

Pinheiro, Maurício Mota Saboya; Koga, Natália Massaco; Rosa, Luiza Gomes Luz

Working Paper

Uso de evidências em direitos humanos: Histórico e desafios para o caso brasileiro

Texto para Discussão, No. 3062

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Pinheiro, Maurício Mota Saboya; Koga, Natália Massaco; Rosa, Luiza Gomes Luz (2025) : Uso de evidências em direitos humanos: Histórico e desafios para o caso brasileiro, Texto para Discussão, No. 3062, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td3062-port>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/315177>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

3062

**USO DE EVIDÊNCIAS EM DIREITOS
HUMANOS: HISTÓRICO E DESAFIOS
PARA O CASO BRASILEIRO**

**MAURÍCIO MOTA SABOYA PINHEIRO
NATÁLIA MASSACO KOGA
LUIZA GOMES LUZ ROSA**



**USO DE EVIDÊNCIAS EM DIREITOS
HUMANOS: HISTÓRICO E DESAFIOS
PARA O CASO BRASILEIRO¹**

MAURÍCIO MOTA SABOYA PINHEIRO²

NATÁLIA MASSACO KOGA³

LUIZA GOMES LUZ ROSA⁴

1. Este trabalho faz parte do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) nº 03/2023, celebrado entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC).

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do (Diest) do Ipea. *E-mail:* mauricio.saboya@ipea.gov.br.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea. *E-mail:* natalia.koga@ipea.gov.br.

4. Pesquisadora bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD). *E-mail:* luiza.rosa@ipea.gov.br.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

RAFAEL GUERREIRO OSÓRIO

Diretora de Estudos Internacionais

KEITI DA ROCHA GOMES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

**Coordenadora-Geral de Imprensa e
Comunicação Social**

GISELE AMARAL DE SOUZA

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2025

Pinheiro, Maurício Mota Saboya

Uso de evidências em direitos humanos : histórico e desafios para o caso brasileiro / Maurício Mota Saboya Pinheiro, Natália Massaco Koga, Luiza Gomes Luz Rosa. – Rio de Janeiro: Ipea, 2025. 39 p. : il., gráfs. – (Texto para Discussão ; n. 3062).

Inclui Bibliografia.

ISSN 1415-4765

1. Políticas Públicas Informadas por Evidências. 2. Políticas em Direitos Humanos. 3. Institucionalização. 4. Brasil. I. Koga, Natália Massaco. II. Rosa, Luiza Gomes Luz. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IV. Título.

CDD 352.34

Ficha catalográfica elaborada por Ana Paula Fernandes Abreu CRB-7/4769.

Como citar:

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; KOGA, Natália Massaco; ROSA, Luiza Gomes Luz. **Uso de evidências em direitos humanos**: histórico e desafios para o caso brasileiro. Brasília, DF: Ipea, mar. 2025. 39 p.: il. (Texto para Discussão, n. 3062). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td3062-port>

JEL: Z180; K38; D63.

DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/td3062-port>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

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

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	6
2 PREPARANDO O TERRENO: POLÍTICAS EM DIREITOS HUMANOS E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO USO DE EVIDÊNCIAS	7
2.1 Direitos humanos e políticas públicas	7
2.2 Especificidades do uso de evidências em direitos humanos	10
2.3 Boa governança e institucionalização do uso de evidências	12
3 POLÍTICAS EM DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: HISTÓRIA, INSTITUIÇÕES E USO DE EVIDÊNCIAS	18
3.1 Breve histórico: arcabouço institucional e políticas.....	22
3.2 Indicadores e sistemas de informações	24
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	33
REFERÊNCIAS	36

SINOPSE

O objetivo deste texto para discussão (TD) é contribuir para a institucionalização das políticas públicas na área de direitos humanos (DHs), especificamente no que se refere à governança do uso de evidências nessa área. Com isso, pretende-se apoiar indiretamente o fortalecimento da capacidade analítica do Estado brasileiro. Este texto busca discutir e sintetizar a literatura que servirá de pano de fundo para as próximas etapas da pesquisa. Visa responder às seguintes perguntas: i) quais são as especificidades das políticas em direitos humanos que condicionam o processo de institucionalização do uso de evidências?; ii) no Brasil, a despeito do seu desenvolvimento histórico na produção de indicadores e sistemas de informação em direitos humanos, quais lacunas nessa área ainda persistem?; e iii) o que a literatura especializada recomenda em termos de institucionalização do uso de evidências – inclusive indicadores e sistemas de informações – em direitos humanos? Ao final, propõe-se um roteiro para o refinamento das questões e o desenho das etapas empíricas deste projeto, a serem executadas no futuro próximo.

Palavras-chave: políticas públicas informadas por evidências; políticas em direitos humanos; institucionalização.

JEL: Z180; K38; D63.

ABSTRACT

The aim of this discussion is to contribute to the institutionalization of public policies in the area of human rights, specifically with regard to the governance of the use of evidence in this area. The aim is to indirectly support the strengthening of the analytical capacity of the Brazilian state. This text discusses and synthesizes the literature that will serve as a backdrop for the next stages of the research. It aims to answer the following questions: i) what are the specificities of human rights policies that condition the process of institutionalizing the use of evidence? ii) in Brazil, despite its historical development in the production of human rights indicators and information systems, what gaps remain in this area? iii) what does the specialized literature recommend in terms of institutionalizing the use of evidence – including indicators and information systems – in human rights? Finally, a roadmap is proposed for refining the questions and designing the empirical stages of this project, to be carried out in the near future.

Keywords: evidence-informed public policies; human rights policies; institutionalization.

1 INTRODUÇÃO

O fato de que as ações públicas voltadas para os direitos humanos (DHs) tenham sido, historicamente, em grande medida, o resultado de ativismo e pressões sociais não implica que tais ações prescindam da pesquisa técnico-científica. Em sentido oposto, o contexto atual de disputas no campo aponta para a necessidade de recuperar a capacidade de atuação estratégica do governo brasileiro na formulação, na implementação, na avaliação e no monitoramento de políticas públicas relacionadas aos direitos humanos e à cidadania. Um dos obstáculos para a consecução desse objetivo é a relativa escassez de dados sistematizados e disponíveis para a utilização nessas políticas. Isso deriva, em parte, do “desmonte” institucional sofrido nos últimos anos pela área de política de direitos humanos, o que sinaliza para a necessidade de um esforço coletivo no sentido da *reinstitutionalização* dessa área.

A recente criação da Coordenação-Geral de Indicadores e Evidências em Direitos Humanos do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (CGIE/MDHC) e a criação de iniciativas, como a Rede Nacional de Evidências em Direitos Humanos (ReneDH) e o Observatório Nacional de Direitos Humanos (ObservaDH), evidenciam em parte esse esforço pelo governo brasileiro. Diagnosticar os efeitos do desmonte e acompanhar as iniciativas de reinstitucionalização no que se refere ao fortalecimento da capacidade analítica do Estado são parte dos objetivos desta pesquisa.

Duas razões adicionais justificam este estudo, realizado no escopo do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) nº 3/2023 entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o MDHC. A primeira diz respeito à diversidade e à transversalidade que caracterizam o campo de estudos e a atuação em direitos humanos. Por se dedicarem a questões sociais que se desenvolveram em trajetórias históricas e áreas de conhecimento variadas, reconhece-se a coexistência de múltiplas comunidades epistêmicas e de políticas públicas no campo. Espera-se, portanto, que as fontes e os métodos que informam a produção e a avaliação de políticas em direitos humanos não sejam homogêneos. Essa diversidade, multidisciplinaridade e transversalidade das questões relativas ao campo dos direitos humanos, seja como área de estudos, seja como política, não deixam de colocar desafios metodológicos para esta pesquisa.

Ademais, a variedade e as mudanças das estruturas ministeriais que cuidam dessas temáticas apontam para uma multiplicidade de condicionantes organizacionais e burocráticos que sustentam tais políticas. De acordo com o *Catálogo de Políticas Públicas*,¹ plataforma mantida pelo Ipea, foram identificados 38 programas e políticas na área de direitos humanos, criados desde 1993 em diferentes arranjos normativos e

1. A plataforma pode ser acessada pelo *link* disponível em: <https://catalogo.ipea.gov.br/sobre>.

TEXTO para DISCUSSÃO

organizacionais do governo federal. Isto é, para além do próprio MDHC, há um número ampliado de atores governamentais e não governamentais envolvidos na criação e na manutenção dessas políticas. Pode-se dizer, assim, que as políticas de direitos humanos são constituídas em arranjos com condições normativas e estruturais distintas e que abrigam burocracias de diferentes perfis acadêmicos e profissionais.

Esses aspectos que conformam o contexto das políticas de direitos humanos fazem esperar níveis distintos de institucionalização do uso de evidências e a convivência de diferentes culturas de evidências no campo, e até mesmo no próprio MDHC, o que proporciona uma grande riqueza de ideias ao(à) pesquisador(a) que deseje analisar os desafios para a boa governança de evidências em qualquer área de política pública.

Neste primeiro texto para discussão, de uma série de quatro previstos para o período de vigência do ACT, buscamos discutir e sintetizar a literatura que servirá de pano de fundo para as próximas etapas da pesquisa. A segunda seção trata das especificidades do desenvolvimento das políticas em direitos humanos que condicionam o processo de institucionalização do uso de evidências, assim como o enquadramento do conceito de institucionalização a ser empregado no projeto. A terceira seção resgata o histórico normativo-institucional e de produção de indicadores e sistemas de informação no campo e discute recomendações para o desenvolvimento desse sistema e da produção de evidências em direitos humanos. Por fim, a quarta seção destaca os principais subsídios do levantamento bibliográfico realizado para o refinamento das questões e do desenho das etapas empíricas do projeto.

2 PREPARANDO O TERRENO: POLÍTICAS EM DIREITOS HUMANOS E INSTITUCIONALIZAÇÃO DO USO DE EVIDÊNCIAS

2.1 Direitos humanos e políticas públicas

O filósofo argentino Carlos Nino qualificou os direitos humanos como “um dos maiores inventos de nossa civilização” (Nino, 1989, p. 1, tradução nossa). De fato, a partir da segunda metade do século XX, os direitos humanos têm se mostrado uma formidável ideia-força em defesa da dignidade humana. O reconhecimento da importância dos direitos humanos nos fóruns políticos e diplomáticos internacionais levou à criação de instituições e políticas, visando respeitar, proteger e realizar os direitos de grupos considerados vulneráveis.

