



EITAN FELNER

De 2004 a 2008, Eitan Felner ocupou o cargo de Diretor Executivo do Centro de Direitos Econômicos e Sociais (*sigla original*, CESR). Ele também foi diretor da B'Tselem, o Centro de Informação Israelense para os Direitos Humanos nos Territórios Ocupados, e presidente da Seção sobre Israel da Anistia Internacional. Felner é mestre em Direito Internacional de Direitos Humanos pela Universidade de Oxford. Ele publicou diversos artigos sobre direitos humanos nos seguintes jornais *The International Herald Tribune*, *Le Monde*, *Le*

Monde Diplomatique, entre outras publicações.

Email: eitanfelner@yahoo.com

RESUMO

Não obstante tenham ocorrido avanços positivos nos últimos 60 anos, a promoção e a proteção dos direitos econômicos e sociais continuam, em todo o mundo, a constituir um desafio preocupante. Enquanto milhões de pessoas não possuem acesso à água limpa, tratamento básico de saúde e ensino primário, a maior parte dos Estados considera os direitos econômicos e sociais tão-somente declarações abstratas de princípios. Governos e organizações internacionais, igualmente, vêem essas questões, em geral, como desafios de desenvolvimento, ignorando o vínculo destas com as obrigações de direitos humanos. Neste artigo, procura-se formular um modelo metodológico, com o objetivo de elucidar de que forma alguns métodos quantitativos podem ser usados em situações concretas para determinar quando um Estado viola as suas obrigações de direitos humanos. Além de nos auxiliar, como defensores de direitos humanos, a revelar de maneira convincente o escopo e a magnitude de várias formas de negação de direitos, as ferramentas quantitativas também nos ajudam a expor e contestar políticas malsucedidas que contribuam para a perpetuação dessas privações e desigualdades.

Original em inglês. Artigo traduzido por Thiago Amparo.

PALAVRAS CHAVES

Responsabilização em direitos humanos – Métodos quantitativos – Direitos econômicos e sociais – Centro para os Direitos Econômicos e Sociais



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.

Este artigo está disponível *online* em <www.revistasur.org>.

NOVOS LIMITES PARA A LUTA PELOS DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS? DADOS QUANTITATIVOS COMO INSTRUMENTO PARA A RESPONSABILIZAÇÃO POR VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS

Eitan Felner¹

Introdução

Fazendo um balanço dos direitos econômicos e sociais

Em geral, marcos são momentos introspectivos. Neste ano, a comunidade internacional celebra os 60 anos da Declaração Universal de Direitos Humanos. Também neste ano, comemoram-se 15 anos da Conferência de Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU), ocorrida em Viena, na qual todos os Estados afirmaram a indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos e pediram que novas medidas fossem tomadas para garantir o reconhecimento de direitos econômicos, sociais e culturais nos âmbitos nacional, regional e internacional.

Trata-se, portanto, de um momento oportuno para avaliar o avanço feito no campo dos direitos econômicos e sociais desde então. A comunidade internacional tem reconhecido, cada vez mais, a indivisibilidade e a interdependência de todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Ao mesmo tempo, acadêmicos e defensores de direitos humanos fizeram avanços extraordinários no sentido de esclarecer tanto o conteúdo dos direitos econômicos, sociais e culturais (direitos ESC), quanto a natureza das obrigações estatais deles decorrentes.

Não obstante tenham ocorrido esses avanços positivos, a promoção e a proteção dos direitos econômicos e sociais continuam, em todo mundo, a constituir um desafio preocupante. Enquanto milhões de pessoas não possuem acesso à água limpa, tratamento básico de saúde e ensino primário, a maior parte dos Estados considera os direitos

Ver as notas deste texto a partir da página 164.

econômicos e sociais tão-somente declarações abstratas de princípios. Governos e organizações internacionais, igualmente, enfrentam os problemas de saúde, educação, fornecimento de água limpa e moradia, em geral, apenas como desafios de desenvolvimento, ignorando o vínculo que estas questões possuem com as obrigações de direitos humanos. O panorama era este há uma década atrás, na Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, e assim permanece até hoje, como demonstram os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), nos quais o nexo entre estes desafios e os direitos humanos é vislumbrado tardiamente.

Os poucos avanços feitos por defensores de direitos humanos nos debates sobre desenvolvimento, em parte, devem-se à relutância dos Estados em aceitar que possam vir a ser juridicamente responsabilizados por sua política econômica e social. Além disso, o fracasso do movimento de direitos humanos em desenvolver instrumentos efetivos de monitoramento nesta seara também coopera para a existência de poucos avanços nestes debates.

O desafio de tornar os direitos econômicos e sociais funcionais

Para aqueles defensores de direitos humanos que trabalham com os direitos econômicos e sociais, desenvolver com rigor ferramentas de monitoramento tem sido uma batalha árdua. A forma como as obrigações estatais decorrentes dos direitos econômicos e sociais têm sido definidas constitui um dos principais obstáculos para o desenvolvimento de tais ferramentas. Perante o Direito Internacional, exige-se que os Estados tomem medidas que “visem a assegurar, progressivamente, o pleno exercício” dos direitos econômicos e sociais “até o máximo de seus recursos disponíveis”.²

Algumas obrigações estatais de repercussão imediata também não têm se mostrado de fácil monitoramento. Entre elas, estão certas obrigações que decorrem do núcleo duro dos direitos econômicos e sociais e que objetivam assegurar, ao menos, “níveis mínimos” de exercício dos elementos fundamentais que compõem tais direitos, como acesso a alimentos essenciais, tratamento básico de saúde e ensino primário.³ Outra obrigação imediata é a de garantir o exercício dos direitos sem qualquer discriminação, particularmente para reduzir as disparidades decorrentes da distribuição injusta de bens e serviços.

Monitorar estas diversas dimensões das obrigações estatais requer uma metodologia não baseada exclusivamente em pesquisas qualitativas; antes a metodologia deveria também incluir ferramentas quantitativas. Estas últimas, em geral, não fazem parte do conjunto de ferramentas de pesquisa adotado pelas organizações de direitos humanos, as quais, em muitos casos, foram originalmente estruturadas para monitorar, em particular, direitos civis e políticos.⁴ Como Michael Ignatieff e Kate Desormeau destacam,

Mesmo onde, ao longo do tempo, dados relevantes estejam disponíveis, não sabemos ao certo como interpretá-los, como utilizá-los para direcionar os nossos argumentos em direitos humanos. Muitos daqueles que trabalham em direitos humanos não sabem com certeza como conduzir os seus próprios estudos; muitos também não sabem com certeza onde encontrar estatísticas pertinentes e o que fazer com elas depois de tê-las encontrado.⁵

Dadas as dificuldades de monitorar as obrigações decorrentes dos direitos ESC que exigem o uso de ferramentas quantitativas, capazes de medir a implementação progressiva destes direitos de acordo com o máximo de recursos disponíveis; tanto o Comitê das Nações Unidas sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (sigla original, CESCR), quanto as ONGs de direitos humanos têm, em geral, evitado tratar, ao monitorar países específicos, de questões sobre direitos ESC atreladas à implementação progressiva e a restrições orçamentárias.⁶ Antes, priorizam as diversas obrigações imediatas relacionadas aos direitos ESC, que independem da disponibilidade de recursos.⁷ Estas obrigações incluem o *dever de respeitar*, que requer que o Estado evite interferir no exercício de um direito; o *dever de proteger*, que requer que o Estado garanta que terceiros não interfiram no exercício de um direito, para isso o Estado possui como instrumentos principais a regulação, bem como remédios efetivos;⁸ e, por fim, os aspectos mais concretos do *dever de garantir o exercício de direitos livre de discriminação*, em particular a discriminação formalmente consagrada pela própria lei ou por práticas discriminatórias realizadas por agentes públicos, como médicos, professores etc.

Por exemplo, nos últimos anos, ONGs internacionais têm documentado diversas violações, como negar acesso à saúde e à educação para comunidades pertencentes a minorias,⁹ falha em aprovar ou cumprir leis sobre os direitos de propriedade das mulheres,¹⁰ realização de despejos forçados,¹¹ ou ainda restrição de acesso de agências humanitárias a campos de refugiados para entrega de alimentos em situações emergenciais.¹²

Embora este enfoque tenha sido efetivo em muitos aspectos, o fato de colocar de lado os parâmetros de disponibilidade de recursos e implementação progressiva – e, em certa medida, também o parâmetro das obrigações mínimas essenciais –¹³ tem diminuído gravemente a capacidade do movimento de direitos humanos de enfrentar questões mais amplas de política pública que geram enormes conseqüências para o exercício dos direitos ESC. Milhões de pessoas ao redor do mundo são vítimas de privações que poderiam ter sido evitadas, como analfabetismo, doenças preveníveis, subnutrição e falta de moradia; privações essas que não resultam necessariamente da interferência do Estado ou de terceiros no exercício dos direitos ESC. Essas privações evitáveis tampouco podem ser atribuídas a violações aos deveres de respeitar ou proteger os direitos humanos. Não obstante, o exercício dos direitos ESC está condicionado, com freqüência, ao acesso a tratamento de saúde adequado ou à educação de qualidade e estes, por sua vez, estão em grande medida (embora, não apenas) condicionados à disponibilidade de recursos.¹⁴

Além disso, a defesa destes direitos fica gravemente prejudicada quando não se tem em mãos uma metodologia de monitoramento capaz de lidar com estas questões cruciais. Por exemplo, os governos podem, neste cenário, facilmente argumentar que a ausência de avanços na promoção destes direitos se deve à insuficiência de recursos, quando, na verdade, o problema, com freqüência, não é a *disponibilidade*, mas sim a *distribuição* de recursos.

Utilizando indicadores para monitorar direitos econômicos e sociais

Nos últimos anos, tem aumentado o reconhecimento da importância de se utilizar indicadores para o monitoramento de direitos humanos.¹⁵ Esta idéia tem sido objeto de várias conferências acadêmicas internacionais e de uma incontável quantidade de artigos. Neste mesmo período, o sistema de direitos humanos das Nações Unidas tem cada vez mais solicitado a produção e utilização de indicadores de direitos humanos e vários mecanismos da ONU nesta seara têm reagido traçando um conjunto de indicadores para monitorar a observância das normas de direitos humanos referentes aos direitos econômicos e sociais.¹⁶

Todos estes esforços têm ajudado a estabelecer as bases para o uso de dados quantitativos para monitoramento dos direitos ESC. Mais especificamente, estes esforços têm contribuído para elucidar os potenciais benefícios da aplicação de indicadores para monitorar os direitos econômicos e sociais, estabelecer uma tipologia para a elaboração e seleção de indicadores de direitos humanos e propor indicadores específicos relacionados com certos direitos.

No entanto, apesar de todo este avanço no campo conceitual, estes diversos conjuntos de indicadores propostos raramente tem sido utilizados na avaliação de países específicos.¹⁷ Até o momento, há mais conferências e artigos sobre indicadores de direitos humanos do que o uso efetivo destes indicadores para o monitoramento do cumprimento dos direitos ESC por um estado específico.

Talvez, o que falte para tornar os indicadores uma ferramenta funcional para monitorar os direitos econômicos e sociais em situações específicas seja um conjunto de ferramentas metodológicas que expliquem em maiores detalhes como e quando estes indicadores deveriam ser usados. Ter uma lista de compras para uma mercearia não basta para preparar uma refeição; da mesma forma, ter uma lista de indicadores de direitos humanos não basta para avaliar o cumprimento destes direitos. Assim como na culinária, é também necessário um conjunto de receitas ou, neste caso, um conjunto de ferramentas metodológicas simples que expliquem de que maneira os indicadores poderiam ser usados com o objetivo de avaliar a cumprimento por países específicos das diversas facetas de suas obrigações em direitos humanos. Apenas depois destas ferramentas serem desenvolvidas, será possível de fato aplicar os diversos conjuntos de indicadores propostos nos últimos anos para monitorar direitos específicos em países específicos.

No restante deste artigo, procurarei formular inicialmente um modelo metodológico para este conjunto de ferramentas, com o objetivo de elucidar de que forma alguns métodos quantitativos, isoladamente ou juntamente com pesquisas qualitativas, podem ser usados em situações concretas para determinar quando um Estado viola as suas obrigações de direitos humanos. As ferramentas quantitativas apresentadas neste artigo são apenas alguns exemplos das atuais tentativas do Centro para os Direitos Econômicos e Sociais (originalmente, *Center for Economic and Social Rights* - CESR) para desenvolver um conjunto de ferramentas metodológicas para monitorar os direitos econômicos e sociais. Até o momento, este conjunto de ferramentas tem sido elaborado apenas com relação a dois direitos – o direito à educação e o direito à saúde – tanto em razão da importância destes dois direitos, quanto por serem duas áreas de política pública relacionadas aos direitos ESC sobre

as quais há mais dados disponíveis. Deveria ser ressaltado aqui que as ferramentas apresentadas neste artigo constituem apenas os primeiros passos no sentido de desenvolver este conjunto de ferramentas. Constituem-se exemplos ilustrativos de um trabalho ainda em desenvolvimento e, portanto, desta forma devem ser considerados. CESR convida os leitores a apresentarem críticas aos pressupostos que baseiam esta metodologia, às ferramentas metodológicas e às conclusões apresentadas para que estas ferramentas possam ser corrigidas ou aperfeiçoadas para seu uso futuro.

Falar de ferramentas quantitativas pode preocupar alguns defensores de direitos humanos. Esses argumentam que o que se apresenta neste artigo um método complexo fora do alcance da maioria das ONGs de direitos humanos ou de mecanismos internacionais de monitoramento; um instrumento que transforma o sofrimento e injustiça humana em técnicas estatísticas raras, diminuindo, portanto, o potencial que os números possuem quando utilizados como uma estratégia eficaz de mobilização em direitos humanos. Métodos quantitativos, no entanto, não precisam ser complexos para serem ferramentas eficazes para o monitoramento e defesa de direitos humanos. Continuando com a analogia culinária, exatamente como é possível preparar tanto receitas sofisticadas, quanto simples, também é possível medir os esforços dos estados para cumprir com suas obrigações de direitos por meio seja de ferramentas sofisticadas (como, por exemplo, análise da incidência de benefícios, pesquisas de rastreamento de gastos públicos e exercícios de custo complexos), seja de outras ferramentas mais simples.

Este artigo, portanto, apresenta algumas ferramentas quantitativas simples com base em estatísticas descritivas que qualquer defensor de direitos humanos pode utilizar sem que seja necessário possuir conhecimento técnico avançado.

Questões conceituais e metodológicas

Antes de discutir as ferramentas específicas que podem ser utilizadas para monitorar os direitos ESC, é necessário esclarecer algumas questões conceituais e metodológicas com relação à natureza dos indicadores de direitos humanos e aos vários propósitos para os quais eles poderiam ser empregados.

Indicadores de direitos humanos – usos e usuários diversos

As diferenças entre os vários modelos propostos para emprego de indicadores no monitoramento dos direitos econômicos e sociais podem ser, em parte, atribuídas a divergências quanto às premissas conceituais e metodológicas adotadas por cada um destes modelos e, em parte, aos diferentes objetivos finais de cada uma dessas propostas. No campo dos direitos econômicos e sociais, como em outras searas, indicadores e dados são, com frequência, utilizados para mais de uma finalidade e por mais de um tipo de usuário (seja uma organização, seja um indivíduo).

Por exemplo, as ferramentas quantitativas que um órgão de direitos humanos das Nações Unidas usaria para monitorar o respeito a uma convenção internacional provavelmente seriam bem diferentes daquelas utilizadas por uma agência de desenvolvimento internacional interessada em determinar o avanço em direitos humanos

de países específicos, para que eles possam fixar as áreas prioritárias de ajuda para o país sob análise.¹⁸ Ademais, o uso de ferramentas quantitativas também seria diferente entre um governo comprometido em integrar os princípios de direitos humanos a suas políticas públicas¹⁹ e uma ONG de direitos humanos que promova campanhas de mobilização, a qual estaria mais interessada em expor e, talvez, “indicar e envergonhar” governos indispostos a adotar políticas em consonância com as suas obrigações de direitos humanos.

Os destinatários primários das ferramentas apresentadas aqui são ONGs nacionais e internacionais, bem como órgãos internacionais de monitoramento do respeito às obrigações estatais decorrentes dos direitos econômicos e sociais. Contudo, esperamos que essas ferramentas possam também serem úteis para outros usuários e possam ser empregadas para outros propósitos.

Responsabilização como questão central no caso de privações evitáveis

A maioria dos indicadores apresentados por diversos autores para monitorar os direitos ESC são, na verdade, indicadores de desenvolvimento, utilizados normalmente por agências internacionais como o Banco Mundial, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (sigla original, UNICEF) ou a Organização Mundial da Saúde (OMS) para monitorar e conduzir pesquisas sobre questões como saúde, educação e segurança alimentar. Trata-se tanto de ‘indicadores de resultado’, usados para medir em que medida uma determinada população desfruta um direito específico – entre estes indicadores estão taxas de subnutrição crônica e de analfabetismo – quanto ‘indicadores procedimentais’, destinados a medir diversos passos tomados pelo Estado no exercício de suas obrigações, como detentor primário dos deveres decorrentes dos direitos ESC – entre estes indicadores está a taxa de partos assistidos por profissionais de saúde qualificados.²⁰ Estes dois tipos de indicadores são os elementos mais recorrentes em qualquer análise elaborada por economistas especializados em desenvolvimento, epidemiologistas e outros cientistas sociais que pesquisem e analisem políticas públicas.

Embora os indicadores usados para monitorar os direitos ESC possam ser os mesmos utilizados normalmente no campo do desenvolvimento, a finalidade para a qual eles estão sendo usados é capaz de transformar indicadores como taxas de mortalidade infantil ou proporções de professores por aluno em verdadeiros indicadores de direitos humanos. Esta finalidade deveria refletir a contribuição única que a perspectiva de direitos humanos pode trazer para o campo do desenvolvimento.

Considerar a responsabilização como uma questão central é uma das vantagens largamente reconhecidas de se aplicar ao desenvolvimento uma perspectiva de direitos humanos.²¹ Os direitos humanos podem auxiliar a responsabilizar os governos dos Estados - detentor primário de deveres perante os direitos humanos – por privações de necessidades básicas que poderiam ter sido evitadas.

Claramente, há muitas razões para que milhões de pessoas ao redor do mundo sejam privadas de educação, tratamento de saúde, abrigo ou alimentação a níveis básicos. Algumas dessas razões, como, por exemplo, desastres naturais, crises humanitárias ou escassez de recursos, com frequência, fogem ao controle dos governos e, desta forma, não podem ser classificadas como violações de direitos humanos. Não obstante, ao se

empregar uma perspectiva de direitos humanos, atenta-se para o fato de que privações generalizadas poderiam, na grande maioria das vezes, ter sido evitadas; estas privações são, com frequência, causadas ou agravadas pela falta de vontade política dos governos.

