TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1445

APONTAMENTOS SOBRE A CRIAÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE INDICADORES EM DIREITOS HUMANOS

Marco Antonio Carvalho Natalino

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1445

APONTAMENTOS SOBRE A CRIAÇÃO DE UM SISTEMA NACIONAL DE INDICADORES EM DIREITOS HUMANOS*

Marco Antonio Carvalho Natalino**

Rio de Janeiro, dezembro de 2009

* O autor agradece a ários e sugesHelder Ferreira, Técnico em Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais – DISOC/Ipea pelos comenttões ao texto.

** Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental da DISOC/Ipea.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos, Cooperação Técnica e Políticas Internacionais
Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (em implantação)
José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, Inovação, Produção e Infraestrutura
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Comunicação
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

ISSN 1415-4765

JEL: I39, J15, C89, Z00

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 APRESENTAÇÃO 7

2 APONTAMENTOS PARA UM SISTEMA DE INDICADORES EM DIREITOS HUMANOS 8

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS 21

REFERÊNCIAS 22

SINOPSE

O presente texto aborda a criação de um sistema de indicadores em direitos humanos, analisando as potencialidades e os desafios conectados a tal empreendimento. A análise foca sete pontos fundamentais. Partindo de uma discussão sobre as diferenças dos indicadores em direitos humanos ante os indicadores sociais, o autor apresenta os argumentos em favor da possibilidade e da necessidade de um sistema de indicadores para a área. Em seguida, debate-se o método de trabalho desenvolvido no âmbito do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), analisam-se algumas especificidades do caso brasileiro e aponta-se para alguns dos 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 princípios normativos, conceituais e metodológicos que auxiliariam na construção de um sistema de indicadores ao mesmo tempo relevante para os diversos *stakeholders,* conceitualmente embasado, transparente metodologicamente e congruente com a *episteme* dos direitos humanos.

ABSTRACT

The article analyses the potentialities and challenges facing the creation of a human rights system of indicators. The analysis focus on seven fundamental points. Starting with a discussion on the differences between human rights indicators and social indicators, the author presents the arguments in favor of the possibility and necessity of a human rights system of indicators. Also, the framework developed by the United Nations High Commissioner for Human Rights (UNHCHR) is discussed and some specificities of the Brazilian case are analyzed, pointing to some risks involved on the construction of a system of indicators that do not observe critically the international context at which the demand for systematic information is present. Lastly, aiming at subsidizing the construction of a national public policy for this theme, the text presents some normative, conceptual and methodological principles that would help on the construction of a system of indicators that is at the same time relevant to the multiple stakeholders, conceptually substantiated, methodologically transparent and congruent to the human rights *episteme.*

1 APRESENTAÇÃO

Há pelo menos duas décadas, 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 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 criadores)[1] 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 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 frequente mau uso. Antes de ser um simples artifício matemático de agregação de dados sem qualquer relação teoricamente estabelecida, o IDH é baseado em um conceito (desenvolvimento humano) e em atributos (acesso a bens, vida saudável, acesso ao conhecimento) que objetivam operacionalizá-lo.[2] A partir disso, estabeleceram-se indicadores – expectativa de vida, renda *per capita purchasing power*

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 Organização das Nações Unidas (ONU), quando percebeu que, apesar de seus problemas, o IDH era superior ao Produto Interno Bruto (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".

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, exatamente essa clareza de definição, com suficiente honestidade intelectual, 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 referem-se, em geral, à sua utilização indevida como indicador de fenômenos que ele de fato não mede, e não ao indicador em si.

parity (PPP), analfabetismo e escolaridade – que buscam transformar em números o conceito de desenvolvimento humano. Com base no mesmo conceito, os relatórios anuais do desenvolvimento humano, publicados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), aprofundam a questão com diversas tabelas e análises, além de dar destaque especial a algum tema por relatório (acesso à água, pobreza extrema etc.).[3] Por essa 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 obtidos com regularidade[4] 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 ante os 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.

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

---

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

4. Essa "competente operacionalização" implica, claramente, não só a regularidade na obtenção dos dados e a relevância desses para a compreensão e a 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.

O *primeiro ponto* consiste em 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 afetas ao campo, bem como nas leis nacionais (sobretudo a Constituição), que se deve selecionar as informações pertinentes. Igualmente, é a partir desse *corpus* normativo que se deve analisar, interpretar e comentar os dados.