No último século, um marco na positivação dos direitos humanos, sob uma ótica abrangente, é a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948). A partir desse importante documento, seguiu-se a criação de todo um sistema mundial de instituições, atores e normas de direitos humanos.

Entretanto, em décadas recentes, no mundo e no Brasil, em particular, tem se intensificado um processo de fortalecimento da direita, como campo político-ideológico. Em sua faceta populista, a direita tem questionado crescentemente certos pilares da democracia liberal (Mudde e Kaltwasser, 2017; Rosanvallon, 2020).

No Brasil, esse movimento se opõe ao regramento instituído pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), seja avançando argumentos de caráter econômico-fiscal, seja fundamentando essa oposição em argumentos que remetem a uma complexa cosmovisão em que se destacam elementos morais e religiosos.² Aliás, a atual onda conservadora e o crescente protagonismo das chamadas “novas direitas” impõem uma séria problematização à fundamentação teórica aos direitos humanos, bem como à institucionalização destes. Além disso, o pensar sobre a questão da institucionalização do uso de evidências em direitos humanos pressupõe o estabelecimento, em firmes bases conceituais, desses direitos como área de política pública. Portanto, no atual contexto de polarização radicalizada, de caráter ideológico, a defesa da institucionalização do uso de evidências em direitos humanos torna-se também uma luta política.

O que há de específico nas políticas de direitos humanos e que as diferencia de outras políticas públicas – por exemplo, das políticas sociais? Uma política de direitos humanos é um conjunto de ações e medidas que visem respeitar, proteger e realizar liberdades e direitos fundamentais, tais como formulados na CF/1988, nas leis e nos documentos internacionais (acordos, tratados etc.). Portanto, a diferença específica da área de políticas de direitos humanos reside na categoria dos direitos e das liberdades fundamentais do ser humano.

Sob outro prisma, mas de forma complementar ao que se disse anteriormente, Vázquez e Delaplace (2011) defendem que as políticas de direitos humanos seriam ações de governo para responder a problemas públicos, com respeito à dignidade humana e à democracia. Ao questionar o papel dos direitos humanos na definição de uma agenda de políticas públicas, os autores destacam a importância desses direitos para evidenciar questões essenciais para a sociedade e direcionar a forma como a administração pública deve se organizar para oferecer respostas aos problemas.

2. Do ponto de vista econômico-fiscal, alega-se, por exemplo, que os custos sociais de longo prazo do ônus fiscal do sistema de direitos concebido pela CF/1988 são maiores do que os seus supostos benefícios de curto prazo. Do ponto de vista de uma cosmovisão conservadora, pode-se argumentar que atribuir-se “direitos especiais” a certas minorias nada mais acarreta que o aprofundamento artificial de uma desigualdade que existe naturalmente entre os seres humanos. Além disso, uma cosmovisão conservadora pode criticar as políticas de promoção ativa de direitos (bens, renda e oportunidades) para certos grupos sociais, com base na premissa de que tais políticas desvirtuam os esquemas de incentivos que levam as pessoas a usarem de seus esforços, talentos e méritos individuais para florescerem, se desenvolverem e buscarem o seu próprio bem-estar.

TEXTO para DISCUSSÃO

Dessa forma, na prática, o Estado deve oferecer ações que contemplem dois aspectos, nessa perspectiva. O primeiro aspecto é propor ferramentas que promovam as capacidades dos sujeitos, por meio da participação social, para que haja um reconhecimento, por eles próprios, dos direitos que possuem e que devem ser contemplados. O segundo aspecto das políticas públicas, na perspectiva dos direitos humanos, assume que o governo deve respeitar, proteger, garantir e promover ações que estejam alinhadas aos direitos humanos. Para isso, é fundamental que os países obedeçam aos tratados, às declarações e a outros instrumentos emanados do Direito Internacional dos Direitos Humanos (Vázquez e Delaplace, 2011, p. 44).

Outro aspecto fundamental das políticas de direitos humanos é o seu tratamento como políticas de Estado e de desenvolvimento. Isso depende, em primeiro lugar, da consolidação de uma cultura de valorização dos direitos humanos na sociedade. Esse desafio pode ser enfrentado, entre outras coisas, com uma política de educação para os direitos humanos que se ampare em um princípio de fraternidade ou solidariedade social. Além disso, uma política de direitos humanos que resista a diferentes governos, independentemente da coloração político-ideológica destes, depende de um direcionamento político e da criação de mecanismos institucionais que, fundamentando-se em princípios pétreos sobre a dignidade humana e chancelados pela autoridade da Organização das Nações Unidas (ONU), promovam o respeito, a proteção e o bem-estar permanente dos diversos grupos sociais vulneráveis.

Para os próximos anos, colocam-se no Brasil ao menos dois grandes desafios para as políticas de direitos humanos: i) a boa governança e a institucionalização do uso de evidências em apoio às decisões e às avaliações das políticas em direitos humanos; e ii) a integração institucional virtuosa.³ Este texto se concentra no primeiro desafio.

2.2 Especificidades do uso de evidências em direitos humanos

Na subseção 2.1, sinalizou-se certa “tensão” que constitui a área de direitos humanos como política pública. Historicamente, essa área nasce a partir de duas lógicas, se assim é possível expressar. Por um lado, há a pretensão de se fundamentar os direitos humanos em princípios fundamentais e universais, como o princípio da dignidade humana.

3. Por *integração institucional*, nesse contexto, entende-se o aperfeiçoamento da ação pública coordenada, entre os diversos órgãos da administração pública, com vistas a garantir o exercício e o gozo efetivos dos direitos humanos, em suas múltiplas e interconectadas dimensões. A criação de um sistema nacional de direitos humanos, à semelhança do Sistema Único de Saúde (SUS), do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e do Sistema Nacional de Cultura, seria um caminho para se vencer o desafio da integração institucional virtuosa na área dos direitos humanos no Brasil.

Tais princípios seriam válidos para todos os seres humanos, independentemente de seus contextos particulares. Por outro lado, há uma lógica particularista, visto que as políticas de direitos humanos se voltam para públicos específicos, como idosos, crianças e adolescentes e pessoas com deficiências. É certo que os próprios contextos nacionais e/ou comunidades socioculturais mais abrangentes se apresentam como clivagem ou desafio importante à noção do humano universal.

Essa tensão não tem uma solução definitiva, até porque não é para ser vista necessariamente como um problema. O certo é que a tensão entre as lógicas universalista e particularista dos direitos humanos se constitui em uma espécie de “motor histórico” das políticas de direitos humanos. Em outras palavras, foi sobre a base normativa da universalidade dos princípios dos direitos humanos – em parte resultante das pressões de distintos grupos sociais – que esses grupos lograram historicamente ter seus interesses representados na institucionalidade pública.

Como consequência desse evoluir histórico, formou-se uma cultura de evidências do setor de direitos humanos que tende a valorizar as informações provenientes de grupos sociais interessados, as informações de grupos de *advocacy*, os relatórios-sínteses de organizações da sociedade civil, os relatórios de organismos internacionais e os processos judiciais. Aliás, é plausível supor que áreas de políticas com uma cultura moldada a partir de lutas políticas de grupos sociais tendem a possuir um perfil de uso de evidências bastante plural. Nessas áreas de políticas genericamente “sociais”, as evidências estritamente científicas são menos frequentemente usadas do que outras áreas de políticas, tais como saúde, ciência e tecnologia (C&T) e defesa.

Por tudo o que se disse acerca da constituição histórica das políticas de direitos humanos, conclui-se que a história de uma área de política pública pode ser muito importante para a compreensão de sua cultura de evidências. Em particular, definições e critérios de uso de evidências para apoiar as decisões e as avaliações das políticas em direitos humanos são condicionados por esse desenvolvimento histórico. Assim, podem-se citar, nos parágrafos seguintes, vários condicionantes do uso de evidências em direitos humanos.

- 1) Interesse de acobertamento: muitas vezes, em direitos humanos, falamos de evidências sobre algo que os atores têm interesse que não sejam conhecidos (violações, crimes etc.). Em parte, por essa razão, a disponibilidade e a confiabilidade de dados e informações nessa área – assim como em áreas como segurança e combate à corrupção – são inversamente proporcionais à gravidade das violações (Goldstein, 2007; Natalino, 2009).
- 2) Não empoderamento de certos grupos sociais: em razão de sua situação de “desempoderamento” e fragilidade, tais grupos não conseguem organizar-se,

TEXTO para DISCUSSÃO

envolver-se em mecanismos de participação social, nem ter acesso a recursos materiais para gerar informações úteis às políticas. Assim, para que esses grupos sejam individualizados e localizados no território e que deles se obtenham informações úteis às políticas, é preciso, entre outros fatores, que os pesquisadores utilizem técnicas especiais, visando, por exemplo, à desagregação de dados, informações e indicadores nacionais.

- 3) Discriminação e preconceito: há estigmas sociais que dificultam a visibilidade de determinados públicos-alvo e seus problemas. Por exemplo, pessoas com certas condições de saúde e deficiência, de aparência física e comportamento destoantes dos padrões considerados normais por suas comunidades etc. Pessoas com certas enfermidades físicas ou mentais, pessoas em situação de rua e outros grupos podem ser enquadrados nesta categoria.

No que concerne às especificidades da política de direitos humanos, os perfis e as carreiras profissionais desempenham um papel relevante. Nessa área de política, há certa predominância da formação dos profissionais de direito e de defensores públicos. Esse perfil se justifica pela maior “afinidade eletiva” da área do direito com o objeto dos direitos humanos. Quanto à carreira dos defensores públicos, a participação desses profissionais tem sido historicamente decisiva nas políticas da área, e a atuação desse quadro é tida como bastante efetiva na resolução de questões de direitos humanos. Porém, mais recentemente, por força da política de institucionalização do uso de evidências em direitos humanos no Brasil, profissionais de várias outras formações e carreiras públicas têm ocupado postos importantes na institucionalidade das políticas em direitos humanos no país. Entre os *backgrounds* e carreiras que se têm destacado recentemente, citam-se as áreas de saúde e a carreira de analista técnico de políticas sociais. De toda forma, as questões relativas às carreiras e ao *ethos* profissionais dos membros das comunidades de políticas também têm se mostrado importantes para as culturas de uso de evidências nas diferentes áreas de políticas públicas e na área de direitos humanos em particular.

