

Indicadores em Direitos Humanos no Brasil: novos paradigmas de promoção e de proteção à Dignidade Humana (1ª parte)

Luis Emmanuel Barbosa da Cunha

Há quatro anos, por ocasião do primeiro ciclo de revisão em sede da Revisão Periódica Universal (2008) do até então recém-criado Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU), o Estado brasileiro comprometeu-se formalmente a construir um sistema de indicadores para acompanhar objetivamente o cumprimento dos Direitos Humanos, previstos nos tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

Os indicadores já eram pedidos pelos órgãos convencionais de proteção aos Direitos Humanos. Os relatórios brasileiros, quando eram apresentados, muitos em atraso por mais de um ano, traziam informações pouco mensuráveis, carecedoras de objetividade, de estatísticas e sem resultado concreto algum para todos os programas e projetos relatados como ações do governo federal para dar cumprimento aos tratados internacionais. Esse era e ainda é um primeiro obstáculo a ser superado: como transformar os relatórios brasileiros em um “espelho” de todo o Estado brasileiro e não apenas um relatório de esforço da União Federal.

Para tanto, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República iniciou todo o trabalho de debate para a criação desse sistema, que, ainda hoje (agosto de 2012) segue em construção. Esse ensaio se dedica a pôr em debate a importância de criação, “alimentação” e uso dos indicadores como uma instrumentalidade diferenciada para a promoção e proteção dos Direitos Humanos. A partir de então, os próximos ensaios retratarão os “passos” desse processo de construção do sistema, seus desafios e avanços.

Ao tempo em que o Brasil se comprometia em construir seu sistema de indicadores em Direitos Humanos, o sistema ONU de Direitos Humanos e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, ambos produziram documentos específicos sobre o assunto para funcionar como ponto de partida para os Estados-membros do sistema em iniciarem seus estudos e criação de seus indicadores.

O documento de referência do sistema ONU de Direitos Humanos ficou a cargo do Alto Comissariado da ONU em Direitos Humanos. Trata-se de um documento de caráter técnico como foco em aspectos conceituais e metodológicos sobre indicadores quantitativos, que demonstrariam estrutura, processo e resultados para o cumprimento dos Direitos Humanos, relacionados às convenções do sistema global (ONU).

Para ilustrar essa proposta metodológica, foram apresentados, como exemplo, indicadores estruturais, de processo e de resultado para os seguintes direitos: direito à vida (privação arbitrária da vida, desaparecimento forçado de pessoas, saúde e alimentação adequada e pena de morte), direito à liberdade e à segurança das pessoas (prisão baseada em acusações criminais, privação administrativa da liberdade, revisão por tribunais, segurança contra crimes e abusos praticados por oficiais da lei), direito à alimentação adequada (nutrição, segurança alimentar, disponibilidade e acessibilidade alimentar), direito ao gozo do mais alto padrão de saúde física e mental (direito sexual e reprodutivo, mortalidade infantil, meio ambiente saudável, prevenção, tratamento e controle de doenças e acessibilidade a medicamentos e tratamentos médicos), direito a não ser torturado e nem submetido a meios cruéis, desumanos ou degradantes (integridade física mental de pessoas presas, condições de detenção, uso da força pelas autoridades em pessoas não presas, violência doméstica e na comunidade), direito de participação política (exercício do poder legislativo e executivo, sufrágio igualitário e universal, acesso a cargos e funções públicas), direito à educação (universalizar a educação fundamental, acesso à educação secundária e superior, recursos curriculares e liberdade e oportunidade educacional), direito à moradia adequada, direito à seguridade social, direito ao trabalho, direito à liberdade de opinião, direito a um julgamento justo.

A proposta da ONU é vantajosa por vislumbrar o princípio da indivisibilidade e da interdependência dos Direitos Humanos. Por outro lado, a categorização em direitos resulta necessariamente na priorização de alguns direitos sobre outros ou, como mais evidência, grupos sociais não têm a visibilidade que convenções específicas lhe deram (mulheres, crianças e pessoas com deficiência, por exemplo).

