre a situação dos direitos humanos no Brasil?

LV: Não é algo que eu ou qualquer um possa definir isoladamente. Penso que não é algo que derive do texto da Constituição Federal ou dos tratados e declarações de direitos humanos. Deve haver um diálogo e uma decisão que seja pactuada entre os vários atores sobre quais são as prioridades. Deve-se ter um processo anterior à construção do sistema de indicadores que garanta a visão conjunta sobre quais são as dimensões chaves, quais são as questões, quais são os direitos que nós vamos querer monitorar,

porque esses direitos estariam ameaçados, frágeis. Essa visão conjunta deve ser capaz de orientar a definição dos indicadores, sem o que nós cairíamos em uma discussão técnica sobre indicadores, sem ter a noção de qual é o conjunto prioritário de indicadores que podem ajudar.

5. Dessas questões, resulta a questão da produção de dados. Como você imagina esse funcionamento em relação à produção de dados no sistema de indicadores de direitos humanos e no sistema de indicadores do PNDH?

LV: Um sistema de monitoramento do PNDH pode estar baseado nos dados de execução e implementação das ações, nos moldes do que existe para o plano plurianual (PPA), a partir de informações dos ministérios e de outras instituições sobre metas do marco legal, jurídico e institucional. Então, há fontes de dados já existentes, trata-se de pensar em como construir um sistema de indicadores quantitativos e qualitativos, no sentido do grau de alcance de determinadas metas. O interessante é pensar um sistema que nos dê informações uniformes que possam promover uma visão do plano, onde haja os avanços e os entraves em relação às diretrizes e metas. Esse tipo de informação a partir de dados quantitativos e sintéticos é de grande ajuda porque torna possível identificarmos áreas-problema. Por isso, é importante que não se tenha um número interminável de indicadores, mas sim uma informação agregada que sinalize que algo está indo bem ou mal, que nos leve a investigar melhor determinadas realidades.

Em relação à situação dos direitos humanos, temos que ter um sistema um pouco mais complexo, em que se combinem indicadores quantitativos, qualitativos e avaliações qualitativas. Não faz sentido haver um sistema de monitoramento e avaliação da situação dos direitos humanos que seja baseado somente em indicadores. E, por isso, devemos ter o cuidado de não chamar de sistema de indicadores. Um sistema de monitoramento e avaliação pode ser composto por dados qualitativos, grupos focais, relatórios de descrições de casos emblemáticos etc. A descrição de determinados comportamentos, posturas e reações por parte dos operadores do direito e legisladores pode ser mais reveladora de determinada forma de pensar do que algumas estatísticas. Esse sistema deve ser capaz de produzir informação em dois níveis: o de sinalização e o de análise.

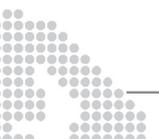
6. Qual a diferença de abordagem metodológica entre um sistema de monitoramento do PNDH e o sistema de monitoramento do estado de implementação de direitos?

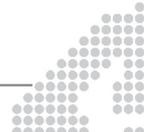
LV: A diferença é grande, são sistemas de monitoramento de naturezas distintas, mas se combinam. O sistema de monitoramento de políticas se relaciona com os objetivos dessa política, que obviamente se relacionam com o estágio de implementação de direitos, sem ser o único fator determinante para isso. Essa avaliação será do desempenho e do resultado da política, que estão definidos em termos de metas operacionais ou administrativas, mudança do marco legal e institucional e de investimento público, mas não dão conta das informações de resultado. Não se estará avaliando a situação dos direitos, mas as condições básicas para a garantia de um direito. Até porque se reconhece que a política não é suficiente para garantir os direitos integralmente, uma vez que há muitas outras dinâmicas sociais e políticas. Os dados provavelmente não virão das estatísticas nacionais, mas sim das instituições do aparato estatal. Uma questão que se pode colocar para a avaliação de uma política é, por exemplo, em que medida o esforço governamental, em seu diagnóstico ou investimento, leva em consideração as desigualdades.

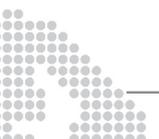
7. Em relação ao pacto político sobre prioridades em um contexto de afirmação da universalidade e interdependência entre os direitos, o foco seriam as questões transversais?

LV: Há a abordagem sobre universalização e outra sobre desigualdades. No Brasil, há fatores estruturantes da desigualdade: gênero, raça e etnia, desigualdade geracional e territorial (regional, urbano/rural).

A prioridade política deve ser estabelecida nesse contexto de universalidade de direitos em relação às políticas de determinado país, não há priorização de um direito ou outro. Pode-se aprofundar a questões de desigualdades na sociedade brasileira, de distribuição de poderes e de acesso a direitos. Isso demanda outro esforço de coleta de dados, um sistema estatístico. Entra no âmbito do estado e do município. Por exemplo: dados sobre educação desmembrados por raça e etnia não são produzidos. Assim, com esse intuito de monitorar os direitos humanos, tem-se a possibilidade e a força necessária de se levar esse diálogo adiante e se pactuar a produção desses dados. E se a discussão sobre prioridades não for feita, a escolha de dados prioritários será feita pela análise técnica, com base apenas na disponibilidade atual, despolitizando a discussão e, de certo modo, naturalizando a inexistência de determinados tipos de dados.









Implementando os Direitos Humanos: a Necessidade de Indicadores

Rajeev Malhotra¹

Economista especializado em desenvolvimento. Formado na Delhi University, Índia, e na London School of Economics, Reino Unido. Coordenador da elaboração do estudo metodológico sobre indicadores de direitos humanos no âmbito do ACNUDH entre 2002 e 2007. Atualmente, trabalha no Ministério das Finanças da Índia.

Este artigo foi traduzido pela equipe do Núcleo de Direitos Humanos da FASE

Quando se altera a perspectiva de análise dos direitos humanos do âmbito da promoção para o da implementação, existem pelo menos três questões que devem ser revisadas e discutidas. A primeira delas está relacionada com a mudança no conteúdo e na linguagem da mensagem necessária para mobilizar os atores internos do campo dos direitos humanos no nível nacional ou local. A segunda refere-se à natureza e à modalidade do processo que poderá ser adotado no intuito de envolver os variados atores internos; o terceiro é sobre a necessidade de identificar os atores internos relevantes no nível nacional para a construção de uma conjunto de ato-

res locais para desenvolver a implementação dos direitos humanos. Em certo sentido, os assuntos estão relacionados com a identificação de uma abordagem, ou de mudanças na abordagem existente, para o desenvolvimento de uma mensagem efetiva, uma metodologia apropriada para comunicar essa mensagem, e por fim construir a base institucional necessária para a implementação os direitos humanos de uma forma estruturada e inteligível. Todos esses temas são inter-relacionados. O progresso em tratar qualquer deles abre portas para soluções mais práticas em relação aos outros. O objetivo deste artigo é exatamente discutir as questões suscitadas. Mais especificamente, o artigo argumenta que indicadores adequados – quantitativos e qualitativos – que podem ser utilizados para o campo dos direitos humanos são elementos importantes para o alcance do progresso na implementação dos direitos humanos.

O artigo está dividido em três partes. Parte I desenvolve a base geral para a implementação dos direitos humanos. Esta parte trata dos três temas expostos acima e ressalta o motivo pelo qual eles devem ser efetivamente

¹ As opiniões expressadas neste artigo são exclusivas do autor, e não correspondem necessariamente às da instituição em que ele trabalha ou já tenha trabalhado. Esse artigo é baseado em discurso proferido pelo autor na Conferência Internacional de Trabalho Sistemático para a Implementação dos Direitos Humanos, Stockholm, Suécia, Novembro de 2008 e no trabalho desenvolvido por ele sobre o assunto no Alto Comissariado para Direitos Humanos das Nações Unidas, Geneva. Contato: rmalh1@hotmail.com

trabalhados para o progresso da implementação dos direitos humanos. Parte II discute como os indicadores podem ajudar a lidar com os assuntos em questão. De uma forma geral, existem dois problemas relacionados a esse aspecto. O *primeiro* diz respeito à possibilidade de identificação de indicadores de direitos humanos que estejam explicitamente ligados aos marcos relevantes e aos princípios dos direitos humanos (assunto abordado na Parte II) e em *segundo* lugar como aplicar e interpretar esses indicadores de forma apropriada, e desenvolver o processo de avaliação de uma forma fundamentada em direitos (Parte III). Esta Parte descreve a natureza dos indicadores que se pretende desenvolver – o que faz com que eles sejam apropriados e práticos para o uso na promoção e no monitoramento da implementação dos direitos humanos. Aqui, foca-se na seleção de indicadores, que baseados nos *standards* e normas universais sobre direitos humanos, são contextualmente relevantes, e por isso mais facilmente aceitos, e mais efetivos na simplificação da implementação dos direitos humanos nas esferas nacionais. Parte III conjuga toda a análise realizada na seção anterior com o objetivo de sugerir uma possível estrutura institucional capaz de construir um sistema nacional de monitoramento baseado em direitos e, assim, impulsionar a implementação dos direitos humanos. Esta Parte foca-se na forma como os indicadores identificados para a promoção e o monitoramento da implementação dos direitos humanos podem ser operacionalizados pelos atores internos e adaptados de forma satisfatória para o uso no nível nacional e local.

I. Da Promoção à Implementação dos Direitos Humanos

Conteúdo e Linguagem da Mensagem

Se tivermos que transformar uma situação em que se está promovendo a construção de credibilidade e aceitação das normas referentes aos direitos humanos, para uma situação em que se procura resultados tangíveis que possibilitem às pessoas compreender e gozar os seus direitos, é necessário que durante o processo sejam revistas as noções de bem-estar e de dignidade humana dos atores internos no nível local, além de ser realizada uma revi-

são no que tange ao conteúdo e à apresentação das mensagens que a comunidade dos direitos humanos deseja transmitir aos mesmos. Um conteúdo prescritivo baseado em valores e ancorado essencialmente numa linguagem legalista precisa ser necessariamente transformado em uma mensagem mais concreta, acessível, operacional e prática. Para a transformação do conteúdo dessa mensagem, é necessário capacitar os promotores de direitos humanos a partir de uma perspectiva de uma metodologia e de ferramentas específicas, que facilitem a comunicação com um maior número de atores internos, que podem ou não ter tido uma introdução formal no campo dos direitos humanos. Concomitantemente, é importante garantir que a mensagem assim criada assegure um rigoroso exame tanto por parte dos ‘puristas’ pertencentes à comunidade ligada aos direitos humanos (ex. advogados dos direitos humanos), quanto, de outro lado, pelos ‘céticos’ (ex. economistas, formuladores de políticas públicas) que potencialmente podem exercer um importante papel na facilitação da implementação dos direitos humanos.

Ao refletir sobre essa questão, se torna evidente a necessidade de reorganização e rearticulação do equilíbrio entre a importância intrínseca e instrumental dos direitos humanos, para a formulação da mensagem em questão. A ênfase pode ter que ser direcionada para o âmbito instrumental para que a implementação dos direitos humanos se torne efetiva na busca da satisfação das metas de progresso de desenvolvimento social.

Tratando, por exemplo, da noção de *indivisibilidade dos direitos humanos* – um princípio central no discurso dos direitos. Até o presente momento, na literatura referente aos direitos humanos, os dois conjuntos de direitos, o econômico, social e cultural (DESC), e o civil e político (DCP) foram vistos de formas diferentes – uma *abordagem de realização progressiva* para o primeiro, e uma *abordagem baseada na violação* para o outro² - apesar de serem ambos fundamentalmente direitos indivisíveis e interdependentes. Certamente, não seria totalmente incorreto sugerir que a conveniência analítica que funda-

² Existe também a divisão entre primeira e segunda geração de direitos para descrever os DCP e os DESC respectivamente. Essa noção que no passado foi usada reiteradamente encontra atualmente pouca aceitação na literatura jurídica.

mentou o uso dessas duas abordagens, (em conjunto com o acidente histórico que ocasionou a divisão do mundo em dois blocos no pós-guerra, e as respectivas políticas e ideologias), contribuiu para a desvalorização contínua das noções de interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos. Além disso, limitam e neutralizam a contribuição que a aplicação dos *standards* de direitos humanos e das normas transversais poderiam trazer para as soluções de problemas relacionados ao desenvolvimento e ao avanço social nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Durante esse processo, a aceitação sobre a necessidade de direcionar uma atenção especial para a implementação dos direitos humanos ou para a importância do respeito aos padrões de direitos humanos no discurso político se tornou mera casualidade.

Ademais, de forma geral, quando consideramos a estrutura normativa dos direitos humanos, a codificação e a elaboração das normas em diversos diplomas legais, como, por exemplo, nos Comentários Gerais dos Comitês das Nações Unidas, somos confrontados com uma forma de trabalho que é essencialmente uma narrativa. O uso de uma mensagem predominantemente narrativa pode não ser sempre a melhor forma de mobilizar os diversos profissionais potencialmente ligados à luta pela implementação dos direitos humanos. Não apenas precisamos esclarecer de forma concreta o conteúdo normativo dos direitos humanos, ou de um problema que está sendo resolvido a partir de uma perspectiva de direitos humanos (exs. discriminação racial e violência contra as mulheres), como também precisamos desenvolver ferramentas que permitam

Não apenas precisamos esclarecer de forma concreta o conteúdo normativo dos direitos humanos, como também precisamos desenvolver ferramentas que permitam que este conteúdo seja operacionalizado, implementado e monitorado

que este conteúdo seja operacionalizado, implementado e monitorado.

Processo para mobilizar os atores internos

Pode ser contestado que diferentemente da fase ligada à promoção, uma efetiva implementação dos direitos humanos exige uma estratégia que: encoraje a apropriação do processo de implementação dos direitos humanos pelos atores internos locais; identifique e personalize um conjunto de ferramentas que sejam significativas dentro de determinado contexto, sem comprometer a universalidade inerente às normas de direitos humanos; elabore um processo que construa determinadas instituições (ex. Instituições Nacionais de Direitos Humanos) e que exija capacidade (por exemplo, para monitorar objetivamente a implementação das obrigações relacionadas aos direitos humanos ou interpretar as informações e os dados disponíveis a nível nacional a partir de uma perspectiva de direitos humanos) para facilitar a realização dos direitos humanos. Acima de qualquer entendimento predominante, a implementação dos direitos humanos exige mais a ênfase em um processo que tenha o foco regional e nacional, do que em um processo essencialmente multilateral, centrado em Genebra.

Deve ser enfatizado que a contextualização da mensagem trazida pelos direitos humanos, e das ferramentas necessárias para seu suporte é o elemento chave na estratégia de implementação dos direitos humanos. Certamente isso deve ser parte do processo para mobilizar os atores internos. Considerando que os países e suas regiões diferem em nível de desenvolvimento, e de realização dos direitos humanos, fruto da natureza das instituições, políticas e prioridades dos Estados, se tornou necessário que o processo seja particularizado, mantendo as necessidades locais como diretrizes, e preferencialmente envolvendo diretamente a participação dos atores internos da região.

Identificação dos atores internos

A realização e o gozo dos direitos humanos não são momentâneos. A implementação dos direitos humanos exige um foco contínuo em um processo que os promova e proteja. Exige uma contínua avaliação dos esforços

realizados por aqueles que têm o dever de promovê-los para honrar suas obrigações, sejam elas relacionadas à promoção ou proteção de um direito. Esse fato, como já foi comentado anteriormente, exige a mobilização de diversos atores nacionais, uma maior composição que inclua os diversos profissionais ligados aos direitos humanos, as organizações da sociedade civil, os organizadores das políticas públicas, especialmente os economistas, os profissionais ligados ao desenvolvimento, agências administrativas abrangendo os âmbitos social, econômico e judicial, e os serviços voltados para o cumprimento da lei, o que não é o caso necessariamente quando o foco é primordialmente a promoção dos direitos humanos.

No nível nacional, nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, um progresso sustentável na implementação dos direitos humanos exige que o processo de avanço social seja sensível e esteja em conformidade com os padrões exigidos pelos direitos humanos, e em conformidade com as normas a esses relacionadas. É importante também, que o processo desenvolvido leve em conta os deveres decorrentes da aceitação dos padrões citados, por todos os portadores de obrigações nesse campo – o Estado, a sociedade civil, e a comunidade internacional. Isso exige que os atores, especialmente aqueles que trabalham no domínio público, no exercício de suas obrigações se conduzam de uma forma sensível aos direitos. Os atores nacionais podem ser envolvidos em qualquer estratégia que procure enfatizar a implementação dos direitos humanos. Ademais, os promotores tradicionais de direitos humanos, a sociedade civil, e os atores envolvidos com o sistema de proteção dos direitos humanos no nível nacional, especialmente aqueles que participam da promoção e implementação das normas e do acesso para a reparação legal, são importantes para a implementação dos direitos humanos.

Essa (e outras) lacuna nas formas (ferramentas, processos e atores internos) e nos fins desejáveis (gozo dos direitos humanos) que se busca para a realização dos direitos deve ser preenchida, para se alcançar progresso visível na implementação dos direitos humanos. Isso nos leva a próxima parte, que trata da elaboração de indicadores para a promoção e o monitoramento dos direitos

humanos, que se relaciona com a preocupação realçada na parte anterior.

II. Indicadores para Promover e Monitorar a Implementação dos Direitos Humanos³

Existe uma demanda crescente para o uso de indicadores apropriados, tanto qualitativamente quanto quantitativamente, para a promoção e o monitoramento dos direitos humanos. Os indicadores são vistos como ferramentas úteis para a efetivação do conteúdo normativo dos direitos humanos, em articular e desenvolver as demandas dos responsáveis por sua promoção, e em fornecer as diretrizes para a identificação e o monitoramento de políticas apropriadas para a superação das lacunas na realização dos direitos humanos. No contexto dos tratados internacionais de direitos humanos das Nações Unidas, essa necessidade está refletida no uso de indicadores para auxiliar os Estados Partes no fornecimento de informações relevantes e precisas aos comitês; e para auxiliar os comitês na avaliação do progresso na implementação das obrigações dos Estados referentes ao tratado em questão.

Atualmente, o assunto sobre métodos para tornar a perspectiva de direitos humanos essencial nas áreas voltadas para a implementação de políticas públicas, tais como governança baseada em direitos, orçamento para os direitos humanos, ou monitoramento baseado em direitos humanos são estritamente dependentes do uso de indicadores de direitos humanos apropriados. O uso de indicadores deve ser o ponto de partida para tornar essencial a realização de políticas públicas voltadas para a promoção dos direitos humanos.

O objetivo básico do trabalho com indicadores tem sido a tradução sistemática e compreensível da narrativa dos padrões internacionais dos direitos humanos em indicadores, tanto qualitativos como quantitativos, que sejam relevantes e úteis para monitorar a implementação dos direitos humanos. No nível nacional, uma abordagem estruturada e transparente para a identificação e o uso de informações padronizadas para a avaliação dos direitos

³ Esta seção do artigo é baseada no trabalho do autor para o Alto Comissariado para direitos humanos da ONU. Ver documentos das Nações Unidas HRI/MC/2008/3 e HRI/MC/2006/7.

humanos facilitará o desenho e a implementação de medidas políticas voltadas para a priorização dos direitos humanos nos processos de desenvolvimento, e, dessa forma, ajudar a assegurar o gozo universal dos direitos humanos. Ao mesmo tempo ajudará os Estados a cumprir com suas obrigações de fornecer informações, determinadas pelos tratados internacionais. Certamente, o uso de indicadores quantitativos apropriados para avaliar a implementação dos direitos humanos pode ajudar a simplificar o processo, torná-lo mais transparente e mais efetivo, reduzir a dificuldade do fornecimento de informações, e, acima de tudo, melhorar o acompanhamento das recomendações e observações, tanto nos comitês quanto no nível nacional. Indicadores apropriados permitirão também que instituições voltadas para os direitos humanos, e organizações da sociedade civil trabalhem com maior efetividade na fiscalização da promoção e proteção dos direitos humanos.

Indicadores de Direitos Humanos - a noção

No contexto deste artigo⁴, indicadores de direitos humanos são *informações específicas do estado ou condição de um acontecimento, atividade, ou resultado que pode ser relacionado com standards ou normas de direitos humanos; que se relacionem e reflitam preocupações ou princípios de direitos humanos; e que são usados para a avaliação e o monitoramento da promoção e proteção dos direitos humanos.*

Definidos dessa forma, podem existir indicadores que são unicamente indicadores de direitos humanos porque devem sua existência a normas de direitos humanos e não são usados em outros contextos. Esse pode ser o caso, por exemplo, de um indicador como o número de decisões extrajudiciais ou de execuções arbitrárias, ou o número de vítimas de torturas pela polícia e forças paramilitares, ou o número de crianças que não possuem acesso à educação primária devido à discriminação exercida por funcionários oficiais. Ao mesmo tempo, pode existir um grande número de indicadores, como estatísticas socioeconômicas (e.g. UNDP's indicadores de desenvolvimento humano) que

podem satisfazer (ao menos implicitamente) todas as exigências definidas para indicadores de direitos humanos como estabelecidas nesse artigo. Em ambos os casos, e na extensão que esses indicadores se relacionam com *standards* e princípios de direitos humanos, será útil considerá-los todos como indicadores de direitos humanos.