Assim, os direitos humanos são antes uma *abordagem* do que um conjunto mais ou menos exaustivo de temas no que se refere aos indicadores.[5] Propostas de sistemas de indicadores de direitos humanos que os interpretam apenas como um conjunto de temas caem numa certa indiferenciação a outros sistemas de indicadores, sendo por vezes não mais que uma compilação coerente de informações sociais de interesse para a área. Ainda que importantes, tais compilações não atentam para a existência de um paradigma específico que informa a interpretação dos dados – paradigma que poderíamos resumir na noção de *direito violado*.

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, sob 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 têm o direito à alimentação respeitado. Nessa ótica, seria mais relevante determinar, com base no conhecimento nutricional disponível, um valor mínimo e 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 oportunidade de completar a educação básica, por exemplo. Assim, a elaboração de indicadores em direitos humanos deve ser guiada, 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, direito à alimentação significa direito à alimentação suficiente, segura e nutritiva. Consequentemente, 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

5. É nesse sentido, por exemplo, que o PNUD (UNDP, 2006) vem advogando em prol do *rigth-based* approach no que se refere aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, incorporando à interpretação das realidades dos países e regiões (e à avaliação dessas realidades no que concerne ao atendimento das metas) princípios e normas presentes em declarações internacionais. Destaque é dado à não discriminação, ao empoderamento e à participação. Além disso, no que se refere à *accountability*, ênfase é dada à noção de detentores de direitos e portadores de obrigações.

especificação[6] 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.[7]

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 entre 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 (OEA). Levando-se em conta essa análise, é possível afirmar que o problema no país não é de reconhecimento legal e sim, de garantia e promoção desigual dos direitos. Um sistema nacional de indicadores em direitos humanos deve, então, permitir e 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.

QUADRO 1
Especificação de populações vulneráveis

Espacialização	Idades vulneráveis	Grupos discriminados
• Estados • Municípios • Macrorregiões • Mesorregiões • Microrregiões • Bairros • Rural x urbano • Terras tradicionais • Migrações	• Primeira infância (0 a 6) • Crianças (0 a 12) • Adolescentes (12 a 18) • Jovens (15 a 29) • Idosos (60 e +) • "Superidosos" (80 e +)	• Negros • Mulheres • Indígenas • Pessoas com deficiência • População LGBT

Fonte: Elaboração do autor.

6. 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.

7. Para um debate teórico-metodológico sobre a necessidade de levar em conta as desigualdades entre grupos populacionais para a elaboração de um indicador sintético de direitos humanos, ver Fukuda-Parr, Lawson-Remer e Randolph (2008). Para uma interessante proposta de cálculo dessas desigualdades, elaborada com o intuito de quantificar um Índice de Oportunidades Humanas, ver Barros *et al.* (2009, p. 65)

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, propomos separar os recortes das populações específicas, conforme se observa no quadro 1, em três tipos: espacialização, discriminações e faixas etárias vulneráveis.

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 e IBGE, 1999) podem ser exploradas. Uma das vantagens dessas classificações geográficas é a possibilidade de evidenciar 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 correspondência 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 pendulares[8] que frequentemente 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 do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Entre a juventude, o desemprego e a vitimização letal se colocam como questões centrais (ver ABRAÃO e AQUINO, 2008). Já os idosos, além dos tradicionais problemas relacionados à maior vulnerabilidade diante da 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 as dos chamados "superidosos". Assim, a primeira infância levanta, tradicionalmente, questões relacionadas à saúde pública e, mais recentemente, à educação infantil, enquanto nas crianças maiores as vulnerabilidades mais destacadas se referem à exploração no mundo do trabalho, ao acesso ao sistema de ensino obrigatório e à convivência familiar e comunitária. Os muito idosos, por sua vez, tornam-se cada vez mais objeto de preocupação das políticas públicas, dada a

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

alteração na pirâmide etária brasileira e mundial – alteração cuja tendência é se tornar mais aguda nos próximos anos –, levantando uma série de questões relacionadas à garantia de condições dignas de vida autônoma para essa parcela da população. 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. Isso se dá, pois as formas de experenciar a juventude são bastante diversas em cada uma dessas faixas etárias, assim como são diversas suas vulnerabilidades: não tem o mesmo significado o desemprego de um jovem adolescente e de um jovem adulto, por exemplo.