O fracasso do governo em prevenir ou remediar privações que poderiam ter sido evitadas pode assumir muitas formas. Em alguns casos, podem resultar de decisões políticas deliberadas de agentes do governo, como no caso de práticas corruptas que reduzem os recursos disponíveis para a implementação progressiva dos direitos econômicos e sociais; ou, ainda, podem resultar da distribuição discriminatória de recursos destinados a serviços sociais, como, por exemplo, por meio da menor alocação de recursos para aquelas áreas onde a maioria da comunidade pertence a um grupo étnico minoritário. Em outros casos, grupos marginalizados são privados de programas e recursos de que precisam para desfrutar seus direitos econômicos e sociais simplesmente por indiferença proposital de elites políticas e econômicas.²²

Para que os direitos econômicos e sociais tenham alguma relevância para as pessoas em geral, é crucial enfrentar as privações evitáveis com relação à segurança alimentar, tratamento de saúde, educação ou moradia, como afirma sabiamente o encarregado deste conjunto de direitos na Anistia Internacional: “boa parte do ceticismo sobre direitos econômicos, sociais e culturais deriva da impotência ou resignação que se sente diante das esmagadoras estatísticas sobre a privação hoje existente”.²³

O imenso desafio é como distinguir entre privações resultantes de fatores que fogem ao controle dos governos nacionais e privações para as quais as políticas governamentais colaboram ou são a sua principal causa. Em outras palavras, deve-se distinguir entre as situações em que os governos não são capazes de cumprir com os seus deveres e outras em que simplesmente lhes falta vontade política para fazê-lo.²⁴

Modelo metodológico

Ferramentas quantitativas são capazes de desempenhar um papel crucial em responsabilizar os governos por políticas ou práticas que levem a privações que poderiam ter sido evitadas, violando, assim, as suas obrigações de direitos humanos. Por meio destas ferramentas, seria mais fácil determinar se os altos índices de privações ou desigualdades em matéria de educação, saúde, moradia e segurança alimentar são criadas, perpetuadas ou agravadas por ações ou omissões²⁵ específicas cometidas pelos Estados em sua política pública.

Não basta ter em mãos um conjunto de indicadores para que sejamos capazes de analisar dados para monitorar direitos econômicos e sociais. Geralmente, dados sobre um único indicador não revelam muito. Por exemplo, se alguém nunca tivesse escutado quaisquer estatísticas sobre mortalidade materna e soubesse que o país X possui uma taxa de mortalidade materna de 76 mulheres a cada 100.000 partos com vida, poderia apenas dizer intuitivamente que o número 76 representa a morte de muitas mulheres, contudo não seria capaz de dizer algo mais significativo do que isso. Não seria possível, por exemplo, dizer se 76 representa uma proporção muito alta ou muito baixa em relação ao grau de desenvolvimento do país ou, ainda, não seria possível dizer se este país tem tido êxito na redução da mortalidade materna. As ferramentas básicas propostas aqui, portanto, comparam vários tipos de pontos de

referência ou outras metas objetivas perante as quais o indicador pode ser avaliado.²⁶ Para fins de monitoramento de direitos humanos, sugiro um dos seguintes tipos de metas com os quais os indicadores de direitos humanos podem ser comparados:

- (1) *Parâmetros internacionais de direitos humanos*: por exemplo, a obrigação de universalização do acesso à educação básica estabelece, como meta, que a taxa de conclusão do ensino primário deve ser de 100%. Comparar índices de um país específico com a obrigação internacional em direitos humanos pertinente é capaz de trazer à tona deficiências no exercício de um direito no país analisado.
- (2) *Um compromisso assumido por um Estado ou por um governo específico*: este tipo de meta pode incluir um compromisso legal consagrado na constituição ou na lei de educação básica destinar certa porcentagem do orçamento do governo para a educação; o compromisso assumido pelo Estado ao adotar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade de crianças menores de cinco anos; ou, ainda, um compromisso assumido publicamente pelo atual presidente de um estado de aumentar a moradia pública em 20% no período de dois anos. Tais comparações revelariam as disparidades existentes no país entre o indicador pertinente e o compromisso assumido pelo Estado ou por um governo específico. O compromisso em si deveria também ser avaliado com rigor, uma vez que ele pode apresentar falhas se analisado a partir de uma perspectiva de direitos humanos.
- (3) *Índice anterior de um indicador de resultado ou de um indicador procedimental*. No que diz respeito a indicadores de resultado, tais análises comparativas permitem vislumbrar se o estado analisado avançou ou retrocedeu quanto ao grau de exercício dos direitos ESC. No que diz respeito aos indicadores procedimentais, estas análises permitem que se demonstre se o estado analisado avançou ou retrocedeu quanto à parcela da população no país que tem acesso a um serviço ou bem considerado essencial para o exercício de um direito.
- (4) *Países em grau de desenvolvimento similar ao do país analisado*.²⁷ Comparações entre estados como essas poderiam revelar se os níveis de privação do país analisado são menores do que se poderia esperar dado o nível de desenvolvimento do país. Isto poderia estar relacionado a um determinado aspecto de um direito ESC (indicador de resultado) ou à parcela da população no país que tem acesso a um serviço ou bem considerado essencial para o exercício de um direito (indicador procedimental).
- (5) *Dados nacionais separados por categorias (homens/mulheres, indígenas/não-indígenas, economicamente desfavorecidos/não economicamente desfavorecidos, etc)*. Este tipo de análise comparativa poderia auxiliar a identificar disparidades e, portanto, possível discriminação entre grupos da população no acesso e exercício de direitos econômicos e sociais.

*Uma metodologia trifásica*²⁸

A perspectiva proposta consiste basicamente em três fases: em primeiro lugar, utilizar dados quantitativos para identificar privações econômicas e sociais e disparidades de resultado, a partir da perspectiva das obrigações essenciais, da implementação progressiva e da não-discriminação; em segundo lugar, analisar as principais determinantes destes resultados a fim de que sejam identificadas as respostas em termos de política pública que possam ser razoavelmente esperadas do estado; e, em terceiro lugar, utilizar dados quantitativos em conjunto com elementos qualitativos para avaliar em que medida privações, disparidades e ausência de avanços podem ser atribuídas a fracassos anteriores de políticas adotadas pelo governo.²⁹

1ª Fase – Identificar privações e disparidades no exercício de direitos econômicos e sociais

A primeira fase da metodologia proposta utiliza *indicadores de resultado*, como taxas de conclusão do ensino básico, de mortalidade materna ou de subnutrição infantil, para identificar privações e disparidades no exercício de direitos econômicos e sociais. Embora a seleção dos indicadores de resultado pertinentes devesse ser determinada primordialmente em razão dos parâmetros legais ou normativos de cada direito, também deveria ser levada em consideração a disponibilidade de dados.

Analisar indicadores de resultado não apenas fornece um retrato instantâneo do grau de exercício dos direitos econômicos e sociais em um dado país, mas também nos ajuda a avaliar se os Estados – os detentores primários de deveres em direitos humanos – estão cumprindo os aspectos centrais de suas obrigações em direitos humanos. Em especial, estes indicadores podem nos ajudar a avaliar se um estado está cumprindo com as suas “obrigações mínimas essenciais”, já que estes indicadores são capazes de revelar em que medida a população é privada dos elementos mais básicos do direito à saúde, educação, alimentação e outros direitos econômicos e sociais. Além disso, comparações com outros países representam um parâmetro acerca do que eles já conseguiram realizar com uma quantidade equivalente de recursos.

Esta fase também serve para medir a implementação progressiva, até o máximo dos recursos disponíveis, uma vez que permite que sejam medidos os avanços ou retrocessos de um país ao longo de tempo de acordo com o seu grau de desenvolvimento. Além disso, dados separados por certos fatores podem revelar grandes disparidades no exercício de direitos econômicos e sociais em razão de gênero, etnia, condição socioeconômica ou localização geográfica (p. ex.: meio urbano/rural), que podem decorrer de efeitos discriminatórios de políticas adotadas pelo governo.

A tabela a seguir apresenta, a título ilustrativo, uma lista de ferramentas simples que utilizam indicadores de resultado para monitorar as diversas facetas das obrigações estatais relacionadas aos direitos econômicos e sociais.

Identificar privações e disparidades de resultados: métodos ilustrativos		
O que medir	Métodos	Exemplos
Medir níveis essenciais mínimos de exercício dos direitos ESC	<p>Analisar indicadores centrais de resultado relevantes para cada direito (saúde, educação, moradia, etc.) em face do Produto Interno Bruto (PIB) per capita, em comparação com os demais países da região.</p> <p>Mostrar em forma de um diagrama de dispersão</p>	Os índices do indicador de resultado relevante no país analisado são menores do que em geral são observados nos outros países com PIB per capita semelhante?
	<p>Comparar indicadores centrais de resultado com compromissos jurídicos ou políticos pertinentes assumidos pelo país analisado.</p>	O país analisado conseguiu cumprir com as metas de redução de subnutrição infantil ou mortalidade materna prometidas pelo governo? Em caso negativo, quanto ainda falta para cumprir com estas metas?
Medir a implementação progressiva ao longo do tempo	<p>Analisar, quanto ao país estudado, os índices sobre os avanços obtidos no melhoramento dos indicadores de resultado, em comparação com os demais países da região.</p>	<p>O país avançou ou retrocedeu, ao longo do tempo, em atingir os indicadores de resultado esperados?</p> <p>Caso o país analisado tenha avançado ao longo do tempo, este avanço tem sido maior ou menor do que aquele verificado nos demais países da região?</p>
	<p>Comparar os índices sobre avanços obtidos com os objetivos assumidos pelo país analisado.</p>	Caso continue a avançar neste ritmo, o país analisado conseguirá atingir o ODM de reduzir a mortalidade infantil até 2015?
	<p>Prever o tempo necessário para alcançar as metas almejadas, com base no desempenho atual do país (levando-se em consideração o crescimento populacional), para que se verifique se a implementação progressiva tem sido conduzida de maneira insatisfatória.³⁰</p>	Quanto tempo levará para que a meta almejada (como, p.ex., metas internacionalmente consentidas ou certa média entre os países da mesma região) seja alcançada se o mesmo grau de desempenho persistir?
Medir recursos disponíveis em relação à implementação progressiva	<p>Comparar indicadores de resultado, ao longo do tempo, com o crescimento do PIB per capita no país analisado e nos demais países da região.</p>	Por que o grau de desempenho com relação a um indicador de resultado (p. ex., redução das taxas de mortalidade infantil) tem avançado tão lentamente no país analisado em comparação a outros países vizinhos menos desenvolvidos, em especial considerando-se o (impressionante) crescimento econômico do país analisado?

Identificar privações e disparidades de resultados: métodos ilustrativos		
O que medir	Métodos	Exemplos
Medir a desigualdade no exercício dos direitos econômicos e sociais com relação a diversas diferenciações sociais, incluindo: <ul style="list-style-type: none"> • Por gênero • Por etnia • Indígenas / Não-indígenas • Meio Rural/ Urbano • Por regiões ou províncias • Por condição econômica (por quintil de riqueza) 	Comparar resultados divididos por grupo social a fim de identificar disparidades e desigualdades.	As crianças do sexo masculino possuem maiores chances de concluírem os estudos do que as do sexo feminino? Em média, quanto maior é o risco de crianças economicamente desfavorecidas morrerem antes de completar cinco anos de idade, no país analisado, em comparação às crianças ricas? Essas desigualdades são maiores ou menores do que aquelas encontradas nos demais países da região?
	Comparar níveis de disparidade ao longo do tempo	As disparidades encontradas no país analisado estão se agravando?
	Se, no país analisado, os níveis de disparidade quanto ao indicador de resultado estiverem em declínio, compare o desempenho do avanço encontrado neste país com os demais países da região.	O avanço obtido pelo país analisado no que se refere à redução da desigualdade foi menor ou maior em relação aos demais países da região?
	Analisar formas conjugadas de desigualdade, ³¹ comparando, no país analisado, os níveis apresentados, no mesmo período, por indicadores de resultado de diferentes grupos sociais. Identificar países nos quais, em média, é possível encontrar níveis similares de indicadores de resultados de diferentes grupos sociais em comparação àqueles encontrados no país analisado.	Qual a taxa de subnutrição infantil no país analisado entre crianças do sexo masculino não-indígenas de áreas urbanas em comparação àqueles do sexo feminino, indígenas de áreas rurais? Estas taxas são similares à média nacional de subnutrição infantil em outros países?

Destaca-se que a prova de privação ou disparidades ocorridas no exercício de direitos ESC não fornece em si e por si só uma evidência cabal de que o Estado tem violado um direito. Isso porque, conforme mencionado acima, privações ou disparidades poderiam resultar de fatores que fogem ao alcance do governo. Em alguns casos, um estado pode ter se empenhado para reduzir privações ou desigualdades quanto à educação, saúde e segurança alimentar mais do que os países vizinhos, mas, mesmo assim, vê piorados os índices de privação ou desigualdade, em razão de circunstâncias que fogem ao seu controle.³²

De maneira semelhante, disparidades quanto a indicadores de resultados separados por gênero e etnia não comprovam, por si só, a prática da discriminação. Em alguns casos, eles podem resultar de fatores econômicos, históricos ou outros, podendo inclusive

persistir apesar dos esforços sinceros do governo no sentido de diminuir tais disparidades. No entanto, a evidência de privação ou disparidade pode constituir indícios de violações específicas de direitos humanos, bem como servir como um primeiro passo essencial para uma avaliação mais completa da situação de direitos humanos no país.

2ª Fase – Identificar principais determinantes de privações e desigualdades ³³

A segunda fase consiste em identificar as diversas causas destas privações e desigualdades no exercício dos direitos econômicos e sociais. Compreender a natureza e a extensão dos obstáculos que impedem o exercício dos direitos econômicos e sociais é condição necessária para avaliar a adequação das políticas de intervenção implementadas pelo Estado destinadas a enfrentar estes obstáculos. Embora a primeira fase esteja mais diretamente relacionada à implementação do direito a partir da perspectiva do próprio sujeito de direito; esta fase e também a seguinte analisam estas questões a partir da perspectiva do Estado, como detentor primário de deveres em direitos humanos, auxiliando a determinar o grau de cumprimento pelo Estado de suas obrigações em direitos humanos.

Muitos fatores juntos interferem em que medida os direitos econômicos e sociais são exercidos. No caso da saúde, a normativa de direitos humanos explicitamente reconhece que o direito à saúde envolve tanto um tratamento de saúde em tempo e adequado, quanto um amplo leque de condições socioeconômicas que permitem que as pessoas possam levar uma vida saudável. Neste conceito estão inclusos fatores favoráveis à saúde, como alimentação, nutrição, moradia, acesso a água segura e potável, saneamento básico adequado, condições de trabalho seguras e salubres e um ambiente saudável. ³⁴ Fatores similares também interferem no gozo de outros direitos. Por exemplo, fatores socioeconômicos e culturais, bem como um conjunto de fatores que cooperam para o exercício de outros direitos interferem no gozo do direito à educação, à alimentação e à moradia adequada.

Economistas, especialistas em educação e pesquisadores da área de saúde, entre outros cientistas sociais, têm produzido nos últimos anos uma vasta literatura sobre os fatores determinantes de resultados sociais. Revisar esta literatura extrapola o escopo deste artigo, embora seja válido apresentar algumas distinções básicas encontradas na literatura sobre os diferentes tipos de fatores que afetam áreas cruciais relacionadas à educação, saúde ou segurança alimentar, que levam a altos níveis de abandono escolar, mortalidade materna ou infantil e subnutrição crônica.

i. Fatores referentes à oferta e demanda:³⁵ Os fatores determinantes em saúde e educação podem ser, de maneira geral, agrupados em dois campos: fatores de oferta e fatores de demanda. Os fatores de oferta estão relacionados ao *fornecimento de serviços* de saúde e educação. Estão diretamente relacionados com políticas públicas e medidas de intervenção promovidas pelo governo, incluindo insumos fornecidos pelo estado como clínicas e escolas, suprimentos e equipamentos médicos e escolares, professores e médicos, etc. Indicadores de oferta normalmente medem um dos componentes definidos por ou como aspectos ou elementos centrais de um direito, a saber, *disponibilidade* de bens e serviços; *acessibilidade* física a serviços e instalações (p. ex., distância entre escolas

e clínicas médicas) e *modicidade* (acessibilidade econômica) de serviços; *adaptabilidade* ou aceitabilidade cultural dos serviços (p. ex., sensibilidade em relação a questões de gênero e adequação cultural dos serviços) e qualidade destes.³⁶

Ao mesmo tempo, o fornecimento de bens e serviços não é suficiente para garantir os insumos necessários para o exercício dos direitos ESC. Embora serviços ou bens possam estar disponíveis, eles freqüentemente não são utilizados em função de fatores de demanda capazes de determinar a *utilização* (ou uso) de serviços de saúde e educação. Embora o impacto destes fatores sobre os resultados obtidos em saúde e educação seja mais indireto do que o efeito gerado sobre estes resultados pelos fatores de oferta, aqueles são, no entanto, elementos decisivos do que pode vir a ser “uma cadeia causal longa e complexa” até um determinado resultado.³⁷

A pobreza e as barreiras culturais são os dois principais fatores que determinam a demanda de serviços. A *pobreza como privação de renda* pode determinar se uma família possui condições de custear serviços médicos ou enviar as suas crianças para a escola. Os custos relacionados a ir para escola – o que inclui tanto custos diretos de freqüentar a escola, como uniformes, livros, artigos escolares e transporte, quanto o custo indireto de enviar as crianças para a escola ao invés de destiná-las ao trabalho – são, com freqüência, proibitivos para as famílias menos favorecidas economicamente. Estes custos são a razão primordial para que, em muitos países pobres, crianças não se matriculem ou acabem abandonando a escola.

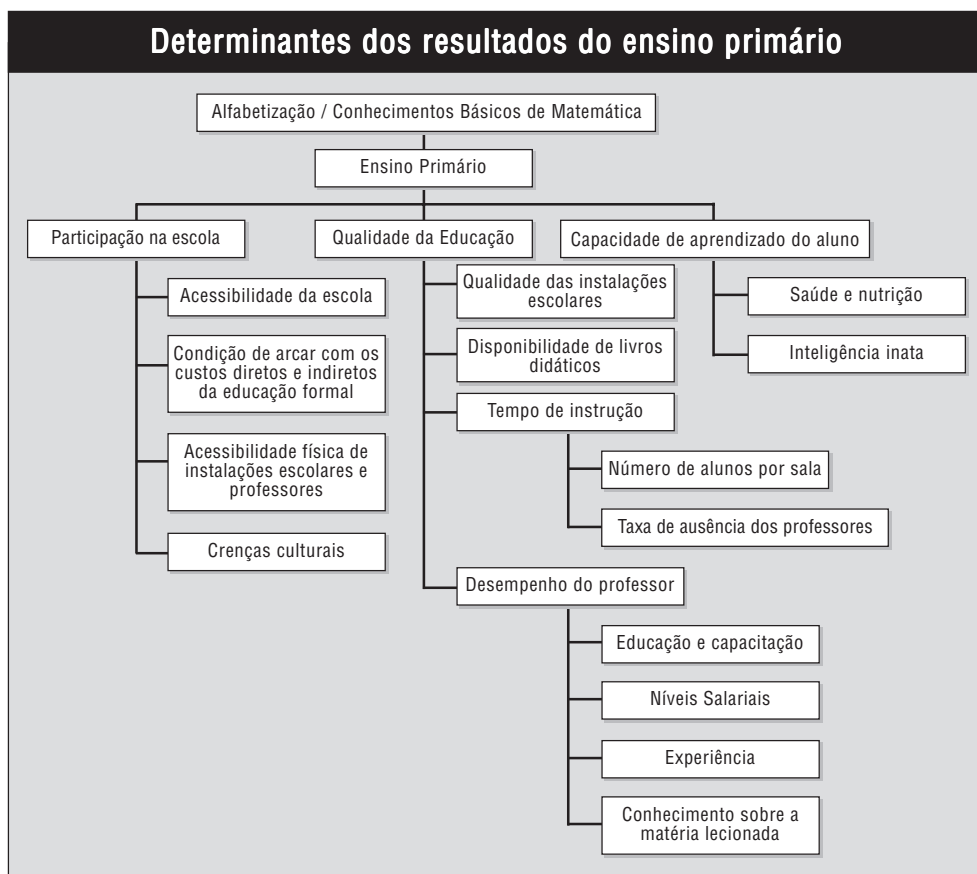
Os efeitos da baixa renda, no entanto, vão além da limitada capacidade de custear tratamento médico e educação. Além disso, a população de baixa renda, por exemplo, está mais suscetível e é menos resistente a doenças: não conseguem custear água limpa e saneamento básico ou formas não-poluentes de aquecimento e gás de cozinha, o que, portanto, aumenta os níveis de exposição a condições insalubres. A população de baixa renda, ademais, possui maior tendência de sofrer de subnutrição, o que diminui a sua resistência imunológica.³⁸ Além disso, a pobreza (de renda), em geral, diminui a capacidade de aprendizado das crianças, por estar normalmente associada à subnutrição e a condições de moradia inadequadas.