Indicadores podem ser quantitativos ou qualitativos. A primeira categoria considera indicadores de forma restrita, como sinônimo de “estatísticas”, e a segunda utiliza o conceito de forma mais ampla, considerando qualquer informação relevante para a observação ou gozo de um direito específico. Nesse artigo, o termo “indicador quantitativo” é usado para designar qualquer indicador que é ou pode ser expresso de forma quantitativa, como números, percentuais ou índices.⁵ Alguns indicadores quantitativos freqüentemente utilizados são taxas de matrículas escolares por grupos de diferentes faixas etárias de crianças, indicadores que medem a ratificação de tratados, proporção de assentos preenchidos por mulheres no parlamento nacional, e número reportado de desaparecimentos forçados. Existe também um grande número de questionários e pesquisas utilizadas como indicadores, que geralmente procuram complementar ou elaborar informações numéricas sobre a realização dos direitos humanos. Dada a complexidade das normas de direitos humanos, qualquer informação relevante, tanto quantitativa como qualitativa, pode ser potencialmente útil.⁶ Indicadores quantitativos podem facilitar avaliações qualitativas medindo a grandeza de algum acontecimento. Reciprocamente, informações qualitativas podem complementar a interpretação de indicadores quantitativos. A escolha de um tipo particular de indicador em qualquer avaliação depende, em primei-

5 As três expressões, indicadores quantitativos, estatísticos, e numéricos, são intercambiáveis.

6 Indicadores de direitos humanos podem ser também categorizados como indicadores objetivos ou subjetivos. Essa distinção não é necessariamente baseada na consideração relativa ao uso de métodos confiáveis de coleta de dados para definir os indicadores em questão. São definidos de acordo com o conteúdo de tais indicadores. Portanto, objetos, fatos, ou eventos, que podem à princípio ser observados ou verificados diretamente (por exemplo, peso das crianças, ou número de mortes violentas relatadas) são categorizados como indicadores objetivos. Indicadores baseados em percepções, opiniões, avaliações ou julgamentos expressados por indivíduos são categorizados como indicadores subjetivos.

4 Essa é também a definição utilizada para o trabalho realizado sobre indicadores pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos .

ro lugar, das exigências e necessidades do usuário. Esse artigo foca essencialmente em indicadores quantitativos que devido a sua definição, apresentação, ou por causa de sua metodologia de geração de dados são particularmente apropriados para auxiliar a avaliação os direitos humanos, incluindo a obediência pelos Estados Partes dos tratados internacionais de direitos humanos.

*Diretrizes para a identificação de indicadores*⁷

A realização dos direitos humanos exige um esforço contínuo por parte dos encarregados da proteção e promoção dos direitos, assim como dos demandantes, para que exijam esses direitos. Enquanto é importante avaliar, em determinado momento, os resultados identificados que correspondem à realização dos direitos humanos e seu gozo pelos indivíduos, é, talvez, mais importante avaliar a condução do processo por trás desses resultados ao longo do tempo, para que estejam em conformidade com as normas e *standards* de direitos humanos. Aparentemente, a necessidade de monitoramento dos resultados, assim como do processo de implementação e avaliação dos direitos humanos, não é igualmente reconhecida no que tange aos dois conjuntos de direitos humanos – DCP e DESC. Para os DESC é mais clara a aceitação desse pressuposto. Em muitos casos, particularmente no contexto dos países em desenvolvimento, esses direitos só podem ser satisfeitos progressivamente por causa das restrições orçamentárias. Nesses casos, parece lógica a necessidade de monitoramento do processo de progressiva realização do direito humano em questão. No entanto, os DCP que, uma vez ratificados e garantidos pelo Estado em questão, podem, em princípio, ser imediatamente gozados, devem estar constantemente protegidos. Já foi reconhecido que a implementação e realização dos DCP exige recursos, assim

7 Uma pesquisa na literatura anterior ao trabalho do Alto Comissariado para Direitos Humanos, revelou não haver uma abordagem conceitual relevante sendo seguida pelas diversas iniciativas que utilizavam indicadores quantitativos para desenvolver as avaliações dos direitos humanos. Assim, o ponto de partida foi delinear uma abordagem conceitual adequada para identificar tais indicadores. Ver, por exemplo, Malhotra e Fasel, “*Human Rights Quantitative Indicators: A Survey on Major Initiatives*” Artigo apresentada no seminário em Turku, Finlândia, disponível em <http://www.abo.fi/institut/imr/indicators/index.htm>

como tempo, para, por exemplo, construir instituições judiciais e executivas, e para delinear as diretrizes políticas, regulatórias e de cumprimento voltadas para a proteção desses direitos. Acima de tudo, uma vez organizado o sistema de proteção, este tem que funcionar com eficácia todo o tempo. Em outras palavras: para o monitoramento da realização dos DCP é igualmente importante a avaliação da condução do processo que garante a proteção desses direitos. Ademais, os princípios de universalidade, indivisibilidade, e interdependência dos direitos humanos incentivam a necessidade de haver uma abordagem comum na identificação de indicadores de direitos civis e políticos e de direitos econômicos, sociais, e culturais.⁸

Como conseqüência, uma possível resposta para a necessidade de desenvolver uma abordagem comum para a avaliação e o monitoramento da implementação dos DESC e dos DCP é, portanto, direcionar o foco para os correspondentes processos – processo de proteção ou processo de promoção – e os respectivos resultados gerados pelos processos em questão. Pode-se considerar, portanto, a relevância dos indicadores de processo como do direito em questão, assim como dos indicadores de resultado correspondentes, sem ser necessário identificá-los como direitos e resultados positivos ou negativos. Em geral, na realização dos direitos humanos, existe uma necessidade de identificar tanto o componente ‘negativo’ ou ‘violador’ como o componente ‘positivo’ ou ‘de promoção’.⁹ Assim, no caso dos DCP, pode-se reconhecer os aspectos negativos ou violatórios, mas também o conjunto de papéis voltados para a promoção desses direitos, relacionados com a criação de um judiciário bem estruturado; com a formulação de políticas e programas relevantes; com a criação de mecanismos regulatórios e também de mecanismos voltados para a garantia do cumprimento das normas; com campanhas de treinamento, educação e alerta, e com a proteção dos direitos que inicialmente podem ser usufruídos, uma vez que sejam ratificados e garantidos pelo Estado. Isso é

8 Esses princípios foram reafirmados na Conferência Mundiais de Direitos Humanos em Viena, 1993.

9 Ver por exemplo, Todd Landman, “*The Scope of Human Rights: From Background Concepts to Indicators*” (<http://www.abo.fi/institut/imr/indicators/index.htm>) artigo apresentado em um seminário em Turku, Finlândia e em outra localidade onde o autor falou sobre as dimensões negativas e positivas dos direitos humanos.

verdadeiro para o direito à vida, direito a um julgamento justo, ou o direito a participação. Similarmente, no caso dos DESC, é reconhecido o aspecto positivo ou de promoção das obrigações estatais em implementar tais direitos, mas é possível reconhecer também o papel do aspecto negativo ou violatório desses direitos, como por exemplo, o fato do Estado não poder atuar de forma discriminatória na implementação do direito à educação, à saúde, ou na geração de oportunidades de emprego.

Uma preocupação fundamental, no desenvolvimento das presentes diretrizes, é de que essas sejam capazes de refletir a complexidade inerente aos direitos humanos, particularmente no contexto de sua implementação, e, ao mesmo tempo, que sejam suficientemente operacionais para possibilitar a identificação dos indicadores quantitativos. É necessário medir o comprometimento daqueles ligados à promoção dos direitos humanos com as respectivas regras e padrões, os esforços realizados para tornar esse compromisso uma realidade e os resultados desses esforços ao longo do tempo e sua configuração em indicadores de resultados apropriados. De acordo com o objetivo proposto nessas diretrizes, foi realizada a escolha de se utilizar a configuração de indicadores *estruturais - de processo - de resultado*, refletindo a necessidade de captar o

Um assunto correlato é a extensão na qual o uso desses indicadores para cada direito humanos reflete a obrigação estatal de respeito, proteção, e satisfação dos direitos humanos

compromisso, os esforços e os resultados desenvolvidos respectivamente. Em outras palavras, identificando indicadores *estruturais - de processo - de resultado* para um respectivo direito, torna-se possível a avaliação gradual dos passos dados pelos Estados em efetivar suas obrigações relativas aos direitos humanos. O fundamento para

essas três categorias de indicadores e a lógica para a seleção de indicadores para cada categoria serão elaboradas ainda nesta parte.

Um assunto correlato é a extensão na qual o uso desses indicadores para cada direito humanos reflete a obrigação estatal de *respeito, proteção, e satisfação* dos direitos humanos¹⁰, se o uso dessa configuração, desagregando a narrativa presente no conteúdo normativo de um direito é melhor opção do que a identificação de indicadores para as três obrigações em relação a cada direito. Existem pelo menos duas boas razões para escolher as categorias citadas inicialmente para a formulação das diretrizes de elaboração de indicadores. *Primeiro*, essas são categorias de indicadores que já possuem um amplo uso no contexto de desenvolvimento de políticas, e provavelmente serão mais familiares para os realizadores/implementadores de políticas públicas e para os profissionais ligados ao desenvolvimento dos direitos humanos, que são, de certa forma, o foco principal desse trabalho. O uso de indicadores estruturais, de processo, e de resultado para a promoção e o monitoramento da implementação dos direitos humanos ajudarão a desmistificar a noção de direitos humanos, levar o discurso dos direitos humanos para além das discussões dos setores legais e judiciais, e também facilitar a presença dos princípios e normas de direitos humanos na realização de políticas e no desenvolvimento de sua implementação. *Em segundo lugar*, pode não ser sempre possível identificar um indicador quantitativo que reflita uma das três modalidades de obrigação. Frequentemente, um indicador baseado nas informações administrativas e estatísticas disponíveis, poderá refletir mais de um tipo de obrigação, o que pode não ser desejável se a intenção é construir uma abordagem estruturada, comum, e consistente para a elaboração de indicadores para todos os direitos, abarcando todos os tratados de direitos humanos. Tendo afirmado isto, na seleção de indicadores para cada componente de um direito humano específico, deve ser realizada a tentativa de incluir os

10 A obrigação de *respeitar, proteger e satisfazer os direitos humanos*, seguindo as diretrizes de Maastricht 1997, adotada inicialmente no contexto de implementação dos DESC foram reconhecidas como importantes para a realização dos DCP.

indicadores que reflitam exclusivamente e explicitamente as obrigações estatais de respeitar, proteger, ou satisfazer os direitos humanos. Ademais, uma combinação apropriada de indicadores estruturais, de processo, e de resultado. Particularmente os indicadores de processo podem ser identificados como uma forma de facilitar a avaliação da implementação das obrigações estatais.

Características das Diretrizes

Existem diversas características das diretrizes adotadas para a elaboração de indicadores para diferentes direitos humanos que tornam mais provável que estes sejam efetivos na garantia da implementação dos direitos humanos. Primeiramente, deve-se elaborar uma abordagem comum para o desenvolvimento de indicadores dos direitos civis e políticos e dos direitos econômicos, sociais e culturais, fortalecendo assim a noção de interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos. Em segundo lugar, as diretrizes devem traduzir de forma compreensível a narrativa presente no conteúdo normativo dos direitos humanos em forma de atributos característicos dentro da configuração de indicadores *estruturais, de processo, e de resultado*. Os indicadores identificados desenvolvem uma avaliação dos caminhos traçados pelo Estado em atender suas obrigações – desde o comprometimento com as normas internacionais de direitos humanos (indicadores *estruturais*) até os esforços realizados pelo principal responsável pelos direitos humanos, o Estado, para cumprir as obrigações decorrentes dessas normas (indicadores de *processo*), e sobre os resultados desses esforços a partir da perspectiva daqueles a quem pertencem esses direitos (indicadores de *resultado*).

Em terceiro lugar, as diretrizes desenvolvidas facilitam a identificação de indicadores contextualmente significativos para as normas de direitos humanos universalmente aceitas. Isso possibilita que potenciais usuários exerçam uma escolha informada sobre o tipo e o nível de desagregação que melhor reflete os requisitos e exigências contextuais para a implementação dos direitos humanos, ou de alguns atributos desses, enquanto reconhecem a totalidade das obrigações das normas de

direitos humanos. Em quarto lugar, as diretrizes estão focadas na exploração e no esgotamento do uso das informações usualmente disponíveis, particularmente de banco de dados objetivos, para o acompanhamento da implementação dos direitos humanos. Por fim e primordialmente a ‘linguagem de direitos’ que surgiu deste trabalho foi capaz de unir, no curso das consultas e testes limitados realizados para testar e validar as diretrizes criadas, um conjunto variado de atores internos. Incluídos nesta pesquisa estavam de instituições Nacionais de Direitos Humanos, formuladores de políticas públicas, e agências responsáveis pelos relatórios sobre os tratados ou com mandato para implementação de direitos específicos, agências nacionais de estatísticas responsáveis por coletar e difundir dados, organizações não-governamentais e a equipe da ONU dos diferentes países.

Identificando as características de um direito

Como ponto de partida para cada direito humano, a narrativa sobre a norma legal é traduzida para um número limitado de características determinantes que facilitam uma identificação estruturada dos indicadores apropriados para monitorar a implementação do respectivo direito. Realmente, a noção das características de um direito ajuda na concretização do conteúdo do direito e torna explícita a ligação entre os indicadores identificados para um direito e o conteúdo normativo de mesmo direito. Frequentemente, é possível perceber que a enumeração das características de uma norma em artigos relevantes e sua elaboração nos Comentários Gerais, é muito genérica e até mesmo lacunosa, não sendo adequada para o processo de identificação de indicadores. Selecionando as características de um direito, o processo de identificação de indicadores apropriados, ou conjuntos de indicadores, é facilitado quando se alcança a elaboração de uma categorização clara, concreta, e, talvez, mais ‘tangível’ para a simplificação da seleção de indicadores.

Para a maioria dos direitos humanos para os quais foram identificados indicadores¹¹, foi descoberto que em média, quatro características são suficientes para captar a essência do conteúdo legal desses direitos. Dessa forma, no caso do direito à vida, considerando primeiramente a Artigo 3 da DUDH, 6 do PIDCP, e o Comentário Geral número 6 do Comitê de Direitos Humanos, quatro características do direito à vida, 'privação arbitrária da vida', 'desaparecimento de indivíduos', 'saúde e nutrição', e 'pena de morte' foram identificados. Ademais, os artigos 10 a 12 do PIDESC, 5(b) e 5(e-iv) da Convenção Internacional Para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, art. 12 da Convenção Para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres, arts.1-16 da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, art. 6 da Convenção Sobre Direitos da Criança, art. 9 da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de sua Família e art. 10 da Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência também informam a seleção de características do direito à vida. Similarmente, no caso do direito à saúde, cinco características, 'saúde sexual e reprodutiva', mortalidade infantil e sistema de saúde', 'ambiente natural e do trabalho', 'prevenção, tratamento, e controle de doenças' e 'acesso a recursos relacionados à saúde e medicamentos essenciais', foram identificados. Essas características foram baseadas primordialmente na leitura do artigo 25 do DUDH, artigo 12 do PIDESC e no Comentário Geral número 14 do Comitê de DESC, Recomendação Geral número 24 do Comitê de Eliminação de Violência contra a Mulher, e nos Comentários Gerais números 3 e 4 do Comitê dos Direitos da Criança. Os artigos 6(1) do PIDCP, 5(e-iv) da

Convenção Internacional para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, 12 e 14(2-b) da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres, 24 da Convenção sobre Direitos da Criança, 28 e 43(e) da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de sua Família e 25 da Convenção Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência foram também úteis na identificação dessas características. Assim, os artigos relevantes da DUDH e os principais tratados internacionais de direitos humanos, assim como as elaborações nos citados Comentários Gerais dos comitês, foram utilizados para a leitura do conteúdo normativo dos 12 direitos humanos¹² para os quais foram enumerados os indicadores.

Indicadores Estruturais-de Processo-de Resultado

Tendo identificado as características de um direito, o próximo passo envolve a seleção daqueles indicadores que foram descritos como estruturais, de processo, ou de resultado. Optou-se pelo uso de indicadores estruturais, de processo, e de resultados para as diretrizes conceituadas adotadas por este trabalho, objetivou-se primeiramente a simplificação da seleção dos indicadores, encorajar o uso de informações contextualmente relevantes, facilitar uma abordagem mais compreensível, das características identificadas, e, talvez também minimizar o número de indicadores necessários para monitorar a realização das normas de direitos humanos em questão.

Indicadores estruturais refletem a ratificação e a adoção dos instrumentos legais, e a existência de mecanismos institucionais básicos considerados necessários para facilitar a realização de um direito humano. Eles refletem os compromissos ou a intenção de um Estado em adotar medidas para a realização do direito em questão. Indicadores estruturais têm que estar focados primordialmente na natureza das normas domésticas re-

11 Os direitos humanos para os quais já foram elaborados indicadores pelo Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU são, o direito à vida, o direito à liberdade e segurança, o direito a participar de assuntos públicos, o direito a não ser submetido a tratamentos ou punições degradantes, cruéis ou desumana, direito à liberdade de expressão e opinião, a um julgamento justo, direito a gozar do mais alto padrão de saúde mental e física possível, direito à alimentação adequada, à moradia adequada, direito à educação, à seguridade social, e o direito ao trabalho. Ver para tabela de indicadores o documento das Nações Unidas HRI/MC/2008/3 at <http://www.ohchr.org>

12 A escolha desses 12 direitos para os quais foram elaborados os indicadores foi baseada no fato de serem reconhecidos na DUDH, e na consideração de que esses direitos constituiriam importantes blocos para o desenvolvimento de uma lista ilustrativa de indicadores para facilitar a implementação e avaliação de obrigações específicas dos tratados.

levantantes para o direito observado – se elas incorporam os padrões internacionais – e nos mecanismos institucionais que promovem e protegem as referidas normas. Indicadores estruturais precisam também contemplar as diretrizes políticas e indicar estratégias do Estado que sejam relevantes para o direito. Isso é particularmente importante da perspectiva dos direitos humanos. Uma declaração da política nacional ‘é um instrumento que delinea os objetivos governamentais, diretrizes políticas, estratégias e/ou um plano concreto de ação para lidar com as questões referentes a determinado assunto. Enquanto disponibiliza uma indicação do compromisso do governo em lidar com o assunto em questão, pode também disponibilizar parâmetros relevantes para pressionar o governo por seus comportamentos comissivos ou omissivos referentes ao assunto. Ademais, uma declaração política e uma forma de traduzir as obrigações relativas aos direitos humanos de um Estado em um programa de ação que ajude na realização dos direitos humanos e seja capaz de ser implementado. Portanto, enquanto identifica-se indicadores estruturais para diferentes direitos e suas características, deve-se tentar realçar a importância das declarações políticas específicas sobre assuntos de relevância direta para os direitos humanos. Pode ser visto que diversos indicadores estruturais potenciais (ver tabelas) podem ser comum para todos os direitos humanos, e outros que são relevantes apenas para direitos específicos, ou ainda para uma característica de um direito humano.

Indicadores de processo relacionam os instrumentos de política estatal com marcos significativos que se conjugam em indicadores de resultado, que por sua vez podem ser relacionados mais diretamente com a realização dos direitos humanos. Instrumentos de política estatal referem-se a todas as medidas, incluindo programas públicos, e intervenções específicas que um Estado está disposto a realizar para tornar efetiva sua intenção/compromisso para alcançar resultados identificados com a realização de determinado direito humano. Através da definição dos indicadores de processo em termos de uma ‘relação de causa e efeito’ concreta, a responsabilidade de um Estado com suas obrigações pode ser melhor avaliada. Ao mesmo tempo, esses indicadores ajudam no monitoramento direto da satisfação progressiva de um direito ou de um processo

destinado a efetivar a proteção de um direito. Indicadores de processo são mais sensíveis a mudanças do que indicadores de resultado; são por isso melhores para capturar a progressiva realização de um direito, ou para refletir os esforços dos Estados para a proteção de um direito.

Duas considerações guiam a seleção e a formulação de indicadores de processo. A *primeira* é o dever de garantir que a articulação de indicadores de processo reflita a relação causal com os indicadores estruturais e de resultado. Assim, por exemplo, um indicador de processo do direito à saúde – ‘proporção de crianças freqüentadoras das escolas que são educadas sobre assuntos relacionados à saúde e a nutrição’ – é escolhido para que possa ser relacionado ao indicador estrutural correspondente, ‘Prazo da cobertura da política nacional voltada para a saúde e nutrição infantil’, assim como com o indicador de resultado – ‘proporção de crianças com menos de cinco anos abaixo do peso’.

A *segunda* consideração que se deve levar em conta para a construção de um indicador de processo e a necessidade de explicitar alguma medida de um esforço que esteja sendo implementado por aqueles responsáveis por implementar alguma obrigação. Dessa forma, indicadores como ‘proporção de pedidos de benefícios do seguro social revistos e concedidos no período relatado’ ou ‘proporção da população que ganhou acesso ao sistema sanitário no período relatado’ estão incluídos na categoria de indicadores de processo. Às vezes, isso significa a necessidade de reformulação de um indicador disponível e/ou a requisição de estimativas adicionais para as informações básicas fornecidas por determinado indicador.

Indicadores de resultado capturam realizações, individuais e coletivas, que refletem a medida da realização dos direitos humanos em um dado contexto. Não é apenas uma medida mais direta da realização de um direito humano, mas também reflete a importância de determinada medida para o gozo do direito. Como esses indicadores consolidam-se ao longo do tempo, o impacto de diversos processos em execução (que podem ser medidos por um ou mais indicadores de processo), um indicador de resultado é freqüentemente, um indicador que varia mais lentamente, menos sensível para captar mudanças do que

um indicador de processo.¹³ Por exemplo, indicadores de expectativa de vida ou de taxa de mortalidade, poderiam variar em função da imunização da população, da informação fornecida a população acerca da saúde pública, assim como disponibilidade e acesso dos indivíduos à nutrição adequada. E, portanto, é elucidativo observar ambos os indicadores de processo e de resultado, conforme variam respectivamente seu fluxo e oferta, com a advertência que freqüentemente mais de um indicador de processo pode ser responsável pelo mesmo resultado, e em outras situações, um mesmo processo pode exercer impacto sobre mais de um resultado.