Uma questão importante referente ao uso do termo grupos vulneráveis é que o mesmo possui uma clara conotação epidemiológica. Nessa concepção médica, a vulnerabilidade está relacionada à maior incidência de um determinado fenômeno entre a população vulnerável do que entre a média da população, sem, entretanto, colocar em questão se as razões dessa maior incidência são socialmente fundadas ou resultado de características genéticas, congênitas ou, de alguma outra forma, "naturais" do grupo. Assim, cabe sempre lembrar que a ideia de vulnerabilidade aqui está ligada à vulnerabilidade a ter um *direito* violado, o que implica por princípio uma relação social. Isso, obviamente, não pressupõe negar eventuais vulnerabilidades naturais como, por exemplo, a de recém-nascidos à morte por doenças respiratórias. O objetivo da cautela no uso do conceito é antes evidenciar que essas vulnerabilidades não são neutras e revelam relações de discriminação e preconceito de gênero e de raça.

Quanto às discriminações, um fato importante a ser levado em conta é a não equivalência entre cada uma delas. Por vezes um discurso apressado de defesa dos grupos socialmente discriminados acaba por omitir o quanto a questão racial é diversa da discriminação sofrida pelos deficientes físicos, por exemplo.[9] 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, perpassando 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 raça,[10] cor, etnia, gênero, orientação sexual, capacidade motora etc. A desigualdade não é uma ação, mas 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

9. Agradeço à Luciana Jaccoud, pesquisadora do Ipea, pelas reflexões sobre as características próprias de cada uma das discriminações.

10. 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 elas 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).

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 essas pesquisas vêm trazendo ao estudo das discriminações raciais e de gênero no país, é importante ressaltar, entretanto, a existência de variáveis que não são passíveis de quantificação, e que, em último caso, o estabelecimento de uma relação entre desigualdades observadas numericamente e discriminações sempre envolve uma posição teórica.[11]

O *terceiro ponto* que diferencia um sistema de indicadores em direitos humanos dos indicadores sociais é, de certa maneira, sugerido por esse debate teórico 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 universalmente, baseados em uma longa tradição filosófica, teórica, legal e prática. Isso implica uma visão de mundo com ampla literatura de apoio caracterizada, destarte a riqueza dos debates e divergências, pela elevada consistência conceitual. Esse *corpus* é composto por:

1) *Narrativas de violações*: denúncias e/ou depoimentos sobre prisões arbitrárias; condições em presídios e outros espaços de privação de liberdade; execuções extrajudiciais; torturas; abuso policial e outras formas de violência institucional; repressão violenta e cerceamento do direito à manifestação política; ameaças e intimidações contra defensores de direitos humanos, minorias e outros grupos vulnerabilizados; casos de discriminação e crimes de ódio; evicções forçadas; dificuldades no acesso a direitos fundamentais (moradia, água, alimentação, saúde) por conta de desastres naturais, descaso governamental e/ou ação de interesses privados; trabalho escravo, forçado, infantil, insalubre e indigno.

2) *Relatos de experiências*: diversos relatos e análises de experiências bem-sucedidas e boas práticas na promoção, garantia e/ou defesa de direitos humanos, envolvendo ações de acesso à justiça, educação, organização comunitária, participação popular etc. Esses relatórios são produzidos e divulgados por uma extensa rede de pessoas e instituições, entre as quais se destacam organizações da sociedade civil, universidades e organismos internacionais.

3) *Pesquisas*: ampla gama de estudos e pesquisas, de caráter teórico e empírico, sobre as condições necessárias para a efetivação de determinados direitos

11. 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.

fundamentais, abrangendo uma série de áreas do conhecimento como filosofia, psicologia, antropologia, medicina, pedagogia, sociologia, política, nutrição etc.

4) *Normas*: conjunto de acordos, instruções, convenções, leis e outros instrumentos normativos internacionais, regionais, nacionais e subnacionais, incluindo a literatura advinda desses instrumentos, como decisões judiciais e textos "oficiais" de interpretação dessas normativas – em especial os Comentários Gerais sobre as principais convenções de direitos humanos.

Essa listagem, ainda que não se pretenda exaustiva, é suficiente para expor a riqueza da literatura sobre direitos humanos hoje existente, cuja relativa consistência conceitual está ligada ao fato de se estruturar em torno de um centro normativo comum, que podemos identificar na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, a qual já contém os principais elementos do que são os direitos humanos, permitindo sua conceituação a partir das relações e interdependências entre os seus atributos (paz, liberdade, justiça, não discriminação, participação política, trabalho, educação etc.). Essa potencialidade dos direitos humanos como noção capaz de produzir um sistema de indicadores teoricamente consistente a partir de uma *abordagem* própria é o que garante, a nosso ver, a viabilidade da criação do sistema em si.[12] Mais do que potencialidade, entretanto, diversos autores já trabalham para a constituição do referido sistema, seja em nível local ou 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 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 no momento 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),[13] é imprescindível agregar a esses os direitos civis e políticos dentro do campo de competência de um sistema de indicadores em direitos humanos.