Compreender as bases epistemológicas das profissões que atuam no campo parece ser um caminho promissor para identificar e aclarar os sentidos de evidência presentes na área de direitos humanos. Diante da já mencionada prevalência das profissões do direito, vale discorrer brevemente sobre a existência de diferentes correntes de pensamento presentes na área.

No Brasil, é conhecida a dominância histórica da corrente positivista na formação dos profissionais do direito (Martínez, 2006). O juspositivismo adota uma perspectiva formalista e normativista do direito – isto é, toma o direito como norma, retirando referências à justiça e aos valores de sua operação (Ferraz Junior, 1994; Messagi, 2022). Fundamentado na teoria pura do direito de Kelsen (1994), sustenta a autossuficiência do direito, seguindo

preceitos científicos, ao perseguir a objetividade e a impessoalidade e ao buscar eliminar o que possa ser considerado subjetivo ou arbitrário. Adota, para tanto, uma lógica dedutiva e hierárquica da interpretação das normas. Pode-se dizer que o direito, na perspectiva positivista, teria a finalidade de reduzir a complexidade dos conflitos sociais por meio do enquadramento dos fatos em normas compreendidas como impessoais e objetivas.

Nas últimas décadas, no entanto, críticas crescentes à insuficiência da corrente juspositivista levaram à emergência de novas correntes de pensamento, tais como o pós-positivismo e a teoria crítica do direito, e de movimentos que têm a defesa dos direitos humanos como ponto central das propostas de transformação do campo do direito, como o direito alternativo e o direito achado na rua. A inviabilidade de separação do direito e da moral, o reconhecimento da complexidade e das estruturas de dominação e poder no sistema jurídico, a necessidade de interpretações contextualizadas das normas e a perspectiva do direito como potencial ferramenta de transformação social e resistências às injustiças são alguns dos argumentos sustentados por essas correntes que se contrapõem ao juspositivismo tradicional. Ainda que não se tenha mapeado e explorado em profundidade os argumentos de cada corrente, registra-se neste momento a importância de reconhecer a existência dessa miríade epistêmica no campo jurídico, para o intuito de identificar e explorar os regimes de justificação da construção do sentido de evidências que permeiam e eventualmente concorrem nas políticas de direitos humanos. Mais subsídios dessa literatura poderão ser levantados posteriormente se esse caminho se revelar frutífero nas primeiras etapas do trabalho empírico.

2.3 Boa governança e institucionalização do uso de evidências

Como destacado por Nutley, Walter e Bland (2002) e Parkhurst (2017), muito da literatura e das pesquisas sobre o uso de evidências em políticas públicas dedica-se a investigar como aumentar o uso de conhecimento científico no nível da atuação dos indivíduos. Calçada na chamada teoria das duas comunidades (Caplan, 1979), que explica o uso reduzido do conhecimento científico na tomada de decisão pelo distanciamento do contexto da academia e da política – em função de seus incentivos, tempos e pressupostos distintos –, iniciativas de aproximação de produtores e potenciais usuários de evidências crescem em vários países e também no Brasil, por meio de experiências tais como tradução do conhecimento (em inglês, *knowledge brokerage*; Mackillop, Qarmby e Downe, 2020), redes e coalizões, jornalismo científico, entre outras.

Mais recentemente, no entanto, a literatura no campo tem buscado explorar como melhor utilizar as evidências, apostando na dimensão institucional como meio para conectar de maneira mais duradoura e sustentável a relação entre evidências e políticas públicas. Valendo-se do conceito de March e Olsen (2006), entende-se instituição como:

TEXTO para DISCUSSÃO

uma coleção relativamente estável de regras e práticas, incorporada em estruturas de recursos que tornam a ação possível (capacidades organizacionais, financeiras e de pessoal, bem como estruturas de significado que explicam e justificam o comportamento), papéis, identidades e pertencimentos, propósitos comuns e crenças causais e normativas (March e Olsen, 2006⁴ *apud* Parkhurst, 2017, p. 148, tradução nossa).

Dessa forma, a institucionalização do uso ou do aprimoramento do uso de evidências em determinada área de política pública seria o processo de torná-lo parte da cultura dos indivíduos, das organizações e das comunidades epistêmicas envolvidas nessa política. Compreende, portanto, alterações tanto de estruturas – como recursos e arranjos preexistentes – como de valores e princípios já estabelecidos em regras, incentivos e práticas (Parkhurst, 2017).

Partindo do trabalho de Kuchenmüller *et al.* (2022) e procurando traduzir de maneira mais aplicada o conceito de institucionalização do uso de evidências, a publicação recente da Organização Mundial da Saúde – OMS (WHO, 2023), posteriormente traduzida para o português pela Organização Pan-Americana da Saúde (Opas), propõe seis domínios para mudanças em direção à institucionalização: i) governança (normas e planejamento, estruturas, mandatos e plataformas); ii) padrões e processos rotineiros; iii) parcerias e ações coletivas; iv) liderança e comprometimento; v) recursos; e vi) cultura.

Para o domínio da governança, além das formulações da OMS que contemplam ações relacionadas a estabelecer ou fortalecer arranjos de estruturas governamentais e mandatos e marcos normativos que vinculem a incorporação de evidências na política pública, acrescentamos proposições de Parkhurst (2017) referentes ao que o autor sugere como “princípios para a boa governança das evidências”.

Considerando que a produção da política pública não é meramente um processo técnico, mas eminentemente político, Parkhurst (2017) destaca a existência tanto do viés técnico (*technical bias*) como do que ele chama de viés de questão (*issue bias*) no uso de evidências no *policymaking*. Enquanto no primeiro caso o enviesamento se encontra na violação das melhores práticas científicas em um uso indevido ou manipulado de evidências para interesses políticos, no segundo o viés revela-se na exacerbação da primazia da técnica a ponto de despolitizar a política, deslocando os debates políticos para questões técnicas e marginalizando preocupações sociais legítimas.

4. March, J.; Olsen, J. The logic of appropriateness. In: Moran, M.; Rein, M.; Goodin, R. (Ed.). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 689-708.

Com base na proposta de Parkhurst (2017) e no debate de Oxman *et al.* (2009), são sintetizados a seguir os principais princípios apontados para uma boa governança de evidências, que busca preservar tanto a boa prática científica como a representação democrática.

- 1) Tornar explícitos e sistemáticos os processos de acesso e julgamento da relevância, da credibilidade e da aplicabilidade das evidências encontradas, considerando o rigor metodológico científico, bem como os fatores contextuais que permeiam esses processos, como valores, custo, acesso a recursos etc. (Oxman *et al.*, 2009).
- 2) A partir desses processos transparentes e sistemáticos, abrir o uso das evidências ao escrutínio (Parkhurst, 2017).
- 3) Permitir a contestação na forma de processos de debate público, com base no princípio de que ter dados e argumentos abertos a questionamentos e desafios é um elemento-chave do processo científico (Parkhurst, 2017).
- 4) Garantir a responsabilização (*accountability*) do uso de evidências, para que ele alcance os cidadãos (Parkhurst, 2017).

Avalia-se que a proposição de *boa governança de evidências* contribui para orientar os conteúdos de normativos que sigam tais princípios. Como argumenta Parkhurst (2017), para uma boa governança de evidências, em síntese, é necessário que haja um quadro normativo que estabeleça explicitamente:

- quem tem o direito de falar sobre assuntos especializados;
- quando e para quais tipos de decisões a evidência será invocada;
- onde os orçamentos serão utilizados para gerar novas evidências; e
- quais interesses são representados e promovidos a partir do funcionamento do sistema consultivo de evidências.

Em suma, a governança não apenas se trata de regular os fluxos e os meios para a tomada de decisão da perspectiva de quem detém o poder decisório, mas também de moldar e dar condições para diferentes tipos de interação e participação dos *stakeholders* da política nesse processo. Portanto, há um caráter normativo e valorativo na definição dos arranjos de governança e, para este trabalho, adotamos a da boa governança de Parkhurst (2017).

TEXTO para DISCUSSÃO

O domínio dos padrões e processos rotineiros estaria sujeito e integrado aos mesmos princípios e normas, adaptando-os e detalhando-os para os níveis do desenvolvimento de ferramentas, protocolos, rotinas de documentação, bem como práticas formais e informais. Dessa forma, os instrumentos e as práticas do dia a dia fortalecem, por meio da rotina e da repetição, os princípios de adequabilidade, *accountability*, transparência e contabilidade, que sustentam a garantia da racionalidade e da legitimidade.

Liderança e compromisso integram o domínio que mobiliza a agência dos atores em seus diferentes campos de atuação, permitindo identificação de oportunidades de mudança, bem como destinação de recursos materiais e imateriais para incentivo de indivíduos e organizações.

Parcerias e ações coletivas relacionam-se com o domínio anterior numa perspectiva internacional de engajamento de atores coletivos. As parcerias e as ações coletivas podem se dar em diferentes níveis de formalidade e compromissos institucionais. Desde finalidades de troca e compartilhamento de experiências e conhecimento, passando para projetos pontuais colaborativos com transferência de recursos, até compromissos mais permanentes de construção e implementação de projetos de longo prazo, essas interações coletivas podem agilizar e fortalecer mudanças institucionais e, até mesmo, construir consensos epistêmicos e dar sustentabilidade a estes (WHO, 2023; Koga *et al.*, 2023).

O domínio de recursos é trabalhado nesta pesquisa sob a perspectiva de capacidades – isto é, não apenas como acúmulo, mas também como fluxo dinâmico de recursos ativados ou desativados pelos arranjos de governança para o exercício das funções de produção de políticas públicas (Painter e Pierre, 2005; Wu, Ramesh e Howlett, 2015; Gomide e Pires, 2014). As capacidades podem dizer respeito a diferentes dimensões (administrativa, relacional, analítica, legal, fiscal etc.) e níveis (individual, organizacional e sistêmico).