É importante notar que indicadores de processo e de resultado podem não ser mutuamente excludentes. É possível que um indicador de processo, no caso de um direito humano, seja um indicador de resultado no contexto de outro direito. A preocupação chave deve ser que para cada direito, ou característica de um direito, é importante identificar pelo menos um indicador de resultado que possa ser relacionado diretamente a realização ou gozo do direito ou característica em questão. Os indicadores de processo são identificados de forma que reflitam os esforços implementados pelos responsáveis pela promoção dos direitos humanos em alcançar progresso na persecução do

13 Existem algumas similaridades entre os indicadores de processo e os de resultado provenientes do fato de que qualquer processo pode ser medido a partir dos custos direcionados para ele, ou alternativamente em termos dos produtos imediatos, e produtos provenientes do curso do processo. Portanto, um indicador de processo para a cobertura da imunização de crianças pode ser medido em termos dos recursos públicos ou gastos utilizados no programa de imunização, ou em termos da proporção de crianças abarcadas pelo programa. Nos termos da definição delineada nesta nota, ambos esses indicadores são indicadores de processo. Eles contribuem para a diminuição das taxas de mortalidade infantil, que é um indicador de processo, pois capta o impacto do programa de imunização durante um período de tempo e pode ser mais diretamente relacionado à realização da característica de mortalidade infantil e sistema de saúde do direito à saúde. É desejável que o indicadores de processo em termos do que o mesmo gera, do que em termos dos recursos gastos durante determinado processo. Isso decorre do fato de experiências em diversos países e suas regiões terem revelado que, a relação entre o gasto público e resultado real decorrente deste gasto não é monotônica. O resultado real é uma função dos recursos e outros fatores institucionais e não-institucionais que variam de lugar para lugar e, dessa forma, torna difícil interpretar indicadores relativos aos gastos públicos. Por exemplo, é possível que um gasto público menor pode produzir resultados melhores em determinada região em comparação com outra no mesmo país.

resultado correlato. Tendo dito isto, existe uma tentativa, na lista de indicadores ilustrativos, de utilizar uma abordagem consistente para a diferenciação de indicadores de processo e de resultado.

Indicadores para normas transversais de direitos humanos.

Os indicadores que abarcam as normas ou princípios transversais de direitos humanos não se relacionam necessariamente de forma exclusiva com a realização de um direito humano específico, são destinados a captar a extensão na qual o processo de implementação e realização dos direitos humanos é participativo, inclusivo, busca o empoderamento dos indivíduos, é não-discriminatório, e transparente.¹⁴ É importante perceber que não existe uma forma simples para representar essas normas e princípios, restando tal complexidade também na escolha dos indicadores. Para refletir a norma de *não-discriminação e equidade* na seleção de indicadores estruturais, de processo, e de resultado, um ponto inicial é a busca de dados desagregados nos campos abarcados pela proibição de discriminação, como por exemplo, discriminação sexual, contra deficientes, étnica, religiosa, linguística, social, ou regional. Por exemplo, se o indicador relativo à proporção de crianças matriculadas na escola primária, dado que o ensino primário deve ser fornecido gratuitamente, for desagregado por grupos étnicos, ou minorias religiosas de um país, seria possível captar alguns aspectos da discriminação enfrentada pelos grupos minoritários para o acesso a educação e o gozo de seu direito à educação no país estudado. Em alguns aspectos essa norma transversal, assim como algumas outras, pode ser tratada como um “direito procedimental” que exerce um papel na realização de um “direito substantivo” específico, e por isso é definido em

14 Ademais, dependendo do nível de desagregação dos indicadores, nacional, regional, ou local, diferentes indicadores podem ter que ser considerados para captar esses princípios. Tais indicadores podem também ser úteis em tratar as necessidades de desenvolvimento dos ativistas de direitos humanos para um projeto de indicadores de direitos humanos.

referência a este último direito.¹⁵ Portanto, o cumprimento da norma de não-discriminação no contexto do direito a educação, como um direito substantivo, pode ser medida utilizando-se um indicador como, por exemplo, a proporção de meninas, por faixa etária, matriculadas em escolas comparativamente ao número de meninos da mesma faixa etária. Similarmente, a proporção de ajuda legal requisitada/efetivada, se desagregada por grupo étnico ou minorias pode auxiliar a medição do princípio da não-discriminação e da equidade na implementação do princípio de remédios efetivos e garantias processuais. O fundamental, na análise da norma de não-discriminação e equidade, é que a ênfase esteja em formular indicadores que captem a natureza do acesso, e não apenas da disponibilidade, aos bens e serviços que permitem aos indivíduos gozar de seus direitos.

Da mesma forma, no caso do princípio de direitos humanos referente à *participação*, deve se buscar que os indicadores reflitam se os segmentos vulneráveis e marginalizados da população de um país foram incluídos no processo de seleção de indicadores utilizados no processo de formulação relatórios de um país, ou a extensão em que participaram na identificação de medidas que estão sendo tomadas por aqueles que possuem qualquer tipo de obrigação referente à população. Em um nível mais agregado, indicadores como o Coeficiente Gini, que reflete a distribuição de renda e gasto por família, para medir se o processo de desenvolvimento em determinado país estimula a participação, inclusão, e igualdade de distribuição foram utilizados. Indicadores referentes às taxas de população empregada, e nível escolar dos indivíduos, em geral, e de grupos específicos (por exemplo, mulheres e minorias) também auxiliam na avaliação da extensão em que o princípio do *empoderamento* está sendo respeitado e promovido por aqueles responsáveis por sua implementação. Finalmente, o primeiro passo para a implementação do princípio da *responsabilidade* já está sendo dado quando se traduz o conteúdo normativo de um direito para um

indicador quantitativo. A disponibilidade de informação sensível aos direitos humanos, sua organização e propagação através de mecanismos independentes utilizando-se procedimentos transparentes, reforça a responsabilidade. Ademais, identificando-se um indicador de processo como uma medida que liga um esforço estatal a uma 'ação política – posicionamento político' específica, intensifica-se através das diretrizes de controle sobre a responsabilidade estatal na implementação dos direitos humanos.

Preocupações metodológicas e relevância contextual dos indicadores

Para ser útil no monitoramento da implementação dos tratados de direitos humanos, os indicadores quantitativos devem ser definidos de forma explícita e precisa, baseados em uma metodologia eficiente de coleta, processo e disseminação de dados, e deve estar disponível regularmente. Os principais problemas metodológicos estão relacionados com as fontes dos dados, com os mecanismos de geração de dados e com os critérios para a seleção de indicadores. Existe também o problema de adaptação das diretrizes para suportar indicadores de relevância contextual.

Fontes e mecanismos de geração de dados

Com ao objetivo de minimizar o esgotamento dos dados e reconhecer o limite da capacidade dos sistemas de dados e estatísticas no nível nacional, as diretrizes focam-se em explorar e esgotar o uso das informações comumente disponíveis para a promoção e monitoramento da implementação dos direitos humanos. Nesse contexto, em duas fontes de dados complementares, *estatísticas socioeconômicas e administrativas em geral e estatísticas baseadas em eventos violatórios de direitos humanos. Estatísticas socioeconômicas*¹⁶ se relacionam com informações quantitativas compiladas e disseminadas pelo Estado, através de seus arquivos administrativos e pesquisas estatísticas, geralmente em colaboração com as agências

15 Direitos substantivos possuem um conteúdo relativamente claro e podem também ter um nível progressivo realização como, por exemplo, o direito à educação ou o direito à vida. Direitos de cunho processual, como o direito à não ser discriminado, ou o direito à remédios jurídicos eficazes são essenciais para a realização dos direitos substantivos, e podem ser mais facilmente definíveis dentro do contexto dos direitos substantivos.

16 Ver para detalhes deste assunto em Malhotra and Fasel *ibid* (nota-de-rodapé). Neste artigo outros dois mecanismos de geração de dados foram definidos, pesquisas domésticas e de opinião, e dados baseados em avaliação de especialistas.

nacionais de estatística e sob as diretrizes estipuladas por organizações internacionais especializadas. Para o sistema da ONU de monitoramento de tratados, essa categoria de indicadores tem relevante papel, dado o compromisso dos Estados, como partes dos instrumentos internacionais de direitos humanos, de relatar sua obediência aos tratados, e pelo fato de esses dados ser baseado nos arquivos das autoridades administrativas, responsáveis pelo cumprimento dos direitos, ao nível de sua ligação com a população, que devem usufruir desses mesmos direitos. *Estatísticas socioeconômicas* não informam apenas sobre fatos ligados aos direitos econômicos, sociais e culturais, mas também sobre aspectos relacionados aos direitos civis e políticos, como por exemplo, assuntos relacionados à administração da justiça, e o respeito às leis (ex. utilização da pena de morte, população encarcerada, e incidência de crimes violentos). O uso de metodologia padronizada para a coleta de informação, seja por operações de censo, pesquisas domésticas, ou por sistemas de registro civil, e usualmente com alto nível de precisão e validade, constrói indicadores baseados em uma metodologia essencial para torná-los mais transparentes e confiáveis para o monitoramento dos direitos humanos.

Dados baseados em eventos consistem majoritariamente em dados provenientes de casos de violações de direitos humanos reportados ou alegados, identificação de vítimas ou dos violadores. Indicadores como os de privação arbitrária da vida, desaparecimentos forçados ou involuntários, detenção arbitrária e tortura, são usualmente reportados por ONG's e são ou podem ser processados de forma oficial, por instituições nacionais de Direitos Humanos, e por Procedimentos Especiais das Nações Unidas. Em geral, esses dados podem subestimar a incidência de violações, e podem até impedir comparações válidas ao longo do tempo, ou entre diversas regiões, ainda assim podem fornecer informações sobre a avaliação do cumprimento dos tratados em determinado país.¹⁷ Apesar de tentativas recentes terem mostrado que esse método pode também ser apli-

17 Problemas relacionados a superestimação também são possíveis. Em geral, seria desejável ter indicações sobre as margens de erros ou nível de confiança específicos para esses dados, para facilitar seu uso como indicadores válidos e confiáveis.

cado no monitoramento dos direitos econômicos, sociais e culturais, ele tem sido principalmente efetivos no dos monitoramento direitos civis e políticos.

Crítérios para a seleção dos indicadores quantitativos

A consideração mais importante para a adoção de uma metodologia de identificação e construção de indicadores de direitos humanos, assim como qualquer outro grupo de indicadores, é sua relevância e efetividade em alcançar os objetivos para os quais foram elaborados. A maioria dos outros requisitos metodológicos são conseqüências dessa consideração. No contexto do trabalho desenvolvido pelos comitês da ONU para o monitoramento da implementação dos direitos humanos, indicadores quantitativos devem ser: relevantes, válidos e confiáveis; simples, atuais e reduzidos em número; baseados em informações objetivas¹⁸ e em mecanismos para geração de dados;¹⁹ adaptados para comparações temporais e espaciais e de acordo com padrões internacionais relevantes para estatísticas; adaptáveis para desagregação em relação a sexo, idade e outros segmentos vulneráveis ou marginalizados da população. A produção de qualquer dado estatístico tem conseqüências para o direito à privacidade questões relacionadas à proteção de dados e confidencialidade, e podem por isso requerer padrões legais e institucionais específicos.²⁰ Para o contexto dessas diretrizes e para o trabalho desenvolvido pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos voltado à identificação de indicadores ilustrativos de diferentes direitos, essas considerações metodológicas para a seleção de indicadores podem ser observadas

18 O conteúdo informativo dos indicadores devem constar de objetos, fatos, ou eventos, que podem, em princípio, ser diretamente observados ou verificados (por exemplo, peso das crianças, número de acidentes e nacionalidade das vítimas), ao contrário de indicadores baseados em percepções, opiniões, avaliações, ou julgamentos feitos por especialistas ou indivíduos.

19 Indicadores devem ser produzidos e disseminados de forma independente, imparcial, e transparente e baseados em metodologia, e procedimentos seguros.

20 Ver <http://unstats.un.org/unsd/goodprac/bpabout.asp>, por exemplo, os dez princípios para Estatísticas Oficiais das Nações Unidas.

através da preparação de uma lista individual específica de cada indicador incluído na lista ilustrativa.²¹

Relevância contextual dos indicadores

A relevância contextual dos indicadores é consideração chave para a aceitabilidade do uso da aplicação de indicadores entre seus potenciais usuários. Países e regiões dentro dos países diferem em nível de desenvolvimento e realização dos direitos humanos. Essas diferenças estão refletidas na natureza das instituições, nas políticas e prioridades dos Estados. Assim, pode não ser possível desenvolver um conjunto de indicadores universais para a avaliação da realização dos direitos humanos. Tendo dito isto, também é verdade que determinados indicadores de direitos humanos, por exemplo, aqueles que medem a realização de alguns direitos civis e políticos, podem ser relevantes em diversos países e suas regiões, enquanto outros que medem a realização de direitos econômicos, sociais, e culturais, como o direito à saúde ou à moradia adequada, podem ter que ser adaptados para serem relevantes para diferentes países. Mas mesmo no último caso, seria relevante monitorar o conteúdo mínimo desses direitos de forma universal. Portanto, no desenvolvimento de um conjunto de indicadores de direitos humanos, há a necessidade de atingir um equilíbrio entre indicadores de relevância universal, e indicadores específicos para determinados contextos, sendo ambos esses conjuntos necessários.

III. Monitoramento baseado em direitos

O monitoramento baseado em direitos não se encontra divorciado de outras abordagens de monitoramento existentes, como aquelas desenvolvidas por agências administrativas no nível nacional e regional para monitorar, por exemplo, a produção agrícola e a segurança alimentar, a administração da justiça, ou ainda o nível de resultado e o impacto de determinados projetos. Porém, o monitoramento baseado em direitos necessita um desenho institu-

cional específico para a coleta de informações, e o foco em dados específicos que refletem a realização dos direitos humanos no que tange aos grupos mais vulneráveis e minoritários de uma população. Em certo nível, isso pode ser visto como um paradoxo, pois os direitos humanos são universais e inalienáveis. No entanto, esse foco em um subgrupo de uma população não está em conflito com a realização universal dos direitos humanos. Uma mudança no foco, das médias nacionais para a condição de grupos vulneráveis, e idealmente chegando ao nível individual, permite uma avaliação da extensão da discriminação, ou da lacuna no respeito à igualdade, ou ainda a violação destes direitos – preocupação principal no monitoramento da realização dos direitos humanos. Isso não significa, no entanto, que o monitoramento baseado em direitos consiste apenas na desagregação de informações e indicadores. Não há dúvidas que a desagregação de informações e dados, especialmente por grupos populacionais vulneráveis e minoritários e por região, é um importante elemento no desenvolvimento do monitoramento baseado em direitos. É, no entanto, igualmente importante, identificar e conceber indicadores de direitos humanos apropriados – quantitativos e qualitativos – para as características, ou conteúdos principais de um direito e metodologias com credibilidade para a coleta das informações necessárias, assunto que foi o foco da análise da seção anterior. Primordialmente, um monitoramento baseado em direitos exige um conjunto de indicadores apropriados como ferramenta para facilitar uma avaliação válida da realização dos direitos humanos.

Um monitoramento baseado em direitos, frequentemente, complementa um sistema de monitoramento já existente, trazendo uma perspectiva voltada para os direitos humanos através do reconhecimento dos diversos atores internos – os agentes estatais e os titulares de direitos - e do tipo de informação particularmente útil para cada um deles. Isso envolve uma distinção entre instituições responsáveis pela implantação de programa e pelo fornecimento de informações sobre o progresso em alcançar suas obrigações no que tange a realização de direitos humanos, e instituições que representam mecanismos de monitoramento independentes. Por exemplo, no caso de um sistema de monitoramento para o direito à alimentação, o Ministério da Agricultura/Saúde e Bem Es-

21 Ver para exemplos de lista individual específica das Nações Unidas: HRI/MC/2008/3.

tar Familiar, de um lado e uma Instituição Nacional de Direitos Humanos independente do outro, podem ter papéis distintos porém complementares para o monitoramento da realização do direito à alimentação. Para desenvolver um sistema de monitoramento baseado em direitos é necessário que a abordagem para a identificação das instituições, suas responsabilidades e seus métodos para a coleta de informações estejam permeados pelos princípios da *participação, transparência, e responsabilidade*. Primordialmente, é essencial que o processo seja determinado e implementado por país, e seja suficientemente descentralizado, assim como, inclusivo dos diversos atores internos, sendo capaz de refletir suas diferentes necessidades. Somente dessa forma a informação utilizada para o monitoramento dos direitos humanos pode resultar no empoderamento dos indivíduos e contribuir para a realização de seus direitos.

Construindo sistemas de monitoramento baseado em direitos

Para construir um sistema de monitoramento baseado em direitos a nível nacional, ou fortalecer um mecanismo já existente para o monitoramento de um direito humano específico, é necessário identificar, entre outros, os seguintes passos ou princípios. Esses passos podem auxiliar a construção da estrutura institucional necessária para o monitoramento e a identificar as lacunas que necessitem ser avaliadas para o melhoramento da implementação dos direitos humanos.

(i) Identificação de atores internos para o monitoramento

Como primeiro passo, é necessário identificar os diversos atores nacionais, institucionais e não institucionais, que contribuam para o processo de monitoramento, seja como provedores de informações, ou como intérpretes independentes das informações disponíveis, ou como usuários dessas informações para a articulação de suas demandas e para o monitoramento da realização dos direitos humanos. Isso pode envolver, entre outros, as agências administrativas, incluindo os ministérios ligados aos assuntos que estejam em questão, a Instituição Nacional de Direitos

Humanos, organizações relevantes da sociedade civil engajadas no monitoramento dos direitos humanos, grupos de consumidores, outros grupos sociais, incluindo comitês parlamentares, e demandantes em geral.

(ii) Facilidade de um mecanismo de monitoramento nacional

Como segundo passo, será necessário unir os diferentes atores internos ligados ao monitoramento em um processo participativo, onde suas competências e perspectivas respectivas, baseadas em objetivos complementares (como o foco em diferentes aspectos de um direito) e métodos de coleta de informação, possibilite a formação de um colegiado para o monitoramento dos direitos humanos. Um importante elemento desse colegiado seria a identificação de uma instituição independente que lidere a interpretação da informação disponível através de uma perspectiva de direitos humanos e talvez também coordenar a avaliação de outros parceiros. Essa instituição que assumiria a liderança poderia ser a Instituição Nacional de Direitos Humanos ou uma ONG de direitos humanos.

(iii) Identificação dos grupos vulneráveis mais importantes

É possível identificar diferentes segmentos dos grupos componentes da população como vulneráveis, em relação a diferentes características ou atributos do conteúdo essencial dos direitos humanos. Por exemplo, considerando o direito à alimentação adequada, em alguns casos crianças podem estar mais predispostas a possuir uma dieta inadequada ou serem subnutridas, enquanto a população trabalhadora ou imigrante pode ser mais vulnerável em relação à segurança alimentar ou proteção ao consumidor. Em cada país, é desejável que se avalie os grupos vulneráveis ou marginalizados mais importantes em cada segmento populacional e por região. O processo de identificação desses grupos, com a utilização de critérios apropriados, deve estar baseado nos princípios de direitos humanos de *participação e transparência*, permitindo que ocorra a auto seleção a ser realizada por alguns, se necessária. Isso desviaria o foco do sistema de monitoramento para grupos

usualmente excluídos, e ao mesmo tempo, ajudaria no acesso a informações desagregadas exigidas para a formulação de determinados indicadores.

(iv) Indicadores de não-discriminação e acessibilidade

Dado que os direitos humanos são universais e inalienáveis, é imperativo dentro do contexto de construção do monitoramento baseado em direitos, que seja dada atenção especial para dados e indicadores que captem a extensão em que a discriminação de indivíduos e grupos populacionais influencia no nível de realização de seus direitos humanos. Assim, a noção de 'acessibilidade', ao contrário de 'disponibilidade', tem um importância particular para o quadro dos direitos humanos e para o contexto do monitoramento com base em direitos. Não é suficiente, por exemplo, assegurar a disponibilidade de determinados bens e serviços que correspondem à realização de um direito humano, sem assegurar a acessibilidade de todos os indivíduos aos mesmos. Somente assim se implementam os princípios de não discriminação e equidade.²² Dessa forma, ao desenvolver um monitoramento baseado em direitos, avaliação dos direitos humanos é necessário identificar informações relevantes sobre discriminação, e compatibilizar os mecanismos de geração de dados para a coleta, compilação, e apresentação dessas informações em indicadores apropriados.

(v) Desenvolvimento de capacidades para coleta e desagregação de dados

Ao construir um sistema de monitoramento baseado em direitos, é necessário possuir capacidades institucionais específicas e metodologias apropriadas para a coleta e análise das informações e dados. Para o monitoramento dos direitos humanos as informações podem ser baseadas em fontes e métodos de coleta diversos. Pode incluir dados baseados em eventos; dados socioeconômicos e administrativos; pesquisas domésticas e pesquisas

de opinião; e informações baseadas em julgamentos oficiais. Cada uma dessas fontes pode requerer metodologias específicas para a coleta e análise de informações. Ademais, é necessário coletar dados desagregados por sexo, faixa etária, regiões (incluindo área rural e urbana) e se possível relacionada a outros grupos demográficos incluindo desagregação racial, étnica, ou religiosa, minorias, refugiados, e imigrantes. Ao desenvolver um sistema de monitoramento baseado em direitos é necessário avaliar as lacunas na capacidade disponível de fornecimento de dados relevantes, e identificar as formas de superar tais lacunas.

(vi) Periodicidade de relatórios, publicação, acesso a informações e acompanhamento

Partindo do pressuposto que a realização dos direitos humanos não é um evento único e instantâneo, e que tanto a proteção, como a promoção dos direitos humanos, devem ser continuamente perseguidas, é necessário que a existência de dados e informações para o monitoramento dos mesmos possua uma regularidade periódica ou que seja pelo menos possível acesso a essas informações em diferentes momentos ao longo do tempo. Isso facilitaria o monitoramento de uma realização progressiva de um direito e do índice de violação deste direito ao longo do tempo. Um mecanismo de monitoramento baseado em direitos exige também que todos atores internos, em particular os demandantes, possuam informações sobre a realização dos direitos. Para que isso seja possível, é necessário que sejam desenvolvidas diretrizes, com uma agenda de publicação e disseminação de informações relevantes. Como um acompanhamento do processo de monitoramento, são necessárias diretrizes que possibilitem o uso das informações disponíveis com uma ferramenta para a promoção dos direitos humanos – para proporcionar o conhecimento acerca de direitos e deveres, auxiliar a articulação de demandas pelos portadores dos direitos e contribuir para o monitoramento do progresso do cumprimento das obrigações pelos responsáveis pela efetivação dos direitos humanos.