Por vezes, *crenças ou barreiras culturais* podem atuar como fatores poderosos sobre quem poderá reivindicar e fazer uso de serviços de saúde e educação. Isto é especialmente importante no que diz respeito aos papéis culturalmente designados a homens e mulheres. O emprego de crianças do sexo feminino, por exemplo, como trabalhadoras domésticas ou para cuidar de outros (cuidar de irmãos e irmãs, de enfermos ou de idosos) dificulta ainda mais sua freqüência à escola. De maneira semelhante, outros fatores influenciam a decisão das famílias de enviar as suas filhas à escola; entre estes fatores podem ser citados o receio com relação a ambientes escolares vistos como perigosos, preferência a crianças do sexo masculino para freqüentar a escola, ausência de professoras que poderiam servir como modelo, entre outros fatores. Barreiras culturais podem também impedir que mulheres utilizem os serviços de saúde, seja porque os agentes de saúde são homens, seja porque as mulheres não podem circular livremente. Da mesma forma, a preferência dada a crianças do sexo masculino, com freqüência, implica que as famílias não invistam em tratamento de saúde para as suas filhas e mulheres.

ii. Fatores determinantes diretos e indiretos: Nem todos os fatores que influenciam

estes resultados sociais (gerando ou agravando os níveis de privação e desigualdade no exercício de direitos) o fazem diretamente. Na verdade, diversos autores falam em uma longa cadeia de causas interligadas umas às outras, que culminam em um determinado produto ou resultado. Diversos modelos conceituais são elaborados a fim de compreender a ligação entre diferentes fatores determinantes. Dependendo da relação de proximidade entre estes fatores e o impacto por eles gerado nos resultados sociais, poderíamos distinguir entre *determinantes diretas* (aquelas que influenciam diretamente um determinado resultado social) e *determinantes indiretas* (aquelas que influenciam o resultado ao interferir em uma determinante direta ou em outra indireta).³⁹

O gráfico apresentado a seguir ilustra estas diversas espécies de determinantes com relação a um único resultado social desejado. Supondo que ser livre do analfabetismo e possuir habilidades básicas de matemática sejam resultados que devem ser esperados da educação básica - os quais, decerto, representam um elemento central para o exercício do direito à educação - pode-se dizer que a frequência escolar, a qualidade da educação e as habilidades de aprendizado do aluno são, com base na literatura sobre os fatores que determinam os resultados do ensino primário, determinantes diretas dos resultados mencionados, embora cada aluno reaja de uma maneira distinta dependendo das circunstâncias a que está sujeito.



Por sua vez, cada uma destas determinantes imediatas é influenciada por um conjunto de outras determinantes indiretas. A frequência escolar depende não somente da disponibilidade e acessibilidade física dos alunos às instalações escolares e professores; depende também de fatores de demanda, como a capacidade das famílias carentes de arcar com os custos diretos ou indiretos da educação formal, bem como depende dos valores culturais das famílias (como, por exemplo, da tendência dos pais de não investir no aprendizado de suas filhas). A qualidade da educação depende de todo um conjunto de fatores, incluindo a qualidade da infra-estrutura das escolas,⁴⁰ a disponibilidade de material didático,⁴¹ tempo de instrução e desempenho do professor. As habilidades de aprendizado dos alunos dependem, entre outros fatores, de sua saúde e de sua alimentação, se nutritiva ou não,⁴² além de variar de acordo com as características específicas de cada estudante, como inteligência inata.

Cada um destes fatores ou determinantes indiretos é, por sua vez, influenciado por outros fatores indiretos. O tempo de instrução é afetado tanto pelo número de alunos por sala de aula, como pela ausência permanente do professor.⁴³ Por outro lado, a atuação do professor é afetada por sua instrução e capacitação, os salários que recebem, sua experiência e seu conhecimento do assunto de que trata a sua disciplina.

Como ficou claro pelo presente balanço breve e incompleto das determinantes que recaem sobre os resultados do ensino primário, navegar em meio a este emaranhado de determinantes capazes de influenciar um único resultado é uma tarefa complexa. De fato, a tarefa é ainda mais complexa, uma vez que a extensão do impacto que um dado fator gera pode variar de um país para outro e diferentes resultados podem afetar tanto uns aos outros, quanto os próprios insumos que levaram a este resultado. Ademais, a ausência de avanços significativos na redução das privações, por vezes, resulta de uma conjugação de fatos, dentre os quais somente alguns deles podem ser atribuídos – em total ou em parte – ao Estado. Por exemplo, no Relatório Mundial sobre Saúde de 2005, a Organização Mundial da Saúde (OMS) destacou que a falta de avanços significativos de muitos países com relação à saúde materna e infantil está relacionada tanto com questões contingenciais como crises humanitárias e os efeitos diretos e indiretos do HIV/AIDS, quanto com o fracasso dos sistemas de saúde em fornecer um tratamento e serviços de saúde de qualidade para todas as mães e seus filhos.⁴⁴

Em razão destas e de outras complicações, uma análise complexa das causas que dão origem à privação ou disparidades em qualquer país específico, em geral, exigem um uso de certo modo sofisticado de ferramentas e de conhecimento técnicos (como, por exemplo, a análise estatística complexa) que a maior parte do movimento de direitos humanos que trabalha com os direitos ESC não possui preparo para operar – sejam eles defensores pertencentes a ONGs nacionais ou internacionais, membros de um órgão de tratado ou Relatores Especiais. Esta análise complexa trata, por exemplo, de por que o país X possui elevada taxa de crianças que não concluíram o ensino fundamental e o relativo impacto de cada

fator, ou ainda em que medida diferentes fatores subjacentes são capazes de explicar as grandes disparidades existentes entre diversos grupos da população quanto à taxa de mortalidade materna no país Y).⁴⁵

Contudo, felizmente, no caso da defesa de direitos humanos, não há necessidade de se estabelecer nexos causais sólidos entre um determinado resultado e uma rede completa de determinantes, tampouco há a necessidade de se calcular com exatidão o efeito de fatores específicos sobre certos resultados. Defensores podem, ao invés disso, basear-se amplamente em uma série de estudos conduzidos por cientistas sociais que já identificaram as principais razões para a privação e para as desigualdades existentes em áreas, como nutrição, mortalidade infantil e escolaridade.

3ª Fase – Avaliando se as políticas públicas são adequadas para lidar com estas determinantes

Esta fase, dentro da metodologia proposta, identifica e expõe casos em que as ações ou omissões específicas da política estatal contribuem para a criação, perpetuação ou agravamento dos altos índices de privações ou desigualdades no exercício dos direitos econômicos e sociais, conforme identificadas na 1ª Fase. As ferramentas apresentadas nesta fase poderiam auxiliar na identificação dos casos em que, embora o governo seja capaz de lidar com algumas das determinantes de privações e desigualdades específicas identificadas na 2ª Fase, não obtêm êxito ao fazê-lo. Esta fase, portanto, é crucial para que seja possível argumentar que se está diante de um caso de violação de direitos econômicos e sociais.

Os instrumentos propostos tratam essencialmente das determinantes principais de privações e desigualdades: (A) fatores referentes à oferta; e (B) fatores referentes à demanda. Ademais, estas ferramentas buscam avaliar o compromisso do Estado em disponibilizar os recursos adequados e equânimes que são, em geral, necessários para lidar com estes fatores (C).

A. Identificar políticas mal-sucedidas de fornecimento de bens e serviços essenciais (fatores referentes à oferta)

Por meio da referência aos fatores essenciais de um direito, a saber, disponibilidade, acessibilidade, qualidade e aceitabilidade, pode-se avaliar se os bens e serviços fornecidos pelo governo e que geram algum efeito sobre os resultados obtidos em educação e saúde são adequados ou não.

A título ilustrativo, a lista a seguir apresenta ferramentas quantitativas que podem ser usadas com este intuito.

a. Medindo a disponibilidade de serviços

De acordo com os parâmetros estabelecidos pelo CDESCR, programas e instituições de educação, bem como unidades, bens e serviços destinados ao tratamento da

saúde e os fatores determinantes desta devem estar disponíveis em quantidade suficiente dentro de cada estado. Escolas, instalações sanitárias para ambos os sexos, água segura para consumo humano, professores capacitados, materiais didáticos, entre outros, são bens e serviços essenciais para o exercício do direito à educação. Entre os fatores determinantes da saúde considerados necessários para o exercício do direito à saúde, estão água potável e segura para consumo humano, instalações sanitárias adequadas, hospitais e clínicas, equipe médica e profissional devidamente treinadas, além de medicamentos essenciais.

No caso de alguns destes bens e serviços, determinar se eles estão disponíveis “em quantidade suficiente dentro do estado” pode ser relativamente fácil, em particular quando por “quantidade suficiente” deve ser entendido que a pessoa ou a família em questão possui acesso a estes bens ou serviços. Este é o caso, por exemplo, de certos serviços como instalações de saneamento adequadas e água potável. No entanto, no caso de muitos outros serviços, como o número de leitos hospitalares para cada 1000 pessoas ou o índice de partos assistidos por profissionais de saúde qualificados, talvez não baste saber o número total ou a porcentagem destes serviços em relação a um número X de habitantes para que seja possível avaliar se estes serviços estão “disponíveis em quantidade suficiente dentro do estado”. Dois instrumentos simples podem vir a ser úteis neste sentido:

Metas internacionalmente aceitas: Metas objetivas relacionadas a serviços específicos de educação e saúde, quando existentes, constituem uma ferramenta simples que pode ser usada. Esta análise é feita, em geral, com base em evidências empíricas sobre a efetividade da meta almejada em educação ou saúde. Podem ser citados como exemplos destas metas:

- a) “Education For All - Fast Track Initiative” [“Educação para Todos – Iniciativa de Educação Acelerada”]: uma parceria global lançada pelo Banco Mundial com o objetivo de auxiliar países de baixa-renda a atingir os ODMs sobre educação. A parceria indica, como metas, a proporção de um professor capacitado para cada 40 crianças em idade escolar primária e de 850 a 1000 horas letivas por ano de cada aluno.⁴⁶
- b) As diretrizes elaboradas pela Organização Mundial de Saúde (OMS), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e pelo Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) para monitorar a disponibilidade e a utilização de serviços obstétricos consideram que, a cada 500.000 pessoas, deveria haver, pelo menos, quatro postos de saúde básicos para tratamento de emergências e, ao menos, uma unidade de saúde com capacidade para tratamento completo em caso de emergência.⁴⁷
- c) “Joint Learning Initiative” [“Iniciativa Integrada de Aprendizagem”], uma iniciativa com a participação de mais de 100 líderes globais em saúde para melhoria dos recursos humanos na área de saúde sugere, com base em evidências empíricas, que a proporção de 2,5 profissionais para cada 1000

pessoas pode ser considerada um patamar mínimo para que seja possível cobrir adequadamente algumas intervenções e serviços cruciais de saúde decorrentes dos ODMs. Entre estas intervenções e serviços de saúde, incluem-se, por exemplo, 80% da população imunizada contra o sarampo e 80% dos partos atendidos por profissionais de saúde capacitados.⁴⁸

Comparações entre países: Comparar os índices de bens e serviços no país analisado com os de outros países da região. Se o país analisado, por exemplo, apresentar índices muito inferiores de imunização, menos leitos hospitalares a cada 1000 pessoas, proporção menor de pessoas com acesso a uma fonte melhorada de água, porcentagem inferior de materiais didáticos por aluno ou uma maior proporção aluno-professor que a maioria dos países da região; este cenário indicaria que estes índices são insuficientes, dado o grau de desenvolvimento do país, além de sugerir que o país analisado fracassou em assegurar a disponibilidade destes serviços essenciais em quantidade suficiente. Similar às comparações entre países de indicadores de resultado feitas na 1ª Fase, as comparações entre países ao longo do tempo podem também ser úteis para avaliar se o avanço obtido pelo país analisado foi superior ou inferior àquele obtido por outros países da região.⁴⁹

b. Medindo a acessibilidade de serviços

Ferramentas quantitativas podem ser usadas para avaliar desigualdades existentes na acessibilidade de vários setores de uma determinada população a serviços essenciais necessários para o exercício dos direitos econômicos e sociais.

O método mais simples é verificar se qualquer grupo social desfavorecido ou excluído, como mulheres, minorias étnicas, povos indígenas, habitantes de regiões rurais ou populações pobres, tem menos acesso a um serviço ou bem essencial em comparação a outra parcela correspondente da população (ou seja, homens, maioria étnica, populações não-indígenas, habitantes de regiões urbanas ou ricos/não-desfavorecidos economicamente). Por exemplo, um estudo sobre as causas de infecções parasitas em crianças em idade escolar na região oeste de Côte d'Ivoire revelou que os alunos de famílias carentes vivem em regiões consideravelmente mais distantes de unidades de saúde em comparação com crianças de famílias mais ricas.⁵⁰ Além disso, outro estudo tem demonstrado que a desigualdade na cobertura da imunização a doenças entre crianças ricas e economicamente desfavorecidas na Índia é maior do que em qualquer outro país asiático onde haja dados disponíveis.⁵¹

c. Medindo a qualidade de serviços

Indicadores quantitativos podem também ser úteis para medir a qualidade dos serviços fornecidos. Por exemplo, dados sobre as condições de clínicas médicas ou escolas poderiam revelar que muitas destas clínicas e escolas em um determinado país estão em condições precárias (por exemplo, teto com goteiras, ausência de condições sanitárias apropriadas ou acesso a água potável etc). Revendo-se os testes padrões aplicados aos professores, é possível aprender sobre alguns dos principais aspectos

das qualificações dos professores, um fator determinante básico da qualidade da educação. Algo similar ocorre com as formas de avaliação de profissionais de saúde.

O uso de ferramentas quantitativas também pode revelar disparidades na qualidade dos serviços. Embora possa não haver sempre dados disponíveis explicitamente demonstrando que setores vulneráveis ou marginalizados da população recebem serviços de qualidade inferiores àqueles prestados a outros setores da população, com frequência, é possível chegar a esta conclusão comparando dados separados por região ou município sobre a qualidade de um serviço essencial (por exemplo, a qualidade dos professores ou profissionais de saúde, condições das escolas ou das clínicas médicas etc.) com os dados sobre a população destas mesmas regiões ou municípios por grupos étnicos ou níveis de pobreza. Isto poderia revelar, por exemplo, que as condições das clínicas médicas em áreas habitadas principalmente por uma minoria étnica ou por uma população economicamente desfavorecida são piores do que aquelas desfrutadas pelo grupo étnico majoritário ou pela parcela não carente da população.

B. Identificar políticas mal-sucedidas na utilização de bens e serviços essenciais para o exercício de direitos econômicos e sociais (fatores referentes à demanda)

Conforme discutido acima, as razões para privações evitáveis e para desigualdades existentes quanto ao exercício dos direitos ESC estão, com frequência, relacionadas a fatores de demanda, como o custo com educação e cuidados médicos. Portanto, a tarefa de monitorar as medidas estatais em política pública deve se concentrar não somente na adequação dos *fatores de oferta*. Deve-se analisar, além disso, em que medida o estado tem adotado políticas e programas adequados para lidar com os fatores referentes à demanda que, possivelmente, estejam impedindo que as pessoas façam uso de bens e serviços necessários para o exercício dos direitos econômicos e sociais.

Distintas políticas públicas de intervenção ou programas podem ser adotados para que os problemas relacionados com a demanda sejam enfrentados, tais medidas são, com frequência, levadas a cabo por diferentes órgãos do governo. Quando, por exemplo, os custos de educação ou saúde impedem que pessoas carentes utilizem serviços essenciais de educação e saúde, o estado poderia enfrentar este problema, de um lado, por meio de uma espécie de *política pública de intervenção direta* (por exemplo, subsidiando os custos de educação dos mais necessitados por meio da concessão de bolsas de estudo ou fornecendo merendas escolares como um meio de enfrentar a subnutrição infantil) ou, de outro lado, por meio de uma *política pública de intervenção indireta* (por exemplo, por meio da adoção de políticas macroeconômicas voltadas à redução da pobreza).

a. Política pública de intervenção direta:

As políticas públicas de intervenção direta elaboradas para enfrentar obstáculos de demanda ao exercício dos direitos econômicos e sociais almejam especificamente a remoção de um determinado empecilho concernente a um fator de demanda. Este

tipo de intervenção é, geralmente, implementado por um órgão específico do governo que possui a responsabilidade geral pelo setor em questão (neste sentido, o Ministério de Educação é responsável por enfrentar um obstáculo relacionado à demanda no que diz respeito ao direito à educação, ao passo que o Ministério de Saúde fará o mesmo com relação ao direito à saúde).

Há evidências empíricas que demonstram que intervenções diretas destinadas a enfrentar problemas de demanda são, em geral, efetivas quando recebem recursos adequados e são direcionadas a atender os mais necessitados. Por exemplo, programas que tenham como objetivo atenuar os efeitos da pobreza na educação, a saber, a título ilustrativo, programas que fornecem bolsas de estudo ou material didático gratuitamente para crianças economicamente desfavorecidas ou que fornecem merendas escolares para encorajar que as crianças freqüentem ou permaneçam na escola, têm se mostrado medidas efetivas em muitos países para compensar os custos diretos (uniformes, livros de exercício, materiais didáticos, transporte etc.) e custos indiretos referentes à educação (o custo de oportunidade que as famílias arcam ao enviar seus filhos para a escola ao invés de destiná-los ao mercado de trabalho).⁵²

A seguir, são apresentadas algumas sugestões iniciais de ferramentas quantitativas que podem vir a ser úteis para se determinar se a forma que tem sido adotada pelo país analisado para implementar tais programas é adequada ou não com relação a aspectos centrais como cobertura, financiamento e distribuição de benefícios.

Como identificar quando a cobertura for inadequada: Determinar a cobertura necessária de um programa que se proponha a enfrentar um determinado obstáculo de demanda ao exercício dos direitos econômicos e sociais é uma tarefa simples: basta comparar o número de pessoas cobertas pelo programa com o número de pessoas afetadas por tal impedimento. Por exemplo, se o programa de bolsas de estudo voltado a arcar com os custos de educação estiver alcançando somente 10% das famílias carentes que não matriculam as suas crianças na escola por causa dos custos envolvidos, a cobertura do programa é, portanto, claramente insuficiente.