Enfocar-se-á, nesta pesquisa, na capacidade analítica que pode ser compreendida, de forma geral, como o conjunto de habilidades, recursos e fluxos para acessar, processar e transmitir informações para a produção de políticas públicas (Lindquist e Tiernan, 2011). Em seu nível individual, a capacidade analítica envolveria ter conhecimentos substantivos sobre a política pública em questão, assim como sobre as técnicas de análise de políticas públicas e habilidades comunicacionais dos indivíduos. Compõem, ainda, a capacidade analítica em uma área de política as capacidades das organizações que integram sua comunidade. Estas seriam as condições infraestruturais para produção, tradução e uso de conhecimento, tais como a capacidade de armazenamento, análise e disseminação de informação, o orçamento voltado a pesquisa e processamento de dados, os recursos humanos e de gestão aplicados ao uso de evidências etc. Por fim,

o nível sistêmico da capacidade analítica envolve o nível educacional no campo de conhecimento, a existência de instituições de produção e tradução de evidências etc. (Howlett, 2015).

O domínio da cultura pode ser compreendido como aquele em que se observam os aspectos valorativos e normativos compartilhados entre os atores de uma comunidade de política pública. As transformações nesse domínio no sentido de formação de um ecossistema de evidências integrado por atores e instituições que refletem valores consentidos acerca de boas fontes e governança de evidências podem ser entendidas como o fim do processo de institucionalização do uso de evidências (Stewart *et al.*, 2019; Pinheiro, 2022). A figura 1 sintetiza as dimensões e os principais conceitos adotados nesta pesquisa relacionados à institucionalização do uso de evidências.

FIGURA 1

Domínios do processo de institucionalização de evidências



Fontes: WHO (2023), Parkhurst (2017) e Wu *et al.* (2015).

Elaboração dos autores.

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

As transformações nesses seis domínios ocorrem em etapas e velocidades distintas. Como representado na figura 1 e proposto pela OMS (WHO, 2023), o processo de institucionalização inicia-se por meio de eventos desencadeantes que podem ocorrer nos âmbitos político, técnico ou social. Eles podem emergir internamente ao sistema,

TEXTO para DISCUSSÃO

como uma mudança normativa ou de governo, ou surgir externamente, como uma crise econômica ou sanitária que impacta o sistema. A esses eventos, sucederia a fase de conscientização, que cria um ambiente de valorização da política informada por evidências, a partir de iniciativas como capacitação, eventos de aproximação e troca de experiências entre produtores, tradutores e usuários de evidências, processos internos nas organizações de sensibilização etc.

Segue-se, então, a fase de desenvolvimento ou pré-institucionalização, em que são introduzidos normativos, procedimentos e arranjos de governança, ainda que de forma fragmentada ou isolada. A fase de avaliação ou semi-institucionalização, por sua vez, identifica-se quando as práticas estão sendo implementadas e ganham um grau mais elevado de conhecimento e aceitação no sistema. Esse estágio permite o monitoramento e a avaliação das iniciativas já implementadas. Por fim, na fase de amadurecimento, pode-se considerar que a institucionalização passa de um processo para se tornar um resultado, o resultado da estabilização dos seis domínios de institucionalização. Essa etapa não deve ser considerada um estágio final, mas parte de um ciclo iterativo que pode reduzir-se ou expandir-se e, na interação com outras forças, redes e arranjos, gerar contradições que levem a desinstitucionalização para novos ciclos de institucionalização.

GRÁFICO 1

Estágios do processo de institucionalização do uso de evidências



Fonte: WHO (2023, p. 25).

Obs.: A figura não pôde ser padronizada e revisada em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3 POLÍTICAS EM DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: HISTÓRIA, INSTITUIÇÕES E USO DE EVIDÊNCIAS

A história que conta a construção das políticas e dos indicadores de direitos humanos no Brasil tem início com o reconhecimento e a definição do que seriam os direitos humanos, a partir de diversas manifestações sociais de influência iluminista, ao final do século XVIII, que demandavam aspectos como liberdade de expressão e crença, direito à eleição e à participação política e outros. Tais aspectos foram pensados primeiramente como necessários aos contextos de guerras e revoluções e foram aprimorados e ampliados ao longo da história.

Alguns exemplos podem ser citados para descrever a conjuntura que definiu a necessidade de luta por direitos humanos. A Revolução Francesa (1789-1799), marcada pelo fim do absolutismo e pela busca pela justiça social e pelos direitos civis, foi um movimento com forte participação popular e em defesa da soberania desses indivíduos, apresentando como lema “liberdade, igualdade, fraternidade”. O principal documento dessa revolução, utilizado como referência internacional do campo dos direitos humanos, é a *Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão* (1789), que deixa evidente a necessidade de ampliação da liberdade das pessoas, em oposição à arbitrariedade da monarquia absolutista na França.

Outro exemplo é a criação da Organização das Nações Unidas, em 1945, substituindo a Liga das Nações, que teve como principal objetivo evitar que novos conflitos, como a Segunda Guerra Mundial, ocorressem novamente. A ONU, desde então, é uma referência ética internacional voltada para a proteção de direitos fundamentais dos países-membros, como o Brasil.

A primeira normativa internacional orientada à agenda de direitos humanos é a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* de 1948, promulgada pela ONU, como resposta aos terríveis impactos causados pela Segunda Guerra Mundial e para reconhecer a dignidade humana como base para a construção dos fundamentos da liberdade, da justiça e da paz no mundo (ONU, 1948).

Em 1968, realizou-se, em Teerã, a Conferência Mundial da ONU sobre Direitos Humanos, em comemoração ao vigésimo aniversário da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Nessa conferência, os países participantes concordaram com a necessidade de se eliminar a discriminação racial e proteger os direitos das mulheres e das crianças.

TEXTO para DISCUSSÃO

A partir disso, no início da década de 1990, iniciou-se uma série de conferências da ONU, que ajudaram a moldar a agenda global de direitos humanos e a disseminar a proteção e a promoção desses direitos em todo o mundo. A partir dessas conferências, ganhou impulso o processo de construção de indicadores e estatísticas, de modo a explicar e justificar como os governos e os países-membros devem se alinhar, garantindo, assim, controle e monitoramento de ações por meio de acordos internacionais.

A Conferência de Viena (1993) resultou na Declaração e Programa de Ação de Viena, que estabeleceu a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e assentou, entre outras coisas, o princípio de que todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. Por sua vez, em 1994, teve lugar a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo. Esse evento discutiu, entre várias questões, os direitos reprodutivos e a igualdade de gênero como componentes essenciais dos direitos humanos. Em 2001, ocorreu a Conferência Mundial contra o Racismo, em Durban, África do Sul. Esta debateu questões relativas ao racismo, à xenofobia e à intolerância relacionada a questões étnico-raciais.

Por sua vez, desde 1992 (Brasil, 1992), o Brasil faz parte do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos (SIDH). Este foi consolidado em 1978, quando entrou em vigor o chamado Tratado de San José, a partir da Convenção Americana de Direitos Humanos (1969). Essa convenção teve como objetivo principal a promoção e a proteção dos direitos humanos nas Américas e resultou na criação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e na Corte Interamericana de Direitos Humanos. Quanto ao SIDH, este é composto pelos países integrantes da Organização dos Estados Americanos (OEA) e define uma série de instrumentos e tratados orientadores da ação dos Estados no âmbito das políticas de direitos humanos. Os tratados de direitos humanos do SIDH são organizados por temas: civis e políticos; econômicos, sociais e culturais; e populações socialmente vulneráveis. Da mesma forma, os tratados internacionais em direitos humanos se organizam nesses temas no Sistema Global de Proteção aos Direitos Humanos. O quadro 1 descreve os tratados de ambos os sistemas.

QUADRO 1**Sistemas de proteção aos direitos humanos**

Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos			
Grupo	Tratado		Ano
DHs civis e políticos	Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura		1985
DHs econômicos, sociais e culturais	Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referente à Abolição da Pena de Morte		1990
	Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas		1994
	Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (“Protocolo de San Salvador”)		1990
DHs de populações socialmente vulneráveis	Direitos de crianças e adolescentes	Convenção Interamericana sobre Obrigação Alimentar	1989
		Convenção Interamericana sobre o Tráfico Internacional de Menores	1994
	Direitos das mulheres	Convenção Interamericana sobre Concessão dos Direitos Políticos à Mulher	1948
		Convenção Interamericana sobre Concessão dos Direitos Civis à Mulher	1948
		Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (“Convenção de Belém do Pará”)	1994
	Direitos das pessoas com deficiência	Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência	1999
Sistema Global de Proteção aos Direitos Humanos			
Grupo	Tratado		Ano
DHs civis e políticos	Convenção Relativa à Escravidão		1926
	Convenção Suplementar sobre a Escravidão, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Similares à Escravidão		1957
	Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos		1966
	Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes		1984
	Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura		2002
	Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados		2006
	Regras de Mandela – Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos		2015
	Regras de Tóquio – Regras Mínimas Padrão das Nações Unidas para Elaboração de Medidas Não Privativas de Liberdade		1990
	Protocolo de Istambul – Manual sobre Investigação e Documentação Eficazes de Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes		2001
	Protocolo de Minnesota sobre a Investigação de Mortes Potencialmente Ilegais		1991

(Continua)

TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Sistema Global de Proteção aos Direitos Humanos			
Grupo	Tratado		Ano
DHs econômicos, sociais e culturais	Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino		1960
	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos e Sociais (Pidesc)		1966
	Convenção da UNESCO sobre as Medidas a Serem Adotadas para Proibir e Impedir a Importação, Exportação e Transporte e Transferência de Propriedade Ilícitas dos Bens Culturais		1970
	Convenção da UNESCO Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural		1972
	Convenção da UNESCO para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial		2003
	Diretrizes de Viena – Resolução nº 1997/30 do Conselho Econômico e Social da ONU		1997
	Convenção da UNESCO sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais		2005
DHs de populações socialmente vulneráveis	Direitos das mulheres	Recomendação Geral nº 35 – Violência de Gênero contra as Mulheres do Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher	2017
		Regras de Bangkok – Regras das Nações Unidas para o Tratamento de Mulheres Presas e Medidas Não Privativas de Liberdade para Mulheres Infratoras	2010
	Direitos de crianças e adolescentes	Regras de Pequim – Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Menores	1985
		Regras de Beijing – Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Juvenil	1984
		Comentário Geral nº 24 – Relativo aos Direitos do(a) Adolescente no Sistema de Justiça Juvenil	2019
		Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança Relativo à Instituição de um Procedimento de Comunicação	2011
		Estratégias Modelo e Medidas Práticas das Nações Unidas sobre a Eliminação da Violência contra Crianças e Adolescentes no Campo da Prevenção à Prática de Crimes e da Justiça Criminal	2014
		Diretrizes de Riad – Diretrizes das Nações Unidas para Prevenção da Prática de Infrações por Adolescentes	1990
		Regras de Havana – Regras das Nações Unidas para a Proteção de Adolescentes Privados(as) de Liberdade	1990

Fonte: MPF (2016) e Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tratados-internacionais-de-direitos-humanos/>.