Concluindo, esse artigo tenta resumir os principais elementos das diretrizes conceituais e metodologias desenvolvidas pelo autor para os trabalhos do Alto

²² A noção de acessibilidade possui dimensões como o acesso físico e econômico que podem necessitar de monitoramento.

Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos durante os últimos três anos para a identificação de indicadores voltados para a promoção e o monitoramento da implementação dos direitos humanos. Houve um processo de consulta estruturado, envolvendo diversos especialistas e indivíduos envolvidos com a promoção dos direitos humanos nos níveis nacionais e internacional que auxiliaram na construção deste trabalho. O esforço contribuiu para construir um certo consenso acerca da abordagem para lidar com o desenvolvimento de indicadores para a contínua implementação dos direitos humanos. Enquanto este é ainda um trabalho em desenvolvimento e terá que ser constantemente alterado e validado antes de poder ser utilizado apropriadamente, tem o potencial de atender a diversas demandas ainda sem respostas, no que tange as ferramentas e métodos, dos atores internos no nível nacional e internacional. Existe aqui uma forte exigência, particularmente em relação aos financiadores, ao Alto Comissariado para Direitos Humanos da ONU, e aos comitês da ONU que iniciaram esse trabalho, para promover uma base adequada para concluí-lo de forma lógica e coerente. Mais especificamente, existe uma necessidade de desenvolver recursos materiais, incluindo manuais do usuário, e outras caixas de ferramentas, para tornar esse trabalho mais acessível para usuários em potencial. Existe espaço também, no contexto desse trabalho, para o compartilhamento de experiências, práticas e recursos entre países e regiões para auxiliar na documentação e disseminação de melhores práticas para o avanço na implementação dos direitos humanos. Ademais, pode haver também a necessidade de desenvolver uma abordagem descentralizada para a realização de pesquisas domésticas e desenvolvimento de recursos no nível regional e nacional com o objetivo de estimular o desenvolvimento contextualizado de recursos para um preparo efetivo dos atores internos locais engajados com a implementação dos direitos humanos.



Apontamentos sobre a criação de um Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos

Marco Antonio Carvalho Natalino

Cientista Social. Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Coordenador da área de Direitos Humanos e Cidadania - Diretoria de Estudos e Políticas Sociais/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Agradeço a Helder Ferreira, pesquisador do Ipea, pelos comentários e sugestões ao texto.

Há pelo menos duas décadas que a sociedade internacional observa um crescente interesse pela utilização de indicadores outros, que não meramente econômicos, para o acompanhamento, a avaliação, a comparação ou a mera descrição do desenvolvimento humano observado em dada região ou conjunto de regiões do globo. Esse interesse, potencializado pelas novas ferramentas informacionais e pela maior abertura e interesse dos Estados e da sociedade civil na coleta de informações sociais, teve como um grande marco a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), divulgado pela primeira vez em 1990. Por meio dele, abriu-se uma possibilidade - vislumbrada por estatísticos, economistas e cientistas sociais, apoiada por estudiosos em geral e finalmente popularizada pelos meios de comunicação de massa - de medir e comparar o nível de desenvolvimento e a qualidade de vida em um país com o uso de informações sintéticas que não apenas a renda dos seus habitantes.

O sucesso do IDH na substituição da renda per capita como índice de fácil compreensão para a comparação

entre os diversos países do globo, bem como para o monitoramento do progresso anual de uma dada nação, gerou uma onda de criação de novas propostas de agregação de indicadores. Junto com as novas propostas e com a popularização midiática do IDH (que em última instância era o objetivo de seus criadores¹) surgiu um grande “fetiche” por indicadores sociais, que passaram a ser usados fora de contexto (ver Januzzi, 2005), em especial nos campos jornalístico e político. Um bom exemplo desse fenômeno é o uso indiscriminado do IDH municipal como critério para seleção de municípios prioritários para a implantação de uma determinada política pública ou para a transferência

¹ Cabe registrar as palavras de Amartya Sen sobre sua resistência inicial ao IDH. O economista indiano julgava, com razão, que o IDH era por demais simplista e dado a distorções, sendo preferível a criação de relatórios com o uso de indicadores mais complexos e sensíveis. Entretanto, foi convencido da importância da proposta da ONU quando percebeu que, apesar de seus problemas, o IDH era superior ao PIB na medição do desenvolvimento humano, e que a simplicidade do índice permitiria uma aproximação do público em geral com indicadores sociais mais complexos também inseridos no relatório anual do IDH. Como disse, “a hegemonia do PIB não seria quebrada por nenhum conjunto de tabelas”.

de recursos em geral. Como resultado, municípios com elevado número de pessoas excluídas socialmente, mas com bons indicadores médios, não são priorizados. Ainda pior, por vezes os indicadores presentes no IDH não possuem qualquer relação com o problema social que busca ser solucionado pela política pública.

Não obstante, o IDH mantém sua importância e garante sua perenidade, apesar do freqüente mal-uso. Antes de ser um simples artifício matemático de agregação de dados sem qualquer relação teoricamente estabelecida, o IDH é baseado num conceito (desenvolvimento humano) e em atributos (acesso a bens, vida saudável, acesso ao conhecimento) que objetivam operacionalizá-lo². A partir disso, estabeleceram-se indicadores (analfabetismo, expectativa de vida, renda per capita PPP) que buscam transformar em números o conceito de desenvolvimento humano. Com base no mesmo conceito, os relatórios anuais do desenvolvimento humano publicados pelo PNUD aprofundam a questão com diversas tabelas e análises, além do destaque especial a algum tema por relatório (acesso à água, pobreza extrema, etc.)³. Com base nessa experiência, parece-nos que qualquer relatório, indicador ou sistema de indicadores que não pretenda entrar no extenso rol de virtuosismos matemáticos com pouca aplicação prática que preenchem artigos, notas técnicas e teses acadêmicas mundo afora - ou seja, qualquer sistema de indicadores que vise à perenidade e à utilidade - deve partir de uma estreita relação entre sólida base teórica, competente operacionalização por meio de dados passíveis de serem ob-

tidos com regularidade⁴, e uma estratégia de produção de relatórios analíticos que aprofundem os dados obtidos.

Dentro dessa perspectiva, o presente artigo visa discutir as possibilidades de criação de um sistema de indicadores em direitos humanos, apontando as potencialidades, os desafios e os riscos conectados a tal empreendimento. Partindo de uma discussão sobre algumas diferenças dos indicadores em direitos humanos frente aos indicadores sociais, o texto argumenta em favor da existência de uma base ético-epistemológica e institucional suficientemente sólida sobre o tema dos direitos humanos que suscita a possibilidade e a necessidade de um sistema de indicadores para a área. Em seguida, a partir do método de trabalho desenvolvido pelo consultor especial do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) Rajeev Malhotra sobre o tema em discussão, algumas especificidades do caso brasileiro são analisadas e aponta-se para os riscos da construção de um sistema de indicadores que não observe criticamente o contexto internacional em que a demanda por informações sistemáticas se insere. Por último, visando subsidiar a construção de uma política pública nacional para o tema, o texto apresenta alguns princípios normativos, conceituais e metodológicos que auxiliariam na construção de um sistema de indicadores ao mesmo tempo relevante para os diversos *stakeholders*, conceitualmente embasado, com elevado grau de fidedignidade, confiança e transparência metodológica, e congruente com a *episteme* dos direitos humanos.

Apontamentos para um Sistema de Indicadores em Direitos Humanos

É importante ressaltar a necessária diferenciação entre indicadores de direitos humanos e indicadores sociais. Sob o risco de se ver englobado como mais um grupo ou recorte dentro do grande mundo dos indicadores sociais, os indicadores de direitos humanos devem se pautar

2 É certo que não há consenso entre os especialistas sobre a utilidade heurística de um conceito tão amplo como "desenvolvimento humano", muito menos sobre a possibilidade de abarcá-lo por meio das dimensões propostas. Entretanto, é exatamente essa clareza de definição, com suficiente honestidade intelectual, que permite a elaboração da crítica e do debate sobre o IDH, ao contrário de outros indicadores sintéticos cujas bases conceituais se mostram menos claras. As principais críticas ao IDH são em geral uma crítica da sua utilização indevida como indicador de fenômenos que de fato ele não mede, do que do indicador em si.

3 O relatório de 2000 trata da relação entre desenvolvimento humano e direitos humanos, relação esta bem estabelecida na comunidade internacional desde, pelo menos, a Conferência de Viena de 1993 (ver Alves, 1994).

4 Essa "competente operacionalização" implica, claramente, não só a regularidade na obtenção dos dados e a relevância desses para a compreensão e mensuração do fenômeno em tela; implica também a obtenção de dados por meio de instituições com credibilidade e técnicas que garantam fidedignidade e comparabilidade internacional.

sempre, desde o princípio, pela *episteme* e pelo *ethos* que são específicos a esse campo.

O **primeiro ponto** é evidenciar que a diferença não se encontra no indicador ou no dado a ser utilizado, mas antes na *rationale* que leva à escolha de determinado indicador, bem como na base epistemológica e ética que deve basear a leitura e a análise do dado. Nesse sentido, é importante ressaltar a constituição dos direitos humanos como *direito* instituído e reconhecido. É com base nos direitos que emanam da Declaração Universal dos Direitos Humanos e das demais normativas internacionais afetadas ao campo, bem como nas leis nacionais (sobretudo a Constituição) que se devem selecionar as informações pertinentes. Igualmente, é com base nesse *corpus* normativo que se deve analisar, interpretar e comentar os dados.

Exemplificando, um indicador comum é a média *per capita* de consumo de calorias em um determinado país. Esse indicador pode e deve ser também utilizado como indicador em direitos humanos. Mas, sobre a ótica do direito à alimentação, antes de se perguntar a média de consumo de uma dada população, cabe perguntar quantos seres humanos daquele grupo não tem o seu direito à alimentação respeitado. Nessa ótica, seria mais relevante determinar, com base no conhecimento nutricional disponível, um valor mínimo e determinar quantas pessoas estão abaixo dessa linha. A mesma linha de raciocínio pode ser estendida a outras esferas dos direitos humanos, como o direito à educação, caso no qual, dentro da perspectiva aqui proposta, caberia menos questionar a taxa média de escolaridade da população do que a porcentagem da população que tem seu direito à educação violado por não ter tido a oportuni-

dade de completar a educação básica, por exemplo. Assim, a elaboração de indicadores em direitos humanos devem ser guiados, via de regra, pela lógica do direito garantido *versus* direito violado - sempre estabelecendo parâmetros os mais claros possíveis para a definição da violação.

Porém, para os direitos humanos, a questão é ainda mais complexa; retomando o exemplo acima, o direito à alimentação é direito à alimentação suficiente, segura e nutritiva. Conseqüentemente, cabe questionar e criar indicadores também para monitorar eventuais épocas de consumo abaixo do limiar (devido à seca, por exemplo), que podem indicar insegurança alimentar, bem como a qualidade nutricional da alimentação da população. Também, dentro de uma ótica de especificação⁵ dos direitos humanos, os indicadores nacionais que nos permitem conhecer o acesso ao direito à alimentação da população devem ser desagregados conforme critérios regionais, etários, de gênero, de raça e de etnia, buscando assim observar possíveis discriminações contra segmentos populacionais desempoderados.

No Brasil, essa desagregação se mostra ainda mais fundamental que em outros países. Isso porque, no âmbito geral, o país observou melhora nos indicadores sociais nas últimas décadas. Entretanto, essas boas médias, que incluem enganosamente o Brasil dentre as nações de alto desenvolvimento humano, mascaram profundas desigualdades, seja por clivagens regionais, por ações discriminatórias ou por idade (ver quadro 1), que geram situações de vulnerabilidade à violação dos direitos. Ao mesmo tempo, desde a promulgação da Constituição de 1988, o país vem ratificando os principais tratados internacionais de defesa dos direitos humanos, no âmbito das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos. Levando-se em conta essa análise, é possível afirmar que o problema no país não é de reconhecimento legal, e sim de garantia e

No Brasil, essa desagregação se mostra ainda mais fundamental que em outros países. Isso porque, no âmbito geral, o país observou melhora nos indicadores sociais nas últimas décadas

5 Para Bobbio (1992, p. 58-59), a *especificação* representa o quarto movimento da implementação dos direitos humanos, que se inicia com a sua positivação num sistema jurídico nacional, avança pela sua generalização – igualdade e não-discriminação – e segue pela internacionalização, cujo marco é a Declaração Universal de 1948. Nesse processo, a especificação significa uma determinação mais clara de quais são os sujeitos concretos titulares de direitos, indo além da abstração que é o homem universal iluminista, tendo em conta as especificidades da mulher, da criança, do idoso, dos deficientes, etc.



promoção desigual dos direitos. Um sistema nacional de indicadores em direitos humanos deve, então, permitir avaliar a situação no país do usufruto desses direitos, focando nas diferenças internas e objetivando a identificação de vulnerabilidades, como subsídio para a elaboração de diagnósticos acurados sobre essas populações.

O **segundo ponto** fundamental para a concepção de um sistema de indicadores de direitos humanos é então apropriar-se dessa lógica da especificação. Com base nisso, podemos separar os recortes das populações específicas, conforme se observa no quadro 1, em três tipos: espacialização, discriminações e faixas etárias vulneráveis.

Um sistema nacional de indicadores em direitos humanos deve, então, permitir avaliar a situação no país do usufruto desses direitos, focando nas diferenças internas e objetivando a identificação de vulnerabilidades

Quadro 1: Especificação de populações vulneráveis

ESPACIALIZAÇÃO	IDADES VULNERÁVEIS	GRUPOS DISCRIMINADOS
Estados	Primeira Infância (0 a 6)	Negros
Municípios	Crianças (0 a 12)	Mulheres
Macrorregiões	Adolescentes (12 a 18)	Indígenas
Mesorregiões	Jovens (15 a 29)	Pessoas com Deficiência
Microrregiões	Idosos (60 +)	População LGBT
Bairros	Superidosos (80+)	
Rural x Urbano		
Terras tradicionais		
Migrações		

No que se refere à espacialização, além das tradicionais desagregações por macrorregiões, estados e municípios, que já permitem um primeiro aprofundamento nas realidades locais e são em geral bastante utilizadas em análises de indicadores sociais, é desejável que, a depender da temática e do contexto, sejam realizadas análises micro e mesorregionais - categorias geográficas cujas possibilidades analíticas são subaproveitadas no Brasil. Também, as categorias de aglomeração urbana e concentrado urbano (Ipea, Unicamp & IBGE, 1999) podem ser exploradas; Uma das vantagens dessas classificações geográficas é a possibilidade de evidenciarmos vulnerabilidades específicas de uma parte de um estado (sendo a mesorregião do Vale do Jequitinhonha em Minas Gerais talvez o melhor exemplo disso). Outra vantagem é que, ao não possuírem corres-

pondência nas unidades políticas da federação – ao contrário de estados e municípios – essas categorias permitem análises mais “livres” de pressões por parte dos governos, sempre muito ciosos dos efeitos possivelmente destrutivos dos *rankings* sobre a imagem de sua administração perante a opinião pública.

Já no âmbito municipal é importante que sejam observadas realidades de bairros ou áreas especialmente vulneráveis, que podem se ocultar dentro de indicadores municipais amplamente favoráveis. Essa questão é especialmente importante quando tratamos de grandes municípios. Além disso, há outros temas relacionados à espacialidade que merecem destaque: a divisão rural e urbano; as terras tradicionais, como as de indígenas e quilombolas (cujas especificidades são intimamente relacionadas,



mas de forma alguma idênticas, às especificidades desses grupos sociais em si); e as migrações, seja entre regiões, sejam as migrações pendulares⁶ que freqüentemente ocultam desigualdades no acesso a direitos dentro de uma região metropolitana.

Quanto às idades vulneráveis, é fundamental perceber como cada faixa etária possui suas próprias vulnerabilidades: no Brasil, a relação entre infância e pobreza é bastante preocupante, como demonstram os relatórios anuais da Unicef, bem como entre juventude, desemprego e vitimização letal (ver Abraão e Aquino, 2008). Já os idosos, além dos tradicionais problemas relacionados à maior vulnerabilidade frente à qualidade da saúde pública, sofrem também problemas relacionados à mobilidade urbana. Ainda, ressalta-se a necessidade de, a depender do tema, realizar recortes populacionais diferentes, entre os quais se destacam as especificidades da primeira infância e dos chamados “superidosos”. Também é útil a divisão da juventude em “jovens adolescentes” (15 a 17 anos), “jovens jovens” (18 a 24 anos) e “jovens adultos” (25 a 29 anos) no que se refere a indicadores de trabalho, educação e violência.

Com relação às discriminações, um fato importante a ser levado em conta é a não-equivalência entre cada uma das diferentes discriminações. Por vezes um discurso apressado de defesa dos grupos socialmente discrimina-

6 Migrações pendulares são fluxos populacionais sem caráter permanente, como o deslocamento diário do morador de uma “cidade-dormitório” para o município onde trabalha.

No Brasil, a relação entre infância e pobreza é bastante preocupante, como demonstram os relatórios anuais da Unicef, bem como entre juventude, desemprego e vitimização letal

dos acaba por omitir o quanto a questão racial é diversa da discriminação sofrida pelos deficientes físicos, por exemplo⁷. Em especial, a questão racial e a questão de gênero são traços culturais estruturantes da sociedade brasileira, conformando, cada qual à sua maneira, todo o conjunto das relações humanas. Isso significa também que essas temáticas não se resumem a questões de direitos humanos, passando uma série de esferas da vida social.

Por último, evidenciar a existência de desigualdades por meio da comparação dos indicadores observados na população em geral com os observados nos grupos vulneráveis não é igual a evidenciar uma discriminação. Os conceitos de desigualdade e discriminação não podem ser equiparados, sob o risco de perderem qualquer validade. A discriminação implica uma ação, consciente ou não, de tratamento diferenciado de uma pessoa ou grupo por causa da sua raça⁸, cor, etnia, gênero, orientação sexual, capacidade motora, etc. A desigualdade não é uma ação; ela é um estado de coisas que indica uma diferença entre dois grupos sociais, cuja causa pode ser ou não uma discriminação. Assim, identificarmos desigualdade de renda entre brancos e negros não nos permite inferir, por si só, a existência de uma discriminação direta da mesma proporção da desigualdade verificada. Isso porque outros fatores (diferenciais de escolaridade, diferenças regionais, etc.) podem concorrer para explicar essa desigualdade – fatores que podem ser ou não, por sua vez, causados por uma discriminação. Atualmente, diversos estudos buscam isolar essas variáveis concorrentes com o intuito de determinar o grau em que certa desigualdade pode ser atribuída à discriminação. Tendo em conta a contribuição inestimável que esses estudos vêm trazendo ao estudo das discriminações raciais e de gênero no país, é importante ressaltar que há, entretanto, variáveis que não são passíveis de quantificação, e que, em último caso,

7 Agradeço à Luciana Jaccoud, pesquisadora do Ipea, pelas reflexões referentes às características próprias de cada uma das discriminações.

8 Utilizamos aqui e em outras partes do texto o termo “raça” como realidade socialmente construída. Isto é, mesmo cientes da não-existência de raças humanas do ponto de vista biológico, é fato que as mesmas existem como categorias de entendimento que orientam a ação humana - seja uma ação de discriminação a partir da pertença ou não a uma raça suposta, seja uma ação política de busca de reparação pela discriminação sofrida pela pertença a uma determinada raça discriminada. Para uma discussão mais aprofundada sobre o tema, ver Guimarães (2005)

o estabelecimento de uma relação entre desigualdades observadas numericamente e discriminações sempre envolve uma posição teórica⁹.

O **terceiro ponto** que diferencia um sistema de indicadores em direitos humanos dos indicadores sociais é, assim, trazido por essa última discussão sobre a discriminação. Pois os direitos humanos são, mais do que tratados e normas, uma ética, um conjunto de valores e princípios que se pretendem (ou se arrogam) válidos para todo o planeta. Isso implica uma visão de mundo que, destarte as divergências internas, possui uma ampla literatura de apoio. Essa literatura, composta por narrativas de acontecimentos, relatos de experiências e - mais importante no que nos cabe aqui - normativas, comentários gerais do sistema ONU e arrazoados teóricos, garante a potencialidade da noção de direitos humanos de se materializar em atributos que, por sua vez, permitam a sua operacionalização por meio de conceitos.

Essa potencialidade dos direitos humanos como noção capaz de produzir um sistema de indicadores teoricamente consistente é o que garante, a nosso ver, a viabilidade da criação do sistema em si¹⁰. Mais do que potencialidade, entretanto, diversos autores já trabalham para a constituição do referido sistema, seja em nível local, seja em nível internacional. Cabe citar aqui o trabalho de Rajeev Malhotra. Para este autor,

“a estrutura conceitual (framework) para a constituição de um sistema de indicadores em direitos humanos deve necessariamente traduzir a narrativa sobre o conteúdo

9 De fato, cabe refletir se classificarmos esses grupos como grupos discriminados não seria inadequado para os fins de um sistema de indicadores, uma vez que os indicadores a serem elaborados tenderão a captar desigualdades e não discriminações. Entretanto, optamos por esse termo em concordância com instrumentos internacionais tais como a “Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial” e a “Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher”, que utilizam o conceito de discriminação num sentido bastante amplo.

10 Um relatório resultado de uma pesquisa que analisou mais de 170 iniciativas identificadas como esforços seminais na mensuração de indicadores de democracia, governança e direitos humanos, observa que enquanto os dois primeiros conceitos são e continuarão sendo objeto de disputas teóricas e ideológicas, os direitos humanos conformam uma noção muito mais clara. Para os autores, isso se dá exatamente pelo fato de seus princípios terem sido codificados em um grande número de tratados internacionais e regionais (Landmann e Hausermann, 2003).

*do normativo dos direitos humanos... em alguns atributos característicos e uma configuração de **indicadores estruturais, de processo e de resultado (grifo nosso)**” (Malhotra e Fasel, 2006).*

Mas antes de analisar essa divisão proposta em três tipos de indicadores, cabe observar outra proposta do *framework* de Malhotra, que introduz o **quarto ponto** a ser notado quando da instituição de um sistema de indicadores em direitos humanos: a necessidade da criação de um método comum para o monitoramento de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Ainda que em nosso país a situação precária da garantia dos direitos sociais leve a um olhar privilegiado sobre os direitos econômicos, sociais e culturais (DESC)¹¹, é imprescindível agregar a esses os direitos civis e políticos dentro do campo de competência de um sistema de indicadores em direitos humanos.