A proposta do Sistema Interamericano de Direitos Humanos segue por outra vertente. A escolha metodológica partiu de um requerimento da Assembleia Geral da OEA especialmente voltado para o Protocolo de São Salvador, a Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. A princípio, não se trata de ignorar o princípio da indivisibilidade dos Direitos Humanos, ao contrário, a Assembleia Geral deu seguimento ao artigo 19 da Convenção, ou seja, o pedido da Assembleia Geral da OEA à Comissão Interamericana de Direitos Humanos foi para propor critérios objetivos à redação dos relatórios dos Estados-membros sobre suas medidas internas de efetivação da convenção. Os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais são de uma preocupação muito particular em vista de todo processo histórico do continente americano,

principalmente, toda desigualdade social, instabilidade política e regimes autoritários latino-americanos.

Metodologicamente, a proposta da Comissão Interamericana de Direitos Humanos trabalha os seguintes direitos: direito à igualdade e não discriminação, acesso à justiça, acesso à informação e à participação, direito à seguridade social e direito à saúde).

Independentemente de se definir um modelo metodológico nesse momento, retomam-se os indicadores em Direitos Humanos enquanto instrumentalidade, uma ferramenta para se medir ou aferir o quanto de efetivação ou cumprimento de direitos objetivamente previstos nos atos internacionais, no caso em especial, dos quais o Estado brasileiro seja signatário.

Trata-se de um instrumento de medição para o direito objetivo e seus mecanismos de efetivação. O direito objetivo material não se efetiva por si só e é dependente de seus mecanismos de efetivação. No caso de normas de direito internacional público de natureza de *soft law*, inerente ao sistema ONU de Direitos Humanos e a parte do sistema Interamericano de Direitos Humanos que ainda não tem aplicabilidade ou não pode ainda ser apreciado juridicamente pela Corte Interamericana de Direitos Humanos pela falta específica de um mecanismo de efetivação dedicado especialmente aos direitos econômicos, sociais e culturais no sistema regional interamericano.

Esse é o segundo momento histórico de um sistema jurídico: o monitoramento, estendendo-se inclusive ao controle social. O primeiro momento ao sistema internacional se restringe ao completar um processo formal de assinaturas, ratificações e adesões a compromissos internacionais, inerentes ao princípio *pacta sunt servanda*.

Com efeito, trata-se de direitos fundamentais, o que podem ser traduzidos como Direitos Humanos, objetivamente materializados em atos internacionais. Direitos Humanos objetivos colecionam os direitos fundamentais previstos nas constituições estatais e os direitos fundamentais previstos nesses atos internacionais. Isso significa que a sua utilidade está no aprimoramento permanente da dignidade humana; tem o fim na pessoa humana. Se um direito fundamental não atinge essa utilidade, o controle de convencionalidade passa a ter um desafio jurídico a fazê-lo se adequar.

Os indicadores em Direitos Humanos servem a esse propósito, ou seja, quantificar direitos fundamentais, quantificar seu cumprimento, a fim de se avaliar sua efetivação, identificar boas práticas, bem como práticas temerárias que dificultam sua efetivação. Posto isso, frise-se o conceito de indicadores em Direitos Humanos é uma representação estatística de cada direito fundamental e assim poder traduzi-lo em um número e poder,

consequentemente, avaliar a efetivação desse direito. Por exemplo, quanto ao direito ao trabalho, possível indicador: taxa de desemprego para pessoas acima de 35 anos; se preferir fazer um recorte de gênero, pode-se ter a aferição da taxa de desemprego em homens e em mulheres acima de 35 anos Assim, é possível aferir simultaneamente o direito aplicado a grupos sociais.

Outrossim, é necessário retomar a proposta desse segunda momento histórico dos direitos fundamentais: monitorar e fazer controle social. Quanto a este, é indispensável a participação da sociedade civil. No caso do Brasil, aparecem com destaque as seguintes entidades: a Associação Nacional de Centros de Defesa de Crianças e Adolescentes (ANCED), a Ação Educativa, a FASE - Solidariedade e Educação -, o Instituto de Estudos Sócio-econômicos (INESC) e o Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP). Para a sociedade civil, os indicadores em Direitos Humanos são uma estratégia de avaliação de políticas públicas diretamente e também dos bancos de dados que fomentam as informações “alimentadoras”, por exemplo, o DATASUS para o indicador sobre mortalidade por desnutrição.

Dessa forma, os indicadores em Direitos Humanos “abrem uma fronteira” completamente nova e possivelmente com grande capacidade de polemizar o cumprimento, desconstituindo mitos e revelando situações imperceptíveis ao mero discurso jurídico de convencimento, subjetivo e hermenêutico primordialmente.