Metodologia da Organização das Nações Unidas para Indicadores de Direitos Humanos - 2012

Dilma Rousseff
Presidenta da República

Michel Temer
Vice-Presidente da República

Maria do Rosário Nunes
Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

Patrícia Barcelos
Secretária Executiva da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República

Antonio José Ferreira
Secretário Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – SDH/PR
SECRETARIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA – SNPD
COORDENAÇÃO-GERAL DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES SOBRE A PESSOA COM DEFICIÊNCIA

Setor Comercial Sul - B · Quadra 9 · Lote C · Edifício Parque Cidade Corporate
Torre "A" · 8º andar · CEP: 70308-200 · Brasília-DF · Brasil
Telefones: +55 (61) 2025-3684 · Fax: +55 (61) 2025-9747
E-mail: pessoacomdeficiencia@sdh.gov.br
www.pessoacomdeficiencia.gov.br

Copyright © 2012 Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência

Impresso no Brasil - Printed in Brazil.
Tiragem: 5.000 exemplares (1ª Edição), distribuição gratuita.

Equipe Técnica
Texto: Luiza Maria Borges Oliveira
Diagramação: Daniel Dino

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Metodologia da Organização das Nações Unidas para Indicadores de Direitos Humanos / Luiza Maria Borges Oliveira / Secretaria de Direitos Humanos da

Presidência da República (SDH/PR) / Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência (SNPD) / Coordenação-Geral do Sistema de

Informações sobre a Pessoa com Deficiência; Brasília : SDH-PR/SNPD, 2012.

Metodologia da Organização das Nações Unidas para Indicadores de Direitos Humanos

Este documento descreve a metodologia sugerida aos países membros pela Organização das Nações Unidas – ONU, para a identificação de indicadores de direitos humanos. Essa metodologia foi descrita no Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights, preparado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos humanos – HCHR –, publicado em 2008.

A importância do consenso sobre uma estrutura conceitual e metodológica para a ONU reside na possibilidade de acompanhamento das políticas nacionais adotadas para o cumprimento de tratados internacionais, de comparação do estado dos direitos humanos entre os países membros e na definição e identificação de possíveis violações de direitos. A importância para os governos nacionais é manter o foco da política de direitos humanos nas obrigações internacionais e nos padrões que elas estabelecem, assegurar a participação efetiva do país nos órgãos internacionais e organizar relatórios de qualidade que possam ser avaliados por todos os países membros.

Os indicadores de direitos humanos são diferentes dos indicadores sociais porque refletem conceitos diferentes. O direito só existe quando existe alguém legalmente obrigado a realizá-lo e pessoas que clamam por essa realização, lançando mão de garantias estabelecidas em leis do país. Outro conceito que define um indicador de direitos humanos é o da indivisibilidade. Os direitos constituem uma unidade tal que não é possível a realização de um deles sem a realização dos demais, uma vez que o objetivo final da estrutura de direitos é a dignidade humana. Como os direitos econômicos, sociais e culturais necessitam de tempo para serem realizados, foi criado o conceito da realização progressiva. Não se considera violação de direitos se o país está empenhado em realizá-los, mas para isso deve ser visível o esforço do governo.

O processo de medição de princípios nas diversas arenas de conduta humana é percebido como uma tarefa difícil. Vários métodos têm sido propostos, os quais embasaram o desenvolvimento de normas e regras a serem seguidas para alcançar o objetivo de, a partir de um conceito, se chegar a um número que o represente. Independentemente da metodologia adotada entende-se que esse processo deva seguir alguns passos fundamentais de medição próprios das ciências sociais, nas quais está inserido o campo dos direitos humanos.

O ponto de partida é o conceito amplo de direitos humanos, no qual são encontradas diferenças no entendimento e uso de termos, de regras, de linguagem, que, ao passar por um processo de discussão e aceitação, dá origem a um conceito sistematizado reconhecido pelos entes envolvidos. Com base nesse conceito sistematizado são escolhidos indicadores ou medidas para representar eventos ocorridos, dados administrativos e de pesquisas. Essas medidas ou indicadores são, então, usados para a classificação dos países membros em estágios da proteção e promoção dos direitos humanos. Para ilustrar esse processo considera-se a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que reuniu e integrou diversas visões sobre o universo da pessoa com deficiência e construiu um documento consensual. O Artigo 2º da Convenção trata das definições das palavras e termos nela contidos para que todos os signatários tenham o mesmo

entendimento sobre seus objetivos. Os indicadores, então, refletem não só esse processo como também as características do grupo que foi objeto do tratado ou convenção internacional.