Além dessa visão reafirmar num âmbito prático a interdependência dos direitos humanos, conectando assim o sistema de indicadores ao conteúdo normativo, é notório que falta em nosso país um monitoramento baseado em dados (*data oriented*) mais atento aos direitos civis e políticos. Via de regra, contentamo-nos com os indicadores estruturais nesses casos - existência de um estado de direito, de uma constituição respeitadora dos direitos humanos, eleições democráticas, livres e periódicas - e nos esquecemos de indicadores mais sensíveis, como o acesso à justiça por parte da população pobre, as taxas de resolução de crimes contra a vida, e a imensa desproporcionalidade de gênero e raça nos cargos eletivos.

Essa realidade, vale apontar, é comum à produção de indicadores em direitos humanos em todo o mundo. Como aponta Goldstein (2007, p.66), dados na área socioeconômica são mais acessíveis e confiáveis que os das áreas política, civil e de segurança, e dados nessas últimas áreas são, em geral, acessíveis e confiáveis na razão inversa do nível de gravidade das violações. Ainda assim, passados vinte anos de Estado democrático no país, é difícil justificar a ausência de registros administrativos padronizados

11 Esse foco nos Desc, não surpreendentemente, é comum aos países em desenvolvimento, em contraponto à ênfase nos direitos civis dada pelos países europeus e norte americanos, como fica claro quando analisamos os comentários ao relatório brasileiro à Comissão de Direitos Humanos da ONU (ver Ipea, 2008).

A questão dos direitos civis e políticos como espaço negligenciado dentro da agenda de produção de informações em direitos humanos no Brasil nos leva, assim, à necessária diferenciação entre tipos de indicadores

referentes à ação do judiciário em geral, o que dificulta a elaboração de políticas públicas coerentes em áreas como adoção e sistema penitenciário, bem como a inexistência de uma pesquisa de vitimização que nos permita traçar um real quadro da violência no país e, assim, avaliar a atuação do sistema de justiça criminal, incluindo as polícias. Nesse cenário, devemos ter em mente que, por vezes, no monitoramento desses fenômenos um aumento nos números deve ser lido não como um indicador de *resultado* de piora da situação na garantia daquele direito, mas sim como um indicador de *processo* da melhora na ação governamental. Talvez o melhor exemplo disso sejam as ações dos grupos de fiscalização móvel do trabalho escravo. De forma análoga, serviços de disque-denúncia são sempre bastante sensíveis a campanhas de informação da população, não indicando um aumento no número de denúncias, necessariamente, uma piora na violação daquele direito.

A questão dos direitos civis e políticos como espaço negligenciado dentro da agenda de produção de informações em direitos humanos no Brasil nos leva, assim, à necessária diferenciação entre tipos de indicadores, que é o **quinto ponto** a ser ressaltado. Parece-nos acertada a proposta de Malhotra, que partindo da narrativa dos direitos humanos cristalizada nas normativas internacionais como marco ético, avança por meio dos aspectos ou atributos relevantes local e internacionalmente para o acompanhamento de um dado direito até os indicadores propriamente ditos. Esse método impede que sigamos o fácil, porém perigoso caminho de criarmos indicadores em direitos

humanos pela ponta errada, ou seja, a partir dos indicadores existentes selecionar aqueles que seriam classificados como “indicadores em direitos humanos”¹².

Essa classificação dos tipos de indicadores (ver quadro 2) possui três vantagens dignas de nota. Primeiro, ela nos permite diferenciar três tipos fundamentais de dados: (i) informações sobre a aceitação por parte do Estado dos direitos humanos; (ii) informações sobre os esforços do país no sentido de implementar as normativas referentes aos direitos humanos; e (iii) dados sobre o alcance desses direitos por parte da população. Segundo, permite-nos uma aproximação dos dados em si sem perder a visão específica que guia a construção de indicadores em direitos humanos. Isso porque o usuário do sistema será levado a visualizar o indicador procurado dentro de um quadro de referência coerente, no qual o dado está inserido num contexto mais amplo de diversos indicadores que se pretendem aproximações empíricas de um determinado princípio, como direito à saúde, direito à educação, etc.

Terceiro, o quadro proposto auxilia a diferenciar as áreas em que os dados disponíveis são suficientes daquelas em que será necessário instalar processos de coleta de dados condizentes com as necessidades de conhecimento. Este último ponto é importante, pois permite, com base em uma base conceitual e metodológica sólida, informar os gestores públicos quais os passos a serem tomados no caminho de construção do sistema de indicadores em direitos humanos, fornecendo subsídios para a formulação de um plano de trabalho e de um cronograma coerentes.

12 Cabe assinalar que o próprio Malhotra (Malhotra e Fasel, p.10, 2005) parece, numa primeira leitura, cair na solução fácil da criação de indicadores em direitos humanos a partir dos indicadores sociais existentes. Entretanto, sua posição é mais cautelosa; propõe simplesmente que, a partir de uma comparação entre o indicador de preparado a partir de sua proposta e a lista de campos cobertos pelos indicadores socioeconômicos (cf. o *United Nations Handbook on Social Indicators*), observem-se as potenciais correspondências e relações entre os dois conjuntos. Parece-nos mais adequado no Brasil seguir todo o caminho de discussão dos indicadores em direitos humanos que necessitamos para, posteriormente, observar quais desses possuem correspondência com os indicadores sociais existentes. Isso implica evitar estrategicamente a conexão entre os dois tipos de indicadores numa fase intermediária de definição do sistema.

Quadro 2: Matriz metodológica de Sistema de Indicadores em Direitos Humanos

DIREITO X						
Indicador	Atributo	Atributo do direito 1	Atributo do direito 2	Atributo do direito 3	Atributo do direito 4	Atributo do direito 5
Estrutural		indicador 1 indicador x				
Processo		indicador 1 indicador x				
Resultado		indicador 1 indicador x				

Baseado em Malhotra e Fasel (2005)

A matriz acima implica uma metodologia própria de construção do sistema. Resumidamente, o primeiro passo é identificar o tema que será abordado na matriz (educação, alimentação, tortura, direito à vida, trabalho, liberdade de expressão, moradia, etc.). Embora a seleção dos temas (e a nomeação dos mesmos) não seja de forma alguma neutra, a arbitrariedade nessa seleção é amplamente restrita pela existência de termos e definições relativamente consagrados nos tratados internacionais. Entretanto, nada impede que se possa utilizar outra fonte, como, por exemplo, o Programa Nacional de Direitos Humanos.

É importante apenas que os temas não sejam confundidos com recortes específicos como gênero ou faixa etária. A princípio, dentro da proposta aqui apresentada questões como direitos da infância e direitos da mulher não deveriam ser abordados em uma matriz específica, em que se definiriam atributos como “violência contra a mulher” ou “exploração sexual infantil”, e sim como elementos presentes em todos os quadros de forma transversal. Nada impede, obviamente, que uma vez elaboradas as matrizes com base nos direitos sejam elaboradas a partir delas, para fins de organização, matrizes secundárias que agreguem todos os indicadores selecionados a partir de um determinado recorte.

Em seguida, devem ser definidos atributos ou aspectos que compõem as áreas cobertas por aquele

tema. Esses aspectos devem deliberadamente levar em conta a natureza dos principais problemas identificados no contexto nacional para a promoção do direito e quais os aspectos das políticas de promoção desse direito desejam ser monitorados. Em seguida, para cada atributo, devem ser identificados, selecionados ou construídos indicadores que possam dar conta das três dimensões acima descritas.

Os indicadores estruturais são indicadores que apontam o *compromisso* legal e institucional do Estado na promoção do direito, e incluem, por exemplo, os tratados internacionais assinados pelo Estado, ou a distância entre o tempo de vigor de legislações pertinentes à área e o tempo de existência de determinada instituição/órgão/

Os indicadores estruturais são indicadores que apontam o compromisso legal e institucional do Estado na promoção do direito

os indicadores de processo são, tipicamente, indicadores que monitoram as políticas públicas, se suas metas estão sendo cumpridas,

departamento público que tenha por objetivo proteger e/ou promover o direito em tela. Os indicadores de processo, por sua vez, buscam captar o *esforço* empreendido pelos governos no sentido de implementar aquele direito. Assim sendo, os indicadores de processo são, tipicamente, indicadores que monitoram as políticas públicas, se suas metas estão sendo cumpridas, sem se preocupar diretamente com o impacto que essas políticas efetivamente terão. Esse tipo de indicador possui a vantagem de permitir um acompanhamento mais direto do que está sendo implementado no momento presente, permitindo a crítica e eventualmente a mudança de rumos. Um típico indicador de processo é o orçamento público alocado em determinado programa. Por último, os indicadores de resultado medem a performance do país no que se refere à garantia do direito (quantos têm aquele direito violado, por ex.). Cabe notar que, no momento de instituição do sistema de indicadores, os indicadores de resultado são, de fato, indicadores de *situação* dos direitos humanos no país, e apenas após alguns anos poderíamos chamá-los de indicadores de resultado¹³.

13 Uma outra questão, por demais complexa para ser tratada no escopo desse artigo, está relacionada à transição entre os três tipos de indicadores, que não é de forma alguma imediata. Sabemos, por exemplo, que muitos outros fatores influenciam na melhoria dos indicadores de processo que não apenas a melhoria do quadro institucional. Igualmente, não devemos avaliar os indicadores de resultado pura e simplesmente como consequência da ação governamental na área; isso seria negligenciar toda uma sorte de fenômenos políticos, econômicos e sociais mais amplos que não estão diretamente sob responsabilidade dos governos.

Essa matriz, pela proposta apresentada nesse artigo, deve ser enriquecida pelos recortes transversais descritos no quadro 1. Dessa forma, por exemplo, no que se refere ao direito à saúde, um indicador estrutural relevante quando se leva em conta a questão indígena é a promulgação da lei federal nº 9.836/99, que institui o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena. Igualmente, diversos indicadores de processo e, principalmente, de resultado, devem contemplar desagregações específicas. Assim, não se trata de simplesmente desagregar todos os indicadores possíveis por todos os grupos; levando-se em conta as possibilidades combinatórias (mulheres negras, crianças indígenas, deficiência na área rural, etc.), o trabalho seria ao mesmo tempo hercúleo e pouco esclarecedor, devido à montanha de informações geradas. Ainda que os dados sejam passíveis de serem levantados e durante o processo de elaboração do sistema possa ser útil ter uma visão geral de todas as possibilidades de cruzamento de variáveis, cabe a definição criteriosa e estratégica de quais desagregações devem ser evidenciadas e monitoradas, dentro sempre da perspectiva de identificação de vulnerabilidades que subsidiem a produção de diagnósticos mais acurados.

Esse cuidado na implantação de um sistema de indicadores revela-se ainda mais crucial quando passamos da discussão de indicadores quantitativos, baseados em informações coletadas por órgãos estatísticos dotados de credibilidade, para indicadores de cunho mais qualitativo. Esse seria o **sexto ponto** fundamental para a elaboração de um sistema de indicadores em direitos humanos. A produção de dados de cunho qualitativo, em especial relatórios descritivos de casos de violações de direitos humanos, é tradicionalmente parte essencial das informações produzidas na área, e não podem ser negligenciadas pelas eventuais dificuldades na quantificação das mesmas. Por vezes, uma descrição densa de um caso, seja de tortura, de violência no campo ou de discriminação, é mais importante para a compreensão do fenômeno do que as estatísticas disponíveis.

Um primeiro tipo de levantamento qualitativo de informações é aquele que, baseado na opinião de especialistas, avalia a situação de cumprimento de um determinado direito pelo Estado. Se, por um lado, as informações coletadas por esse meio são de mais fácil e rápido acesso, por outro abrem espaço para críticas no que se refere à confiança e, em especial, à

comparabilidade dos dados. Não obstante as críticas a esse tipo de coleta de informação, que deveria levar as instituições responsáveis a uma maior cautela na forma de divulgação dos dados, o fetiche exercido pelos *rankings* de países, estados ou municípios gera um sem número de comparações onde se reduzem realidades tão complexas como “corrupção” ou “liberdade política” a uma escala ordinal¹⁴. Essas escalas, que permitem dar uma “nota” aos países, não são completamente sem méritos, e as instituições mais sérias são bastante transparentes na divulgação da metodologia e de suas limitações. Entretanto, observa-se que a divulgação desses levantamentos é feita sem critérios, e seus resultados são freqüentemente apresentados como se fossem dotados de uma objetividade que de fato não possuem, auxiliados nesse resultado pela transformação das opiniões em informações numéricas.

Assim, não nos parece que essa metodologia, de elaboração de notas a partir da opinião de especialistas, seja a mais adequada. Voltando à diferenciação de indicadores estruturais, de processo e de resultado, podemos argumentar que, em geral, os indicadores estruturais não necessitam serem coletados estatisticamente ou basear-se em opiniões de especialistas; já os indicadores de resultado são, via de regra, mas não sempre, melhor medidos por meio de um sistema de coleta sistemática de dados quantitativos; por último, os indicadores de processo, malgrado poderem ser medidos quantitativamente ou avaliados com base em avanços objetivos do tipo “sim-não”, tendem a exigir um olhar especializado para a política pública em si.

Esse olhar especializado, entretanto, não deve seguir o modelo dos *rankings* e das notas. Antes de se pensar em um questionário padronizado que permita captar rapidamente a avaliação de um grande número de especialistas sobre uma determinada política, é mais adequado que esses mesmos especialistas produzam relatórios descritivos e avaliativos das situações de violação dos direitos humanos em áreas nas quais a produção de dados estatísticos é precária, insuficiente, ou, por questões da própria natureza do problema, inadequada. Um bom exemplo é a questão da tortura e da violência institucional em geral,

onde a coleta de relatos e informações não permite a produção de estatísticas confiáveis.

Nesse sentido, um sistema de indicadores em direitos humanos deveria, a partir da definição das informações necessárias com base no modelo acima descrito, identificar as áreas onde dados estatísticos são insuficientes, inadequados ou inexistentes para fornecer uma avaliação consistente do respeito ao direito humano em questão, e propor um conjunto minimamente padronizado de relatórios periódicos que permitam conjugar as informações quantitativas e qualitativas existentes com uma análise consistente das informações. Esses relatórios, ainda que fruto do trabalho de muitos especialistas, não devem ser baseados na “opinião média” sobre determinado assunto. Na falta de informações numéricas suficientemente abrangentes para permitir uma avaliação consistente da situação daquele direito humano ou de uma política que visa garanti-lo, é adequado que um sistema de indicadores em direitos humanos preveja a sistematização das informações existentes por *experts* e pesquisadores, permitindo o acesso a um número maior de pessoas e instituições de dados de difícil acesso. O princípio que os norteia deve ser a produção de uma análise rigorosa e balanceada de todas as informações disponíveis, utilizando-se para isso de todos instrumentos pertinentes de pesquisa social, incluindo, a depender do caso, entrevistas não estruturadas e mesmo observação participante.

Cabe notar que tal proposta passa ao largo da discussão sobre confiabilidade e comparabilidade que permeia as críticas aos *rankings*. Isso porque a subjetividade do(s) especialista(s) está expressa de princípio, de forma transparente. O que garantirá a objetividade é o rigor meto-

Um bom exemplo é a questão da tortura e da violência institucional em geral, onde a coleta de relatos e informações não permite a produção de estatísticas confiáveis

14 Exemplos dessa metodologia são os relatórios “*Freedom in the World*”, da Freedom House, e o “*Global Corruption Report*” da Transparência Internacional

dológico, a confiabilidade advém da seriedade da instituição responsável pelo relato, e a comparabilidade será possível apenas com a cautela que esse tipo de relatório exige, desestimulando por um lado comparações apressadas e, por outro, o uso de dados e indicadores fora do contexto. Se a metodologia desenvolvida para o acompanhamento de determinada questão permitir uma avaliação comparativa entre países, municípios etc., tanto melhor. Mas é fundamental que o interesse em gerar tabelas comparativas e indicadores sintéticos esteja sempre submetido à possibilidade prática, até aqui não confirmada, de elaborar tais instrumentos de forma responsável.

Para o **sétimo ponto**, retomemos um tópico deixado em aberto ainda no início do artigo. A abertura dos Estados e da sociedade civil à produção de dados e informações, acima indicada, está intimamente ligada aos processos de derrocada do socialismo real, da chamada “terceira onda” de democratização e de “globalização”. Concomitantemente, as novas tecnologias da informação ampliaram as possibilidades de análise de informações econômicas, sociais e políticas, possibilidades antes restritas a alguns poucos centros de processamento de dados. Nesse contexto, a proliferação de relatórios e indicadores dos mais variados cria o risco real de igualar - para o público leigo e para boa parte da imprensa - sob o manto pretensamente neutro dos números, discursos bastante distintos tanto do ponto de vista político ou ideológico quanto do ponto de vista do rigor metodológico e científico. Esse risco se revela também na área dos direitos humanos. Como aponta Burawoy (2008, p.359):

“Esse discurso de direitos humanos foi, é claro, apropriado e mobilizado por estados, pelo capital e por entidades supranacionais para defender a expansão de mercados e a democracia eleitoral sob a rubrica dos direitos individuais de escolha – escolha de bens, empregos, candidatos, etc.”

Essa ressalva auxilia a compreender uma contradição interna ao projeto de construção de um sistema de indicadores em direitos humanos. Por um lado, o discurso dos direitos humanos coloca-se como contraponto aos excessos do poder estatal, econômico e social, da violência institucional,

das diversas formas de violação da integridade e da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, é um contradiscurso que, não obstante ser freqüentemente retratado no Brasil, ingênua ou estrategicamente, com a “defesa de bandidos”, possui força suficiente para imprimir por meio da apresentação de indicadores sensíveis aos seus princípios, um salto qualitativo às decisões governamentais, às iniciativas da sociedade civil e aos reportes noticiosos. É, assim, inegável a contribuição ao debate público que trará um sistema como esse. Mas, por outro lado, um projeto dessa envergadura permite a sua utilização instrumental como forma de reforçar preconceitos ou de impor a determinadas populações modelos alheios às suas realidades.

Por exemplo, a exposição de altas taxas de mortalidade infantil e de menor expectativa de vida entre populações tradicionais, quilombolas ou indígenas, pode e deve servir de subsídio para políticas públicas focadas nesses grupos, e a criação de um sistema público de informações em direitos humanos servirá para que pesquisadores, jornalistas e a sociedade em geral possam acompanhar e criticar as políticas implementadas e os resultados alcançados. Entretanto, essas informações podem também dar espaço para políticas que não estejam pautadas por princípios equivalentes. No caso em tela, a informação pode ser utilizada para uma ação invasiva, que reforça preconceitos e nenhum resultado obtém na melhoria da vida da população-alvo. Para utilizar um outro exemplo, indicadores baseados no direito à saúde sexual e reprodutiva nas camadas mais pobres da população podem ser utilizados para ações invasivas (como campanhas de esterilização) que não levem em conta as representações sobre maternidade e família ou mesmo a realidade econômica local – novamente, o resultado é nenhum resultado positivo e o desrespeito a uma série de direitos humanos na implementação da política.

Sobre essas possibilidades, é importante indicar algumas questões. Primeiro, cabe sempre lembrar que um sistema de indicadores só cumpre verdadeiramente seu papel quando os dados que apresenta questionam verdades estabelecidas e abrem debates sobre os temas tratados. No caso em tela, isso pode ocorrer tanto por meio dos dados demonstrarem uma realidade a qual os atores sociais que atuam na área de direitos humanos não conheciam (ou subestimavam), quanto por meio da instauração de um debate público que envolva ou-

tros setores sociais - os quais não necessariamente compartilham da mesma visão de mundo dos militantes, por exemplo. Um sistema de indicadores deve sempre objetivar a publicação da informação, o que implica abrir o conhecimento e os debates, tanto teóricos quanto políticos, para um público mais amplo que alguns especialistas e profissionais da área. Minar esse potencial do sistema de introduzir com força e de forma qualificada o tema da violação dos direitos humanos na esfera pública por conta do medo de que os dados sejam utilizados por outros atores que não aqueles tradicionalmente envolvidos com o assunto seria desastroso.

Segundo, é importante ressaltar os próprios princípios dos direitos humanos - no caso, o direito dos povos à manutenção de sua cultura e seu modo de vida distinto, sem que isso represente obstáculo para a participação no desenvolvimento humano como um todo, os direitos sexuais e reprodutivos da mulher, bem como os princípios da educação em direitos humanos, que não se baseia num modelo pedagógico vertical, e sim num diálogo onde a compreensão do outro é etapa sempre necessária para o real aprendizado. Entretanto, seria ingênuo acreditar que esses princípios sejam respeitados na utilização dos indicadores apenas por existirem.

Assim, é mais eficaz pensar em como essa perspectiva pode ser fortalecida por uma metodologia de trabalho que permita ao sistema de indicadores relacionar de forma sempre muito íntima e direta o indicador e uma *episteme* marcada pelo paradigma dos direitos humanos. O interessado num indicador específico deve ser interpelado pela lógica do sistema a observá-lo dentro de um conjunto de indicadores relacionados, todos eles vistos como aproximações empíricas de um determinado aspecto de um direito, aspecto esse que se relaciona então com os demais aspectos (ou atributos) para dar um panorama geral do direito humano em questão - que, por sua vez, pode e deve ser observado como um elemento dentro de um conjunto que conforma os direitos humanos em geral. E é essa perspectiva que norteia o modelo de sistema de indicadores apresentado. Independentemente do modelo de sistema que optemos por implementar no país, é fundamental que ele não perca essa perspectiva.

Considerações Finais

Retomando os argumentos acima listados, creio ser fundamental para a elaboração de um sistema nacional de indicadores em direitos humanos nos atentarmos para sete pontos fundamentais:

A especificidade dos indicadores em direitos humanos frente aos indicadores sociais não se encontra no indicador ou no dado a ser utilizado, mas antes na *rationale* que embasa a sua escolha e análise, que é, em suma, a do **direito violado**.