Elaboração dos autores.

Obs.: UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

A promoção da participação social e o respeito aos padrões internacionais possibilitam a aplicação de políticas públicas alinhadas aos direitos humanos. Para manter tais aspectos em funcionamento, há a primordialidade da construção de indicadores integrados entre sistemas de políticas públicas. De acordo com o ACNUDH, é possível definir os três tipos de indicadores descritos a seguir (United Nations, 2008).

- 1) Estruturais: dão os padrões básicos para o cumprimento das obrigações; compõem-se de instrumentos legais e mecanismos institucionais necessários ou facilitadores à realização de direitos. Exemplos: constituição e dotação de recursos dos órgãos públicos cujas atribuições e funções dizem respeito explicitamente à política de direitos humanos; adequação da estrutura administrativa e física desses órgãos; qualificação do pessoal empregado; montagem de plataformas e sistemas de informações; etc.
- 2) Processuais: são medidas realizadas durante o processo de implementação das ações; compõem-se de ações e intervenções públicas que refletem os esforços do Estado em realizar direitos. Exemplos: processos de violação de direitos humanos abertos, julgados e concluídos; denúncias recebidas e apuradas nos vários canais de escuta ao cidadão; etc.
- 3) Resultado: mostram os principais impactos gerados nos titulares dos direitos pelas ações em direitos humanos; tais impactos podem ser individuais ou coletivos. Exemplos: taxa de mortalidade infantil; taxa de letalidade de ações policiais; etc.

Porém, no processo de utilização de indicadores em direitos humanos, é possível que alguns desafios estejam presentes, como a definição de qual direito/conteúdo deve ser medido, a definição de um índice de indicadores que demonstre o objetivo geral a ser alcançado, a agregação de indicadores e a definição da relevância de cada indicador diante dos padrões internacionais. A discussão sobre indicadores será apresentada em seguida.

3.1 Breve histórico: arcabouço institucional e políticas

Na história recente do Brasil, os programas nacionais de direitos humanos (PNDHs) desempenharam papéis importantes como norteadores das políticas de direitos humanos, a partir de uma escuta da sociedade. A CF/1988 e as discussões emergentes sobre garantia de direitos, especialmente da Conferência Mundial dos Direitos Humanos de 1993, deram o quadro geral para o lançamento dos PNDHs-1 (1996), 2 (1999) e 3 (2009).

Os planos são caracterizados por sua natureza suprapartidária, pela articulação entre as esferas do governo, pelo reconhecimento da indivisibilidade e interdependência

TEXTO para DISCUSSÃO

dos direitos humanos e pelas consultas à sociedade civil organizada, com o principal propósito de:

traduzir direitos, consagrados tanto na Constituição como em acordos internacionais de que o Brasil é signatário, em planos visando reduzir desigualdades sociais de toda espécie e assegurar o exercício das liberdades civis e públicas. Em última instância, pretendem conferir maior consistência e integração às ações governamentais capazes de promover e garantir direitos (Adorno, 2010, p. 11).

A cada PNDH, atribui-se um foco específico, de acordo com as demandas do contexto em que foram apresentados. O PNDH-1 teve o principal objetivo de combater as injustiças sociais e buscou a aplicação de leis em casos de violação de direitos humanos para diversos grupos da população brasileira. Naquela oportunidade, foi criada a Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH), uma instituição fundamental que orientou a promoção de direitos humanos para o país.

No PNDH-2, o escopo de medidas foi ampliado em relação ao plano anterior, incluindo demandas que não foram contempladas, como os direitos da população LGBTQIAP+. Nesse plano, foram dados os seguintes enfoques: destaque para os direitos econômicos, sociais e culturais (DESCs), particularmente os primeiros; e inclusão de direitos de pessoas negras, com o reconhecimento da existência do racismo no Brasil e da necessidade de promoção da igualdade e justiça racial.

O PNDH-3, o último da série, contemplou diversas demandas organizadas tematicamente, por meio de encontros e conferências, especialmente as discutidas na XI Conferência Nacional dos Direitos Humanos – CNDH (Brasil, 2009). Esta representou, por assim dizer, um esforço sem precedentes de “exercitar a razão pública nacional”, com o intuito de “tratar de forma integrada as múltiplas dimensões dos direitos humanos. Para tanto, optou-se pelo método de guiar as discussões em torno de eixos orientadores, o que gerou um claro diferencial em relação aos programas anteriores, organizados em temas específicos” (Brasil, 2010, p. 16).

O resultado foi um plano estruturado em seis eixos, de modo que as ações empenhadas tivessem mais especificidade e detalhes em cada área, conforme descrito a seguir.

- 1) Interação democrática entre Estado e sociedade civil.
- 2) Desenvolvimento e direitos humanos.
- 3) Universalizar direitos em um contexto de desigualdades.
- 4) Segurança pública, acesso à justiça e combate à violência.

- 5) Educação e cultura em direitos humanos.
- 6) Direito à memória e à verdade.

Os eixos orientadores são subdivididos em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas. Essas categorias variam logicamente da mais genérica para a mais específica. As ações programáticas constituem o menor nível da estrutura do PNDH-3, e cada uma delas tem a sua execução a cargo de, pelo menos, uma instituição pública – normalmente, um ministério ou uma secretaria ligada à Presidência da República. Muitas dessas ações são compartilhadas por mais de uma instituição.

O PNDH-3 inovou, trazendo para a discussão temas não mencionados, como a descriminalização do aborto, a união civil de pessoas do mesmo sexo, assim como o direito à adoção por casais homoafetivos, a recuperação da memória e dos casos de violação de direitos da ditadura, o controle da mídia e outros. Foi um jeito inovador e mais explícito de falar de direitos sem interferência moral ou de valores mais contidos e conservadores. Essa característica do PNDH-3 deu o pontapé a uma série de discussões sobre seu caráter “polêmico”, que gerou tensões políticas e polarização ideológica sobre esses temas tão importantes de serem explorados. Segundo Oliveira e Gomes (2011), o próprio caráter polêmico mostra como esse plano foi um processo aberto de discussão entre atores com opiniões contrárias e que as diversas interpretações transformam esse documento em um instrumento legítimo.

3.2 Indicadores e sistemas de informações

O conceito de direitos humanos assenta-se em certos atributos fundamentais do ser humano, tais como a liberdade, a dignidade e a igualdade, e tal como entendidos a partir da Era Moderna. Assim, a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* pode estabelecer, no seu primeiro artigo, como uma espécie de primeiro princípio, que “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade” (ONU, 1948, art. 1º).

A despeito de os conceitos relativos aos direitos humanos serem desde muito tempo debatidos e refinados, somente em tempos bem recentes se tem desenvolvido a operacionalização desses conceitos, com o intuito de transformá-los em indicadores quantitativos e mensuráveis. Pelo menos duas publicações da ONU merecem destaque neste tópico: O guia *Indicadores para Abordagens de Direitos Humanos em Programas do PNUD* (UNDP, 2006) e o *Relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre Indicadores para se Promover e Monitorar a Implementação de Direitos Humanos* (United Nations, 2008).

TEXTO para DISCUSSÃO

De sua parte, o guia surgiu da necessidade crescente de os órgãos gestores dos programas de desenvolvimento da ONU incluírem uma abordagem de direitos humanos em seus programas. Isso levou a um esforço para se operacionalizar certos conceitos de direitos humanos em indicadores, da parte do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Mais do que elucidar teoricamente os diferentes atributos, categorias e dimensões dos direitos humanos, o documento do PNUD procura fornecer um guia prático aos gestores acerca do uso de indicadores. O guia discute as diversas fontes de dados em direitos humanos (eventos, opiniões de *experts*, *surveys*, fontes oficiais etc.), as limitações e as potencialidades dessas fontes, os tipos de indicadores de direitos humanos (situacionais e de avaliação das capacidades dos titulares de direitos e dos responsáveis pela garantia dos direitos), bem como oferece diversas recomendações aos gestores dos programas do PNUD para o uso adequado desses indicadores.

Por sua vez, o *Relatório do ACNUD* (United Nations, 2008) vem a lume em razão da necessidade de os partícipes dos tratados internacionais validarem os indicadores já construídos a partir das diversas fontes estatísticas nacionais dos países-membros, bem como da necessidade de se ampliar a lista de indicadores até então disponível. O relatório sistematiza as molduras conceptuais e metodológicas dos indicadores em direitos humanos; discute a relevância e os critérios de escolha dos indicadores estruturais, de processo e de resultado; e avalia os resultados do trabalho dos comitês multinacionais para a construção de indicadores em direitos humanos.

Em suma, esses dois importantes documentos da ONU representaram um significativo avanço teórico e prático na construção de indicadores de direitos humanos a serem usados pelos países-membros da ONU. Além disso, o esforço conjunto do ACNUD e do PNUD abriu caminho para a conciliação, na prática, das especificidades de cada contexto nacional, com uma padronização mínima do sistema de indicadores em direitos humanos que permita uma avaliação abrangente do progresso na implementação dos direitos humanos em nível mundial.