De acordo com o documento citado, referido aqui como HRI (Instrumentos de Direitos Humanos), os indicadores devem ser definidos com precisão e clareza e de acordo com metodologia estabelecida para o trato de dados, a qual requer que os mesmos sejam coletados segundo padrões internacionais e que sejam disponibilizados de maneira sistemática e regular. Para que essa estrutura tenha valor prático, é necessário, ainda, que os indicadores selecionados para determinado direito humano sejam baseados no contexto normativo desse direito, explícito nos artigos dos tratados e outros documentos elaborados por órgãos da ONU relativos ao direito considerado. Esse tipo de indicador reflete os compromissos assumidos pelo estado nacional de criar ou adaptar a estrutura interna para o cumprimento de suas obrigações advindas da assinatura do tratado.

Os indicadores devem, também, medir o esforço do cumpridor dos direitos (Estado) na busca dos objetivos de política, além da consolidação dos esforços na forma de indicadores de resultado. A estrutura conceitual deve ser capaz de refletir as obrigações do Estado responsável de respeitar, proteger e realizar os direitos humanos. Os princípios que embasam a escolha dos indicadores e o processo de avaliação devem reconhecer e refletir os conceitos de não discriminação, de tratamento igualitário, de responsabilidade, de participação e de exercício de poder das pessoas na exigência da realização de seus direitos.

O relatório indica uma maneira prática de se identificarem indicadores eficazes para determinado direito: o primeiro passo é relacionar os atributos desse direito. A narrativa do padrão legal do direito serve para indicar certo número de atributos que apontam para indicadores relevantes para o monitoramento da realização desse direito. O atributo do direito ajuda a concretizar o seu conteúdo e a tornar explícita a ligação entre os indicadores do direito e seus padrões normativos previamente definidos pelos órgãos internacionais competentes.

Obedecendo a essa metodologia, foram selecionados no HRI doze direitos humanos e seus atributos (entre quatro e seis) para cada um deles. A necessidade de se medir o comprometimento do responsável pelo cumprimento das normas do direito, o esforço empreendido para transformar o compromisso em realidade e resultados ao longo do tempo fez com que fosse adotada, para cada atributo do direito, a seguinte configuração de indicadores:

- **Indicador Estrutural** (ou de compromisso), que reflete o comprometimento do Estado com os padrões internacionais;

- **Indicador de Processo** (ou de esforço), que mostra o empenho do Estado em cumprir os compromissos originados nos padrões, e

- **Indicador de Resultado** (dos esforços ao longo do tempo), que identifica os resultados sob a perspectiva dos detentores do direito.

Uma pergunta importante é se a configuração EPR (esforço, processo, resultado) usada para cada atributo é capaz de refletir as obrigações do Estado de respeitar, proteger e realizar os direitos humanos e de, também, refletir a narrativa do conteúdo normativo dos direitos humanos. O relatório apresenta duas razões para a escolha dessa estrutura. Primeira, essas categorias de indicadores são bastante utilizadas e conhecidas dos responsáveis pelas políticas de direitos humanos. Segunda, nem sempre é possível identificar indicadores quantitativos que reflitam

unicamente um tipo de obrigação. Na prática, um mesmo indicador pode representar duas ou até mesmo três obrigações ao mesmo tempo.

Para que os indicadores sejam válidos para os direitos humanos é de fundamental importância que estejam embasados em normas de inclusão, de participação, de exercício de poder pelos participantes, de não discriminação, de transparência e obrigatoriedade de prestação de contas. Uma maneira de assegurar a presença desses elementos é recorrer aos microdados das pesquisas, que, geralmente, são desagregados de acordo com sexo, etnia, religião, língua falada, origem social ou regional. O documento estabeleceu doze direitos denominados de substantivos. A fim de captar todo o processo da realização desses direitos, foram criados os indicadores de procedimento, identificados a partir da desagregação de dados. Estão listados abaixo os doze direitos substantivos e seus respectivos atributos, pertencentes tanto ao bloco dos direitos civis e políticos como ao bloco de direitos econômicos, sociais e culturais. O asterisco ao lado do direito identifica aqueles que compartilham indicadores com os Objetivos do Milênio. Essa referência é importante por que mostra uma unidade de visão da ONU em suas iniciativas.