Como identificar quando os programas não possuem recursos suficientes: Comparar o país analisado com outros pode revelar se recursos suficientes têm sido despendidos pelo governo para enfrentar obstáculos relacionados a fatores de demanda. Isto é realizado por meio de uma comparação que leva em consideração dois fatores, a saber, os recursos que um país destina para um programa específico com os recursos gastos em programas similares em outros países da região que estejam em situação semelhante no que diz respeito aos índices da privação que tais programas procuram enfrentar.⁵³

Avaliando se os benefícios dos programas estão sendo injustamente distribuídos: Padrões de distribuição injusta, que beneficiam pessoas que na verdade não são as que mais necessitam de programas sociais, podem ser identificados com mais facilidade, por meio da análise da distribuição dos benefícios de um programa que almeje impulsionar a demanda, com relação a um grupo específico (por exemplo, indígenas/não-indígenas,

economicamente desfavorecidos/não-desfavorecidos) ou uma região (províncias ou municípios) e, ademais, por meio da comparação destes benefícios com os níveis de privação que tais programas deveriam enfrentar no que diz respeito a estes mesmos grupos ou localidades.⁵⁴

b. Políticas públicas de intervenção indireta

Políticas públicas de intervenção indireta possuem como objetivo alterar os fatores socioeconômicos ou culturais que, a princípio, deram origem ao fator de demanda em questão. Diferentemente das políticas públicas de intervenção direta, que lidam normalmente com um programa específico conduzido por um órgão do governo que possui a responsabilidade geral pelo setor em questão; as políticas públicas de intervenção indireta, que se propõem a combater fatores socioeconômicos e culturais de maior amplitude, demandam, com frequência, toda uma série de programas realizados por todo um conjunto de órgãos governamentais. Uma estratégia ampla de redução da pobreza, por exemplo, demanda a adoção de uma perspectiva multi-setorial para que seja conduzida uma série de políticas e programas macroeconômicos, estruturais e sociais.

A tarefa de determinar quais políticas públicas de intervenção indireta deve-se analisar no momento de monitorar as medidas estatais destinadas a dar cumprimento às obrigações decorrentes dos direitos econômicos e sociais depende, em grande medida, de quais fatores impedem que as pessoas exerçam os seus direitos frente a uma circunstância específica.

Por exemplo, suponha que, durante a 1ª Fase do modelo metodológico proposto, note-se que no país analisado uma grande parcela de meninas esteja abandonando a escola, ao passo que a maioria dos meninos conclua o ensino básico. Se na 2ª Fase, for constatado que os costumes e as regras sociais talvez estejam influenciando as decisões dos pais de não enviar suas filhas à escola, então, na 3ª Fase, dever-se-ia verificar se o governo tem se empenhado em combater estas normas sociais enraizadas, por meio de medidas que têm se mostrado úteis em outras circunstâncias. Entre estas medidas, poderiam ser incluídas reformas legislativas como direitos relacionados ao casamento e herança⁵⁵ ou, ainda, campanhas para conscientização do público em geral sobre os benefícios da educação das crianças do sexo feminino. Na 2ª Fase, pode ser constatado que o principal motivo com base no qual muitos pais não têm enviado suas filhas para a escola é de natureza econômica e, portanto, não decorre de normas culturais ou sociais. Neste país, por exemplo, pode-se esperar que crianças do sexo masculino que tenham recebido educação formal hão de ganhar mais futuramente em relação a crianças do sexo feminino que tenham recebido educação equivalente, o que pode motivar a decisão de famílias economicamente desfavorecidas, que não possuem condições de enviar todos os seus filhos para a escola, de permitir que apenas os meninos freqüentemente a escola. Neste caso, durante esta fase, dever-se-ia verificar se os governos têm se empenhado especificamente para modificar as condições do mercado de trabalho, a fim de que as mulheres não sejam por ele discriminadas e que as oportunidades e vantagens sejam em geral igualmente desfrutadas por todas as crianças em dados níveis de educação.⁵⁶

C. Monitorando a distribuição de recursos

Entre as medidas apropriadas que deveriam integrar as políticas públicas de um Estado estão medidas legislativas, administrativas e financeiras.⁵⁷ Um dos aspectos centrais para avaliar o sucesso destas políticas é verificar em que medida recursos suficientes têm sido destinados para a área social, como sistema de educação ou saúde, bem como se esta distribuição de recursos está ou não sendo realizada em conformidade com a necessidade existente.

Uma análise orçamentária aprofundada é ideal para este fim. Algumas ONGs pioneiras têm feito importantes avanços neste sentido, ao integrar uma análise orçamentária rigorosa a uma estrutura de direitos humanos.⁵⁸ No entanto, muitos ativistas de direitos humanos podem não possuir habilidades técnicas, tempo disponível ou recursos necessários para conduzir análises orçamentárias complexas. Não obstante, é possível fazer uso de ferramentas quantitativas simples capazes de auxiliar na verificação se os recursos destinados a implementar os direitos econômicos e sociais são adequados e sua distribuição igualitária.

Uma análise simples de padrões de gasto público pode ser realizada com base em um modelo básico de avaliação de taxas de gasto e de alocação de recursos. Este modelo é uma adaptação de um conjunto de quatro índices propostos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para analisar o gasto público referente ao desenvolvimento humano.⁵⁹ PNUD sugere que estes índices são “uma ferramenta operacional poderosa que permite que os formuladores de políticas públicas que desejem reformular os seus orçamentos vejam os desequilíbrios existentes e as alternativas disponíveis”.⁶⁰ Não obstante, estes índices poderiam também ser utilizados por defensores de direitos humanos como uma ferramenta poderosa para identificar:

- quando um governo não destina recursos suficientes para uma determinada área relacionada com um direito específico, como, por exemplo, para a educação, saúde, segurança alimentar etc.;
- quando um governo aparentemente não se esforça em obter os recursos necessários para financiar de maneira apropriada as necessidades concorrentes com as quais o estado há de lidar.
- quando, dentro de uma das áreas relacionadas aos direitos ESC, um governo destina desproporcionalmente poucos recursos para os itens do orçamento público que deveriam ser considerados prioritários, em função do maior impacto destes em garantir que, nas áreas relacionadas aos elementos centrais do direito à saúde, educação, entre outras, os direitos sejam desfrutados a um nível mínimo essencial (é o caso, por exemplo, de um gasto desproporcional em ensino superior em detrimento do ensino básico ou gasto desproporcional em hospitais em grandes cidades em detrimento de investimentos em serviços de tratamento de saúde básica em zonas rurais).

Conceituando os índices

1. **Índices de gasto** referem-se à porcentagem do PIB gasto nos setores público, social ou de educação/saúde. Exemplos:

% do PIB gasto no setor público = índice de gasto público

% do PIB gasto no setor social = índice de gasto social

% do PIB gasto em educação = índice de gasto em educação

% do PIB gasto em saúde = índice de gasto em saúde

2. **Índices de alocação de recursos** referem-se à % do orçamento público alocada para custear o setor social, de educação, de saúde etc. Exemplos:

Parcela do orçamento público destinada a custear gastos sociais = índice de alocação social

Parcela do orçamento público destinada a custear gastos em educação = índice de alocação de recursos para educação

Parcela do orçamento público destinada a custear gastos em saúde = índice de alocação de recursos para saúde

3. **Índices referentes ao custeio das obrigações essenciais prioritárias** referem-se à parcela do gasto público em educação, saúde ou outro setor social referente ao cumprimento de obrigações mínimas essenciais, como, por exemplo, ensino primário ou saúde materna. Exemplos:

Parcela do gasto em educação utilizada para custear o ensino primário = índice de prioridade do ensino primário

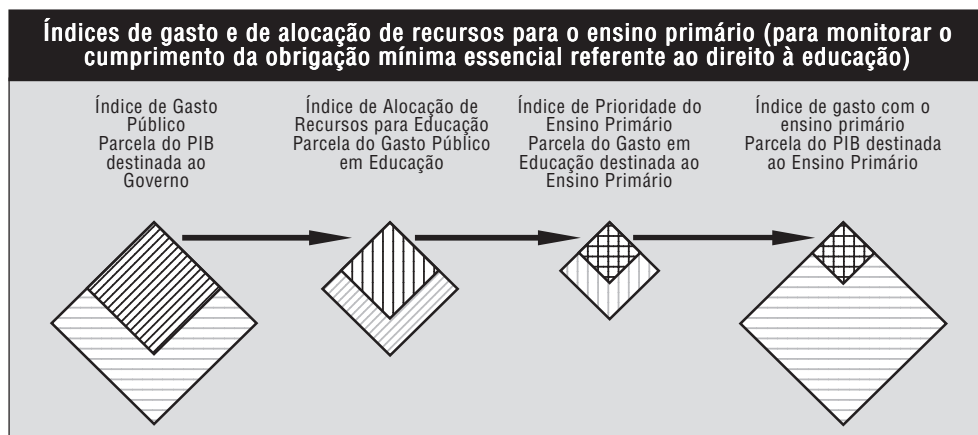
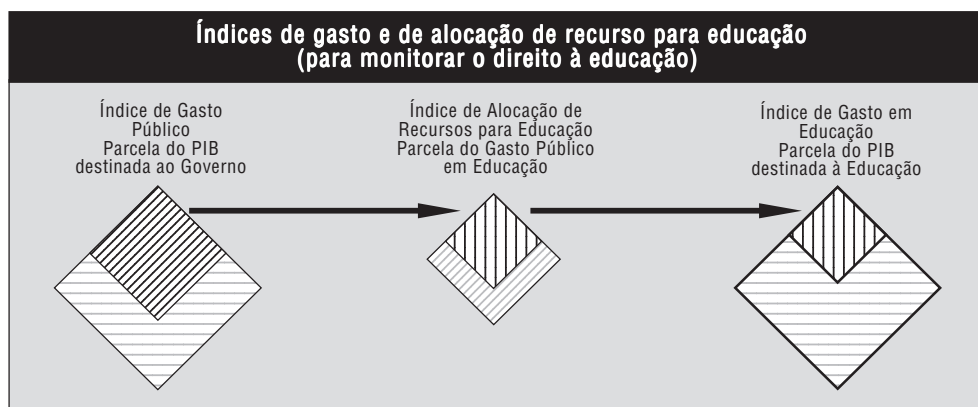
Parcela do gasto em saúde utilizada para custear a saúde materna = índice de prioridade da saúde materna

4. **Índices de gasto com as obrigações essenciais** referem-se à % do PIB gasta nestas áreas referentes a obrigações essenciais. Exemplos:

Parcela do PIB gasto em ensino primário = índice de gasto com o ensino primário

Parcela do PIB gasto em saúde materna = índice de gasto com a saúde materna

O direito à educação poderia esclarecer a utilidade desta série de índices.



1. Índice de gasto público – *Parcela do PIB destinada ao Governo*

Este índice calcula o tamanho do orçamento de um dado governo em relação ao tamanho da economia (utilizando o PIB como referência). Este índice indica o “tamanho do bolo” de recursos à disposição do governo para realizar todas as suas funções. Em geral, este índice depende em grande medida de investimento em tributação, uma vez que esta constitui geralmente a principal fonte de recursos do orçamento público. Muito embora as opções existentes para elevação da carga tributária possam depender parcialmente das habilidades de cada estado,⁶¹ elas dependem também de diversas instâncias de decisão política do estado.

Se este índice for muito elevado, isso pode dificultar o crescimento econômico, o que poderia, por sua vez, inibir a viabilidade da implementação dos direitos econômicos e sociais.⁶²

Se este índice for muito baixo, isto poderia tornar o estado excessivamente fraco e incapaz de fornecer adequadamente os recursos necessários para custear as várias

funções concorrentes e, por vezes, vitais de um estado. Ademais, um índice constantemente baixo pode representar um problema estrutural do estado – como, por exemplo, no caso do controle do aparelho estatal por uma elite econômica que se opõe a qualquer elevação considerável da carga tributária ou ao fortalecimento do estado - ⁶³ o que poderia gravemente reduzir a habilidade do estado de cumprir com suas obrigações perante os direitos econômicos e sociais.

2. Índice de gasto em educação – *Parcela do PIB destinada à Educação*

Este é o índice de gasto mais básico relacionado ao direito à educação. Por meio dele, obtém-se uma visão geral de quão comprometido o estado está em prover a educação, uma vez que ele permite verificar quantos recursos o estado está disposto a destinar para a educação. Se houvesse apenas um índice para monitorar o gasto do governo com relação ao direito à educação, este provavelmente seria o melhor índice para tanto.

Um índice baixo de gasto em educação indica que os recursos talvez não sejam suficientes para que o sistema educacional como um todo possa superar os diversos obstáculos de maneira eficiente, sejam eles relacionados a fatores de demanda ou de oferta; o que pode estar impedindo o acesso das crianças a uma educação de qualidade. Ademais, quando este índice atingir níveis muito baixos, esta situação poderia gravemente dificultar a implementação de qualquer medida ou programa estatal visando à melhoria da disponibilidade, modicidade ou qualidade do sistema de educação, bem como poderia seriamente reduzir a efetividade de qualquer programa estabelecido com vistas a lidar com os fatores de demanda relacionados ao abandono escolar.

3. Índice de alocação de recursos para educação – *Parcela do Gasto Público em Educação*

Este índice indica se a educação é considerada relativamente prioritária, entre as demais necessidades orçamentárias.

Um índice reduzido de alocação de recursos para educação pode apresentar problemas a partir de uma perspectiva de direitos humanos na medida em que as circunstâncias envolvidas colaborarem para tanto. O grau de exercício de um direito específico constitui um fator de vital importância nesta análise. Desta forma, um estado que tenha cumprido com as suas obrigações mínimas essenciais referentes ao direito à educação (ou seja, um estado onde a maioria da população é alfabetizada e praticamente todas as crianças possuem acesso ao ensino primário) pode justificar a redução do gasto em educação para que estes recursos sejam realocados para outra área social, considerando, por exemplo, que uma parcela considerável ainda não tenha acesso a níveis essenciais de cuidados médicos ou de abrigo. Mesmo se estas outras áreas não estiverem em condições inferiores em relação ao sistema de educação, ainda assim poderia ser legítimo que um estado investisse relativamente mais recursos em moradia do que em educação, ou mais em educação do que em saúde. De acordo com o Direito Internacional, a soberania nacional concede aos governos uma ampla margem de discricionariedade quanto à escolha das medidas apropriadas que

considerem necessárias para implementar os direitos econômicos, sociais e culturais. Obviamente, isto inclui escolher em que áreas investir prioritariamente.⁶⁴

Contudo, caso haja no país analisado um alto índice de analfabetismo ou disparidades alarmantes quanto às taxas de conclusão do ensino primário entre crianças do sexo masculino e feminino não seria justificável um índice baixo de alocação de recursos para educação. Além disso, seria também necessário buscar qualquer tipo de gasto extravagante que tenha desperdiçado os recursos estatais sem necessidade.⁶⁵

4. Índice de prioridade do ensino primário – *Parcela do Gasto em Educação destinada ao Ensino Primário*

Este índice indica as prioridades dentro do sistema educacional. Novamente, há de se considerar as circunstâncias de cada caso para que sejam compreendidos eventuais níveis reduzidos deste índice. Em países onde uma parcela considerável da população é analfabeta ou onde muitas crianças não têm acesso aos níveis mais primários de educação, um baixo índice de prioridade do ensino primário poderia ser visto como uma violação a obrigações mínimas essenciais que o Estado possui com relação ao direito à educação. Conforme destacado por Philip Alston, em um país com recursos extremamente escassos, a máxima segundo a qual “a pobreza é uma negação a direitos humanos” seria, em geral, juridicamente válida se o governo “tivesse fracassado em agir para melhorar esta situação, tendo optado, ao invés disso, por destinar estes recursos escassos a outros objetivos que não tratem diretamente da implementação de direitos básicos”.⁶⁶ Em muitos países economicamente desfavorecidos, isto é justamente o que está ocorrendo no momento: a maioria das pessoas carentes não possui acesso a tratamento básico de saúde e ensino primário, ao passo que o Estado destina a maior parte dos gastos na área social com a parcela economicamente mais beneficiada.

Além disso, este modelo retrógrado de gasto público pode ser considerado uma forma velada de discriminação, onde, por exemplo, investimentos “favorecem de maneira desproporcional serviços clínicos de saúde caros, aos quais apenas uma parcela pequena e privilegiada da população tem acesso, e não tratamentos de saúde básicos e preventivos que beneficiem uma parcela muito maior da população”.⁶⁷ Por outro lado, países que conseguiram implementar um sistema de ensino primário de qualidade podem justificar, portanto, dar prioridade a outros níveis superiores de ensino.

5. Índice de gasto com o ensino primário – *Parcela do PIB destinada ao Ensino Primário*

Este índice representa o volume de recursos que um estado está disposto a investir com relação a sua obrigação mínima essencial de assegurar a implementação, ao menos, de um sistema de educação primário, dentro dos limites do “máximo de seus recursos disponíveis”, utilizando-se o PIB como referência). Este índice é produto de três decisões centrais em política pública: 1) o tamanho do orçamento do governo (o índice de gasto público); 2) a parcela do orçamento destinada ao

custeio da educação (o índice de alocação de recursos para educação); 3) a parcela do orçamento de educação destinada ao custeio do ensino primário (o índice de prioridade do ensino primário)

A escolha de qual índice ou conjunto de índices deve ser usado no processo de monitoramento depende de uma série de fatores, a saber:

- O objeto do monitoramento: trata-se do monitoramento de toda gama de direitos econômicos e sociais, de um único direito ou apenas de um aspecto específico de um direito (como, por exemplo, ensino primário ou mortalidade materna)?
- O escopo e o objetivo do monitoramento: trata-se de uma pesquisa aprofundada sobre um direito específico, um relatório alternativo sobre a situação de direitos humanos ou um estudo realizado por órgãos criados por tratados da ONU?
- A espécie de obrigação que está sendo monitorada: obrigações mínimas essenciais, o dever de implementação progressiva até o máximo dos recursos disponíveis ou a obrigação de assegurar que não haja discriminação no exercício de direitos?
- A disponibilidade de dados.

i. Como Utilizar os Índices

Não há uma fórmula universal sobre como utilizar cada um destes índices; além disso, eles dependem, em grande medida, das circunstâncias de cada caso. No entanto, há um método básico para determinar se os níveis destes índices, em um dado país, estão relativamente altos ou baixos.

Conforme já foi dito, este modelo compara o nível do índice com um ponto de referência ou uma meta objetiva perante os quais o indicador pode ser avaliado. Em particular, ferramentas simples, com frequência, são capazes de detectar a insuficiência de alguns itens orçamentários fundamentais para a implementação de direitos econômicos e sociais, por meio da comparação destes com:

- (a) Compromissos assumidos pelo Estado, como, por exemplo, a Constituição, planos nacionais ou acordos políticos. Por exemplo, nos Acordos de Paz da Guatemala de 1996, o governo se comprometeu a “aumentar o gasto público em educação proporcionalmente ao Produto Interno Bruto em pelo menos 50% em relação ao montante gasto em 1995”.⁶⁸
- (b) O nível deste mesmo índice em outros países da mesma região.⁶⁹
- (c) Uma meta indicada com base em dados empíricos. Por exemplo, quando originalmente sugeriu estes índices como uma forma de analisar o gasto público sob a perspectiva de desenvolvimento humano, o PNUD apresentou certas metas ou diretrizes sobre quais deveriam ser os níveis destes três índices, a saber: 25% para o índice de gasto público, 40% para o índice de alocação social e 50% para o índice de prioridade social,⁷⁰ o que resultaria em um índice de gasto em desenvolvimento humano de 5%.⁷¹ De maneira semelhante, a OMS definiu uma meta global mínima de 5% do Produto Nacional Bruto (PNB) para gasto com o setor de saúde.⁷²

IV. Desafios e limitações da metodologia proposta

As ferramentas quantitativas propostas estão sujeitas a diversos desafios e limitações importantes que precisam ser reconhecidas e enfrentadas para que essas ferramentas possam ser úteis para monitorar um leque amplamente variado de países.