Portanto, a discussão sobre o uso de indicadores em direitos humanos se inicia com uma reflexão acerca do significado da expressão *direitos humanos* e das condições de aplicação desse conceito. Ao se considerar a história desse conceito, constata-se que ele tem experimentado alterações e ampliações em suas regras de aplicação. Isso motivou a divisão dos direitos humanos em quatro “gerações” de direitos: i) civis e políticos; ii) econômicos, sociais e culturais; iii) de comunicação com grupos específicos; e iv) meio ambiente. Assim, para cada contexto histórico, houve diferentes prioridades na garantia de direitos das pessoas. E não apenas isso: as prioridades não apenas variam no tempo, mas também no espaço. Assim é que, em diversos países e regiões, podem diferir as avaliações acerca do que seja mais importante em termos de direitos humanos e das

correspondentes obrigações do Estado. Nesse percurso, a pressão social é fundamental para mostrar ao Estado quais são as questões emergentes, de modo a cobrar o compromisso social em um arranjo democrático de governo. Por isso, a recuperação da história pode auxiliar no entendimento sociocultural e político dos direitos humanos para o Brasil.

No Brasil, destaca-se a importância da CF/1988 para institucionalizar o cumprimento e a garantia dos direitos humanos fundamentais. Logo após esta, criaram-se condições para uma cultura do uso de evidências em políticas públicas de direitos humanos no Brasil. Um marco normativo externo nesse processo foi o lançamento, em 1990, do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), pelo PNUD, no *Relatório de Desenvolvimento Humano* (RDH). O IDH contempla indicadores de expectativa de vida, educação e renda *per capita*, utilizados para classificação dos países em relação ao desenvolvimento humano e à qualidade de vida.

3.2.1 Iniciativas de construção de sistemas de indicadores em direitos humanos no Brasil

Uma vez constituída a ordem jurídica e política da CF/1988, assentada sobre princípios que reconhecem a importância e a necessidade de garantia dos direitos humanos, o governo federal brasileiro engajou-se em algumas tentativas de se construir um sistema de indicadores em direitos humanos. Nesta subseção, destacam-se as duas iniciativas descritas a seguir.

- 1) A discussão da proposta de estruturação de um sistema de indicadores de direitos humanos segundo a lógica processualista, elaborada pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ENCE/IBGE), sob liderança de Neide Patarra e Paulo Januzzi, em 2006.
- 2) O projeto Sistema Nacional de Indicadores de Direitos Humanos, liderado pela então Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), entre 2013 e 2015.

A proposta de estruturação de um sistema de indicadores de direitos humanos, segundo a lógica processualista, apoiou-se no consenso de que o cumprimento de pactos, convenções, compromissos e acordos internacionais assinados pelo Brasil na área de direitos humanos exigia monitoramento. Assim, entendeu-se que a proteção, a garantia e a realização dos diversos direitos, nos termos dos documentos internacionais, deveriam ser devidamente acompanhadas. Para isso, era mister que as ações governamentais e seus efeitos nessa área fossem mensurados. A construção de um sistema nacional de indicadores em direitos humanos seria a materialização desse esforço do governo brasileiro.

TEXTO para DISCUSSÃO

Um primeiro resultado parcial nesse sentido, e que englobava também a necessidade de monitoramento do Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH), foi a Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais (Plataforma DhESC Brasil). Essa plataforma visava ao auxílio do monitoramento do cumprimento do Pidesc. Com base em dados de abrangência nacional, estadual e municipal, produzidos por instituições como o IBGE, o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Ciência e Tecnologia e o Ministério da Justiça, elaboraram-se certos indicadores básicos de direitos humanos, procurando segmentá-los por temas (alimentação, habitação, meio ambiente, educação, trabalho, saúde, direito à vida etc.) e grupos sociais específicos (crianças e adolescentes, mulheres, idosos etc.). Além disso, criaram-se os indicadores processuais – ou de abordagem processualista –, os quais visavam à mensuração do processo que vai da institucionalização dos direitos humanos ao seu pleno usufruto pela sociedade brasileira, dados certos condicionantes e os propósitos das políticas públicas. Os indicadores processuais foram distinguidos em institucionais, contextuais, de estado para a população total, de esforço e de monitoramento. Cada uma dessas categorias foi “cruzada” com os temas e públicos-alvo dos direitos humanos, constituindo-se, assim, um sistema de informações integrado e transversal. Ainda que limitada, a proposta de estruturação de um sistema de indicadores de direitos humanos segundo a lógica processualista constituiu-se em um claro avanço conceitual e prático na esfera do monitoramento dos direitos humanos no Brasil.

Dando seguimento à proposta, o Sistema Nacional de Indicadores de Direitos Humanos da SDH/PR (SNIDH) visava ser

uma matriz articulada de indicadores sociais, elaborada com o objetivo de monitorar e mensurar a realização progressiva dos direitos humanos no Brasil, direitos cuja promoção e defesa foram assumidas como responsabilidade do Estado brasileiro (...), [sendo o] seu propósito primordial é orientar a ação do Estado brasileiro e informar à sociedade civil acerca da salvaguarda e promoção do respeito a todos os direitos, sejam eles civis ou sociais, políticos, culturais ou econômicos (Brasil, 2014, p. 9).

Um elemento central e – até certo ponto – inovador dessa iniciativa foi o propósito de o SNIDH mensurar “(...) a progressividade do alcance das metas de direitos humanos estabelecidos constitucionalmente” (*idem, ibidem*).

Em comparação com a proposta de estruturação, o SNIDH preservou o caráter processual do objeto da mensuração, enfocando neste último a realização progressiva dos direitos aos seus respectivos titulares. Após um seminário realizado na sede do IBGE, no Rio de Janeiro, em 2007, envidaram-se esforços para a criação do SNIDH, que já estava previsto também no PNDH-3. Após anos de discussões e ajustes, em que tomaram parte

muitos atores sociais, finalmente, criou-se, em 2012, um comitê técnico de acompanhamento (CTA) para a implementação do sistema.

A partir de 2014, publicou-se um conjunto de indicadores que contemplava uma série de direitos, em temas como educação, saúde, trabalho, vida justa, participação social em assuntos públicos e alimentação adequada. Com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE e outras fontes oficiais, foi possível a montagem do SNIDH por temas, regiões geográficas, Unidades Federativas (UFs), sexo, raça e outros “cortes analíticos”, perfazendo-se uma complexa matriz de indicadores. Procurou-se, dessa forma, construir um instrumento robusto para mensurar a “(...) realização dos direitos pelos seus titulares e ainda ressaltar assimetrias e desigualdades estruturantes, existentes entre pessoas, grupos sociais, regiões e Unidades Federativas (UF)” (Brasil, 2014, p. 10).

3.2.2 Condições para a reformulação de um Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos no Brasil

Segundo Natalino,

qualquer sistema de indicadores que vise à perenidade e à utilidade deve partir de uma estreita relação entre sólida base teórica, competente operacionalização por meio de dados passíveis de serem obtidos com regularidade e uma estratégia de produção de relatórios analíticos que aprofundem os dados obtidos (Natalino, 2009, p. 8).

O autor discute as diferenças de indicadores em direitos humanos e indicadores sociais, destacando a necessidade de uma base com informações sólidas institucionalizadas sobre o tema – ou seja, o desenvolvimento de um sistema nacional de indicadores em direitos humanos para o contexto do Brasil.

Natalino (2009) aponta algumas características necessárias para a promoção desse sistema, buscando contribuir para a construção de uma política pública nacional de uso de evidências e indicadores em direitos humanos no país. Essas características de um sistema compatível com as demandas nacionais levariam em consideração sete pontos descritos a seguir.

- 1) Diferenciação entre os indicadores de direitos humanos e direitos sociais.

Os indicadores de direitos humanos são baseados no conhecimento e nos comportamentos do campo, considerando os motivos que revelam a necessidade

TEXTO para DISCUSSÃO

de utilizar o indicador e qual seria sua real utilidade prática. É a partir dos direitos inscritos na *Declaração Universal dos Direitos Humanos* que se deve partir para pensar nos tipos de evidências que se pretende utilizar para analisar informações sociais e de interesse para o campo.

Dessa forma, faz-se necessária a reflexão sobre quantas pessoas não acessam determinados direitos e qual a necessidade de medir a ausência desse direito em determinados grupos: “a elaboração de indicadores em direitos humanos deve ser seguida, via de regra, pela lógica do direito garantido *versus* direito violado – sempre estabelecendo parâmetros os mais claros possíveis para a definição da violação” (Natalino, 2009, p. 9).

Para um indicador sintético de direitos humanos, Natalino (2009) sugere a criação de indicadores que considerem a desagregação em critérios de raça, idade, gênero e etnia, de modo a evitar que camadas da sociedade não sejam alcançadas pelas medidas, mascarando as situações de desigualdade social e vulnerabilidade. Para isso, é importante trazer o foco para as diferenças existentes no centro social do país, identificando os pontos de vulnerabilidade, a fim de aprimorar os índices de atenção sobre as populações que possuem maiores históricos de violação de direitos humanos e sociais – ou seja, importa especificar quais grupos se está falando.

2) Especificação de grupos sociais.

Fazer uso da lógica de especificar os grupos sobre os quais se deseja medir algo, pensando no espaço, nas discriminações e nas idades mais vulneráveis, é imprescindível no sistema de indicadores em DHs.

Sobre o espaço, Natalino (2009) sugere análises micro e mesorregionais, de categorias de aglomeração urbana e de concentrado urbano, com o intuito de trazer luz para vulnerabilidades bastante específicas de cada região de cada estado do país. Além disso, é preciso verificar as realidades por bairros ou áreas com maior concentração de demandas sobre pessoas em situação de violências, vulnerabilidades e violações. Isso é especialmente relevante dentro de municípios com grandes dimensões. Por fim, leva-se em conta a multiplicidade de territórios: quilombolas; indígenas; ribeirinhos; rurais; e urbanos – são formas diferentes de interpretar os dados sobre os direitos humanos nesses territórios, justamente pelas variadas maneiras de se entender os direitos humanos e o acesso a eles, de acordo com cada realidade e especificidade.

Em relação à idade, o reconhecimento das vulnerabilidades em determinados grupos etários, como crianças e idosos, é fundamental para medir, por exemplo, a pobreza, a alimentação e o acesso à moradia. Outras categorias possíveis seriam: na juventude (emprego e vitimização letal); em idosos (saúde e mobilidade urbana).