O sistema deve focar nas diferenças internas ao país e objetivar a identificação de vulnerabilidades, como subsídio para a elaboração de diagnósticos acurados sobre **grupos específicos**.

A relativa **consistência conceitual** dos direitos humanos é o que garante a viabilidade da criação de um sistema igualmente consistente.

É importante a criação de um **método comum** para o monitoramento de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

Devemos diferenciar entre **tipos de indicadores** (estrutural, de processo e de resultado), partindo da narrativa dos direitos humanos, avançando por meio dos aspectos ou atributos relevantes para o acompanhamento de um dado direito até os indicadores propriamente ditos.

A produção de **dados qualitativos** não pode ser negligenciada pelas eventuais dificuldades na quantificação dos mesmos; por vezes, a descrição densa de um caso é mais importante para a compreensão do fenômeno do que as estatísticas disponíveis.

A **metodologia do sistema** deve permitir relacionar de forma sempre muito íntima e direta o indicador e uma *episteme* marcada pelo paradigma dos direitos humanos, de forma a evitar o uso dos dados para reforçar preconceitos.

Dito de outra forma, é importante que a busca por um sistema de indicadores em direitos humanos esteja atenta a alguns objetivos: garantir aos governos e à sociedade civil em geral os meios adequados para o monitoramento e a avaliação dos avanços obtidos na garantia de direitos; consolidar seu *status* como conjunto de indi-

cadores diferenciado daquilo que comumente se chama de “indicadores sociais”; embasar-se teoricamente pela *episteme* e pelo *ethos* específicos dos direitos humanos, cristalizado na Declaração Universal e nas demais normativas nacionais e internacionais; e certificar-se que o método de construção do sistema de indicadores garanta ao mesmo unicidade, levando o usuário a interpretar o indicador dentro de um conjunto mais amplo, cuja lógica de relação entre as partes é dada pela própria relação entre os direitos humanos entre si. Acreditamos que só assim será possível construir um sistema que seja, ao mesmo tempo, útil a governos, organismos internacionais, sociedade civil e meios de comunicação, capaz de fornecer ao usuário uma chave de interpretação sólida para as diversas informações que agrega e, não menos importante, comprometido com os princípios e a efetivação dos direitos humanos no país e no mundo.

BIBLIOGRAFIA:

ABRAÃO, Jorge & AQUINO, Luseni. *Juventude e Políticas Sociais no Brasil*. Texto para Discussão n. 1335. IPEA, Brasília, abril de 2008

ALVES, J.A.L. *O significado político da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos*. In: Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 36 n. 2, 1993

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

BURAWOY, Michael: *What is to be done: theses on the degradation of social existence in a globalizing world*. In Current Sociology, Vol. 56, n. 3, may 2008 p.351-360

GOLDSTEIN, Robert Justin. *As limitações do uso de dados quantitativos no estudo das violações dos direitos humanos*. In: Direitos Humanos e Estatística: O arquivo posto a nu. Edusp; São Paulo, 2007.

GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. *Racismo e Anti-Racismo no Brasil*. São Paulo. Editora 34, 2005

IPEA. *Direitos Humanos e Cidadania*. In: Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. n. 16. Brasília, Ipea: 2008 (no prelo).

IPEA, UNICAMP.IE.NESUR & IBGE. *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil*. Campinas, SP: UNICAMP, IE, 1999 (Coleção Pesquisas, 3).

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores para Diagnóstico, Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais no Brasil*. Revista do Serviço Público (Brasília), Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-159, 2005.

JONGMANN, J. & SCHMID, A. P. *Monitoring Human Rights, Manual for Assessing Country Performance*, P.I.O.O.M. Leiden Uni, 1994, 2.

LANDMANN, Todd & HAUSERMANN, Julia: *Map Making and analysis on the main international initiatives on developing indicators on democracy and good governance*;University of Sussex, 2003

MALHOTRA, Rajeev & FASEL, Nicholas: *Quantitative Human Rights Indicators: a survey of major initiatives*. UN-OHCHR, 2005. MALHOTRA, Rajeev & FASEL, Nicholas: *Report On Indicators For Monitoring Compliance With, International Human Rights Instruments*. UN-OHCHR, 2006

MALHOTRA, Rajeev & FASEL, Nicholas: *UN- OHCHR's work on indicators for human rights assessments: Status Note August 2007*. UN-OHCHR, 2007

UNICEF: *Situação Mundial da Infância 2006: excluídas e invisíveis*. Unicef, 2006



Contribuição a um debate: diagnóstico e monitoramento de Direitos Humanos

Neide Lopes Patarra

Este texto constitui um dos produtos elaborados no âmbito do projeto Atividades em Direitos Humanos 2007-2008 – ENCE/ANPOCS/FFORD, realizado pela equipe Ence: Neide Patarra (coord.), Paulo Jannuzzi (consultor), Débora Santana de Oliveira, Leonardo de Carvalho Silva e Baiena Souto - pesquisadores desta fase das atividades.

1. O Contexto

O processo político de asserção jurídico-normativa dos Direitos Humanos a partir da criação da ONU e da Declaração Universal, passando pela **fase de proteção, promoção e monitoramento** à fase atual de compromissos com **programas, ações e políticas**, bem como **prestação de contas** por parte de países integrantes da atual Comissão de Direitos Humanos, vem suscitando a necessidade de 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.

É nesse contexto que se instaura 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 estatísti-

cas 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 com vistas a 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**¹ passam a assumir um papel decisivo nesta atual etapa. A idéia 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.

Em setembro de 2005, pela resolução da Cúpula do Milênio, no âmbito das Nações Unidas, foi criado o Conselho

¹ 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). Jannuzzi, P. de M. Indicador Social no Brasil. Campinas, SP: Editora Alínea, 2003.

de Direitos Humanos em substituição a Comissão de Direitos Humanos (CDH). 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, onde 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 *UPR – Universal Periodic Review*.

Na verdade, no âmbito das Nações Unidas, 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 através das suas instituições e agências; e b) o uso instrumental técnico para a formulação de políticas públicas que incorporem as especificidades nessa matéria.

2. A Proposta

Nesse contexto vem sendo desenvolvido na Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/IBGE), há já alguns anos, um trabalho interdisciplinar voltado ao estudo e análise de indicadores de direitos humanos em suas múltiplas dimensões e especificidades. As atividades dirigidas à mensuração de direitos humanos vêm se desenvolvendo em parcerias e envolvem agora sua aplicação em estudos de caso, divulgação didática, em cursos de treinamento e um diálogo intenso com instituições, governamentais e não governamentais, para seu aprimoramento e sua inserção institucional e utilização continuada.

Esta última etapa de trabalhos envolveu também a criação de um *software* interativo com o usuário – o MONIT – o que contribui enormemente para a divulgação e acesso aos recursos analíticos do sistema de indicadores proposto, em fase adiantada de estruturação e montagem.

2.1 Por um sistema de indicadores em Direitos Humanos

Na primeira etapa de atividades, a equipe ENCE voltou-se a uma reflexão sobre as idéias e conceitos que, numa perspectiva histórica, constituem o cerne da configu-

ração dos Direitos Humanos como estruturante da organização social moderna; os resultados dessa etapa de trabalho, que chamamos de “dos **Conceitos** aos **Indicadores**” passou a constituir o suporte teórico-conceitual para a proposta de mensuração dos direitos humanos (Cf. ENCE/, 2004).

Paralelamente, as atividades voltavam-se também a uma reflexão e discussão sobre as dificuldades inerentes a mensuração de direitos humanos e a 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 seria 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 se procurou 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 subsequente, em termos metodológicos e operacionais, seguimos na direção da proposta de estruturação de um sistema de indicadores de Direitos Humanos a partir 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) a opção referente à estruturação do Sistema de Indicadores, se temático ou processualista; 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 termos sociais, econômicos, culturais, reprodutivos, ambientais, etc. constituiu-se em uma solução tanto pragmática como legítima. Tal postura explicita a adoção de um conceito normativo - e seus consequentes indicadores - que efetivamente correspondam à agenda político-institucional legitimada nos diversos fóruns de representação da sociedade brasileira.

A presente proposta, em resumo, tem, como **ponto de partida conceitual**, uma sistematização dos principais documentos legais e os compromissos de direitos nele inscritos; como **lógica de representação estatística** do conjunto de indicadores mais consistentes para cada dimensão, como **lógica de estruturação** a temático-processual, como **forma de representação geográfica** das diferentes escalas territoriais para as quais se dispõem de indicadores. Cada dimensão foi mensurada para a população total e para grupos sociais específicos ².

2.2 Estruturação do Sistema

Objetivo:

Construção de um sistema de indicadores para diagnóstico e monitoramento da agenda de Direitos Humanos no Brasil a partir de 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 através de indicadores de estado de condições de vida e indicadores de monitoramento de políticas públicas.

3. Escopo e dimensões contempladas

Em seu escopo, o sistema deve contemplar os **Direitos Civis, Políticos, Econômicos, Sociais e Culturais**, bem como os Direitos à Vida (mensurados a partir da vio-

² Até o momento estamos trabalhando com os grupos: criança e adolescente, idosos, mulheres e negros. Os próximos passos deverão se ampliar para outros grupos: portadores de deficiência física, indígenas, LGBTT.

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

lência letal) e à Segurança³. Na verdade, essas dimensões constituem os diversos aspectos que envolvem o **Direito à Cidadania**, sendo que cada um deles pode 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 DhESCAS, que resume um conjunto de dimensões fundamentais para o gozo dos Direitos de Cidadania, os Direitos Humanos estão classificados em seis dimensões, a saber: **Alimentação, Educação, Habitação e Meio Ambiente, Trabalho e Direito à Vida**.

4. Indicadores na lógica processualista

A fim de reproduzir metodologicamente a estruturação do Sistema na lógica processualista, o conjunto de indicado-

³ Até o momento, nossas atividades estiveram voltadas à construção dos DhESCAS e direito à vida, ficando para os próximos passos construção de indicadores civis e de acesso à segurança.

res deverá indicar: a) a base institucional e contextual na qual essa mensuração opera – momento inicial – **Indicadores Institucionais e Contextuais**; b) a situação efetiva desses indicadores – **Indicadores de Estado**; c) os esforços (em termos de orçamento) despendidos para a sua melhoria ou efetivação – **Indicadores de esforços**; d) o monitoramento final, que pode ser medido pela comparação de dois momentos no tempo – **Indicadores de monitoramento ou resultado**.

O Sistema proposto, no procedimento adotado, portanto, deverá conter 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; 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 ou monitoramento**, no momento seguinte de observação, como esquematizado na figura 1 a seguir.

Figura 1: Estrutura da Lógica Processualista de Indicadores de Direitos Humanos



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; adotou-se como postura básica a utilização de todas as estatísticas públicas disponíveis que pudessem ser utilizadas na construção dos indicadores de acordo com a classificação utilizada.

5. Ilustrações de possibilidades analíticas

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, é acompanhado de um aplicativo – **Programa para representação gráfica e análise de Indicadores de Monitoramento (MONIT)** - pelo qual os usuários poderão montar suas próprias tabelas, gráficos, quadros e outras modalidades de visualização⁴. O MONIT foi idealizado como uma ferramenta para dar operacionalidade à proposta de estruturação do Sistema de Direitos Humanos segundo a lógica

4 O aplicativo MONIT foi desenvolvido por Paulo Jannuzzi

processualista, isto é, de permitir a visualização articulada, de um lado, de indicadores institucionais, contextuais e de esforços e, de outro, os indicadores de monitoramento e de estado dos direitos humanos.

No que se segue, apresenta-se uma ilustração de possibilidades analíticas da proposta, considerando-se duas linhas de possibilidades substantivas, a saber: a geografia dos DhESCAS e a construção do Direito à Vida envolvendo a mortalidade por causas externas (violência) e o Direito à Alimentação Adequada (pobreza extrema, mortalidade e internações por desnutrição) em sua distribuição pelas unidades da Federação do Brasil; ao final, uma ilustração das possibilidades analíticas mediante o aplicativo do software MONIT.

5.1 Geografia dos DhESCAS ⁵

Para fins do mapeamento da geografia dos DhESCAS, no que se refere aos avanços e retrocessos nas 27 unidades da federação que integram o território brasileiro, foram utilizados alguns indicadores provenientes

⁵ A montagem e análise da geografia dos DhESCAS foi desenvolvida por Débora Santana de Oliveira (cf. Patarra, N.L. e Oliveira, D.S.de. 2008) no prelo

das estatísticas públicas oficiais oriundas do IBGE, IPEA-DATA e Ministério da Saúde, para os anos de referência de 2001 e 2006, segundo as dimensões: **alimentação, educação, habitação e meio ambiente, saúde, trabalho e direito à vida como proxy da situação dos direitos humanos** segundo os seus respectivos contextos territoriais. A análise contempla a observância de um **indicador contextual (PIB per capita)** que, embora não seja propriamente um indicador de direitos humanos, possibilita a análise da correspondência entre o crescimento econômico dos estados e a situação de direitos humanos mensurada.

O quadro abaixo apresenta o conjunto de indicadores utilizados segundo as referidas dimensões, as fontes de dados e os anos de referência escolhidos para fins de observação dos avanços e/ou retrocessos neste campo nas 27 unidades da federação.

Quadro 1 – Indicadores utilizados e fontes de dados

Dimensões de DH	Indicadores	Ano de Referência	Fonte
Alimentação	Percentual de pessoas com renda percapita de até 1/4 do salário-mínimo	2001 e 2005	IPEA
	Proporção de pessoas internadas por desnutrição	2001 e 2005	Datasus
	Peso da Cesta Básica sobre a renda mensal familiar	2001 e 2005	IPCA / PNAD
	Taxa de mortalidade por desnutrição	2001 e 2005	Datasus
Habitação e Meio Ambiente	Percentual de domicílios ligados a rede de abastecimento de água	2001 e 2005	PNAD
	Percentual de domicílios com saneamento adequado	2001 e 2005	
	Percentual de domicílios com coleta de Lixo	2001 e 2005	
	Percentual de domicílios com 03 e mais moradores por dormitório	2001 e 2005	
Trabalho	Taxa de desemprego da população de 15 anos e mais	2001 e 2005	PNAD
	Taxa de ocupação da população de 10 a 14 anos	2001 e 2005	
Educação	Percentual da população de 15 anos e mais analfabeta	2001 e 2005	PNAD
	Percentual da população de 15 anos e mais com menos 08 anos de estudo	2001 e 2005	
Saúde	Taxa de mortalidade infantil por 1.000 habitantes	2001 e 2004	Datasus / IDB
	Esperança de vida ao nascer	2001 e 2005	
Direito a Vida	Taxa de mortalidade por homicídio na população total por 100.000 habitantes	2001 e 2005	Datasus / SIM
Indicador Contextual	Pib per capita	2001 e 2005	IPEA

Quadro 02 – Correspondência entre os avanços e retrocessos no campo dos direitos humanos no período 2001-06 e o PIB per capita

Maiores PIBS per capita 2005	Unidades da Federação	Retrocessos verificados segundo as dimensões em associação com Pib per capita					
		Alimentação	Educação	Habitação e Meio Ambiente	Saúde*	Trabalho	Vida
1º ao 5º	Distrito Federal						
	Sao Paulo						
	Rio de Janeiro					X	
	Santa Catarina						X
	Espirito Santo						X
6º ao 10º	Mato Grosso			X		X	
	Rio Grande do Sul						
	Parana						X
	Amazonas		X	X		X	X
	Minas Gerais						X
11º ao 15º	Mato Grosso do Sul	X					
	Goiias	X				X	X
	Rondonia			X		X	
	Roraima	X		X		X	
	Amapa		X	X			
16º ao 20º	Tocantins						
	Sergipe				X	X	
	Acre	X	X	X	X	X	
	Bahia	X			X	X	X
	Rio Grande do Norte	X		X	X		X
21º ao 27º	Pernambuco				X	X	
	Para			X		X	X
	Ceara					X	X
	Paraiba	X			X	X	X
	Alagoas		X	X	X		X
	Maranhao	X			X		X
	Piaui						X

(*) Refere-se aos piores índices de mortalidade infantil embora todos os estados tenham apresentado avanços nessa dimensão.

Pelos resultados, observa-se que existe uma grande disparidade entre as unidades da federação no que se refere aos avanços e retrocessos no campo dos direitos humanos. De modo geral, pelos indicadores utilizados no estudo para o recorte temporal considerado, notou-se que os estados da região nordeste e, sobretudo, os da região norte foram os que apresentaram os maiores retrocessos; os maiores avanços se concentraram nos estados das regiões sudeste e sul.

No campo do **direito à alimentação** os avanços referentes à redução do número de indigentes – de pessoas vivendo com até 1/4 de salário-mínimo – foram verificados em quase todas as unidades da federação, exclusive, o Acre, Amazonas e Espírito Santo. Por outro lado, a taxa de mortalidade por desnutrição aumentou em 08 estados: Acre, Bahia, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio Grande do Norte e Roraima.

Quanto ao **direito à habitação e meio ambiente**, os resultados demonstraram que houve avanços em todos os estados das regiões Sudeste, Sul e do Centro-Oeste, exceto o Mato Grosso. Os retrocessos foram verificados nas regiões nordeste (Alagoas e Rio Grande do Norte) e norte, na quase totalidade dos seus estados (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima).

Em relação ao **direito ao trabalho**, os indicadores demonstraram que os maiores retrocessos se concentraram nos estados da região nordeste (Bahia, Ceará, Paraíba, Pernambuco e Sergipe), seguido dos estados de Goiás e Mato Grosso no centro-oeste e do Rio de Janeiro na região sudeste.

Os indicadores referentes ao **direito à educação** apontaram melhoria na situação do analfabetismo e do aumento dos anos de estudo da população de 15 anos e mais nos estados das regiões centro-oeste, sudeste e sul. Observou-se retrocesso nos estados do Acre, Amapá, Amazonas e Pará, na região norte, sobretudo, em relação à

redução do número de anos de estudo da população considerada e, no estado de Alagoas, na região nordeste.

Na dimensão do **direito à saúde**, constatou-se que houve uma melhoria generalizada nos índices de mortalidade infantil e na expectativa de vida. Porém, cabe ressaltar que nos estados do Acre, Bahia, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe, a taxa de mortalidade infantil situa-se acima de 30 por mil; o estado de Alagoas foi o que apresentou a situação mais alarmante, perfazendo uma taxa de 45 por mil.

No que concerne ao **direito à vida**, evidenciou-se um retrocesso em mais de 50% dos estados, assim distribuídos: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte (nordeste); Amazonas e Pará (norte); Espírito Santo e Minas Gerais (sudeste); Paraná e Santa Catarina (sul) e Goiás no centro-oeste.

Ao observarmos o **PIB per capita** dos respectivos estados, nota-se que em todas as unidades da federação houve um crescimento desse indicador. Ao cotejarmos o indicador acima com a situação dos direitos humanos mensurados, percebeu-se que há uma correspondência, na grande maioria dos casos, entre o desempenho econômico das unidades da federação e a situação de direitos humanos. Conforme exposto no quadro abaixo, os estados que apresentaram os maiores retrocessos situam-se na faixa dos piores PIBs *per capita*, com exceção do Piauí. Esclarecemos que não estamos avaliando o grau de crescimento dos estados e sim observando a dinâmica de tais indicadores segundo o contexto econômico apresentado pelos mesmos.

5.2 Mapeamento do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e do Direito à Vida⁶

Outra modalidade de representação dos indicadores construídos, no caso contemplando o Direito à Alimentação Adequada e o Direito à Vida, consiste em seu mapeamento, onde a partir do pano de fundo da situação das unidades da federação indicada pelo PIB *per capita*, estão colocadas as barras que reproduzem os dois momentos de observação- 2001 e 2006.

⁶ A elaboração dos cartogramas bem como a dimensão Direito à Vida estiveram sob a responsabilidade de Leonardo de Carvalho Silva

Como vimos na geografia dos DhESCAS, houve avanços referentes à redução do número de indigentes – de pessoas vivendo com até $\frac{1}{4}$ de salário-mínimo – em quase todas as unidades da federação, à exceção do Amapá e Roraima. Por outro lado, a taxa de mortalidade por desnutrição aumentou em vários estados: Acre, Amazonas, Bahia, Goiás, Maranhão, Paraíba Rio Grande do Norte, Roraima e no Distrito Federal; todos os estados mencionados pertencem às regiões Nordeste, Centro-Oeste ou Norte. Quando analisamos a taxa de internação por desnutrição, identificamos aumento em 05 estados: Acre, Alagoas, Bahia, Espírito Santo e Goiás, no entanto, o peso da cesta básica de alimentos sobre a renda média mensal familiar⁷ ficou maior apenas no Acre e em Roraima.

Nesse sentido, faz-se importante ressaltar que o Acre e Roraima foram os estados que tiveram maior retrocesso no que concerne à promoção do Direito à Alimentação Adequada, no entanto é necessário salientar que quanto ao seu dinamismo econômico os dois estados não estão entre os menores PIBs *per capita*.

No que se refere especificamente ao Direito à Vida, compreendido como o direito de todo ser humano conservar a sua vida e tê-la protegida em circunstâncias evitáveis, não significa apenas a não exposição da mesma a violência, mas também lhe garantir que todas as suas necessidades fundamentais sejam atendidas, correspondendo à idéia de indivisibilidade dos direitos.

Observando os indicadores aqui empregados, evidenciou-se um retrocesso em mais de 50% dos estados, expresso pelo aumento da mortalidade por homicídios, assim distribuídos: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte (nordeste); Amazonas e Pará (norte); Espírito Santo e Minas Gerais (sudeste); Paraná e Santa Catarina (sul) e Goiás no centro-oeste.

Os cartogramas abaixo apresentam os indicadores espacializados segundo as unidades da federação.

⁷ Este indicador foi desenvolvido no âmbito do projeto pela pesquisadora Baiena Feijolo Souto e consiste no peso da cesta de alimentos utilizada pela POF, corrigida anualmente pelo IPCA, sobre a renda média mensal das famílias extraída das PNAD's.