O primeiro desafio é que estas ferramentas básicas são melhor aplicadas a casos extremos, nos quais as privações e disparidades quanto a resultados sociais são muito maiores do que aquelas encontradas nos países vizinhos, bem como os recursos destinados para os setores de saúde e educação são muito inferiores em relação a estes países. Neste sentido, as conclusões destas ferramentas podem ter menos utilidade no caso de países que não tenham um desempenho excepcionalmente ruim. Quanto a tais países com desempenho médio, instrumentos simples podem, não obstante, auxiliar na diminuição de possíveis dúvidas que surgem quando estatísticas de desenvolvimento são analisadas à luz de parâmetros internacionais de direitos humanos, sem, no entanto, serem capazes de provar cabalmente se o país analisado tem cumprido com suas obrigações ou não.⁷³ Para que seja possível obter conclusões mais ponderadas necessárias nestes casos, devem ser empregados instrumentos mais sofisticados. Os instrumentos normalmente utilizados, em estudos sobre desenvolvimento, para medir questões relacionadas à igualdade (como, por exemplo, por meio da análise da incidência de benefícios com vistas a avaliar a equidade do gasto público)⁷⁴ pode ser especialmente relevante no caso de países com um desempenho total razoavelmente satisfatório, mas onde ainda o exercício dos direitos ESC é profundamente desigual entre os vários setores da população.

O segundo desafio da metodologia proposta é que, como no caso de quaisquer ferramentas quantitativas, ela é aplicável na medida em que estiverem disponíveis os dados, o que varia consideravelmente por país. Este problema é especialmente grave quanto aos dados separados por gênero, etnia, condição socioeconômica e localidade (áreas rurais e urbanas, por exemplo). Obviamente, a insuficiência de dados constitui um problema não apenas para este modelo metodológico específico, mas também para quase toda iniciativa de monitoramento. Esta é a razão pela qual órgãos criados por tratados da ONU, com frequência, pedem para que os Estados Partes produzam mais dados, sem os quais qualquer tentativa de monitoramento é severamente prejudicada.

Não obstante haja um sério problema de disponibilidade de dados necessários para que seja possível avaliar de maneira apropriada o cumprimento pelo governo de muitos países de suas obrigações decorrentes dos direitos ESC, o movimento de direitos humanos ainda não fez uso de todos os dados relevantes já disponíveis. Os relatórios sobre direitos ESC sobre países específicos, por exemplo, normalmente não utilizam ou analisam pesquisas realizadas em domicílios, as quais, frequentemente, contêm abundantemente dados importantes para uma análise de direitos humanos.

Evidentemente, a análise de pesquisas feitas com famílias ou o uso de métodos quantitativos de maior complexidade que os métodos mais simples propostos aqui – métodos esses que podem ser necessários para obter conclusões sobre países que não constituem casos de desempenho extremamente baixo – pressupõem que os pesquisadores sejam significativamente capacitados para o uso destas ferramentas complexas. No entanto,

tentativas de utilização destes métodos mais complexos pelo movimento de direitos humanos podem valer o esforço: como já demonstrado nos últimos anos por meio de algumas tentativas bem-sucedidas de utilização da análise orçamentária para monitoramento dos direitos ESC, a capacidade dos ativistas de direitos humanos de usar tais ferramentas para monitorar os direitos econômicos, sociais e culturais poderia contribuir de maneira significativa para tornar o movimento de direitos humanos como um todo mais capacitado para fazer com que os governos (e, eventualmente, outros agentes influentes) sejam responsabilizados por violações de direitos humanos.

V. Impacto potencial dos instrumentos quantitativos para a defesa dos direitos econômicos e sociais

Integrar os benefícios de metodologias tradicionalmente utilizadas para a defesa dos direitos humanos àquelas análises socioeconômicas empregadas por economistas e outros cientistas sociais poderia contribuir para transformar a capacidade do movimento de direitos humanos de fazer com que os governos sejam responsabilizados por violações de direitos econômicos e sociais.

Uma vez testado e aprimorado, um modelo metodológico para utilização de ferramentas quantitativas, na linha do que foi sugerido acima, poderia ser, em tese, utilizado cada vez mais por uma série de agentes pertencentes ao movimento de direitos humanos. ONGs nacionais e internacionais, por exemplo, poderiam adotar esta metodologia para monitorar e incidir em diversas questões; os órgãos criados por tratados da ONU e os Relatores Especiais responsáveis por monitorar direitos poderiam utilizá-la a fim de conduzir um diálogo mais substantivo com os países que alegam não possuir recursos suficientes para lidar com uma dada situação;⁷⁵ e advogados voltados ao interesse público poderiam fazer uso de mais dados perante cortes nacionais e regionais com vistas a tornar os direitos econômicos e sociais exequíveis.

Um dos pontos fortes da adoção desta perspectiva multidisciplinar para monitorar os direitos econômicos e sociais é a sua versatilidade, o que possibilita que este modelo seja melhor elaborado e se adapte a questões distintas em espécie e complexidade. O próximo desafio seria estabelecer as ferramentas adequadas para uma análise de direitos humanos de outros indicadores pertinentes para os demais direitos ESC (como, por exemplo, o direito à alimentação, o direito à moradia ou o direito a um trabalho digno), além daquele conjunto de instrumentos metodológicos elaborado inicialmente para outros direitos (o direito à saúde, o direito à educação etc.). Portanto, seria proveitoso explorar de que forma este conjunto de instrumentos metodológicos poderia ser utilizado para monitorar violações a direitos ESC em países desenvolvidos, auxiliando crucialmente a enfrentar problemas complexos, como, por exemplo, o sistema de saúde nos Estados Unidos ou, ainda, os efeitos gerados por políticas sociais de países pertencentes à União Européia no que tange ao exercício dos direitos econômicos e sociais de povos ciganos ou de imigrantes a partir de uma perspectiva de direitos humanos.

Além disso, os especialistas em avaliar o impacto em direitos humanos das relações econômicas internacionais poderiam aprimorar estas metodologias para analisar o

impacto de agentes externos, como instituições financeiras internacionais e nações industrializadas do hemisfério norte sobre o exercício dos direitos ESC nos países em desenvolvimento. Entre os assuntos que poderiam ser tratados, podem ser citadas questões como subsídios agrícolas, dívida externa ou os efeitos de leis sobre propriedade intelectual sobre o acesso a medicamentos. Ao integrar pesquisa econômica conduzida com rigor à análise de direitos humanos, esta perspectiva multidisciplinar poderia ser útil para explorar as implicações para os direitos humanos de acordos de comércio, para analisar o impacto para os direitos de trabalhadores de oscilações desreguladas do mercado financeiro em uma economia globalizada, bem como para explorar de que maneira programas de reforma estrutural têm levado a cortes drásticos nos gastos na área social, minando a capacidade do estado de satisfazer necessidades básicas de sua população como tratamento de saúde e educação.

Para ser capaz aos poucos de se analisar assuntos tão complexos como esses com rigor – o que é vital para que qualquer proposta de defesa de direitos seja efetiva – será necessário um esforço coordenado de especialistas de diversas áreas. Nenhuma área por si só possui conhecimento especializado ou é capaz de adotar uma perspectiva abrangente o bastante para implementar isoladamente esta abordagem. Neste sentido, tal tarefa pressupõe uma colaboração de natureza interdisciplinar, o que, com frequência, não representa muito mais do que um compromisso meramente retórico no campo da defesa dos direitos ESC. No entanto, o potencial destas iniciativas por serem capazes de demonstrar o valor agregado do emprego de uma “perspectiva de direitos” a questões de desenvolvimento poderia ser imenso.

VI. Conclusões

1. Usando ferramentas quantitativas para expandir os horizontes da defesa dos direitos econômicos e sociais

Ferramentas quantitativas não constituem uma panacéia para monitorar direitos econômicos e sociais. Quando as pessoas não recebem tratamento médico por pertencer a uma minoria étnica, quando mulheres não recebem informações sobre os seus direitos reprodutivos ou quando uma comunidade inteira sofre evicção forçada sem ter acesso a um devido processo legal, os métodos tradicionais de monitoramento que têm sido de grande serventia para nós, no movimento de direitos humanos – a saber, pesquisas empíricas com base na coleta de depoimentos e estudo das implicações jurídicas do ocorrido – podem ser mais efetivas em convencer que se trata de uma violação de direitos do que a análise de indicadores de resultado e procedimentais.

No entanto, ferramentas quantitativas são indispensáveis para avaliar o impacto, sobre o exercício de direitos ESC, de políticas públicas abrangentes. Quando utilizadas de maneira estratégica – e em conjunto com uma pesquisa qualitativa – instrumentos quantitativos podem se revelar particularmente cruciais para fazer com que os governos sejam responsabilizados pelo fracasso em prevenir ou remediar privações e desigualdades quanto ao gozo de direitos econômicos e sociais que poderiam ter sido

evitadas. Além de nos auxiliar, como defensores de direitos humanos, a revelar de maneira convincente o escopo e a magnitude de várias formas de negação de direitos, as ferramentas quantitativas também nos ajudam a expor e contestar políticas malsucedidas que contribuam para a perpetuação dessas privações e desigualdades.

Tendo em mãos esta espécie de ferramentas, nós poderemos alargar o espectro de questões com as quais somos capazes de lidar, na condição de defensores de direitos humanos, bem como expandir as áreas da política do governo que podem ser submetidas ao escrutínio e à responsabilização de direitos humanos. Particularmente, ferramentas quantitativas são essenciais para monitorar o impacto, sobre o exercício e a implementação de direitos econômicos e sociais, de políticas públicas relacionadas à destinação e à distribuição de recursos públicos.

Ao mesmo tempo, ao interpretar os dados obtidos com o uso destes métodos sob um foco de direitos humanos voltado à responsabilização por violações de direitos, damos novo sentido a estes métodos. Eles se tornam instrumentos eficazes para denunciar vários casos de injustiça social. Portanto, ao expor o caráter discricionário de cortes orçamentários em serviços sociais ou a natureza discriminatória de políticas públicas que privam amplos setores da população de acesso a bens básicos, esta metodologia pode auxiliar a identificar, expor e contestar problemas vinculados à pobreza que são, normalmente, considerados questões estruturais irremediáveis e, portanto, insolúveis –relacionando estes a causas que poderiam ser atribuídas a ações (ou omissões) de órgãos estatais.

2. Unindo-se à revolução quantitativa

Em 2005, Michael Ignatieff e Kate Desormeau observaram estar em curso uma revolução promovida pelas análises quantitativas nos campos do desenvolvimento e governança. Ao utilizarem o termo revolução quantitativa, eles referem-se tanto à exponencial disseminação, quanto à crescente influência de medidas padronizadas e quantificáveis de desempenho no que diz respeito à política pública internacional. Não obstante, eles ressaltam que, ao mesmo tempo em que esta revolução quantitativa tem se espalhado – cada vez mais, medindo todos os aspectos relacionados com o bem-estar humano, alterando a maneira pela qual as organizações internacionais monitoram a atuação governamental, bem como a forma como os governos avaliam uns aos outros e direcionam as políticas de auxílio e desenvolvimento – o movimento de direitos humanos permanece à margem deste processo.⁷⁶

O deplorável fracasso de muitos governos em avançar significativamente no sentido de eliminar o abismo constituído pela desigualdade e privação requer novos esforços para provar quando e como estes fenômenos podem ser atribuídos a ações ou omissões passadas específicas decorrentes de políticas dos Estados, bem como de que forma elas podem ser classificadas como violações a obrigações de direitos humanos internacionalmente reconhecidas.

Após sessenta anos da Declaração Universal, é momento de nos unir a esta revolução quantitativa e abrir as portas para novas frentes de batalha na guerra contra a injustiça econômica e social.

Anexo

Exemplos do uso do modelo metodológico proposto

Os exemplos abaixo colocados ilustram de que forma alguns dos instrumentos apresentados acima podem ser utilizados para avaliar se as obrigações de direitos humanos estão sendo observadas em situações concretas. Todos estes exemplos dizem respeito ao direito à educação na Guatemala e são fundamentadas em um projeto de pesquisa aprofundado sobre Guatemala conduzido atualmente pelo Centro para os Direitos Econômicos e Sociais juntamente com o Instituto da América Central para Estudo da Política Fiscal (originalmente, *Central American Institute for Fiscal Studies*).⁷⁷ Ao investigar o nexos entre os resultados desanimadores do desenvolvimento humano na Guatemala e a deficiência das políticas públicas ao longo da última década neste país, este estudo sustenta que a privação disseminada no país e as desigualdades flagrantes quanto ao acesso à saúde e à educação poderiam, em grande medida, ter sido prevenidas, o que atesta uma ausência evidente de vontade política de implementar o direito à saúde e educação de todos os setores da população.

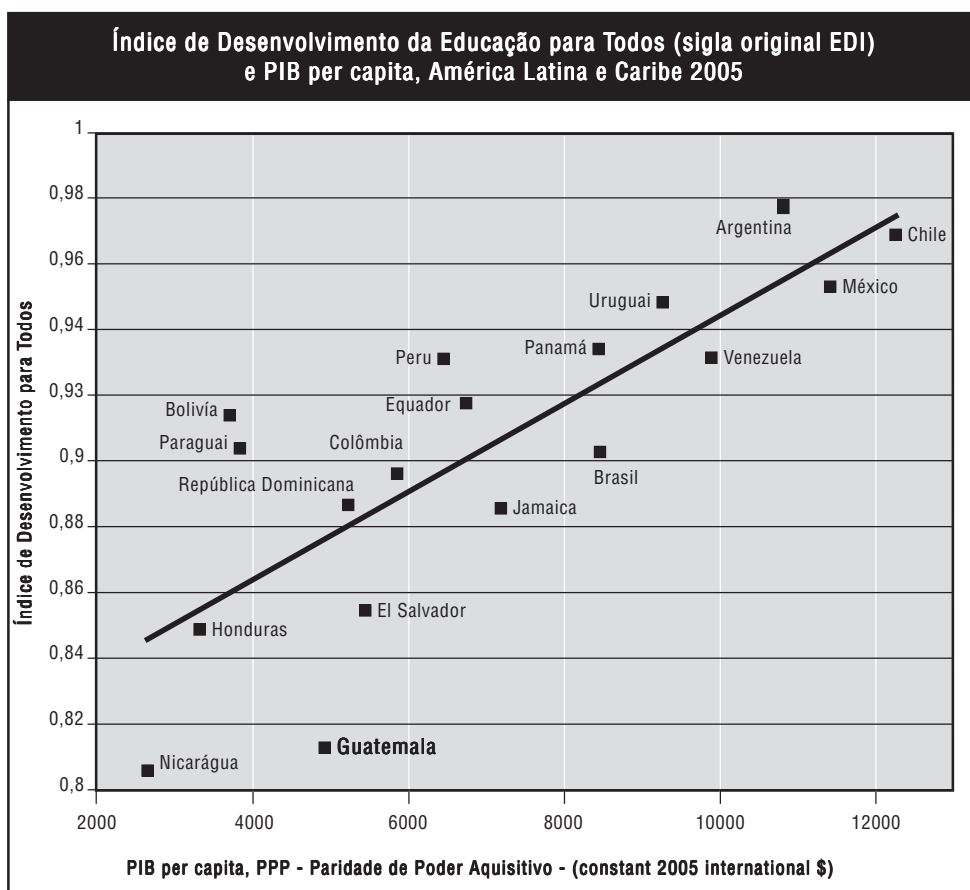
Utilizando diversas ferramentas quantitativas e qualitativas de análise socioeconômica para avaliar a observância de obrigações de direitos humanos, a perspectiva adotada neste projeto procura tornar funcional a estrutura de direitos humanos para que ela seja ainda mais útil como um instrumento para aprimorar tanto a responsabilização pelas políticas públicas formuladas, quanto os contornos por elas assumidos.⁷⁸

1. Identificando e expondo níveis elevados de privações e desigualdades quanto aos indicadores de resultado

O sistema de educação na Guatemala apresenta alguns dos piores resultados da América Latina. Isso se torna claro quando algumas das ferramentas descritas na seção anterior são utilizadas.

i. Medindo níveis de privação de acordo com o grau de desenvolvimento do país comparando-o com o desempenho verificado em outros países

O gráfico a seguir compara o Índice de Desenvolvimento da Educação para Todos (originalmente, *Education for All Development Index*), um indicador composto desenvolvido pela UNESCO para calcular em que estado se encontra a educação em um determinado país.⁷⁹ Além de revelar que a Guatemala possui, entre os países da região, um dos mais elevados níveis de privação no sistema educacional, essa análise comparativa também mostrou que essas privações são significativamente maiores do que na Bolívia, Honduras ou Paraguai, países que apresentam níveis inferiores de desenvolvimento econômico. Embora não seja possível concluí-lo a partir deste fato isolado – esta análise sugere que a Guatemala possa estar violando a sua obrigação de implementar progressivamente o direito à educação até o limite de seus recursos disponíveis.



Fonte: WDI 2008 e UNESCO EFA Global Monitoring Report 2008

ii. *Identificando disparidades quanto ao exercício do direito à educação por meio de dados separados por categorias*

Dados separados por categorias tornam possível identificar disparidades no exercício dos direitos econômicos e sociais entre vários grupos da população. Por exemplo, a Pesquisa Nacional sobre Emprego e Renda na Guatemala concluiu que crianças pertencentes à parcela 20% mais rica da sociedade possuem duas vezes mais chances de concluir o ensino primário do que as crianças pertencentes à parcela 20% economicamente menos favorecida da população, além de que apenas 42% das crianças habitantes de zonas rurais provavelmente concluirão o ensino primário, cerca de metade da taxa encontrada em zonas urbanas.⁸⁰

O próximo passo é avaliar se os níveis de desigualdade em um país são similares, melhores ou piores do que aqueles encontrados nos demais países vizinhos. O gráfico a seguir revela que, ao contrário da maioria dos países da América Latina nos quais um menor número de crianças do sexo masculino conclui o primário (em comparação com as crianças do sexo feminino), a Guatemala é um dos poucos países da região onde menos meninas concluem o ensino primário. Ademais, como

indicado pelo gráfico a seguir, a desigualdade sofrida pelas crianças do sexo feminino é mais acentuada na Guatemala do que qualquer outro país da região.



Fonte: Banco Mundial 2008

* Índice Por Gênero: um valor abaixo de um indica que as crianças do sexo feminino apresentam uma taxa de conclusão menor do que as do sexo masculino, enquanto que taxas acima de um indicam o oposto.

2. Identificando políticas públicas inadequadas no sistema educacional da Guatemala

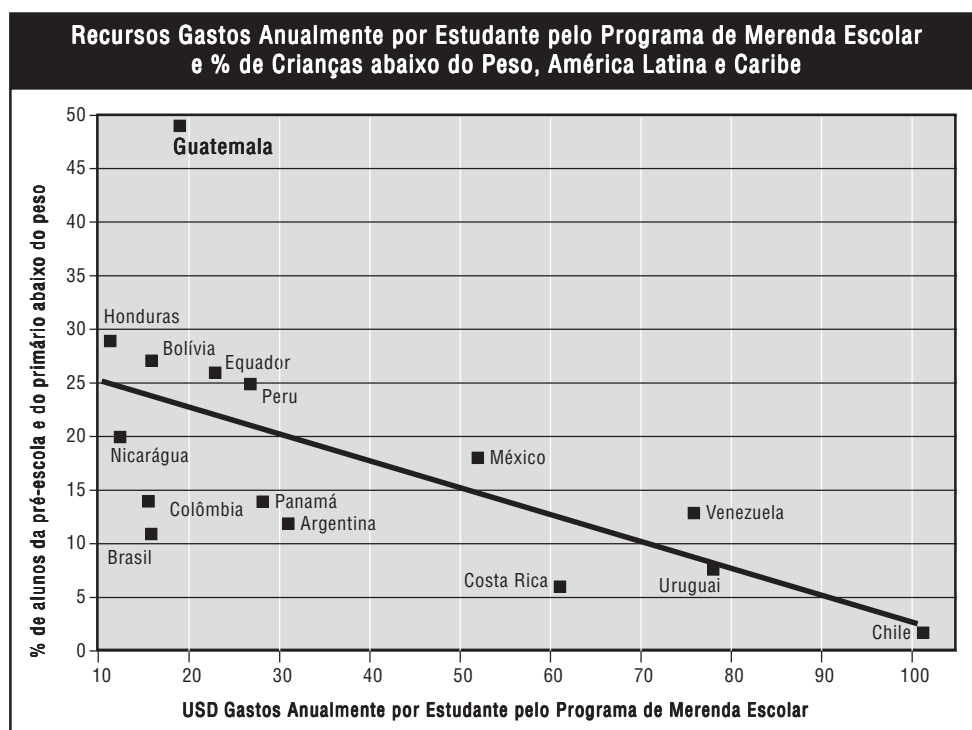
Os resultados insatisfatórios do sistema educacional da Guatemala são, em grande medida, produto da contínua negligência estatal. Governos sucessivos têm fracassado ao tentar eliminar os principais obstáculos que impedem que centenas de milhares de crianças conclua o ensino primário, sem mencionar a qualidade deste ensino primário. Este fracasso é uma violação do direito à educação destas crianças.