Além de essa visão reafirmar num âmbito prático a indivisibilidade 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*)

12. 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).

13. 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).

mais atento aos direitos civis e políticos. Geralmente, 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 afirma Goldstein (2007, p. 66), dados da área socioeconômica são mais acessíveis e confiáveis do que os das áreas política, civil e de segurança, e os dados nessas últimas áreas são, em geral, acessíveis e confiáveis na razão inversa do nível de gravidade das violações. Ainda assim, passados 20 anos de Estado democrático no país, é difícil justificar a ausência de registros administrativos padronizados 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, de forma que o aumento no número de denúncias não necessariamente indica 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 determinado 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".[14]

Essa classificação dos tipos de indicadores (ver quadro 2) possui três vantagens dignas de nota. Primeiro, ela nos permite diferenciar três tipos fundamentais de

14. Cabe assinalar que o próprio Malhotra (MALHOTRA e FASEL, 2005, p. 10) 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 preparado com base na sua proposta e a lista de campos cobertos pelos indicadores socioeconômicos (ver 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.

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 ajuda 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, de acordo com uma base conceitual e metodológica sólida, informar aos gestores públicos quais os passos a serem tomados no caminho da construção do sistema de indicadores em direitos humanos, fornecendo subsídios para a formulação de um plano de trabalho e de um cronograma coerentes.

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 *x*
Estrutural		Indicador 1 Indicador *x*	Indicador 1 Indicador *x*	Indicador 1 Indicador *x*	Indicador 1 Indicador *x*	Indicador 1 Indicador *x*
Processo		Indicador 1 Indicador *x*	Indicador 1 Indicador *x*	Indicador 1 Indicador *x*	Indicador 1 Indicador *x*	Indicador 1 Indicador *x*
Resultado		Indicador 1 Indicador *x*	Indicador 1 Indicador *x*	Indicador 1 Indicador *x*	Indicador 1 Indicador *x*	Indicador 1 Indicador *x*

Fonte: Baseado em Malhotra e Fasel (2005). Elaboração do autor.

Essa matriz 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 (PNDH).

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 abordadas 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 ou divulgação, matrizes de segunda ordem 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 descritas.

Os indicadores estruturais 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/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, eles 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 o desempenho do país no que se refere à garantia do direito (quantos têm aquele direito violado, por exemplo). Cabe notar que, no momento de instituição do sistema de indicadores, os de resultado são, de fato, indicadores de *situação* dos direitos humanos no país, e apenas após alguns anos poderíamos chamá-los de indicadores de resultado.[15]

Essa matriz, pela proposta apresentada neste 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 9.836/1999, 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 que possa ser útil durante o processo de elaboração do sistema ter uma visão geral de todas as possibilidades de cruzamento de variáveis, cabe a definição criteriosa e estratégica de quais desagregações devem ser

15. Uma outra questão, por demais complexa para ser tratada no escopo deste 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 e 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.

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, que não podem ser negligenciadas pelas eventuais dificuldades de quantificação. 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 deveriam levar as instituições responsáveis a uma cautela maior na forma de divulgação dos dados, o fetiche exercido pelos *rankings* de países, estados ou municípios gera um sem-número de comparações em que se reduzem realidades tão complexas como "corrupção" ou "liberdade política" a uma escala ordinal.[16] 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 suas avaliações são frequentemente apresentadas como se fossem dotadas de uma objetividade que de fato não possuem, auxiliadas 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 ser coletados estatisticamente ou basear-se em opiniões de especialistas; já os indicadores de resultado são, geralmente, 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

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

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, cuja 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 os 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 metodológico, 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.

Por fim, o sexto ponto evidencia um dos elementos essenciais de um sistema nacional de indicadores em direitos humanos, o controle social. Embora um sistema de indicadores possa e deva ser pensado sempre tendo em mente as necessidades do Estado em contar com informações regulares e fidedignas sobre o todo da população de determinado território, permitindo assim a elaboração de políticas públicas mais adequadas, a demanda por tal sistema não se encerra aí. É necessário que esses indicadores – e nesse caso os indicadores de cunho mais qualitativo são fundamentais – sejam também instrumentos de monitoramento e controle por parte da sociedade das ações governamentais, incluindo nesse rol tanto as violações tradicionalmente cometidas pelo Estado (violência institucional) quanto a má prestação de serviços públicos (saúde, educação) e os casos de omissão diante da flagrante violação de um direito cuja reparação exija celeridade. Assim, não se pode pensar um sistema nacional

de indicadores apartado de uma rede nacional de monitoramento de violações de direitos humanos que englobe indivíduos, organizações da sociedade civil, conselhos de direitos humanos, sistema judiciário, legislativo e agências estatais.