Figura 4

Direito Humano à Alimentação Adequada-2001



Figura 5

Direito Humano à Alimentação Adequada-2005

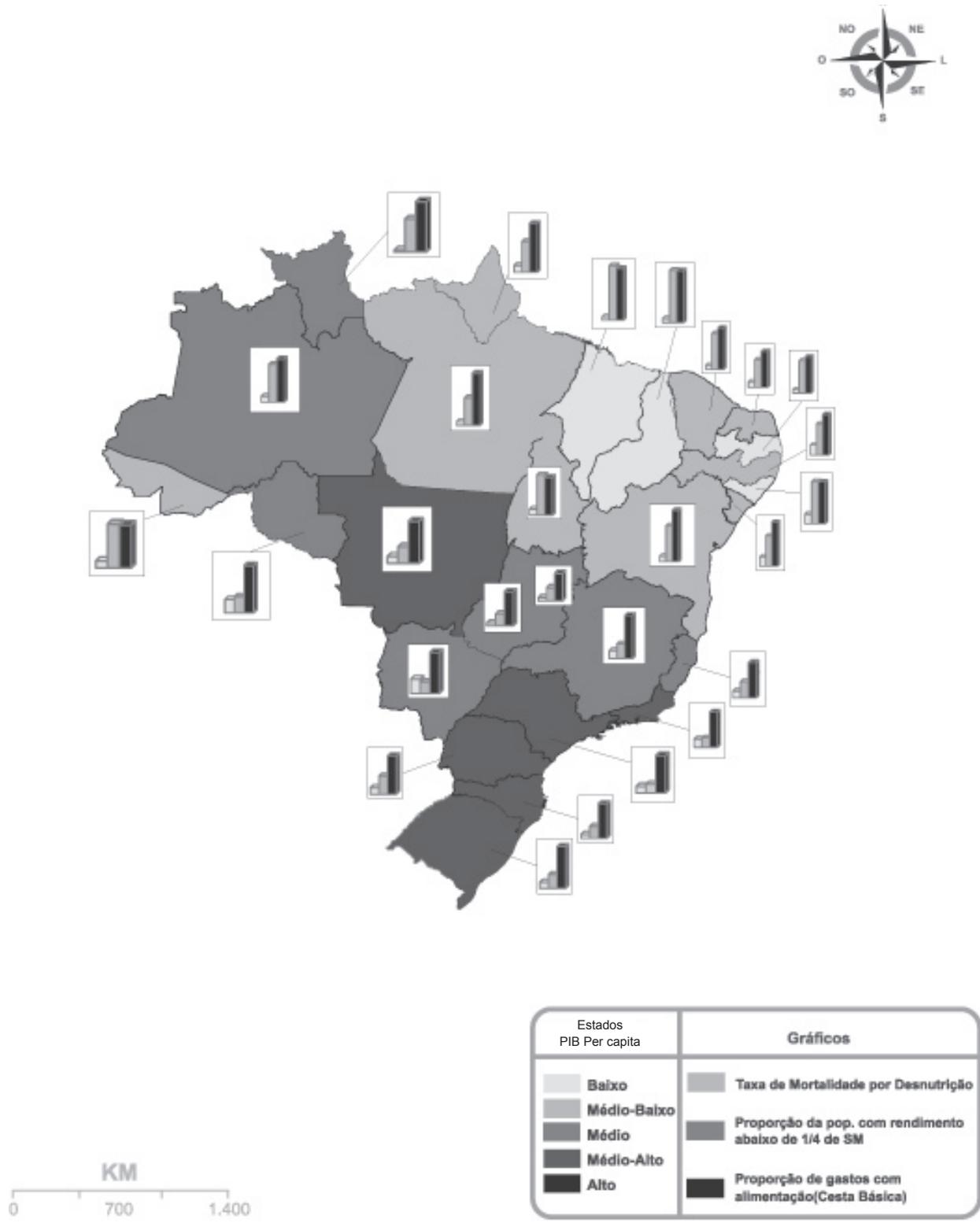


Figura 6

Direito à Vida - 2001



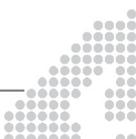


Figura 7

Direito à Vida - 2005



Estados PIB Per capita	Gráficos
Baixo	Taxa Geral de Homicídio
Médio-Baixo	Taxa de Homicídio da pop. Jovem
Médio	
Médio-Alto	
Alto	



5.3 O Direito à Saúde na lógica processualista - ilustração das possibilidades do aplicativo MONIT

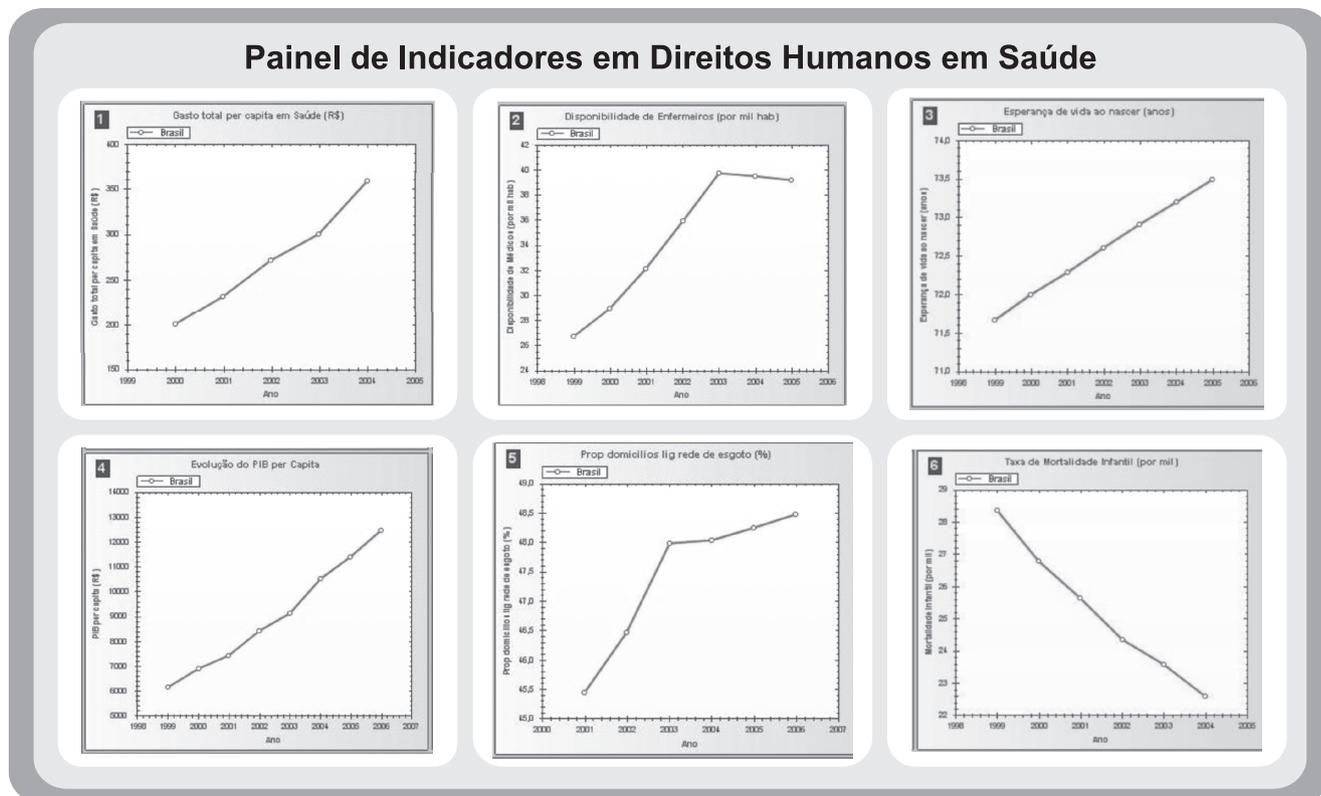
Como ilustrado na figura 2, através de painéis montados pelo aplicativo é possível acompanhar não só como está evoluindo o gozo do direito à saúde no país – inferido a partir do comportamento dos indicadores Esperança de Vida e Mortalidade Infantil- como também os esforços na dotação de recursos financeiros e humanos – indicadores gasto *per capita* em saúde e médicos por mil habitantes – e a mudança no contexto econômico e social do país, que podem potencializar ou não os avanços na dimensão – como a evolução do Produto Interno Bruto e cobertura domiciliar dos serviços de esgotamento sanitário.

Este painel de indicadores apresenta uma lógica de encadeamento de processos a serem monitorados, da execução de despesas em Saúde, passando pela dotação de recursos humanos chegando à análise da efetividade dos esforços em termos de anos de vida acrescidos na população ou recém nascidos que deixam de falecer no

primeiro ano de nascimento, considerando a conjuntura de maior ou menor crescimento econômico e outros efeitos de programas sociais- no caso- os efeitos dos programas de investimento em saneamento básico. Naturalmente, não se pode esperar sincronismo perfeito na evolução desses indicadores, não só porque a relação de causalidade entre as dimensões representadas não é tão simples e direta, como também porque alguns efeitos concretos em Políticas Públicas só se materializam tempos depois da implementação dos programas. Ademais, há fatores intervenientes oriundos do contexto econômico e social que podem afetar a lógica de encadeamento explicitada no painel de indicadores apresentados no MONIT.

De qualquer forma, em que pese essas limitações, a representação do encadeamento processual proporcionado pelo aplicativo representa um avanço na forma de estabelecer uma lógica de monitoramento dos Direitos Humanos. Não se trata de acompanhar tão-somente o indicador de gozo ou usufruto do Direito, mas de analisá-lo à luz de outros esforços na mesma direção e do contexto econômico, social e institucional prevaletentes.

Painel Monit



Considerações Finais

O processo de construção e afirmação dos Direitos Humanos em âmbito mundial resultou de um entendimento jurídico-normativo e a conseqüente implementação de uma ordem jurídica internacional acerca do reconhecimento do respeito à dignidade da pessoa humana.

A promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos consolidou a tendência de afirmação dos Direitos do Homem, consolidando sua universalidade e o alcance irrestrito a todos os cidadãos, independente de raça, cor, sexo, etc. do mesmo modo que ratificou o compromisso dos Estados pelo zelo efetivo desse conjunto de direitos, segundo os princípios de indivisibilidade, universalidade e interdependência legitimados definitivamente na Conferência de Viena.

De 1948 em diante, muitos foram os avanços nesse campo, em especial no que se refere ao reconhecimento dos direitos humanos como um princípio econômico e social que legou-nos a instituição dos DhESCs e, posteriormente, a ampliação do rol destes direitos ao contemplar as aspirações de grupos socialmente mais vulneráveis e com demandas específicas.

O governo brasileiro, sobretudo a partir de meados da década de 1980, assumiu uma postura mais afirmativa quanto à promoção e proteção dos direitos humanos, assinando pactos, convenções, tratados, ratificando o PIDESC e considerando, na sua Carta Magna, a excelência dos direitos humanos com um dos princípios que orientam a sua política nos âmbitos internacional e nacional e através da criação de legislações específicas nesse campo.

Nesse contexto, se desenvolve uma proposta de um sistema de indicadores em Direitos Humanos que procura corroborar no sentido de propiciar análises sobre diagnósticos, monitoramento e instrumentos de avaliação de políticas públicas; não se trata de construir indicadores oficiais, mas sim, com o aproveitamento das estatísticas públicas disponíveis e adequadas, tornar-se um instrumento útil no avanço desse tipo de conhecimento.

Os primeiros passos foram dados e os resultados começam a aparecer; há um longo caminho a ser percorrido até o sistema poder ser atualizado com periodicidade previsível, ser mantido em diálogo com a sociedade civil e

instituições governamentais e ser interativo com as necessidades dos usuários.

Há alguns passos imediatos que constituem os desafios do momento: em primeiro lugar, os desafios a serem superados para que a cultura dos direitos humanos seja efetivamente realizada; o segundo concerne às possibilidades de exploração das estatísticas públicas oficiais com vistas à produção de indicadores para fins de monitoramento da situação dos direitos humanos no Brasil segundo diferentes escalas e níveis territoriais, possibilitando a criação de um importante instrumento de reivindicação da promoção e/ou de denúncia das violações; o terceiro diz respeito à premente necessidade de se ampliar o leque da produção de estatísticas consistentes e confiáveis que nos permitam construir indicadores sensíveis, cada vez mais próximos do conceito que pretendem medir e com relevância para a agenda política.

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 de contribuir aos avanços dos mesmos, 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.

BIBLIOGRAFIA:

ABRAMOVICH, V. Uma aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista de La CEPAL, nº88, 2006, p. 35 – 50. Disponível em: <http://www.cepal.org>. Acesso em 05 de maio. De 2008.

ADORNO, S. Exclusão socioeconômica e violência urbana. *Sociologias*, Julho/Dezembro 2002, n.8, p.84-135.

Os primeiros 50 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1998, p. 3. Disponível em: <http://www.nevusp.org>. Acesso em: 01 de abr. de 2008.

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

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

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de out. de 1988. São Paulo: Saraiva, art. 5º, parágrafos 1º e 2º.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Estado de Direitos Humanos. II Programa Nacional de Direitos Humanos. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/sedh/>. Acessado em: 15 mar. 2008.

Breve histórico da criação do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Disponível em: <http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/>. Acessado em: 15 mar. 2008.

CELADE/CEPAL. Indicadores de Derechos Humanos. Texto produzido por Marcela Ferrer Luer. *Población y Desarrollo* 73. Santiago de Chile. 2007.

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. Informe nº 1, abril, 2005.

ENCE/IBGE. Proposta de elaboração de um sistema de indicadores de Direitos Humanos. Relatório Final. Convênio Fundação Ford/ENCE/Science. Rio de Janeiro 2004. 2 volumes

EXAME de Revisão Periódica Universal, 2008. Disponível em: http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sedh/arquivos/rpu.pdf. Acessado em: 15 mar. 2008.

IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (PNADs). 2001 e 2005.

IBGE. CONFERÊNCIA NACIONAL DE ESTATÍSTICA (CONFEST) e CONFERÊNCIA NACIONAL DE GEOGRAFIA (CONFEG). "Proposta de Estruturação de um sistema nacional de indicadores de Direitos Humanos" Equipe responsável: Coordenação: Neide Lopes Patarra e Paulo de Martino Jannuzzi. Pesquisadores: Luiz Carlos de Araújo Menezes (DI/IBGE) Wadih Scandar Neto (DEGEO/IBGE).

II Relatório Brasileiro sobre o cumprimento do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Set, 2006. Disponível em: <http://www.dhescbrasil.org.br>. Acessado em: 15 mar. 2008.

Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Reunión dos presidentes de órganos de tratados de derechos humanos, jun, 2006. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/documents.htm>. Acesso em 03 de mai. de 2008.

IPEA. II Relatório Brasileiro sobre o cumprimento do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, set, 2006.

JANNUZZI, P. de M. Indicador Social no Brasil. Campinas, SP: Editora Alínea, 2003.

LAFER, C. A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 1988, págs 125 a 127

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

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Programa Nacional de Direitos Humanos*. Brasília, Ministério da Justiça, 1996.

NEV (Núcleo de Estudos da Violência) USP 3º. Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil. São Paulo, 2007

PATARRA, N. L.; WHITAKER, C. C.; CASTILHO, L. Direitos Humanos: porque, como, para quem? São Paulo: Imprensa Oficial, São Paulo, 2008 (No prelo).

PATARRA, N.L., FARIA LIMA, A. de e GUEDES, M. de C. Direitos Humanos- idéias, conceitos e indicadores. *Bahia Análise e Dados*. vol.14, no.1, junho de 2004

PATARRA, N.L., OLIVEIRA, D.S., SILVA, L.C. Proposta de montagem de um sistema Nacional de Indicadores de Direitos Humanos. In PATARRA, N. L.; WHITAKER, C. C.; RECOMENDAÇÕES DO COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (DESC) AO ESTADO BRASILEIRO. Disponível em: <http://www.dhescbrasil.org.br>. Acessado em: 15 mar. 2008.



Informação como Mecanismo de Garantia de Direitos: Planejando um Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos

Pedro Pontual

Especialista em Desenvolvimento Sustentável e Tecnologia pela Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne. Mestre em Políticas Públicas pela Indiana University. Servidor da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Gerente da área de Indicadores em Direitos Humanos do Gabinete da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República.

A necessidade da organização dos dados e das estatísticas relacionados a Direitos Humanos, bem como a construção de novos indicadores a partir da necessidade de informações, de forma articulada e sistêmica, são novos desafios que se somam a outros para o avanço da agenda de Direitos Humanos e que estão, hoje, na pauta internacional de Direitos Humanos.

Este texto parte da constatação de que um sistema de indicadores em Direitos Humanos é uma ferramenta para a garantia desses direitos, e, assim, apresenta algumas dificuldades para o desenho desse sistema, a começar pelo marco conceitual, a representatividade desejada dos indicadores, as fontes de informações, os tipos de indicadores e os novos paradigmas que podem orientar as discussões. A primeira complexidade que pode ser abordada seria a própria realidade a que essa discussão se refere, qual seja, o próprio universo dos direitos humanos.

Do ponto de vista da sua evolução no âmbito internacional, o termo “Direitos Humanos” é um conceito ainda

inacabado, cujo detalhamento vem sendo construído paulatinamente. Se considerarmos que esse conceito teve seu mais significativo e universal marco com o estabelecimento da Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH, em 1948, é automática a conclusão de que o desenho desse conjunto de direitos tem ganhado maior refinamento por meio dos documentos que sucederam a DUDH. Assim, em 1966, o surgimento dos dois Pactos Internacionais, além de criar um vínculo formal para os Estados que a eles aderissem, permitiu um detalhamento mais cuidadoso, formalizando uma primeira categorização para os direitos humanos, organizando-os em direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

Da mesma forma, ao longo dos últimos sessenta anos, foram sendo estabelecidos outros tratados internacionais – que hoje compõem o que se convencionou chamar de “core treaties dos direitos humanos” – que pouco a pouco enriqueceram a institucionalidade dos direitos humanos, aclarando seus contornos e evidenciando a complexidade de seu detalhamento.

Importante observar, no entanto, para a discussão dos indicadores em Direitos Humanos, que essa sucessão de marcos normativos na esfera internacional trouxe avanços que não se restringem a afirmar os temas de que tratam, garantir o comprometimento dos Estados e refinar a compreensão do que são os direitos humanos. O mais importante, para a reflexão que aqui faremos, foram as várias propostas e idéias de instrumentos para implementação e acompanhamento de cada nova convenção.

As primeiras convenções estabeleceram ferramentas básicas e hoje já bastante tradicionais, como os relatórios periódicos e seus comitês de acompanhamento, havendo ainda a possibilidade de apresentação de relatórios separados da sociedade civil de cada país. Ao longo do tempo, surgiram ainda os relatores especiais, os representantes especiais, os peritos independentes e os grupos de trabalho, todos eles componentes do grupo dos “Procedimentos Especiais” do sistema de Direitos Humanos da ONU, seguindo a lógica de mandatos específicos sobre temas ou regiões. Relacionados a esses procedimentos, ainda existem os convites permanentes, que os Estados podem optar por oferecer.

Mais além, podem ser apontados mecanismos mais ousados, mais recentes, como o mecanismo preventivo nacional para tratar do combate à tortura, um dos mais ousados já adotados, e a revisão periódica universal, mecanismo recentemente adotado pelo novo Conselho de Direitos Humanos. Pode-se ainda observar as experiências dos tribunais internacionais e os sistemas regionais de Direitos Humanos, como a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Um dos marcos mais objetivos da evolução do universo de Direitos Humanos, foram a Declaração e o Programa de Ação de Viena, adotados na Conferência Mundial de Direitos Humanos de 1993

Em paralelo com esses instrumentos, devem também ser lembrados os princípios discutidos em Paris e posteriormente estabelecidos pela Assembléia Geral da ONU, em 1993, que tratam especificamente de atribuições e desenho das instituições nacionais de Direitos Humanos. Dentre as cinco atribuições principais, estão incluídos o monitoramento de qualquer situação de violação de Direitos Humanos, aconselhamento especializado para outros órgãos, articulação internacional, e a promoção da educação e informação no campo de Direitos Humanos.

Por fim, um dos marcos mais objetivos da evolução do universo de Direitos Humanos, que trouxe avanços tanto na compreensão do tema como também na formatação de ferramentas de garantia dos direitos, foram a Declaração e o Programa de Ação de Viena, adotados na Conferência Mundial de Direitos Humanos de 1993. Além de estabelecerem, de forma inequívoca, que todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados, os documentos exarados da conferência mundial ainda reforçaram a necessidade de estruturação de dispositivos para fortalecer a promoção e a proteção dos direitos humanos, discorrendo ainda, em seção específica, sobre métodos de implementação e monitoramento.

Mais precisamente, o Programa de Ação de Viena determina que devem ser examinadas abordagens adicionais para o fortalecimento da fruição de direitos econômicos, sociais e culturais, e cita especificamente o estabelecimento de sistema de indicadores para medir o progresso dos direitos listados no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC.

Dessa forma, a previsão de um sistema de indicadores como ferramenta de acompanhamento de Direitos Humanos encontra base na própria conformação conceitual do tema, estabelecida e reconhecida internacionalmente. Mas o que podemos entender por um sistema de indicadores?

Para formularmos a resposta a essa pergunta, retornemos rapidamente aos princípios básicos que norteiam a DUDH, a começar pelo reconhecimento de que os direitos humanos são inerentes a “todos os membros da família humana” e que devem ser protegidos pelo estado de direito. O Estado age por meio do estabelecimento de políticas e programas públicos, direcionados às realidades e segmentos com os quais se deseja trabalhar, sempre no intui-

to de proteger, promover, reparar ou garantir efetivamente o acesso a direitos.

Assim, no que concerne os mecanismos básicos de gestão pública, para a concreta melhoria da qualidade de vida das populações, é indispensável a análise e a interpretação de dados e informações para que se possa tomar decisões visando avanços na agenda de Direitos Humanos. É necessário, portanto, que se aprimore as formas de organização das informações e, principalmente, de sua análise, sobretudo no Brasil e, principalmente, dentro da ótica de garantia de direitos.

A ciência já evoluiu muito nesse aspecto. Existe hoje uma habilidade matemática, um potencial computacional e uma capacidade estatística que nos permitem soluções avançadas para os mais diversos tipos de problemas. Esse conhecimento, quando aliado ao acesso a grandes quantidades de dados, permite conclusões que chegam a surpreender. Em um rápido exemplo curioso dessa capacidade, estatísticos norte-americanos desenvolveram uma equação que permite prever se a safra da região de Bordeaux, no sudoeste da França, produzirá bons vinhos. De posse de uma quantidade enorme de dados, os estatísticos descobriram que existe uma relação muito simples entre o clima e a qualidade do vinho, constatando que baixos níveis de chuva e altas temperaturas no verão produzem bons vinhos.

Apesar de esnobada pelas revistas especializadas, a equação e seu criador, o estatístico da Universidade de Princeton, Orley Ashenfelter, conseguiram prever, com surpreendente precisão, a qualidade de várias safras, incluindo a “safra do século” de 1990, antes de mesmo de o vinho terminar seu período de envelhecimento nos barris e ser comercializado. O processo que permite fazer esse tipo de previsão é conhecido hoje como “superanálise” de dados.¹

Ressalte-se, contudo, que o Dr. Ashenfelter somente foi capaz de calcular a sua fórmula e fazer suas previsões porque todos os dados de que precisava estavam disponíveis, e em abundância. Informações climáticas são coletadas com grande frequência e precisão, e estão fartamente acessíveis. Mas essa não é a realidade para informações sobre Direitos Humanos.

É necessário, portanto, que se aprimore as formas de organização das informações e, principalmente, de sua análise, sobretudo no Brasil e, principalmente, dentro da ótica de garantia de direitos

Mais ainda, a fórmula traz uma precisão matemática que não é tão simples e intuitiva no mundo dos direitos. Para medir a qualidade, o estatístico admitiu como referência o preço do vinho. Assim, ele tomou uma decisão conceitual: o preço do vinho é dado pela procura do produto, e quanto maior a procura, maior o preço. E, se a procura é alta, o vinho deve ser bom.

Esse tipo de raciocínio, no campo de Direitos Humanos, é imensamente mais complexo. A discussão sobre qual o melhor indicador para avaliar a “qualidade” de um direito é, de forma geral, bastante mais controversa e muito menos intuitiva. Assim é que toda a capacidade científica de hoje, que permite até prever a qualidade de safras de vinho, esbarra não só na limitada disponibilidade de dados referentes a direitos humanos, como também na própria conceituação dos temas.

Exemplificando: é adequado continuarmos usando a taxa de homicídios de uma localidade como referência para medir a violência? Atualmente, apesar de homicídio ser uma forma grave de violação – uma das piores, que atinge o direito mais primário –, avaliou-se que, quanto maior a quantidade de homicídios, maior também a quantidade de roubos, assaltos, estupros. Assim, utiliza-se essa taxa como representativa de outras violências, pela obrigatoriedade do seu registro, ainda que ela não permita, de forma direta, que se conheça como estão os índices das demais violações, que tendem a ser subnotificadas, ou seja, uma quantidade expressiva dos casos não é relatada às autoridades, ficando de fora das estatísticas oficiais.

Essa discussão, portanto, de escolha de qual o indicador deverá ser utilizado para representar um direito,

¹ O exemplo da previsão da qualidade do vinho está relatado no livro “Super Crunchers”, de Ian Ayres, Ed. Ediouro, pp. 7 a 13.

passa por duas grandes dificuldades: os dados realmente disponíveis e confiáveis, e o consenso – ou pelo menos uma grande aceitação – de que aquele indicador, ou grupo de indicadores, seja de fato representativo da realidade que ele pretende relatar. A discussão acerca dessa representatividade seria talvez uma das primeiras dificuldades a ser enfrentada no estabelecimento de um sistema nacional de indicadores.

Quando uma pessoa toca a campainha do outro lado da porta, utilizamos o olho mágico para termos uma idéia de quem é. Os detalhes da pessoa, as cores e as proporções corretas, nós só veremos se abrimos a porta. No entanto, pelo olho mágico podemos ter uma boa idéia de quem é, podemos estimar se a pessoa está só, podemos deduzir se ela trouxe um presente. Ou seja, o olho mágico nos permite saber o suficiente para tomarmos uma decisão – nesse exemplo específico, de abrir a porta ou não –, mesmo que a visão pelo olho mágico não permita o conhecimento preciso dos vários detalhes de quem está do outro lado.

Um indicador seria como esse olho mágico. Permitiria vermos do outro lado sempre que tivéssemos dificuldades em abrir a porta. Não conseguimos visualizar todos os detalhes que desejaríamos, mas um bom indicador nos dá uma idéia razoavelmente acurada do que estamos observando.

Assim, a discussão em torno dos indicadores é, basicamente, sobre o que nós consideramos que seja o mínimo de informação necessário para que se possa conhecer uma determinada realidade e, a partir disso, tomar decisões, divulgar ou simplesmente relatar. Para a área de Direitos Humanos, é importante que se escolham indicadores a partir dos quais seja possível conhecer o grau de fruição, ou de violação, de um direito.

Para essa discussão, é importante fazermos uma rápida diferenciação de termos técnicos. O trabalho de construção de indicadores toma por base a disponibilidade de dados. Existe uma importante diferença, freqüentemente levantada, entre dado, indicador e informação, e a compreensão disso é indispensável para a discussão que estamos pautando aqui.

Ainda que pareça óbvio, comecemos essa ponderação estabelecendo que a coleta de dados é o coração de qualquer discussão sobre informação. No Brasil, há uma

fatura de dados disponíveis, de altíssima confiabilidade, grande parte deles produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Instituição sólida do Estado, que há décadas produz e analisa indicadores econômicos e sociais, o IBGE apresenta periodicamente dados coletados por pesquisas conhecidas e respeitadas, tais como a Pesquisa Mensal do Emprego, a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio, a Pesquisa de Orçamentos Familiares, além, é claro, do Censo Demográfico decenal.

No entanto, como seus próprios oficiais sempre observam, o IBGE é sobrecarregado com uma demanda por dados que a instituição nem sempre tem capacidade de atender. O Censo realizado no Brasil já é um dos maiores do mundo, pela extensão de seus questionários e seu tempo de preenchimento. Isso ocorre pela falta de cultura, no País, de realizar registros administrativos ou de garantir sua confiabilidade, ou ambos. Ou seja, dados essenciais, que poderiam ser coletados pelas delegacias de polícia, pelas prefeituras e pelas várias instituições públicas que se relacionam com a população, acabam não sendo registrados, ou, se registrados, não são processados ou disponibilizados. Dessa forma, não raro se procura compensar essa fragilidade por meio de grandes pesquisas, sempre caras e naturalmente limitadas na sua capacidade de levantamento de dados.

Um indicador seria como esse olho mágico. Permitiria vermos do outro lado sempre que tivéssemos dificuldades em abrir a porta. Não conseguimos visualizar todos os detalhes que desejaríamos, mas um bom indicador nos dá uma idéia razoavelmente acurada do que estamos observando.

Assim, chegamos na segunda grande constatação a ser feita no processo de discussão específica sobre indicadores de Direitos Humanos: o poder público, de qualquer esfera da estrutura federativa brasileira, deve adotar como diretriz o fortalecimento dos registros administrativos. Registros confiáveis e bem estruturados tornam-se um patrimônio inestimável do Estado. Por exemplo, o cadastro único do Bolsa Família, administrado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, é uma das grandes revoluções nessa linha. Esse cadastro permite a construção de indicadores e a extração de informações hoje imprescindíveis para a orientação de parte significativa das políticas sociais do governo.

Numa discussão sobre a garantia dos direitos humanos, deve ser parte integrante de uma diretriz de construção de indicadores a necessidade de empenho de todas as instâncias da administração pública, municipal, estadual ou federal, para o fortalecimento desses registros.

Assim, a discussão em torno dos indicadores ganha um primeiro contorno, que é sua limitação pelos dados disponíveis. Ou seja, para fazer um jogo de palavras, é importante mapear, como começo de conversa, aquilo que sabemos que sabemos: fazer uma lista inicial de quais são as fontes de dados disponíveis e com as quais podemos contar para os indicadores que desejamos utilizar. A partir dessa lista, haveria ainda três outros passos importantes de diagnósticos para conhecermos as fronteiras da discussão de indicadores de Direitos Humanos:

Primeiro, identificar o que não sabemos que sabemos: é importante que se verifique se há fontes de dados confiáveis, consistentes, mas que, pelo simples desconhecimento de sua existência ou de sua extensão, não sejam aproveitadas em toda a sua potencialidade.

A seguir, é importante organizar o que já sabemos que não sabemos. Essa seria a linha estratégica de ação dentro de qualquer trabalho de fortalecimento de informações: a realização de um diagnóstico de quais informações são imprescindíveis, e para cuja ausência não existem alternativas viáveis imediatas, para, a partir daí, realizar uma discussão conceitual, baseada em princípios de produção estatística, e o desenvolvimento de metodologias, com a necessária identificação de instituições de Estado que podem tornar-se fonte para esses novos dados.

Por fim, podemos soltar a imaginação para aventarmos o que não sabemos que não sabemos. Essa seria a parte menos objetiva das discussões. Pode consistir em uma linha de reflexões para o futuro, procurando antecipar novas idéias, novas visões, à medida que o paradigma de indicadores de Direitos Humanos vai se afirmando, sobrepondo a lógica de indicadores sociais. Essa linha, assim como a anterior, precisaria contar com a realização de pesquisas específicas para teste e desenvolvimento de metodologias, para levantamento de informações necessárias para avaliação de novos indicadores e para permitir diagnósticos complementares, de forma a subsidiar as discussões.

Além desses pontos, que podem tornar-se uma investigação extremamente ampla, uma outra discussão faz-se necessária e premente, e provavelmente deverá ocorrer à luz de uma Política Nacional de Direitos Humanos: a definição do marco conceitual de Direitos Humanos a ser tomado por base.

Qualquer discussão acerca dos indicadores de Direitos Humanos terá necessariamente de passar por uma outra, relacionada à identificação definição dos direitos humanos propriamente ditos. Afinal, precisamos estar todos de acordo sobre o que estamos observando. Seria mais ou menos como estabelecer quais as portas que existem, para depois discutir quais delas precisam de um olho mágico e onde o colocaríamos.

Um marco conceitual estabelecido e pactuado é importante para apontar a direção das discussões acerca de indicadores, mas não é necessariamente indispensável

Numa discussão sobre a garantia dos direitos humanos, deve ser parte integrante de uma diretriz de construção de indicadores a necessidade de empenho de todas as instâncias da administração pública, municipal, estadual ou federal

para que se comecem os trabalhos, uma vez que já existem direitos que jamais poderiam deixar de estar presentes numa discussão do tipo, como os direitos à vida, participação política, saúde, educação, para listar alguns.

Outra discussão conceitual que pode se revelar necessária é aquela sobre o próprio entendimento do que são indicadores. O indicador deve prover uma informação. Embora não haja um consenso sobre a conceituação de indicadores, e menos ainda de suas categorias – tais como indicadores de processo, de resultado, de insumo – parece razoável adotar o conceito de que indicadores seriam informações produzidas com periodicidade definida – seja mensal, seja semestral, seja anual, seja decenal – por uma fonte confiável, e de maneira consistente, isto é, com a mesma metodologia ou com a preocupação de que quaisquer mudanças na metodologia continuem permitindo comparação com dados anteriores.

A necessidade da periodicidade resulta da importância de perceber a evolução da realidade observada. É importante saber se hoje há mais casos de tuberculose do que há um ano ou uma década, por exemplo. A confiabilidade da fonte é uma necessidade tão óbvia que dispensa maiores justificativas. É temerário tomar decisões com base em informações falhas. Por fim, a consistência da metodologia é necessária também para garantir a comparabilidade da informação levantada numa mesma região ao longo do tempo ou em várias regiões em um mesmo momento, ou mesmo em várias regiões em diferentes momentos.

Outra abordagem interessante sobre a própria compreensão do que são indicadores é que estes, não raro, são tomados como sendo necessariamente relativos, ou seja, seriam quantidades que já trazem em si uma comparação. Por exemplo, nesse conceito entrariam a renda per capita – que confronta uma renda média com o tamanho da população – a proporção de inquéritos concluídos sobre a quantidade de inquéritos abertos, o percentual de crianças no total da população. Há compreensões que de indicadores seriam necessariamente taxas. Contudo, é importante que se considere que uma grandeza absoluta também pode ser um indicador, como o simples tamanho da população de um país, estado ou município, ou a quantidade de carros em circulação em uma determinada cidade.

Considerada essa pluralidade de conceitos, uma outra discussão que se torna pertinente diz respeito ao uso de índices compostos. Os índices compostos são como “vitaminas” de indicadores, em que se colocam no liquidificador várias dimensões, e se obtém como produto um único número que tenta traduzir a relação entre essas várias dimensões.

Existe uma grande quantidade de índices compostos que podem ser tomados como exemplo. Utilizemos um que é utilizado em todo o mundo e, por ser um dos mais conhecidos, é também, provavelmente, um dos mais criticados, o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Introduzido pelo PNUD no 1º relatório de desenvolvimento humano, de 1990, o IDH procura unir três dimensões complexas e essenciais para o desenvolvimento adequado, permitindo, de uma só olhada, uma leitura do balanço dos avanços no padrão de vida (renda)², na perspectiva de uma vida longa e saudável (saúde)³ e no acúmulo de conhecimento (educação)⁴ da localidade observada.

O IDH tem sérias limitações, e a primeira grande crítica seria a de que ele simplesmente não é capaz de traduzir Desenvolvimento Humano; seu nome pretenderia muito mais do que o número é capaz de apresentar. No entanto, há que se considerar que, quando se deseja uma análise profunda do grau de desenvolvimento humano de qualquer localidade, é necessário um estudo abrangente, que avalie separadamente cada uma dessas três dimensões do IDH e ainda muitas outras. Contudo, o IDH pode ter um excelente efeito de olho mágico. Ele permite a compreensão rápida dos contornos do que está sendo observado, e uma comparação com outras localidades. Ele representa um enorme avanço com relação à prática antiga de utilizar o PIB per capita como indicador de desenvolvimento humano, já que introduz um novo paradigma, o de utilizar uma mesma estatística como referência tanto para desenvolvimento social como econômico.

2 O IDH avalia a renda com base no PIB *per capita*, equalizado pela paridade de poder de compra.

3 Essa dimensão é percebida pela expectativa de vida ao nascer.

4 Essa dimensão é percebida pelo desempenho escolar, medido por uma combinação entre as taxas brutas de matrícula em educação primária, secundária e terciária.

Com as críticas ao IDH, o PNUD estendeu a proposta de criação de índices sintéticos para tentar capturar outras realidades complexas, criando o “índice de desenvolvimento relacionado com gênero”, a “medida de fortalecimento de gênero” e o “índice de pobreza humana”, todos também desenvolvidos no contexto dos relatórios de desenvolvimento humano. No Brasil, estudos do IPEA também já apresentaram propostas de índices compostos para pobreza e para desenvolvimento familiar. Assim, uma discussão específica sobre a pertinência do uso de índices compostos é necessária, pois dentre as possibilidades que existem para os olhos mágicos, tais índices podem se revelar ferramentas úteis para o acompanhamento da situação de Direitos Humanos, por permitirem que se visualize mais de uma dimensão ao mesmo tempo, prestando-se, portanto, inerentemente melhor para análises mais imediatas que contemplem o princípio da indivisibilidade dos direitos.

Outro ponto cuja discussão será importante na linha dos indicadores de Direitos Humanos é a necessidade de rompimento com alguns paradigmas atuais, trazendo-se propostas de mudanças para a metodologia de indicadores já existentes e bem estabelecidos atualmente. Esses indicadores poderiam ser aperfeiçoados do ponto de vista dos direitos humanos.

Um exemplo disso foi tema de discussão recente no âmbito da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos do MERCOSUL e Países Associados – RAADH. No contexto da RAADH, existem vários grupos de trabalho, sendo um deles o Grupo de Trabalho de Indicadores de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Na última reunião do GT, em Brasília, uma das principais discussões girou em torno do padrão atual para os indicadores do trabalho. Tais indicadores seguem um padrão internacional de adotar como referência na sua contagem os indivíduos com idade a partir dos 10 anos. Ou seja, um indicador, como a taxa de ocupação, é calculado contabilizando desde as crianças com 10 anos de idade até os idosos. Isso, no caso de uma maioria esmagadora dos países, é considerado trabalho infantil e é, em geral, absolutamente ilegal.

No caso do Brasil, por exemplo, como se sabe, o Estatuto da Criança e do Adolescente proíbe o trabalho para aqueles com menos de 14 anos, permite o trabalho como aprendiz entre aqueles com idade entre 14 e 16 anos e,

acima dessa faixa, permite a maioria dos trabalhos, com ressalvas de condições adequadas para a saúde e de prioridade nessa faixa etária para a formação escolar. Ou seja, pode-se dizer que, no Brasil, o trabalho para crianças e adolescentes abaixo dos 14 anos de idade é proibido, e, para aqueles com mais de 14 anos, é permitido em formas gradativas de condicionalidades.

Assim, por exemplo, nos dados divulgados pelo IBGE da PNAD 2007, há uma pequena queda da taxa de ocupação no Brasil. No entanto, olhando-se os desmembramentos que o levantamento do IBGE permite, vê-se que essa queda foi registrada em dois grupos específicos: os idosos e aqueles com menos de 14 anos. Ou seja, uma notícia, que aparentemente é ruim, esconde uma notícia boa: a queda da taxa de trabalho infantil. Para saber se a notícia é inteiramente boa, resta avaliar se a queda na taxa de ocupação dentre os cidadãos mais idosos se deve ao fato de que estes estão conseguindo se aposentar realmente – sem necessidade de continuar trabalhando para complementar renda – ou se se trata de alguma forma de discriminação pela idade nas contratações.

De qualquer forma, existe mais informação no dado divulgado, e uma parte que é inquestionavelmente muito boa. No que se refere ao Brasil, o IBGE já utiliza essa informação e produz, a cada PNAD, uma bateria de dados específicos sobre o trabalho infantil. No entanto, o GT entendeu válido que se proponha, num fórum internacional, a rediscussão do uso dos 10 anos de idade como referência absoluta para a taxa de ocupação. Portanto, é importante que se destaque que, para a maioria dos países, o

Para uma discussão e reflexão baseada em Direitos Humanos, é necessário que se contemplem desagregações dos vários públicos para os quais são necessárias políticas específicas

aumento da taxa de ocupação é desejável, mas o aumento da taxa de ocupação abaixo da idade legal de trabalho (14 anos no Brasil) constitui um grave problema de violação de direitos.

Essa discussão permite ainda que se realize um debate sobre a distinção entre indicadores sociais e indicadores de Direitos Humanos. O exemplo acima mostra como um indicador social absolutamente bem estabelecido no país e no mundo pode ser aprimorado para traduzir uma dimensão da luta pelo avanço da agenda de Direitos Humanos. E isso não requer necessariamente uma reformulação ou revolução nos indicadores atuais, apenas a incorporação de uma nova dimensão.

Assim, as desagregações por gênero, raça ou cor, idade, etnia, deficiência, orientação sexual tornam-se imprescindíveis.

Em suma, é importante admitir que existe a necessidade de iniciar uma ampla discussão sobre as formas de medir o respeito aos direitos humanos. Embora já existam processos bem estabelecidos, como a divulgação anual da síntese de indicadores sociais pelo IBGE, e as reflexões detalhadas proporcionadas pelo IPEA em seus boletins e textos para discussão, vários deles específicos a direitos humanos, é essencial que se ouça a sociedade civil sobre quais seriam os melhores indicadores para o monitoramento do respeito aos direitos humanos, de forma a construir um pacto entre Estado e sociedade sobre as referências que ambos consideram como representativas daquelas realidades que desejam melhorar.

Essa discussão deveria se dar não somente com base na escolha de um ou outro indicador para um ou outro direito, mas sim pela construção de um sistema, com vários indicadores que permitam uma rápida percepção do grau de fruição, de garantia ou de violação de uma série de direitos. Esse trabalho é um trabalho de longo prazo, mas poderia ser organizado em etapas, em que se define conjuntos de indicadores para grupos menores de direitos, de forma que se possa fazer avanços sólidos na sua definição.

A discussão tampouco deveria iniciar do zero. Já existem várias iniciativas que podem ser utilizadas e estudadas como ponto de partida. Por exemplo, temos o projeto desenvolvido na Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ENCE/

IBGE), em parceria com a Fundação Ford, de um Sistema de Indicadores em Direitos Humanos, com base no Programa Nacional de Direitos Humanos de 2002 (PNDH II); o já mencionado projeto em andamento na Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos do Mercosul para a organização e seleção de indicadores para direitos econômicos, sociais e culturais; o projeto do Órgão de Tratados da ONU que desenvolve, em conjunto com o Escritório da Alta Comissária em Direitos Humanos, sistema de indicadores para monitoramento dos acordos internacionais de Direitos Humanos; o projeto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da OEA para a elaboração de indicadores de progresso em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais; o projeto em andamento na New School University, liderado pela Professora Sakiko Fukuda-Parr, para o desenvolvimento de índices compostos para o monitoramento de direitos econômicos, sociais e culturais; e outros sistemas desenvolvidos em unidades da federação para o acompanhamento de Direitos Humanos, como o já em funcionamento no Município de São Paulo, implementado pela Comissão Municipal de Direitos Humanos, o sistema em estudo pelo Estado da Bahia, pela sociedade civil no Estado de Pernambuco, dentre outros.

Desta forma, em se adotando um marco conceitual comum de partida, precisamos construir um sistema de indicadores de Direitos Humanos desenvolvido para o Brasil, com base em considerações da sociedade civil e das instituições do Estado, aproveitadas as reflexões acadêmicas já realizadas, e incorporando as experiências trazidas pelas várias iniciativas internacionais em desenvolvimento. Esse sistema seria um mecanismo inovador e com grande potencial de uso.