Comprovar cabalmente esta conclusão ultrapassa o escopo deste artigo.⁸¹ No entanto, métodos quantitativos simples, isoladamente ou em conjunto com pesquisas qualitativas, são úteis para avaliar a adequação das políticas públicas da Guatemala quanto ao enfrentamento de alguns dos principais obstáculos que impedem que tantas crianças exercitem o seu direito básico ao ensino primário. Deveria ser ressaltado que cada ferramenta isoladamente não é suficiente para se alcançar conclusões sobre a situação em geral; não obstante, o uso conjugado destas ferramentas fornece uma visão geral convincente acerca do caráter inadequado, insuficiente e injusto de políticas de governos consecutivos para superação destes obstáculos.

Os principais motivos de tantas crianças da Guatemala não concluírem o ensino primário não dizem respeito a fatores de oferta, como, por exemplo, escassez de escolas ou de professores, antes se referem a aspectos de demanda relacionados aos custos diretos e indiretos da educação formal, com os quais a maioria das famílias carentes não possui condições de arcar. As ferramentas apresentadas aqui são usadas para avaliar a adequação dos programas que justamente deveriam lidar com estes fatores de demanda. Em seguida, são apresentados alguns gráficos que ilustram as ferramentas usadas para medir aspectos centrais da qualidade da educação, o principal problema referente à oferta no sistema educacional do país analisado.

i. Insuficiência crônica de recursos para programas de ajuda a crianças carentes

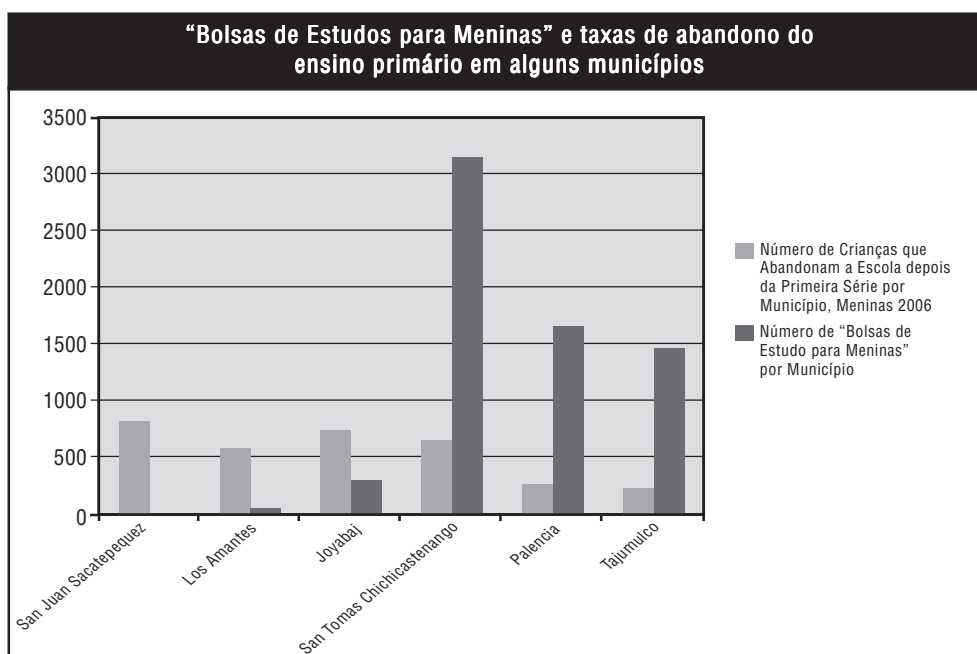
O gráfico a seguir demonstra quanto dinheiro por estudante, o governo da Guatemala destina ao programa atual de merendas escolares (um programa com o objetivo expresso de reduzir a subnutrição infantil),⁸² em comparação a programas semelhantes em outros países da região. Estes números são, então, confrontados com a dimensão dos problemas que estes programas do governo aparentemente procuram superar. Essas análises comparativas indicam que o compromisso financeiro do governo da Guatemala com este programa não é em nada condizente com a monstruosidade das privações que esta política procura enfrentar.



Fonte: Barros 2005

ii. Avaliando se os benefícios dos programas são injustamente distribuídos

O gráfico a seguir demonstra que a alocação de recursos do programa do governo da Guatemala intitulado “Bolsas de Estudo para Meninas”, instituído com o objetivo de reduzir as taxas inacreditáveis de repetência e abandono escolar de meninas da primeira série do ensino fundamental, tem sofrido frequentemente distorções. Alguns municípios com uma taxa relativamente pequena de abandono escolar de crianças do sexo feminino depois da primeira série em 2005 receberam um volume grande de recursos para o programa “Bolsas de Estudo para Meninas” no ano seguinte. Outros municípios que apresentam taxas muito mais elevadas de abandono escolar de meninas após a primeira série receberam, no entanto, menos recursos para este mesmo programa no ano seguinte.



Fonte: Mineduc 2005 e 2006.

iii. Identificando a baixa qualidade da educação

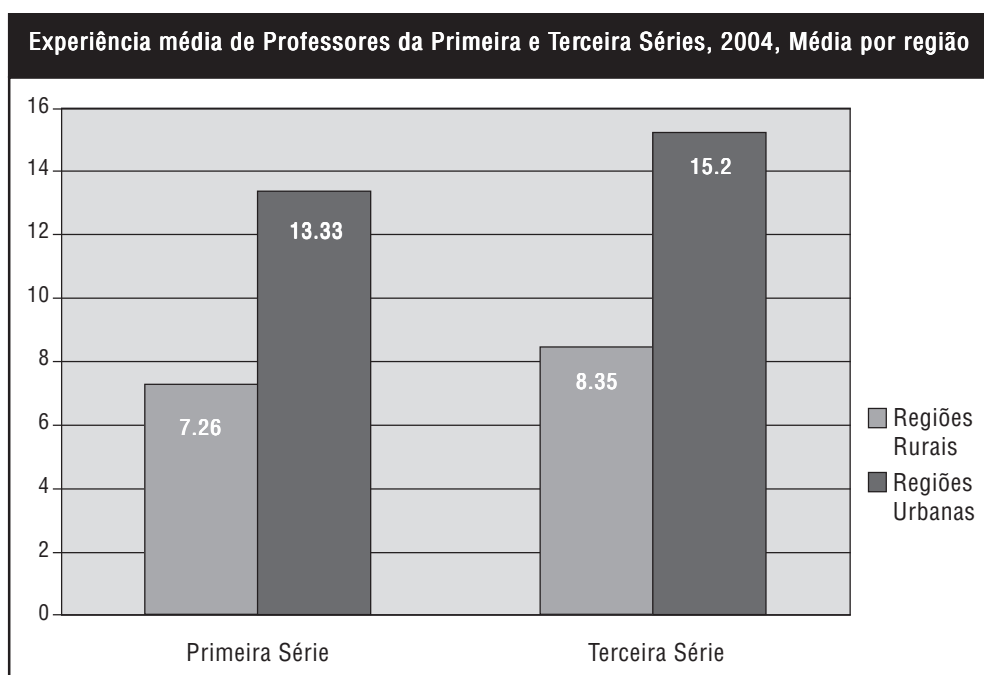
A primeira avaliação sistemática de âmbito nacional sobre os professores do ensino primário da Guatemala, realizada em 2004, revelou alguns aspectos centrais acerca das qualificações destes professores: os professores, em média, apresentaram baixa capacidade de leitura em espanhol (58, em uma escala de 0 a 100) e habilidade bem reduzida em matemática (26, em uma escala de 0 a 100). Estes resultados desanimadores indicam que muitos professores na Guatemala, além de não serem hábeis o bastante para lecionar de maneira apropriada as matérias sob sua responsabilidade, também carecem de habilidades de leitura básicas para que pudessem desfrutar por completo os investimentos despendidos pelo governo na capacitação ou profissionalização do setor público.⁸³

iv. Revelando disparidades na qualidade da educação

Uma análise comparativa de diversos conjuntos de dados pode revelar informações importantes sobre violações de direitos econômicos e sociais. O gráfico a seguir demonstra que comparar os resultados da avaliação dos professores por província⁸⁴ realizada na Guatemala com os índices de pobreza e de concentração de populações indígenas em cada província revela que a maioria das crianças desfavorecidas é ensinada pelos professores menos qualificados. As três províncias onde os professores obtiveram os piores resultados nos testes de habilidade de leitura correspondem às três províncias economicamente mais desfavorecidas. Estas províncias também figuram entre aquelas com a maior concentração de populações indígenas.

Resultados dos Exames de Leitura para Professores, pobreza e concentração de povos indígenas na Guatemala por província					
Pobreza		Resultados dos Testes de Leituras para Professores		Concentração de Povos Indígenas	
Província	Pobreza	Província	Nota	Província	% Pop. Indígenas
Quiché	81	Sacatepéquez	72.6	Totonicapán	98%
Alta Verpaz	78.8	Guatemala	66.5	Sololá	96%
Sololá	74.6	Chimaltenango	66	Alta Verapaz	93%
Totonicapan	71.9	El Progreso	61.4	Quiché	89%
Huehuetenango	71.3	Retalhuleu	60.5	Chimaltenango	79%
Baja Verapaz	70.4	Petén	60.5	Huehuetenango	65%
San Marcos	65.5	San Marcos	60.2	Baja Verapaz	59%
Jalapa	61.2	Zacapa	59.9	Quetzaltenango	54%
Chimaltenango	60.5	Jalapa	59.8	Suchitepéquez	52%
Chiquimula	59.5	Chiquimula	59.3	Sacateéquez	42%
Santa Rosa	57.9	Escuintla	58.8	San Marcos	31%
Petén	5.7	Suchiteéquez	57.4	Petén	31%
Suchitepequez	54.7	Quetzaltenango	56.8	Retalhuleu	23%
Zacapa	53.9	Baja Verapaz	56.2	Jalapa	19%
Retalhuleu	50.4	Jutiapa	55.6	Chiquimula	17%
Jutiapa	47.3	Totonicapán	54.2	Guatemala	14%
Quetzaltenango	44	Huehuetenango	53.5	Escuintla	7%
El Progreso	41.8	Santa Rosa	52.5	Jutiapa	3%
Escuintla	41.4	Sololá	51.4	Santa Rosa	3%
Sacatepéquez	36.5	Quiché	51.2	El Progreso	1%
Guatemala	16.3	Alta Verapaz	50.9	Zacapa	1%

O caráter injusto do sistema educacional da Guatemala pode também ser avaliado por meio da comparação dos diversos níveis de experiência de professores por região. A análise comparativa entre a experiência média de professores de regiões urbanas e rurais revela que a experiência, em média, de professores em zonas urbanas é aproximadamente duas vezes maior do que a dos professores habitantes de zonas rurais. Uma vez que dados empíricos na Guatemala atestam que professores com maior experiência são melhor capacitados para fornecer um serviço de educação de melhor qualidade,⁸⁵ comparar o nível médio de experiência dos professores em diversos setores da população contribui para avaliar um das facetas da desigualdade no que tange à qualidade da educação.

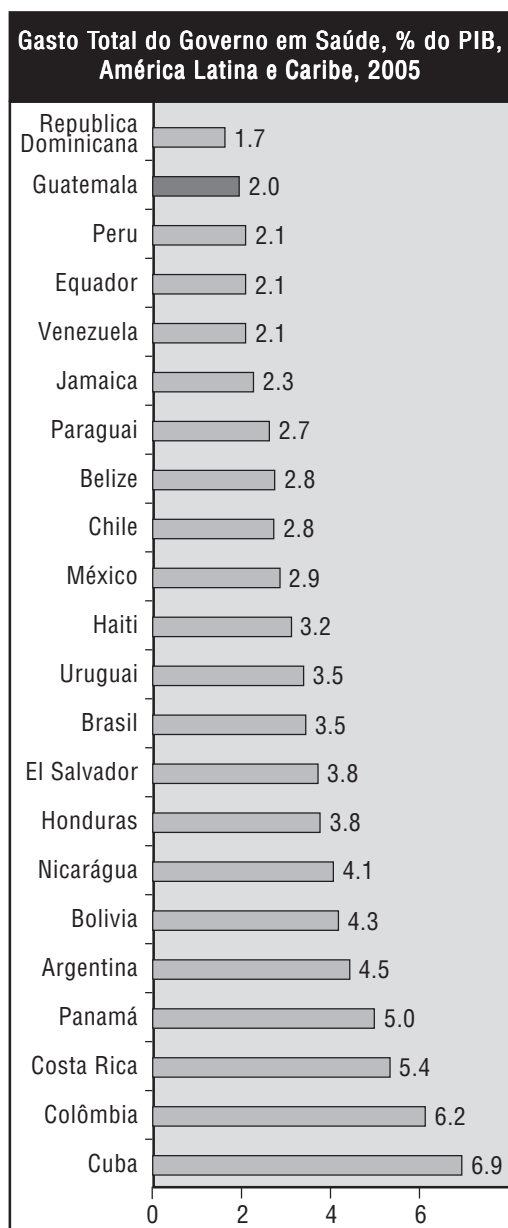


Esta disparidade contribui para a desigualdade de oportunidades entre as crianças da Guatemala. Em grande medida, educação de qualidade está fora do alcance de crianças economicamente desfavorecidas e pertencentes a povos indígenas, setores da população que vivem geralmente em regiões rurais, uma vez que elas têm poucas chances de serem lecionadas por professores experientes.

A conjugação destes dados sobre as diferenças de experiência dos professores com informações qualitativas provenientes de análises comparativas entre países indica que as disparidades entre regiões urbanas e rurais decorrem de decisões tomadas pelo governo da Guatemala quanto à política pública por ele conduzida. Outros países da região, como El Salvador, Honduras e Nicarágua, têm introduzido incentivos salariais para estimular que professores qualificados trabalhem em áreas rurais ou desfavorecidas.⁸⁶ Até o momento de finalização deste artigo, a Guatemala ainda não tinha adotado qualquer sistema de incentivos que poderia garantir que as zonas rurais tivessem acesso aos professores melhor capacitados.

v. Identificando a insuficiência dos recursos destinados à educação e saúde

A análise comparativa a seguir entre o nível de recursos gastos pelo governo em educação e saúde na Guatemala com aqueles de outros países da América Latina demonstra que a Guatemala possui os menores índices de gasto público em saúde e educação, em relação ao PIB da América Latina e Caribe.



Fonte: Banco Mundial 2008



Fonte: Banco Mundial 2008

BIBLIOGRAFIA:

- ALSTON, P. *Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals*. *Human Rights Quarterly*, The Johns Hopkins University Press, v. 27, n.3, 2005.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS HUMANOS. **Report on indicators for promoting and monitoring the implementation of human rights**, Documento das Nações Unidas, HRI/MC/2008/3, junho de 2008. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2008.3EN.pdf>>. Último acesso em: 11 de out. de 2008.
- ANISTIA INTERNACIONAL. **Human Rights for Human Dignity: A primer on economic, social and cultural rights**, 2005.
- ANISTIA INTERNACIONAL. **Democratic People's Republic of Korea: starved of rights- human rights and the food crisis in the democratic people's republic of Korea**, 2004.
- ANISTIA INTERNACIONAL. **Myanmar: The Rohingya Minority – Fundamental Rights Denied**, 2004.
- ANISTIA INTERNACIONAL. **Serbia and Montenegro (Kosovo/a) “Prisoners in our own homes”: Amnesty International's concerns for the human rights of minorities in Kosovo/Kosova**, 2003.
- ANISTIA INTERNACIONAL. **Angola: mass forced evictions in Luanda – a call for a human rights-based housing policy**, 2003.
- ANDERSON, E. **Using quantitative methods to monitor government obligations in terms of the rights to health and education**. Artigo a pedido do Centro de Direitos Econômicos e Sociais, no prelo.
- BANCO MUNDIAL. **Guidelines for assessment and endorsement of the primary education component of an education sector plan**, 2005. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/education/efafti/documents/assessmentguidelines.pdf>>. Último acesso: 1º de nov. de 2008.
- BANCO MUNDIAL. **World Development Report**, 1993.
- BENAVOT, A. **A Global Study of Intended Instructional Time and Official School Curricula, 1980-2000**. Artigo contextual a pedido do Departamento Internacional de Educação para o relatório da UNESCO – intitulado “EFA Global Monitoring Report (2005): The Quality Imperative”, 2004.
- BIRDSALL, N.; LEVINE, R. & IBRAHIM, A. **Toward universal primary education: investments, incentives and institutions**. Task Force on Education and Gender Equality, Projeto do Milênio das Nações Unidas, 2005.
- BOISSIERE, M. **Determinants of Primary Education Outcomes in Developing Countries** – Artigo contextual para a Avaliação do Apoio do Banco Mundial à Ensino primário, Banco Mundial, 2004.

- BRAVEMAN, P. Monitoring Equity in Health and Healthcare: A Conceptual Framework. **Journal of Health, Population and Nutrition**, Calverton/EUA, v. 3, p. 181-192, set. de 2003.
- CENTRE ON HOUSING AND RIGHTS AND EVICTIONS (COHRE). **Program on monitoring, preventing and documenting forced evictions, desde 1994** (em arquivo do autor).
- CENTRO DE DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS (CESR, sigla em inglês) & INSTITUTO LATINOAMERICANO PARA ESTÚDIOS FISCALES (ICEFI). **Rights or privileges? Health and Education in Guatemala: time to decide**, no prelo.
- CENTRO DE DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS (CESR). **Visualizing Rights. Country Fact sheet series**.
- CHAPMAN, A. The status of efforts to Monitor Economic, Social and Cultural rights. In: HERTEL, S. & MINKLER, L. (eds.). **Economic Rights: Conceptual, Measurement, and Policy Issues**. Cambridge University Press, 2007.
- CHAPMAN, A. A “Violations Approach” for Monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. **Human Rights Quarterly**, The Johns Hopkins University Press, v. 18, 1996.
- COMISSÃO INTERAMERICANA PARA DIREITOS HUMANOS. **Guidelines For Preparation Of Progress Indicators in The Area Of Economic, Social And Cultural Rights**, OEA/Ser.L/V/II.132, 2008.
- COMISSÃO NACIONAL DO QUÊNIA SOBRE DIREITOS HUMANOS. **Living Large: Counting the Cost of Official Extravagance in Kenya**, 2005.
- COMISSÃO PRESIDENCIAL PARA A PAZ DO GOVERNO DA GUATEMALA E PARA A UNIDADE REVOLUCIONÁRIA NACIONAL GUATEMALTECA. **Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria**, 6 de maio de 1996.
- COMMISSION OF JURISTS THE FACULTY OF LAW OF THE UNIVERSITY OF LIMBURG AND THE URBAN MORGAN INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS UNIVERSITY OF CINCINNATI. **The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights**. Publicado pelas Nações Unidas, 1997.
- COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **General Comment 14** (sobre o direito ao mais elevado nível possível de saúde), 11 de ago. de 2000.
- COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **General Comment 13** (sobre o direito à educação), 8 de dez. de 1999.
- COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **General Comment 12** (sobre o direito a uma alimentação adequada), 1999.
- COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **General Comment 3**, quinta sessão, 1990.

- DREZE, J. Democracy and the right to food. In: ALSTON, P. y ROBINSON, M. (eds.). **Human Rights and Development**, Oxford University Press, 2005.
- DI GROPELLO, E. **Barriers to Better Quality Education in Central America**. Banco Mundial, n. 64 (brevemente), Washington, mar. de 2005.
- HINES, A. **A collaborative human rights measurement regime**. Artigo para discussão apresentado na conferência “Measuring Progress, Assessing Impact”. Cambridge: Harvard University, maio de 2005.
- HUMAN RIGHTS INTERNSHIP PROGRAM & ASIAN FORUM FOR HUMAN RIGHTS AND DEVELOPMENT. **Circle of rights - economic, social and cultural rights activism: a training resource**, 2000. Disponível em: <<http://www.iie.org/Website/WPreview.cfm?CWID=677&WID=189>>. Último acesso em: nov. de 2008.
- HUMAN RIGHTS WATCH. **A Dose of Reality: Women’s Rights in the Fight against HIV/AIDS**, 2005.
- HUMAN RIGHTS WATCH. **Demolished: forced evictions and the tenants’ rights movement in China**, 2004.
- HUMAN RIGHTS WATCH. **Not Eligible: the politicization of food in Zimbabwe**, 2003.
- HUNT, P. **Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health to the Commission on Human Rights**, Documento das Nações Unidas, E/CN.4/2006/48, 2006.
- HUNT, P. **Interim report to the General Assembly of the Special Rapporteur on the right of everyone to enjoy the highest attainable standard of physical and mental health**, Documento das Nações Unidas, A/58/427, out. de 2003.
- IGNATIEFF, M. & DESORMEAU, K. **Human Rights and the Measurement Revolution**. Artigo para discussão apresentado na conferencia “Measuring Progress, Assessing Impact”, Cambridge: Harvard University, maio de 2005.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO PARA ESTÚDIOS FISCALES. **Mas y Mejor Educación en Guatemala: (2008-2021): ¿Cuanto nos Cuesta?**, Guatemala, 2007.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA DE GUATEMALA. **Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos (ENEI)**, 2004.
- JOINT LEARNING INITIATIVE. **Human Resources for Health: Overcoming the Crisis**. Boston, Harvard University Global Equity Initiative, 2004.
- MAKKONEN, T. **Multiple, Compound and Intersectional Discrimination: Bringing the Experiences of the Most Marginalized to the Fore**. Relatório de pesquisa elaborado para o Ministério de Assuntos Exteriores da Finlândia. Åbo Akademi Institute for Human Rights Research Reports 11, 2002. Disponível em: <www.abo.fi/institut/imr/norfa/timo.pdf>. Último acesso em 1º de nov. de 2008.
- MALHOTRA, R. & FASEL, N. **Quantitative Human Rights Indicators - A survey of major initiatives**. Artigo apresentado no seminário ocorrido em Turku, Finlândia, 2005.

- MOORE, M. (com Jennifer Leavy e Howard White). How governance affects poverty?. In: HOUTZAGER, P. P. & MOORE, M. (eds.). **Changing Paths**. International Development and the New Politics of Inclusion, 2003.
- MOSLEY, H. & CHEN, L. An Analytical Framework for the Study of Child Survival in Developing Countries. **Population and Development Review**, Nova York: Population Council, v. 10, 1984.
- NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 16 de dez. de 1966.
- NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança**, 25 de nov. de 1989.
- NUTTAL, D. The functions and limitations of international educational indicators. **International Journal of Educational Research**, v. 14, 1990.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **National level monitoring of the achievement of universal access to reproductive health: conceptual and practical considerations and related indicators**, 2008. Disponível em: <http://www.who.int/reproductivehealth/publications/universalaccess/national_level_monitoring.pdf>. Último acesso em: 11 de out. de 2008.
- OMS. **World Health Report 2005**.
- OMS, UNICEF e UNFPA. **Methodological Issues in Measuring Maternal Mortality. Guidelines for Monitoring the Availability and Use of Obstetric Services**, 1997. Disponível em: <http://www.who.int/reproductive-health/publications/unicef/monitoring_obstetric_services.pdf>. Último acesso em: 1º de nov. de 2008.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Human Development Report**, 1996.
- PNUD. **Human Development Report**, 1991.
- QUINTANA, E. **Measuring inequity and discrimination in health and education: a human rights perspective**. Artigo a pedido do Centro de Direitos Econômicos e Sociais, no prelo.
- RASO, G. et al. Disparities in parasitic infections, perceived ill health and access to health care among poorer and less poor schoolchildren in rural Côte d'Ivoire. **Tropical Medicine and International Health**, v. 10, n. 1, p. 42-57, jan. de 2005.
- RIEDEL, E. **IBSA (Indicadores, Estabelecimento de Metas, Análise das Metas e Avaliação, sigla em inglês)**. Disponível em:<<http://ibsa.uni-mannheim.de/html/ibsa.html>>. Último acesso em: 17 de dez. de 2008.
- RUBENSTEIN, L. Economic, Social, and Cultural Rights: A Response to Kenneth Roth. **Human Rights Quarterly**, The Johns Hopkins University Press, v. 26, 2004.
- RUBIO, F. & SALANIC, V. **Diagnóstico De Habilidades de Lectura y Matemática de Docentes de Primer y Tercer Grado en Escuelas Públicas de Guatemala**. Guatemala: USAID, 2005.

SEN, A. Human Rights and Human development. In: UNDP. **Human Development Report 2000**.

ROBINSON, M. What rights can add to good development practice. In: ALSTON, P. e ROBINSON, M. (eds.). **Human rights and development**. Oxford University Press, 2005.

SEPULVEDA, M. **The Nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**. Intersentia, 2003.

STEWART, F. **Planning to meet basic need**. Londres: Macmillan, 1985.

TOMAŠEVSKI, K. **Report of the Special Rppporteur on the right to education to the Commission on Human Rights**, Documento das Nações Unidas, E/CN.4/2002/60, 2002.

UNESCO. **Education for All Development Index (EDI)**. Disponível em: <http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=43352&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>. Último acesso em: 11 de out. de 2008.

UNESCO. **Education for All Global Monitoring Report 2003/4: Gender and Education for All – The leap to Equality**, 2003/2004.

VICTORIA, C.G.; WAGSTAFF, A.; SCHELLENBER, J.; GWATKIN, D.; CLAESON, M. & HABICHT, J.P. Applying an equity lens to child health and mortality: more of the same is not enough. **The Lancet**, Londres, v. 362, n. 9379, 19 de julho de 2003.

WHITE, H. **Books, Buildings, and Learning Outcomes: An Impact Evaluation of World Bank Support To Basic Education in Ghana**. OED World Bank, 2004.

NOTAS

1. Gostaria de agradecer aos meus colegas do Centro de Direitos Econômicos e Sociais por seus comentários a versões anteriores deste artigo. Em particular, gostaria de agradecer a Shira Stanton pela edição lingüística e pelos gráficos, a Maria Jose Parada pelas recomendações editoriais e Ignacio Saiz pelas incontáveis conversas proveitosas sobre este artigo, bem como por sua contribuição editorial inestimável. Este artigo não reflete necessariamente as opiniões do Centro de Direitos Econômicos e Sociais.

2. NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 16 de dez. de 1966, artigo 2.; Idem, **Convenção sobre os Direitos da Criança**, 25 de nov. de 1989, artigo 4.

3. COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS PARA

DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS.. **General Comment 3**, Quinta sessão, 1990.

4. Algumas ONGs fazem um trabalho que foge notavelmente a esta regra, ao se disporem a avaliar a situação dos direitos econômicos e sociais por meio da análise de orçamento, entre elas estão Fundar no México, o Projeto sobre o Orçamento para a Infância (originalmente, *Children's budget Project*) no *Institute for Democracy* na África do Sul e DISHA na Índia, além de haver organizações que utilizam análises epidemiológicas em suas pesquisas, como o *Physicians for Human Rights*.

5. IGNATIEFF, M. & DESORMEAU, K. **Human Rights and the Measurement Revolution**. Artigo preliminar apresentado na conferência "Measuring Progress, Assessing Impact", Cambridge: Harvard University, maio de 2005.

6. De acordo com Audrey Chapman, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU "raramente utiliza a 'implementação progressiva' como um parâmetro de revisão dos relatórios apresentados pelos estados partes". CHAPMAN, A. The status of efforts to Monitor Economic, Social and Cultural rights. In: HERTEL, S. & MINKLER, L. (eds.). **Economic Rights: Conceptual, Measurement, and Policy Issues**. Cambridge University Press, 2007, p.145.
7. Esta linha de pensamento foi cunhada vários anos atrás por Audrey Chapman como uma "perspectiva de violações" para monitoramento da situação de direitos econômicos, sociais e culturais (ver CHAPMAN, A. A "Violations Approach" for Monitoring the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. **Human Rights Quarterly**, The Johns Hopkins University Press, v. 18, 1996).
8. Além destes dois tipos de obrigações, os estados também estão obrigados a cumprir os direitos econômicos e sociais. Esta terceira espécie de obrigação estatal, que envolve promover direitos, facilitar o acesso a estes e fornecer serviços que implementem estes direitos para aqueles que não conseguem fazê-lo por si mesmos, exige intervenção direta por parte do Estado e está sujeita à implementação progressiva até o máximo dos recursos disponíveis.
9. Ver ANISTIA INTERNACIONAL. **Serbia and Montenegro (Kosovo/a) "Prisoners in our own homes": Amnesty International's concerns for the human rights of minorities in Kosovo/Kosova**, 2003 e Idem. **Myanmar: The Rohingya Minority – Fundamental Rights Denied**, 2004.
10. HUMAN RIGHTS WATCH. **A Dose of Reality: Women's Rights in the Fight against HIV/AIDS**, 2005.
11. Ver ANISTIA INTERNACIONAL. **Angola: mass forced evictions in Luanda – a call for a human rights-based housing policy**, 2003; HUMAN RIGHTS WATCH. **Demolished: forced evictions and the tenants' rights movement in China**, 2004 e, de modo geral, ver CENTRE ON HOUSING AND RIGHTS AND EVICTIONS (COHRE). **Program on monitoring, preventing and documenting forced evictions** (arquivo com o autor).
12. HUMAN RIGHTS WATCH. **Not Eligible: The politicization of food in Zimbabwe**, 2003; ANISTIA INTERNACIONAL. **Democratic People's Republic of Korea: starved of rights- human rights and the food crisis in the democratic people's republic of Korea**, 2004.
13. Embora esta seja uma obrigação imediata, ela não tem sido usado tão frequentemente por ONGs ao monitorar direitos ou países específicos. Talvez isso se dê, em parte, à pouca clareza conceitual sobre este parâmetro (ver CHAPMAN, 2007, *op.cit.*) e à hesitação do movimento de direitos humanos em utilizá-lo (ver, p.ex., HUMAN RIGHTS INTERNSHIP PROGRAM & ASIAN FORUM FOR HUMAN RIGHTS AND DEVELOPMENT. **Circle of rights - economic, social and cultural rights activism: a training resource**, 2000. Disponível em: <<http://www.iese.org/Website/WPreview.cfm?CWID=677&WID=189>>. Último acesso em: nov. de 2008) além disso, o pouco uso deste parâmetro pode, no entanto, estar também relacionado ao fato de ser necessário utilizar instrumentos quantitativos ao se analisar se o estado não estiver dando prioridade às obrigações mínimas essenciais.
14. Privações evitáveis referem-se, com frequência, à obrigação de cumprir direitos ESC, o tipo de dever que mais depende de recursos. Esta obrigação implica a adoção de medidas legislativas, administrativas, orçamentárias, entre outras, para implementar integralmente os direitos humanos.
15. Para uma análise da doutrina sobre o tema, ver MALHOTRA & FASEL. **Quantitative Human Rights Indicators - A survey of major initiatives**. Artigo apresentado em um seminário em Turku, Finlândia, 2005.
16. Ver, por exemplo, ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS HUMANOS. **Report on indicators for promoting and monitoring the implementation of human rights**, Documento das Nações Unidas HRI/MC/2008/3, junho 2008. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2008.3EN.pdf>>. Último acesso em: 11 de out. de 2008. TOMAŠEVSKI, K. **Report of the Special Rapporteur on the right to education to the Commission on Human Rights**, Documento das Nações Unidas E/CN.4/2002/60, 2002. HUNT, P. **Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health to the Commission on Human Rights**, Documento das Nações Unidas, E/CN.4/2006/48, 2006. COMISSÃO INTERAMERICANA PARA DIREITOS HUMANOS., **Guidelines For Preparation Of Progress Indicators in The Area Of Economic, Social And Cultural Rights**, OEA/Ser.LV/II.132, 2008.
17. Ver, por exemplo, os estudos de casos de países específicos em ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **National level monitoring of the achievement of universal access to reproductive health: conceptual and practical considerations and related indicators**, 2008. Disponível em: <http://www.who.int/reproductivehealth/publications/universalaccess/national_level_monitoring.pdf>. Último acesso em: 11 de out. de 2008.

18. Este é, por exemplo, um dos principais motivos pelo qual a Agência Internacional Canadense de Desenvolvimento [originalmente, *Canadian International Development Agency* – CIDA] tem se envolvido, cada vez mais, em projetos relacionados à mensuração de direitos humanos.

19. Para tanto, este governo poderia procurar elaborar um estudo para verificar o custo das medidas extras que ele poderia adotar para melhorar a implementação dos direitos ESC, bem como calcular quais seriam os efeitos indiretos do aumento da carga tributária necessário para adotar estas medidas extras. Para uma proposta neste sentido, ver ANDERSON, E. **Using quantitative methods to monitor government obligations in terms of the rights to health and education**. Artigo a pedido do Centro de Direitos Econômicos e Sociais, no prelo.

20. Estes são dois dos três tipos de indicadores de direitos humanos propostos originalmente por Paul Hunt, quando ocupou o cargo de Relator Especial sobre o direito à saúde. Esses indicadores foram então desenvolvidos mais a fundo pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos na forma de um modelo, direcionado aos órgãos de tratado da ONU, para monitorar o respeito aos respectivos tratados internacionais (relatório provisório à Assembleia geral preparado pelo Relator Especial sobre o direito de toda pessoa a desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental: HUNT, P. **Interim report to the General Assembly of the Special Rapporteur on the right of everyone to enjoy the highest attainable standard of physical and mental health**, Documento das Nações Unidas A/58/427, out. de 2003 e ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS HUMANOS. **Report on indicators for promoting and monitoring the implementation of human rights**, Documento das Nações Unidas HRI/MC/2008/3, junho de 2008. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2008.3EN.pdf>>. Último acesso em: 11 de out. de 2008.

21. SEN, A. **Human Rights and Human development**. In: UNDP. **Human Development Report 2000**. ROBINSON, M. **What Rights can Add to Good Development Practice**. In: ALSTON, P. & ROBINSON, M. (eds.). **Human Rights and Development**. Oxford University Press, 2005.

22. Conforme relata Len Rubenstein, "Ministérios, por exemplo, tendem a concentrar o seu trabalho em centros urbanos em detrimento das zonas rurais e a ignorar populações vulneráveis em razão da pouca influência eleitoral destas; além disso, um burocrata encarregado de implementar um programa concreto dificilmente perceberá que a sua tarefa é dar cumprimento aos direitos de todas as pessoas" (RUBENSTEIN, L. **Economic, Social, and Cultural Rights: A Response to Kenneth Roth**. **Human Rights**

Quarterly, The Johns Hopkins University Press, v. 26, 2004).

23. ANISTIA INTERNACIONAL. **Human Rights for Human Dignity: A primer on economic, social and cultural rights**, 2005.

24. As diretrizes de Maastricht sobre Violações a Direitos Econômicos, Sociais e Culturais declararam o seguinte: "Ao precisar quais ações ou omissões equivalem a uma violação a um direito econômico, social ou cultural, é importante diferenciar a incapacidade da má-vontade de um Estado de cumprir com as obrigações que possui perante os tratados de direitos humanos" (COMMISSION OF JURISTS THE FACULTY OF LAW OF THE UNIVERSITY OF LIMBURG AND THE URBAN MORGAN INSTITUTE FOR HUMAN RIGHTS UNIVERSITY OF CINCINNATI. **The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights**. Publicado pelas Nações Unidas, 1997).

25. As "Diretrizes de Maastricht sobre Violações a Direitos Econômicos, Sociais e Culturais" declaram que: "Violações a direitos econômicos, sociais e culturais também podem ocorrer por meio da omissão ou falha estatais em tomar as medidas necessárias frente a suas obrigações jurídicas" (MAASTRICHT GUIDELINES, 1997).

26. Esta idéia é de autoria de Desmond I. Nuttall, segundo o qual "para que seja considerada um indicador, uma estatística de educação deve também ter um ponto de referência com base no qual possa ser avaliada" (NUTTAL, D. **The functions and limitations of international educational indicators**. **International Journal of Educational Research**, v. 14, 1990).

27. Ao fazer estas comparações, deve-se levar em consideração outros fatores que poderiam resultar em um impacto social independentemente do PIB. Por exemplo, ao estudar o efeito do governo sobre a pobreza, Mick Moore levou em consideração a densidade populacional, por supor que um país com uma densidade populacional mais elevada pode prestar serviços com mais eficiência do que um país com maior extensão e baixa densidade populacional. MOORE, M. (com Jennifer Leavy e Howard White). **How governance affects poverty?**. In: HOUTZAGER, P. P. & MOORE, M. (eds.). **Changing Paths**. **International Development and the New Politics of Inclusion**, 2003. Em outro estudo, Frances Stewart levou em consideração se o país era ou não altamente dependente da extração de petróleo para o bom andamento de sua economia. STEWART, F. **Planning to meet basic need**. London: Macmillan, 1985. Para evitar que seja levada em consideração toda uma série de fatores possivelmente relevantes (como, por exemplo, tempo/razões climáticas,

desdobramentos de conflitos, densidade populacional e perspectivas culturais), o que exigiria tornar mais complexas as ferramentas quantitativas aqui propostas (em razão do uso de múltiplas regressões), sugere-se neste trabalho utilizar apenas comparações entre países da mesma região geográfica, uma prática padrão utilizada como uma simples alternativa para levar em consideração estes fatores potencialmente relevantes.

28. Para um conjunto de exemplos que ilustre como utilizar na prática os instrumentos a seguir apresentados para avaliar o respeito a obrigações de direitos humanos, ver anexo.

29. ONGs podem, por vezes, preferir adicionar à metodologia proposta uma quarta fase que examina se as políticas públicas fracassaram em função de interesses políticos, econômicos ou de outra espécie (por exemplo, clientelismo político, corrupção, controle do aparelho estatal por elites econômicas etc). Esta fase pode ser vital para demonstrar que a impropriedade de políticas públicas é, com frequência, não apenas uma questão de ineficácia de políticas e programas de governo, mas sim falta de vontade política. O CESR está, atualmente, dedicado a esmiuçar o que seria abarcado por esta quarta fase.

30. Por exemplo, Jean Dreze assinala que, na Índia, se os números referentes à subnutrição infantil continuarem a diminuir lentamente a uma taxa de um ponto percentual por ano, seriam necessários outros *quarenta* anos até que a Índia alcance níveis de nutrição similares aos da China atualmente," (DREZE, J. Democracy and the Right to Food. In: ALSTON & ROBINSON, *op. cit.*).