1. Direito à Vida

a. Privação arbitrária da vida
b. Desaparecimento de indivíduos
c. Saúde e nutrição
d. Pena de morte

2. Direito à Liberdade e Segurança da Pessoa

a. Prisão e detenção com base em acusações criminais
b. Privação da liberdade fora do processo judicial
c. Revisão efetiva por tribunal de justiça
d. Garantia contra crime e abuso por agentes do sistema judicial

3. Direito à Alimentação Adequada*

a. Nutrição
b. Alimentação segura e proteção ao consumidor
c. Disponibilidade de alimentos
d. Acesso a alimentos

4. Direito à Satisfação do Mais Alto Padrão de Saúde Física e Mental*

a. Saúde sexual e reprodutiva
b. Mortalidade infantil e assistência à saúde
c. Ambiente natural e ocupacional
d. Prevenção, tratamento e controle de doenças.
e. Acesso a instalações de saúde e a remédios essenciais

5. Direito a Não ser Submetido a Tortura, Punição e a Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes.

a. Integridade física e mental do preso e do detento
b. Condições de detenção
c. Uso de força por agentes da lei fora da detenção
d. Violência doméstica e de pessoas da comunidade

6. Direito à Participação na Vida Política e Social*

a. Possibilidade de exercício e participação em todos os poderes da República
b. Sufrágio universal e igualitário
c. Acesso a trabalho no serviço público

7. Direito à Educação*

a. Educação primária universal
b. Acesso à educação secundária e superior
c. Recursos educacionais e curriculares
d. Oportunidade e liberdade na educação

8. Direito à Moradia Adequada*

a. Condições de habitação
b. Acesso aos serviços públicos
c. Moradia acessível
d. Segurança de posse da moradia

9. Direito à Seguridade Social*

a. Seguridade da renda para os trabalhadores
b. Acesso à assistência médica
c. Suporte à família, à criança, ao adolescente e ao adulto dependente
d. Assistência social para grupos em situação de vulnerabilidade

10. Direito ao Trabalho*

a. Acesso ao trabalho decente e produtivo
b. Condições de trabalho justas e seguras
c. Treinamento, capacitação e desenvolvimento profissional
d. Proteção contra trabalho forçado e desemprego

11. Direito à Liberdade de Expressão e Opinião*

a. Liberdade de opinião e de transmitir informação
b. Acesso à informação
c. Responsabilidades e deveres especiais

12. Direito a Julgamento Justo

a. Acesso a tratamento igualitário nas cortes e tribunais

b. Audiência pública por tribunais competentes e independentes

c. Presunção de inocência e garantia na determinação de acusação criminal

d. Proteção especial para crianças e adolescentes

e. Revisão por tribunais superiores

Para cada um dos direitos substantivos foi organizada uma planilha na qual as células obtidas dos cruzamentos dos atributos com os tipos de indicadores contêm os indicadores que identificam os dois elementos das entradas, horizontal (atributos) e vertical (tipos de indicadores).

Indicadores/Atributos

Estruturais

De Processo

De Resultados

Direito

Atributo A	**Atributo B**	**Atributo C**	**Atributo D**	**Atributo E**
Indicadores	Indicadores	Indicadores	Indicadores	Indicadores
Indicadores	Indicadores	Indicadores	Indicadores	Indicadores
Indicadores	Indicadores	Indicadores	Indicadores	Indicadores

A importância dos indicadores é, principalmente, o uso que se pode fazer dos mesmos. Podem ser usados pelo governo no acompanhamento e avaliação de sua política de direitos humanos, em seus relatórios internacionais, e pela sociedade civil, a fim de acompanhar os esforços e os resultados da ação governamental na realização dos direitos humanos. Para que o objetivo seja alcançado, no entanto, é necessário que o monitoramento seja institucionalizado, medida que requer o estabelecimento de competências, de metodologia adequada, periodicidade e formas de publicação dos dados e indicadores. É importante ressaltar que, no processo de criação de indicadores, devem ser usadas fontes de dados tanto oriundas das esferas governamentais como da sociedade civil e que os indicadores constituem um meio e não um fim, por isso eles não fornecem uma visão completa e ampla da situação dos direitos humanos, mas podem ser considerados um bom ponto de partida para análise a partir dos quais informações adicionais são agregadas.

As tabelas a seguir mostram o resultado prático da metodologia proposta. Os indicadores representam apenas uma sugestão ou ilustração do documento e não obrigatoriedade de uso. É desejável que cada país faça a adequação dos mesmos, a fim de refletir aspectos culturais, de organização social e legal, do estágio dos direitos humanos e da necessidade real desses indicadores.

Os indicadores contidos nas tabelas passaram por uma avaliação preliminar, considerando esses critérios e, sempre que possível, com adaptação para o segmento das pessoas com deficiência. Não existe, ainda, no Brasil ou na Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência - SNPD, dados que permitam construir todos os indicadores identificados

nas tabelas, mas a Secretaria está trabalhando para consolidar os dados disponíveis e avaliar a necessidade de se proporem e executarem novas pesquisas que irão gerar dados para aumentar o conhecimento sobre a população com deficiência.