A *vulnerabilidade* é utilizada para referir-se ao direito violado, fato que é uma condição social. A utilização do termo *discriminação* não deve ser feita de maneira genérica, sem considerar os tipos de discriminação e os impactos socialmente gerados em grupos estruturalmente afetados na sociedade brasileira, indo além de discussões sobre os direitos humanos e alcançando elementos históricos sobre a discriminação no país.

É imprescindível destacar as desigualdades por meio de indicadores que meçam a vulnerabilidade, as discriminações e as condições sociais, com o intuito de refletir e agir – principalmente, o Estado – sobre as diferenças sociais existentes e os impactos da privação de direitos de determinados grupos historicamente desfavorecidos pela própria estrutura social.

3) Debate teórico sobre discriminação.

É imprescindível a realização de um debate teórico sobre o que seria a discriminação no campo dos direitos humanos. É interessante perceber que esses pontos dialogam muito com a proposta de organização das próprias secretarias dos ministérios interessados na pauta de direitos humanos, como o Ministério da Justiça, o Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, o Ministério da Igualdade Racial e outros que estão em constante trabalho e discussão sobre as formas de violar direitos e discriminar populações, bem como outros temas da área. Esse debate abarca:

- narrativas sobre o que seriam violações de direitos, como prisões, torturas, privação de liberdade, abuso policial, violências institucionais no geral, ameaças e crimes de ódio;
- escuta de relatos sobre experiências de garantia e promoção de direitos humanos, como acesso à justiça, educação, moradia e participação social;
- realização e incentivo a pesquisas para trazer diagnósticos de ampliação e efetivação de direitos fundamentais; e
- estabelecimento de normas para a promoção de direitos humanos.

TEXTO para DISCUSSÃO

- Todo esse debate pode trazer a consistência conceitual que circunscreve a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* como uma das potencialidades no sistema de indicadores de direitos humanos, para mostrar, de forma teórica, as discussões sobre a estruturação dos direitos humanos.

4) Monitoramento das ações.

Há de se refletir sobre como produzir o monitoramento da efetivação de direitos. É preciso dar prioridade para a definição dos dados que se pretenda buscar e seguir para acompanhamento dos indicadores, principalmente aqueles ligados a temas sensíveis, como acesso à justiça, crimes contra a vida e desigualdade de gênero.

5) Tipos de dados.

Natalino (2009) faz a diferenciação de tipos de indicadores para distinguir os dados se baseando:

- na entrada temas de direitos humanos na agenda do Estado;
- nos esforços que são realmente feitos para implementar normas de direitos humanos; e
- no alcance dessa implementação na sociedade brasileira.

Esse autor sugere o uso de uma matriz metodológica para orientar o Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos, separada por temas, com base nos direitos que se pretende medir, para que sejam feitos atributos acerca dos aspectos de cada tema, especificando os problemas e as ações necessárias para promoção do direito. A matriz também deve considerar os recortes transversais de temas relevantes para cada contexto no país, pensando, ainda, na desagregação de informações, especialmente para grupos classificados como vulneráveis, vitimizados e violentados.

6) Coletas mais detalhadas.

Atenção para as coletas mais qualitativas que captam as percepções sobre direitos humanos, entendendo que nem sempre será possível quantificar os dados por meio de escalas e números. É importante a confecção de relatórios que façam a descrição do cenário de violação dos direitos a ser investigado, com relatórios sobre tortura, violência policial, violação de direitos de pessoas encarceradas, entre outros.

Onde os dados estatísticos não podem alcançar as informações que se pretende medir sobre o direito humano, faz-se necessária a sistematização de informações por atores especialistas capazes de oferecer diagnósticos baseados em evidências sobre temas que não são numericamente mensuráveis. Para isso, é possível a utilização de metodologias qualitativas, como entrevistas semiestruturadas e observação participante.

Nesse mesmo sexto ponto, o controle social se manifesta como fundamental para a fiscalização e o monitoramento das ações que estão sendo desenvolvidas pelo Estado, no sentido de medir as principais demandas sociais e de direitos humanos (organizações da sociedade civil, conselhos, Judiciário, Legislativo, agências e indivíduos).

7) Discursos políticos.

É preciso chamar atenção para os discursos políticos associados aos indicadores, apresentados em forma de decisões do governo, iniciativas da sociedade civil e apresentação pela imprensa. Para onde direcionar as informações captadas por indicadores? A oferta de atenção à população pode ser aprimorada por meio de políticas públicas sensíveis e baseadas nas evidências medidas por esses instrumentos, evitando o reforço de preconceitos e discriminações.

Recentemente, no âmbito do MDHC, foi instituído o ObservaDH, por meio da Portaria nº 571, de 11 de setembro de 2023 (Brasil, 2023a), com o principal objetivo de reunir informações para pessoas em grupos mais vulnerabilizados, pensando nessas pessoas enquanto integrantes de grupos sociais e suas demandas e complexidades. O observatório oferece informações estratégicas sobre os direitos humanos no Brasil e sobre as ações empreendidas pelo governo. A plataforma reúne índices e indicadores da pasta, com especificações para cada grupo.

Além desse observatório, que segue as orientações deixadas pelo texto de Natalino (2009) sobre a criação de um sistema nacional de indicadores em direitos humanos, foi instituída, no âmbito do MDHC, a ReneDH, por meio da Portaria nº 762, de 7 de dezembro de 2023 (Brasil, 2023b). O principal objetivo dessa rede seria o fortalecimento das trocas entre instituições interessadas no planejamento, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas informadas em dados para os direitos humanos. Esses dois mecanismos são, atualmente, os principais pilares do MDCH para o aprimoramento e a difusão de informações que sustentam políticas públicas da área. A análise dessas duas experiências será parte dos objetivos do próximo texto para discussão.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou realizar um resgate do processo histórico-institucional da constituição do campo das políticas de direitos humanos no Brasil e identificar especificidades e recomendações para a institucionalização do uso de evidências na área.

A tensão constitutiva entre a lógica universalista dos princípios fundamentais de direitos humanos e a lógica particularista das políticas públicas voltadas a públicos específicos demonstra como o “motor histórico” do campo. Esse aspecto indica uma cultura de evidências que se vale de uma pluralidade de fontes mais exógenas ao Estado em relação ao que se encontra em outras áreas de políticas públicas (Koga *et al.*, 2022; 2024). A formação do campo a partir da pressão do Estado por meio dos movimentos sociais, dos grupos de interesse e da comunidade internacional torna fontes informacionais – como recomendações e decisões internacionais, relatórios produzidos por grupos de interesse, processos judiciais, entre outras – valorizadas como fontes de evidência.

O caráter mais aberto e inconstante do campo, uma vez que é produto da interação permanente entre Estado e sociedade e dos embates políticos-ideológicos na sociedade aos quais os temas na área são mais sensíveis, aparenta tornar a institucionalização do uso de evidências um desafio ainda maior. A revisão da trajetória histórica demonstra como as prioridades na garantia de direitos de pessoas variam não apenas no tempo, mas também no espaço.

A seção sobre os indicadores e sistemas informacionais, em seu turno, revela que a instrumentação informacional das políticas de direitos humanos demanda constantes repactuações e revisões sobre elementos básicos das políticas, como a definição dos problemas, os sujeitos a serem afetados e o espectro de intervenções acessível e aceito entre os atores. Como construir e manter sistemas que informem ao mesmo tempo diferentes dimensões de direitos, especifiquem crescentes condições de vulnerabilidade e, ainda, considerem a interseccionalidade? Escolhas são inevitáveis e necessárias, especialmente em contextos de escassez de recursos, mas é importante se reconhecer e explicitar que elas também favorecem e desfavorecem determinados olhares, o que na área de direitos humanos pode significar invisibilizar determinados segmentos da sociedade ou fenômenos de discriminação, o inverso do propósito fundante dessas políticas.

Este texto para discussão contém os resultados da primeira etapa (exploratória) da pesquisa Políticas de Direitos Humanos no Brasil: Institucionalização do Uso de Evidências no Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC). Nas fases seguintes, pretende-se realizar um diagnóstico do nível de institucionalização de uso de evidências nas secretarias do MDHC, por meio de entrevistas semiestruturadas com informantes já identificados na fase exploratória e de *survey* com servidores do MDHC. Finalmente, a terceira etapa da

pesquisa procurará mapear o ecossistema de evidências existentes e utilizadas no MDHC em direitos humanos, segundo certos direitos fundamentais e públicos-alvo prioritários.

Como um próximo passo imediato desta pesquisa, e tendo em vista as considerações levantadas neste texto, as perguntas de pesquisa que guiarão o trabalho empírico foram revisadas da forma descrita a seguir.

- 1) Qual é o estágio atual de institucionalização do uso de evidências nas secretarias do Ministério de Direitos Humanos e Cidadania? Quais os principais desafios a serem enfrentados para avançar nesse processo?
- 2) Tendo em vista as especificidades identificadas, espera-se encontrar diferentes estágios de institucionalização do uso de evidências no campo. No âmbito do MDHC, será explorada a hipótese de que áreas mais institucionalizadas terão o uso de evidências também mais institucionalizadas.
- 3) O desmonte recente das políticas de direitos humanos afetou a capacidade analítica e o nível de institucionalização do uso de evidências no MDHC? De que forma?
- 4) A polarização político-ideológica que marca atualmente os cenários mundial e brasileiro pode afetar o processo de institucionalização do uso de evidências nas políticas de DHs?
- 5) Quais ações estão sendo formuladas e implementadas nos seis domínios de institucionalização pelo MDHC? Que sentidos de evidências elas carregam? Quais outros sentidos de evidências convivem no MDHC?
- 6) Como tem se dado o uso de evidências científicas nas políticas de DHs e quais as possibilidades desse uso? Como o conhecimento científico se combina com outras formas de conhecimento nessa área?
- 7) Quais as oportunidades de aprendizado que a área de DHs pode oferecer para as políticas públicas informadas por evidências?

TEXTO para DISCUSSÃO

QUADRO 2

Síntese da conclusão do trabalho

Pergunta	Encaminhamentos
1) Quais são as especificidades das políticas em direitos humanos que condicionam o processo de institucionalização do uso de evidências?	A história do campo dos direitos humanos configura uma cultura de evidências que tende a valorizar as informações provenientes de grupos sociais interessados (minorias, grupos socialmente vulnerabilizados e/ou desempoderados), informações de grupos de <i>advocacy</i> , relatórios-sínteses de organizações da sociedade civil, relatórios de organismos internacionais e processos judiciais, entre outros exemplos. Além disso, os interesses de acobertamento de violações de direitos humanos, a condição de vulnerabilidade e desempoderamento de certos grupos sociais, bem como preconceitos e “estigmas sociais” que “invisibilizam” certos públicos e seus problemas, são exemplos de fatores, específicos da área dos direitos humanos, que condicionam o uso de evidências.
2) No Brasil, a despeito do seu desenvolvimento histórico na produção de indicadores e sistemas de informação em direitos humanos, quais desafios nessa área ainda persistem?	Novos contextos históricos, que colocam novos problemas específicos, levam à necessidade de renovação das metodologias de construção de sistemas de evidências e indicadores em direitos humanos. Por isso, a reflexão teórica e metodológica para se operacionalizar, em indicadores mensuráveis concretos, os conceitos e os princípios dos direitos humanos – abstratos e gerais por natureza – deve ser permanente. Nesse tópico, três tipos de desafios se destacam: i) conciliar a necessidade de <i>padronização internacional</i> dos indicadores em direitos humanos com a aderência desses indicadores às <i>especificidades da realidade brasileira</i> ; ii) embora, por princípio (Conferência de Viena, 1993), os direitos humanos sejam profundamente interconectados e interdependentes, os contextos das políticas públicas – com seus propósitos e prioridades específicos – exigem juízos avaliativos sobre a importância relativa de cada direito, o que se traduz no <i>problema da atribuição de pesos aos indicadores</i> componentes de um sistema de indicadores; iii) desenvolver métodos e técnicas de <i>agregação e desagregação</i> , visando à mensuração, da forma mais precisa e fiel possível, da <i>realidade dos diversos grupos sociais vulneráveis</i> , cujos interesses venham a ser representados no sistema de indicadores.

(Continua)

(Continuação)

Pergunta	Encaminhamentos
3) O que a literatura especializada recomenda em termos de institucionalização do uso de evidências – inclusive indicadores e sistemas de informações – em direitos humanos?	As dinâmicas de tensão entre as lógicas universalista e particularista, assim como entre Estado e sociedade civil no processo de reconhecimento de direitos, demonstram-se constitutivas do campo de direitos humanos. Essa moldura contextual de constante tensionamento, por sua vez, gera desafios à estabilização de conceitos e prioridades para a produção de indicadores e sistemas de informação. Diante desse cenário, capacidades analíticas e arranjos de governança voltados à institucionalização do uso de evidências em direitos humanos requerem a conciliação entre a amplitude e a especificidade dos dados que caracterizam o campo, assim como o reconhecimento do caráter mutável e elástico de seu(s) ecossistema(s) de evidências. Compromissos, parcerias e arranjos voltados a constituir canais permanentemente abertos de produção e coprodução de evidências entre especialistas, gestores e sociedade configuram caminhos profícuos para a sustentação de uma cultura de evidências resiliente no campo.

Elaboração dos autores.

REFERÊNCIAS

ADORNO, S. História e desventura: o 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. **Novos Estudos Cebrap**, n. 86, p. 5-20, mar. 2010.

BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 nov. 1992.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Relatório final. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS, 11.: democracia, desenvolvimento e direitos humanos – superando as desigualdades, Brasília, Distrito Federal. **Anais...** Brasília: SDH/PR, 2009.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília: SDH/PR, 2010.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. **Sistema Nacional de Indicadores em Direitos Humanos**. Brasília: CGIE, SDH/PR, 2014.

TEXTO para DISCUSSÃO

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Portaria nº 571, de 11 de setembro de 2023. Institui o Observatório Nacional de Direitos Humanos (ObservaDH) no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 61, 18 set. 2023a.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Portaria nº 762, de 7 de dezembro de 2023. Institui a Rede Nacional de Evidências em Direitos Humanos, no âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 76, 11 dez. 2023b.

CAPLAN, N. The two-communities theory and knowledge utilization. **American Behavioral Scientist**, v. 22, n. 3, p. 459-470, 1979.

FERRAZ JUNIOR, T. S. **Introdução ao estudo do direito**: técnica, decisão e dominação. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GOLDSTEIN, R. J. The limitations of using quantitative data in studying human rights abuses. In: CALLAWAY, R. L.; HARRELSON-STEPHENS, J. (Ed.). **Exploring international human rights**: essential readings. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2007. p. 29-36.

GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. (Org.). **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

HOWLETT, M. Policy analytical capacity: the supply and demand for policy analysis in government. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 173-182, 2015.

KELSEN. H. **Teoria pura do direito**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

KOGA, N. M. *et al.* Analysing the information sources Brazilian bureaucrats use as evidence in everyday policymaking. **Policy & Politics**, v. 50, n. 4, p. 483-506, 2022. Disponível em: <https://bristoluniversitypressdigital.com/view/journals/pp/aop/article-10.1332-030557321X16588356122629/article-10.1332-030557321X16588356122629.xml>. Acesso em: 1º set. 2022.

KOGA, N. M. *et al.* When bargaining is and is not possible: the politics of bureaucratic expertise in the context of democratic backsliding. **Policy and Society**, v. 42, n. 3, p. 378-391, 2023. Disponível em: <https://academic.oup.com/policyandsociety/article/42/3/378/7246509>. Acesso em: 30 jan. 2024.

KOGA, N. M. *et al.* Apresentação. **Boletim de Análise Político-Institucional: governança e cultura do uso de evidências no Brasil – experiências, desafios e temas emergentes**. Rio de Janeiro, n. 37, p. 5-22, mar. 2024.

KUCHENMÜLLER, T. *et al.* Domains and processes for institutionalizing evidence-informed health policy-making: a critical interpretative synthesis. **Health Research Policy and Systems**, v. 20, n. 27, p. 1-18, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s12961-022-00820-7>.

LINDQUIST, E.; TIERNAN, A. The Australian public service and policy advising: meeting the challenges of 21st century governance. **Australian Journal of Public Administration**, v. 70, n. 4, p. 437-450, dez. 2011. Disponível em: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1467-8500.2011.00743.x>. Acesso em: 28 mar. 2019.

MACKILLOP, E.; QUARMBY, S.; DOWNE, J. Does knowledge brokering facilitate evidence-based policy? A review of existing knowledge and an agenda for future research. **Policy & Politics**, v. 48, n. 2, p. 335-353, 2020. Disponível em: <https://bristoluniversitypressdigital.com/view/journals/pp/48/2/article-p335.xml>. Acesso em: 21 set. 2023.

MARTINEZ, S. R. A evolução do ensino jurídico no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 969, v. 10, 2006.

MESSAGGI, R. A ciência como *topos* argumentativo na interpretação/aplicação do direito pelo método tópico-retórico. In: LEMES DE SOUZA, A. P. L. *et al.* (Org.). **Direito e ciência: D&C**. 1. ed. Belo Horizonte: Expert Editora Digital, 2022. p. 140-162.

MPF – MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Secretaria de Cooperação Internacional. **Tra-tados em direitos humanos**: sistema internacional de proteção aos direitos humanos. Brasília: MPF, 2016.

MUDDE, C.; KALTWASSER, C. R. **Populism**: a very short introduction. Oxford: Oxford University Press, 2017.

NATALINO, M. A. C. **Apontamentos sobre a criação de um sistema nacional de indicadores em direitos humanos**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1445).

NINO, C. S. **Ética y derechos humanos**: un ensayo de fundamentación. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1989.

NUTLEY, S.; WALTER, I.; BLAND, N. The institutional arrangements for connecting evidence and policy: the case of drug misuse. **Public Policy and Administration**, v. 17, n. 3, p. 76-94, 2002.

OLIVEIRA, M. de; GOMES, D. F. A justiça e a democracia como hipérbole: o PNDH-3 e o projeto constituinte do Estado democrático de direito entre nós. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**, v. 3, n. 1, p. 95-101, 2011.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: Assembleia Geral das Nações Unidas, 1948. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>.

TEXTO para DISCUSSÃO

OXMAN, A. D. *et al.* Support tools for evidence-informed health policymaking (STP) 1: what is evidence-informed policymaking? **Health Research Policy Systems**, v. 7, p. 1-7, 16 dez. 2009. Suplemento 1. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/1478-4505-7-S1-S1>.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking policy capacity: issues and themes. *In*: PAINTER, M.; PIERRE, J. (Org.). **Challenges to State policy capacity**. Londres: Palgrave Macmillan UK, 2005. p. 1-18. Disponível em: http://link.springer.com/10.1057/9780230524194_1. Acesso em: 28 mar. 2019.

PARKHURST, J. O. **The politics of evidence**: from evidence-based policy to the good governance of evidence. Londres: Routledge; Nova York: Taylor & Francis Group, 2017.

PINHEIRO, M. M. S. Políticas públicas baseadas em evidências: um modelo moderado de análise conceitual e avaliação crítica. *In*: KOGA, N. M. *et al.* (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022.

ROSANVALLON, P. **O século do populismo**: história, teoria, crítica. Rio de Janeiro: Ateliê de Humanidades Editorial, 2020.

STEWART, R. *et al.* The evidence ecosystem in South Africa: growing resilience and institutionalisation of evidence use. **Palgrave Communications**, v. 5, n. 90, p. 1-12, 2019.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMM. **Indicators for human rights based approaches to development in UNDP programming**: a users' guide. Nova York: UNDP, 2006.

UNITED NATIONS. **International human rights instruments**. Report on indicators for promoting and monitoring the implementation of human rights. Nova York: United Nations – HRI, jun. 2008.

VÁZQUEZ, D.; DELAPLACE, D. Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 8, n. 14, p. 35-65, jun. 2011.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Supporting the routine use of evidence during the policy-making process**: a WHO checklist. Genebra: WHO, 2023.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1016/j.pol-soc.2015.09.001>. Acesso em: 28 mar. 2019.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Cláudio Passos de Oliveira

Denise Pimenta de Oliveira

Nayane Santos Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Reginaldo da Silva Domingos

Susana Sousa Brito

Yally Schayany Tavares Teixeira

Jennyfer Alves de Carvalho (estagiária)

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Vanessa Vieira

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea
Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.