31. Formas conjugadas ou cruzadas de desigualdade são aquelas situações em que se pertence, ao mesmo tempo, a vários grupos desfavorecidos. Conseqüentemente, indivíduos nestas situações sofrem formas mais graves de desigualdade e/ou discriminação. Para uma análise sobre os diversos tipos de discriminações conjugadas e sua importância em direitos humanos, ver MAKKONEN, T. **Multiple, Compound and Intersectional Discrimination: Bringing the Experiences of the Most Marginalized to the Fore**. Um relatório sobre a pesquisa produzida pelo Ministério para Assuntos Externos da Finlândia. Åbo Akademi Institute for Human Rights Research Reports 11, 2002. Disponível em: <www.abo.fi/institut/imr/norfa/timo.pdf>. Último acesso em: 10 de nov. de 2008.

32. O caso do direito à saúde em Botsuana é útil para mostrar o quanto pode ser inadequado analisar tão-somente níveis de privações (mensuradas por indicadores de resultado) como o único padrão de medida do cumprimento por parte do Estado de suas obrigações em direitos humanos. Desde que a epidemia de HIV/AIDS chegou a Botsuana, a

expectativa de vida no país diminuiu vertiginosamente e, por conseguinte, a sua posição no Índice de Desenvolvimento Humano tem diminuído de forma significativa. Estes resultados isoladamente levam a crer que o governo de Botsuana tem sido negligente quanto a suas obrigações em direitos humanos. Na verdade, Botsuana tem sido bastante elogiada por sua política de combate à crise de HIV/AIDS, embora não tenha sido capaz de impedir que esta doença afete de maneira tão considerável os resultados de saúde no país (HINES, A. **A collaborative human rights measurement regime**. Artigo preliminary apresentado na conferência "Measuring Progress, Assessing Impact". Cambridge: Harvard University, maio de 2005.

33. As propostas de monitoramento que, tendo em vista o pouco tempo disponível ou falta de capacidade técnica, não envolvem uma pesquisa ampla, podem, na verdade, pular esta fase e ir direto da primeira fase para a terceira. Contudo, mesmo que isso seja feito, as determinantes seriam implicitamente identificadas ao longo do processo de monitoramento, uma vez que seria impossível verificar a adequação de políticas públicas (o ponto central da terceira fase) sem deduzir quais são os obstáculos (ou seja, as determinantes) que tais políticas deveriam enfrentar.

34. COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **General Comment 14** (sobre o direito ao mais elevado nível possível de saúde), 11 de ago. de 2000.

35. Esta seção é extraída de QUINTANA, E. **Measuring inequity and discrimination in health and education: a human rights perspective**. Artigo a pedido do Centro de Direitos Econômicos e Sociais, no prelo.

36. COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. **General Comment 13** (the right to education). 8 de dez. de 1999, par. 6 e Idem, **General Comment 14**, par. 12.

37. BRAVEMAN, P. Monitoring Equity in Health and Healthcare: A Conceptual Framework. **Journal of Health, Population and Nutrition**, Calverton/USA, v. 3, p. 181-192, set. de 2003.

38. VICTORIA, C.G.; WAGSTAFF, A.; SCHELLENBER, J.; GWATKIN, D.; CLAESON, M. & HABICHT, J.P. Applying an equity lens to child health and mortality: more of the same is not enough. **The Lancet**, London, v. 362, n. 9379, 19 de julho de 2003.

39. Esta é uma versão simplificada dos modelos encontrados na literatura especializada para compreender as determinantes. Para um exemplo de um modelo mais sofisticado, com relação a

determinantes de mortalidade infantil, ver MOSLEY, H. & CHEN, L. *An Analytical Framework for the Study of Child Survival in Developing Countries. Population and Development Review*, Nova York: Population Council, v. 10, 1984.

40. Por exemplo, as escolas em Gana, com frequência, perdem alguns dias letivos em razão de goteiras nos tetos (WHITE, H. *Books, Buildings, and Learning Outcomes: An Impact Evaluation of World Bank Support To Basic Education in Ghana*. OED Banco Mundial, 2004).

41. De acordo com uma análise de estudos sobre resultados do ensino primário, a falta de livros didáticos, em muitos países em desenvolvimento, se sobressai como um das variáveis que constantemente influencia o desempenho acadêmico fraco de estudantes (BOISSIERE, M. *Determinants of Primary Education Outcomes in Developing Countries* – Artigo contendo uma visão geral sobre a questão para a Avaliação do Apoio do Banco Mundial ao Ensino Primário, Banco Mundial 2004).

42. “Tem sido registrado que doenças de vários tipos, como, por exemplo, a malária em países tropicais, podem fazer com que os alunos faltem às aulas, bem como delas participem desanimados. Nutrição insatisfatória em casa pode levar a um desempenho fraco, mesmo se a frequência escolar for constante. Além disso, há várias deficiências físicas e mentais que ocorrem em todas as sociedades” (Ibid).

43. “Uma análise de estudos sobre países em desenvolvimento mostra que há uma grande diferença entre a carga horária letiva oficialmente declarada e aquela efetivamente verificada em sala de aula. Embora haja grande variação em razão de cada contexto, a redução geral do tempo despendido pelo aluno para realização de tarefas [*originalmente, time on task*] é razoavelmente elevada, possivelmente entre 30-50%, em um cálculo aproximado. As razões para tanto podem variar, mas a ausência do professor em sala é um fator fundamental” (Ibid, referindo-se a BENAVID, A. *A Global Study of Intended Instructional Time and Official School Curricula, 1980-2000*. Artigo contendo uma visão geral sobre a questão a pedido do International Bureau of Education, UNESCO - “EFA Global Monitoring Report (2005): The Quality Imperative”, 2004).

44. OMS. *World Health Report 2005*, cap. 5.

45. Estudos econométricos que utilizam regressões múltiplas indicam, por exemplo, em que medida cada fator, como maiores gastos pelo governo em saúde, taxas mais elevadas de alfabetização de mulheres ou níveis de desigualdade de renda em cada país analisado, pode explicar diferenças nas taxas de mortalidade infantil.

46. BANCO MUNDIAL/FTI SECRETARIAT.

Guidelines for assessment and endorsement of the primary education component of an education sector plan, 2005. Disponível em: <<http://www1.worldbank.org/education/efacti/documents/assessmentguidelines.pdf>>. Último acesso em: 10 de nov. de 2008.

47. OMS, UNICEF e UNFPA. *Methodological Issues in Measuring Maternal Mortality. Guidelines for Monitoring the Availability and Use of Obstetric Services*, 1997, cap. 2. Disponível em: <http://www.who.int/reproductive-health/publications/unicef_monitoring_obstetric_services.pdf>. Último acesso em: 10 de nov. de 2008.

48. JOINT LEARNING INITIATIVE. *Human Resources for Health: Overcoming the Crisis*. Boston: Harvard University Global Equity Initiative, 2004.

49. Por exemplo, o Centro para os Direitos Econômicos e Sociais tem produzido breves relatórios (chamados “fact sheets”) sobre países que serão analisados perante Órgãos de Tratado da ONU, revelando que, por exemplo, enquanto a Índia apresentou um crescimento do nível de renda muito maior do que os seus vizinhos do Sul Asiático, a redução da sua taxa de mortalidade infantil durante o mesmo período foi uma das mais baixas desta sub-região, ou, ainda, mostrando que o índice de quenianos que vivem em regiões urbanas com acesso a uma melhor fonte de água tem declinado desde 1990, ao contrário do que é verificado em outros países vizinhos ao Quênia que têm avançado nesta questão durante o mesmo período. Ver CENTRO DE DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS (CESR, sigla em inglês). *Fact Sheet # 1* (Índia), figuras 4 e 5 e *Idem, Fact Sheet # 4* (Quênia), figura 15.

50. RASO, G. et al. *Disparities in parasitic infections, perceived ill health and access to health care among poorer and less poor schoolchildren in rural Côte d’Ivoire. Tropical Medicine and International Health*, v. 10, n. 1, p. 42-57, jan. de 2005.

51. *Fact Sheet #1* (Índia), figura 7.

52. BIRDSALL, N.; LEVINE, R. & IBRAHIM, A. *Toward universal primary education: investments, incentives and institutions*. Task Force on Education and Gender Equality, UN Millennium Project, 2005.

53. Um exemplo desta técnica é mostrado abaixo sobre os recursos destinados pelo governo da Guatemala a seu programa de merenda escolar.

54. Com frequência, a literatura especializada em desenvolvimento caracteriza estes modelos distorcidos de distribuição como um problema de ineficiência. Contudo, desperdiçar os recursos destes programas com pessoas que não são as que mais deles necessitam podem privar aqueles mais desfavorecidos da única oportunidade que eles possuem de ter acesso à educação ou de não sofrer de subnutrição crônica.

Isto não se trata simplesmente de um problema de ineficiência em delimitar o objeto destes programas.

55. Em muitas sociedades, os princípios de herança por parte do pai, quando os bens familiares são transmitidos pelos homens, bem como estruturas de autoridade patriarcal, onde a maioria dos recursos são controlados pelo homem mais velho, impedem que as mulheres tenham acesso a recursos por conta própria, restringindo a sua capacidade de autossustentação. Em tais sociedades, mulheres tendem a ser consideradas economicamente dependentes. Os custos de oportunidade quanto ao envio de meninas para a escola são menores em comparação ao envio de meninos, uma vez que não se pode esperar que elas consigam obter uma renda independente no futuro. Nesta situação, os pais talvez preferiram enviar apenas os meninos para escola. (UNESCO. *Education for All Global Monitoring Report 2003/4: Gender and Education for All – The leap to Equality*, 2003/2004).

56. *Ibid.*

57. CESCR, General Comment 3.

58. Ver nota de rodapé 2, acima, para exemplos de tais organizações.

59. A diferença entre os índices de gasto propostos pelo PNUD e aqueles apresentados aqui é que a abordagem específica do PNUD agrupa todos os tipos de serviços sociais em um único índice, unindo diferentes gastos com serviços sociais, como saúde, sistema educacional e sistema de água e saneamento básico. Para ter utilidade dentro da estrutura de direitos humanos, estes índices deveriam ser analisados separadamente por setor (ou seja, saúde, nutrição, moradia etc). Esta abordagem possui duas vantagens em direitos humanos. Em primeiro lugar, a análise de gasto pode monitorar o respeito pelo estado de um direito específico (por exemplo, o direito à educação ou o direito à saúde). Isto não seria possível se todos os serviços sociais fossem analisados em uma única categoria. Em segundo lugar, dados sobre o gasto orçamentário referente ao direito à educação e o direito à saúde, em geral, são encontrados com mais facilidade, enquanto os dados sobre outros setores sociais (incluindo, por exemplo, serviços de abastecimento de água e moradia) não o são. Isto dificulta ainda mais a aplicação prática destes índices. Essa talvez seja uma das razões possíveis pelas quais o modelo proposto pelo PNUD não tenha sido usado tanto quanto esperado. PNUD. *Human Development Report*, 1991 e *Idem, Human Development Report*, 1996.

60. PNUD, 1991.

61. Como destacado pelo PNUD: "As chances de se elevar a carga tributária obviamente variam entre os países, dependendo, entre outras coisas, da estrutura da economia, do grau de desenvolvimento e da capacidade institucional do país". PNUD, 1991.

62. A relação entre promover direitos ESC e promover o crescimento econômico é complexa e merece uma outra análise em separado, o que extrapola o escopo do presente artigo.

63. Ver, por exemplo, CENTRO DE DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS (CESR) e INSTITUTO LATINOAMERICANO PARA ESTÚDIOS FISCAIS (ICEFI). *Rights or privileges? Health and Education in Guatemala: time to decide*, no prelo.

64. Ver, por exemplo, COMITÊ DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. *General Comment 12* (sobre o direito a uma alimentação adequada), 1999, par. 21; *Idem, General Comment 14*, par. 53.

65. Um exemplo foi analisado pela Comissão Nacional de Direitos Humanos do Quênia, em seu relatório intitulado *Living Large: Counting the Cost of Official Extravagance in Kenya* (2005). Este relatório mostrou que o governo do Quênia tem despendido mais de 12 milhões na compra de novos carros para oficiais de alto escalão do governo – dinheiro suficiente para enviar 25.000 crianças para a escola em oito anos. Na mesma linha, PNUD cita um exemplo conhecido de um projeto cujo objetivo principal é aumentar o prestígio da liderança do país por meio da construção de uma basílica de 250 milhões para competir com a basílica de São Pedro, em um país onde apenas 10% da população afirma pertencer a esta religião, e onde 82% da população não tem acesso a água segura (PNUD, 1991) [o país a que se refere é Côte d'Ivoire].

66. ALSTON, P. *Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals*. *Human Rights Quarterly*, The Johns Hopkins University Press, v. 27, n.3, 2005.

67. General Comment 14, 2000, par. 19.

68. COMISSÃO PRESIDENCIAL PARA A PAZ DO GOVERNO DA GUATEMALA E PARA A UNIDADE REVOLUCIONÁRIA NACIONAL GUATEMALTECA. *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*, 6 de maio de 1996.

69. De acordo com um estudo sobre a natureza das obrigações perante o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas comparou o dinheiro gasto por um estado na implementação de um direito específico estabelecido pelo Pacto com os recursos destinados para o mesmo fim por outros estados com mesmo grau de desenvolvimento para avaliar se o estado estava cumprindo a sua obrigação de utilizar ao máximo os recursos estatais disponíveis. Por exemplo,

ao analisar o Segundo Relatório Periódico da República Dominicana, o Comitê ressaltou, com grande preocupação, que o gasto do estado em educação e capacitação, em relação ao gasto público total, foi inferior à metade encontrada, em média, em outros países da América Latina (SEPULVEDA, M. *The Nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Intersentia, 2003).

70. O índice de alocação social e o “índice de prioridade social” são dois dos quatro índices apresentados inicialmente pelo PNUD em 1991. O primeiro refere-se à parcela do gasto do governo referente a serviços sociais e o segundo diz respeito à parcela de gasto no setor social destinada a áreas consideradas prioritárias para o desenvolvimento humano.

71. PNUD, 1991.

72. BANCO MUNDIAL. *World Development Report 1993*.

73. Um exemplo disto é o informativo produzido pelo Centro para os Direitos Econômicos e Sociais sobre o Quênia, um país que de maneira geral, em comparação com os seus países vizinhos da África Subsaariana, não apresenta índices extremamente ruins. Ver *Country Fact Sheet #4, op. cit.*

74. Para maiores detalhes, ver QUINTANA, *op. cit.*, no prelo.

75. Portanto, alguns dos métodos estabelecidos neste artigo poderão ser úteis para o procedimento chamado originalmente de IBSA (sigla em inglês para: Indicadores, Estabelecimento de Metas, Análise das Metas e Avaliação), atualmente sendo desenvolvido por Eibe Riedel (membro do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR) e Catedrático na Universidade de Mannheim), em parceria com FIAN International, para servir de ferramenta para governos e órgãos de tratado da ONU para monitorar a implementação dos tratados de direitos humanos (Disponível em: <<http://ibsa.uni-mannheim.de/html/ibsa.html>>. Último acesso em: 17 de dez. de 2008). Estes métodos, em particular, poderão ser úteis para o debate entre o órgão de tratado da ONU e o Estado parte analisado sobre as metas estabelecidas pelo Estado, a fim de se atingir um consenso sobre elas (fase de avaliação das metas), bem como para que o momento de diálogo interativo entre o Estado Parte e o órgão de tratado sirva de preparação para a elaboração das futuras Observações Finais (fase de avaliação).

76. IGNATIEFF & DESORMEAU, 2005, *op.cit.*

77. CENTRO DE DIREITOS ECONÔMICOS E

SOCIAIS (CESR, sigla em inglês) & INSTITUTO LATINOAMERICANO PARA ESTÚDIOS FISCALES (ICEFI). *Rights or privileges? Health and Education in Guatemala: time to decide*, no prelo.

78. O Centro para os Direitos Econômicos e Sociais também aplica estas ferramentas quantitativas em sua série de informativos, chamados “Visualizing Rights”, sobre países específicos, como parte de seu empenho em fortalecer o monitoramento de direitos humanos feito por vários mecanismos da ONU e por ONGs de direitos humanos (CESR, *Visualizing Rights. Country Fact sheet series*). Estes informativos reúnem indicadores socioeconômicos relevantes com base tanto em fontes internacionais, quanto nacionais, analisa-os com base nos parâmetros internacionais de direitos humanos aplicáveis e apresenta os resultados com o uso de ilustrações para aumentar a efetividade de suas campanhas.

79. UNESCO. *Education for All Development Index (EDI)*. Disponível em: <http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=43352&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>. Último acesso em: 11 de out. de 2008.

80. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA DE GUATEMALA. *Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos (ENEI)*, 2004.

81. Para maiores detalhes, ver CESR e ICEFI, *op.cit.*

82. Subnutrição na Guatemala – como em muitos países com altos níveis de subnutrição infantil – não se restringe a um problema de saúde, mas também se apresenta como uma das principais limitações a capacidade de aprendizado dos alunos. Enfrentar este problema é, portanto, essencial para implementar o direito à educação (o mesmo vale, obviamente, com relação ao direito à alimentação e o direito à saúde).

83. RUBIO, F. & SALANIC, V. *Diagnóstico De Habilidades de Lectura y Matemática de Docentes de Primer y Tercer Grado en Escuelas Públicas de Guatemala*. Guatemala: USAID, 2005.

84. “Províncias” na Guatemala são as subdivisões administrativas do país.

85. ICEFI. *Mas y Mejor Educación en Guatemala: (2008-2021): ¿Cuanto nos Cuesta?*, Guatemala, 2007.

86. DI GROPELLO, E. *Barriers to Better Quality Education in Central America*. Banco Mundial, n. 64 (in Brief), Washington, mar. de 2005.

ABSTRACT

In spite of positive developments in the last 60 years, the worldwide promotion and protection of economic and social rights remains a daunting challenge. While millions of people are deprived of clean water, primary health care and basic education, most states do not recognize economic and social rights as more than abstract declarations of principles. Also, governments and international organizations usually tackle these questions exclusively as development challenges, ignoring their relation to human rights obligations. In this article, there is an initial attempt to set out a methodological framework to illustrate how some simple quantitative methods can be used in concrete situations to assess whether a state is violating its human rights obligations. Quantitative tools can help us, as human rights advocates, not only to persuasively show the scope and magnitude of various forms of rights denial, but also in revealing and challenging policy failures that contribute to the perpetuation of those deprivations and inequalities.

KEYWORDS

Human rights accountability – Quantitative methods – Economic and social rights – Center for Economic and Social Rights

RESUMEN

A pesar de los progresos positivos de los últimos 60 años, la promoción y protección de los derechos económicos y sociales en todo el mundo siguen siendo un desafío desalentador. Aunque millones de personas carecen de agua potable, cuidado médico primario y educación básica, la mayoría de los Estados no reconoce los derechos económicos y sociales como algo más que una declaración abstracta de principios. Por otra parte, los gobiernos y los organismos internacionales consideran estos problemas generalmente como retos del desarrollo, ignorando su relación con las obligaciones de derechos humanos. Este artículo, intenta establecer un marco metodológico para ilustrar cómo algunos métodos cuantitativos simples pueden usarse en situaciones concretas para determinar si un Estado está violando o no sus compromisos en materia de derechos humanos. Las herramientas cuantitativas pueden ayudarnos a los defensores de derechos humanos no sólo a demostrar persuasivamente el alcance y la magnitud de las diversas formas de negación de los derechos, sino también a revelar y enfrentar las fallas de las políticas que contribuyen a perpetuar esas privaciones y desigualdades.

PALABRAS CLAVE

Responsabilidad y rendición de cuentas - Métodos cuantitativos - Derechos económicos y sociales - Centro de Derechos Económicos y Sociales