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, anteriormente 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, apesar de frequentemente 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, 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 de os 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 outros setores sociais – os quais não necessariamente compartilham da mesma visão de mundo dos militantes, por exemplo. Um sistema de indicadores deve sempre objetivar a publicização 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 de 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 baseiam num modelo pedagógico vertical, e sim num diálogo em que 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 este 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 esse norte.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

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

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

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

6) A produção de *dados qualitativos* não pode ser negligenciada pelas eventuais dificuldades de quantificação; por vezes, a descrição densa de um caso é mais importante para a compreensão do fenômeno do que as estatísticas disponíveis, sendo fundamental para o monitoramento e controle social de situações pouco visibilizadas.

7) 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, a fim de 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 indicadores diferenciado daquilo que comumente se chama de "indicadores sociais"; embasar-se teoricamente pela *episteme* e pelo *ethos* específicos dos direitos humanos, cristalizados na Declaração Universal e nas demais normativas nacionais e internacionais; e certificar-se de 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 se dá pela própria relação dos 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.

REFERÊNCIAS

ABRAÃO, J.; AQUINO, L. *Juventude e políticas sociais no Brasil*. Brasília: Ipea, abr. 2008 (Texto para Discussão, n. 1.335).

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

BARROS, R. P. de; FERREIRA, F. H. G.; VEGA, M.; CHAN-DUVI, J. S. *Measuring inequality of opportunities in Latin America and the Caribbean.* Washington, D.C.: World Bank, 2009.

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

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

FUKUDA-PARR, S.; LAWSON-REMER, T.; RANDOLPH, S. *Measuring the progressive realization of human rights obligations*: an index of economic and social rights fulfillment. The Human Rights Institute, University of Connecticut, Aug. 2008 (Economic Rights Working Paper Series, n. 8).

GOLDSTEIN, R. J. As limitações do uso de dados quantitativos no estudo das violações dos direitos humanos. *Direitos humanos e estatística*: o arquivo posto a nu. São Paulo: EDUSP, 2007.

GUIMARÃES, A. S. A. *Racismo e anti-racismo no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 2005.

IPEA. Direitos humanos e cidadania. *Boletim de Políticas Sociais – acompanhamento e análise*, Brasília: Ipea, n. 16, 2008.

IPEA; UNICAMP; IBGE. *Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil*. Campinas, SP: UNICAMP, Instituto de Economia (IE), Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional (Nesur), 1999 (Coleção Pesquisas, n. 3).

JANNUZZI, P. de M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-159, 2005.

JONGMANN, J.; SCHMID, A. P. *Monitoring human rights, manual for assessing country performance.* Leiden University, Netherlands: PIOOM,1994.

LANDMANN, T.; HAUSERMANN, J. *Map making and analysis on the main international initiatives on developing indicators on democracy and good governance*. University of Sussex, 2003.

MALHOTRA, R.; FASEL, N. *Quantitative human rights indicators*: a survey of major initiatives. United Nations-Office of the High Commissioner for Human Rights (UN-OHCHR), 2005.

_____. *Report on indicators for monitoring compliance with, international human rights instruments*. UN-OHCHR, 2006.

_____. *UN-OHCHR's work on indicators for human rights assessments*: status note. UN-OHCHR, Aug. 2007.

UNDP. United Nations Development Programme. *Indicators for human rights based approaches to development in UNDP programming*: a users' guide. UNDP, Mar. 2006.

UNICEF. *Situação mundial da infância 2006*: excluídas e invisíveis. UNICEF, 2006.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **Ipea** 2009

EDITORIAL

Coordenação
Iranilde Rego

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Lucia Duarte Moreira
Eliezer Moreira
Elisabete de Carvalho Soares
Fabiana da Silva Matos
Miriam Nunes da Fonseca
Roberta da Costa de Sousa

Editoração
Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Camila Guimarães Simas
Carlos Henrique Santos Vianna
Aline Cristine Torres da Silva Martins (estagiária)

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares