



Briefing 1

Preparando Recomendações Eficazes

Desde sua fundação em 1977, a Associação para a Prevenção da Tortura (APT) vem promovendo o monitoramento regular e independente de lugares de detenção como uma maneira efetiva de prevenir a tortura, maus-tratos e outras violações de direitos humanos. A nova série de *Briefings* torna a pesquisa de análise pioneira da APT e as melhores práticas de seus parceiros disponíveis para pessoas que trabalham com monitoramento tanto no nível nacional como internacional. Seu feedback, comentários e sugestões ao conteúdo desta publicação são bem vindos e podem ser enviados para apt@apt.ch.

Novembro 2008

Preparando Recomendações Eficazes

1. Introdução

Redigir relatórios e recomendações exige habilidades específicas. Dada a complexidade do que parece inicialmente como uma atividade simples, orientação prática pode sempre ser útil e, mesmo pessoas com experiência em monitoramento e elaboração de relatórios podem se beneficiar ao reconsiderarem suas próprias práticas em comparação com orientações de especialistas.

Este artigo é elaborado com o intuito de ser utilizado por qualquer pessoa redigindo recomendações como parte de um ciclo de monitoramento. É particularmente dirigido a ser utilizado como um modelo para análise coletiva ou individual e revisão de rascunhos de recomendações antes de sua publicação.

Apesar do contexto político, social, cultural e lingüístico de cada país sempre ter implicações na maneira como recomendações são apresentadas, o modelo **Double-SMART** apresentado abaixo define critérios que podem ser sistematicamente aplicados de forma a redigir recomendações da maneira mais eficaz e útil possível.

2. O objetivo das recomendações

Elaborar recomendações é parte fundamental do ciclo de monitoramento. Dedicar tempo suficiente para a moldá-las é essencial por várias razões:

- Um relatório sem recomendações tem poucas chances de alcançar qualquer mudança;
- Recomendações são, com frequência, a parte do relatório de monitoramento que é lido com mais cuidado e atenção;
- Elas são resultados da análise realizada por especialistas multidisciplinares de mecanismos de monitoramento;
- Elas definem e priorizam as medidas que devem ser tomadas de forma a fortalecer o respeito aos direitos humanos em situações de privação de liberdade;
- Elas devem contribuir de forma construtiva para a resolução dos problemas de um determinado país e fornecer uma base estruturada para o diálogo com autoridades;
- Elas devem formar a base para uma avaliação periódica e seguimento tanto por parte dos grupos de monitoramento como por parte das próprias autoridades.

3. O modelo de recomendações Double-SMART

A qualidade e utilidade de recomendações provenientes de monitoramento podem ser avaliadas de acordo com dez critérios inter-relacionados e que se fortalecem mutuamente.

- ↗ **S**pecific - Específico
- ↗ **M**easurable - Mensurável
- ↗ **A**chievable - Alcançável
- ↗ **R**esults-oriented – Orientado a resultados
- ↗ **T**ime-bound - Prazo determinado
- +
- ↗ **S**olution-suggestive - Sugere soluções
- ↗ **M**indful of prioritisation, sequencing & risks - Consciente da priorização, sequenciamento e riscos
- ↗ **A**rgued - Baseado em argumentação
- ↗ **R**oot-cause responsive - Focado nas causas fundamentais
- ↗ **T**argeted - Direcionado

4. Considerando cada critério

Cada critério é analisado abaixo e seguido por uma lista de questões relevantes e considerações de maneira a oferecer orientação para assegurar seu cumprimento. É esperado que, ao considerar recomendações em consonância com o modelo **Double-SMART**, grupos de monitoramento possam acabar se encontrando em uma situação onde tenham que rever o conteúdo de seus relatórios. Tal comportamento contribui para a coerência do processo de monitoramento em geral. Mesmo que as recomendações não cumpram todos os critérios, maximizar o seu cumprimento irá torná-las consideravelmente mais fortes.

Específica (*Specific*)

Cada recomendação deve abranger apenas um assunto específico. Cada recomendação pode também propor uma ou mais ações específicas, mas cada uma dessas deve ser claramente definida e separada, utilizando-se uma lista de itens. Isto ajudará as autoridades a entenderem e implementarem as recomendações, assim como facilitará as ações de avaliação futuras pelo mecanismo de monitoramento. Dada a sua natureza não-específica, uma afirmação genérica, lembrando às autoridades de sua obrigação de assegurar que as condições de detenção estejam em conformidade com padrões internacionais e de garantir o respeito aos direitos das pessoas privadas de liberdade, poderá ser útil se incluída como um parágrafo introdutório às recomendações.

Check-points:

- ✓ A recomendação se dirige apenas a um problema ou questão específica?
- ✓ Os pontos de ação individuais estão listados de maneira clara na recomendação?
- ✓ Todas as ações propostas são diretamente relacionadas às recomendações?

Mensuráveis (*Measurable*)

No futuro, as autoridades e organizações de monitoramento devem poder avaliar de forma inequívoca se uma recomendação foi ou não implementada, e caso tenha sido implementada, até que ponto. A recomendação deve ser redigida de maneira a facilitar tal avaliação. Desta forma, o relatório que acompanha as recomendações deve delinear a atual gravidade do problema, estabelecendo, sempre que possível, uma base para comparação futura. Deve ser dada especial atenção aos prós e contras de se utilizar indicadores de processo ou de resultado e qualitativos ou quantitativos.

Check-points:

- ✓ O corpo do relatório estabelece com clareza a situação atual observada?
- ✓ O relatório ou recomendação inclui ou indica algum indicador para sua posterior avaliação?
- ✓ Um indicador diferente ou modificado seria mais apropriado para futuras verificações?
- ✓ Até que ponto a evidência demonstrada pelo indicador seria irrefutável?

Alcançável (*Achievable*)

Toda recomendação deve buscar ser viável em termos operacionais. Porém, este critério não contempla a questão da disponibilidade de recursos financeiros. Baseando-se em padrões internacionais, as recomendações devem enfatizar o que pode ser realizado dentro de um critério de razoabilidade. É responsabilidade do Estado encontrar e alocar recursos para tal fim. Medidas alternativas ou adicionais que possam produzir o resultado desejado mais facilmente ou fortalecer os resultados devem ser considerados.

Check-points:

- ✓ A implementação desta recomendação é possível em termos práticos?
- ✓ Existem medidas alternativas ou complementares que poderiam ser recomendadas?
- ✓ Que opções irão enfrentar menos resistência ao abordar o problema?

Orientada para resultados (*Result-oriented*)

A descrição e análise do problema devem estar inseridas no corpo principal do relatório e não na recomendação. As medidas sugeridas na recomendação devem ser projetadas para levar a um resultado concreto ou a um objetivo. Este objetivo pode estar implícito na recomendação ou delineado de forma concreta.

Check-points:

- ✓ A recomendação contém informação ou análise que deveria estar inserida no corpo principal do relatório?
- ✓ A recomendação identifica o objetivo para as medidas futuras e/ou concretas ao invés de apenas descrever o problema e exigir mudanças?

Prazo determinado (*Time-bound*)

Incluir um prazo razoável para sua implementação permite que as autoridades priorizem suas ações, aumenta a pressão para que se tomem medidas, e fortalece a responsabilização. O prazo pode ser expressado em termos de meses ou anos ou ainda de implementação “imediate”. Alternativamente, um modelo de curto, médio, ou longo prazo pode ser empregado desde que haja um entendimento mútuo sobre o que tal implica especificamente em termos numéricos.

Check-points:

- ✓ A recomendação indica até quando a implementação deve ser iniciada ou finalizada?
- ✓ O prazo é curto o suficiente de maneira a criar pressão para gerar mudança mas longo o suficiente para que considere de forma genuína o tempo necessário para sua implementação?

Sugere soluções (*Solution-suggestive*)

Recomendações que simplesmente exijam mudanças ou melhorias irão demandar análises futuras por parte das autoridades antes que uma solução possa ser identificada, ou mesmo implementada. Isto reduz de maneira significativa as possibilidades estratégicas de se alcançar resultados concretos. Um mecanismo de monitoramento multidisciplinar utiliza habilidades profissionais, analíticas, dentre outras, de seus membros para questões específicas relacionadas às condições de detenção e deveriam, sempre que possível, tentar não apenas identificar os problemas mas também propor soluções viáveis. As medidas recomendadas devem ser concretas e concisas e devem incluir os detalhes técnicos relevantes de forma a evitar uma implementação errônea.

Check-points:

- ✓ A análise identificou medidas concretas que podem ajudar a resolver os problemas constatados?
- ✓ Elas foram inseridas na recomendação?
- ✓ É necessário incluir elementos técnicos ou modificar a redação de forma a evitar uma má interpretação ou implementação incorreta?

Consciente da priorização, sequenciamento e riscos (*Mindful of prioritisation, sequencing and risks*)

Mecanismos de monitoramento podem identificar problemas que exijam que medidas sejam tomadas. Como o monitoramento preventivo é um processo contínuo, reservar algumas recomendações como “menos urgentes” pode ser útil para permitir que as autoridades competentes se concentrem naquelas “mais urgentes”. Em segundo lugar, algumas recomendações podem ser elaboradas com maior êxito em relatórios futuros caso outras sejam previamente implementadas. Em terceiro lugar, pessoas que realizam monitoramento devem também analisar os riscos que surgem com a implementação em termos de um possível impacto negativo no que diz respeito aos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade. Consequências negativas imprevisíveis da

implementação irão desacreditar não só a iniciativa de monitoramento preventivo como também as autoridades competentes.

Check-points:

- ✓ Há recomendações no relatório tão essenciais que deveriam figurar no topo da lista?
- ✓ Seria melhor omitir certas recomendações de maneira que as autoridades se concentrem naquelas mais urgentes?
- ✓ A implementação de algumas recomendações é dependente da implementação de outras previamente?
- ✓ A implementação de qualquer medida sugerida poderia ter um impacto negativo no respeito aos direitos humanos?

Baseado em argumentação (*Argued*)

Recomendações devem ser baseadas em evidências objetivas de alta qualidade e análise coletada durante o ciclo de monitoramento e sistematizadas no corpo do relatório. Os padrões legais internacionais e nacionais e as habilidades profissionais (p.ex. médica, psicológica, administração de condições de detenção, assistência social, etc) e melhores práticas que complementem seu conteúdo devem ser claramente definidas e aplicadas. Esta argumentação dá credibilidade e assiste os mecanismos de monitoramento a defenderem suas posições. É importante lembrar que padrões internacionais são padrões mínimos e podem ser excedidos pelas recomendações se o mecanismo de monitoramento considerar tal justificável baseado em melhores práticas de direitos humanos, profissionais ou outros aspectos relevantes.

Check-points:

- ✓ O problema que será abordado pela recomendação está identificado de maneira clara no corpo do relatório?
- ✓ A análise é baseada em evidências objetivas, que possam ser comprovadas, e de qualidade?
- ✓ A análise identifica as justificativas legais, profissionais e melhores práticas relevantes para tal recomendação?
- ✓ A análise leva de maneira lógica e persuasiva à recomendação proposta?

Focado nas causas fundamentais (*Root-cause responsive*)

O monitoramento deveria procurar identificar as causas fundamentais dos problemas ou os sistemas e processos que precisam ser implementados ou modificados de forma a mitigar fatores de risco. Assim, as recomendações devem ser dirigidas a estes aspectos, e não aos sintomas. Tal exige a verificação dos fatos de forma consciente assim como uma re-análise crítica. Quando não for possível identificar as causas fundamentais ou os fatores de mitigação de riscos, deve-se considerar ações incrementais que propiciem a melhoria e análise contínua.

Check-points:

- ✓ O corpo do relatório delinea os sintomas do problema (i.e. a evidência)?
- ✓ A análise identifica as causas?

- ✓ As medidas propostas nas recomendações abordam diretamente as causas ao invés dos sintomas?
- ✓ Caso as causas fundamentais permaneçam sem serem identificadas, poderia se aplicar uma abordagem incremental?

Direcionado (*Targeted*)

O “governo” e “o Estado” não devem ser considerados como entidades monolíticas. Os atores/instituições que podem implementar, na prática e legalmente, a recomendação devem ser identificados corretamente. Isto ajudará o governo a atribuir responsabilidades, reforçar a reponsabilidade legal e facilitar ações de seguimento pelas pessoas que realizam monitoramento e a sociedade em geral. Ao mesmo tempo, porém, as pessoas que realizam monitoramento devem conhecer o protocolo institucional e assegurar que as hierarquias sejam adequadamente observadas tanto nas próprias recomendações como ao apresentar o relatório. Alguns relatórios agrupam as recomendações por setor alvo (p.ex. judiciário, sistema penitenciário, ministério do interior).

Check-points:

- ✓ Que atores específicos na hierarquia organizacional devem estar mais aptos a implementar as recomendações na prática?
- ✓ Há alguma autoridade num nível mais alto da hierarquia que precise dar autorização ou ordens para ação para facilitar a implementação?
- ✓ Que atores competentes e autoridades precisam estar ligados de forma explícita à recomendação de um ponto de vista estratégico?
- ✓ Agrupar as recomendações de acordo com o setor alvo aumentaria ou reduziria seu impacto?

5. Utilizando Double-SMART na prática

Considere as seguintes quatro questões em relação aos três pares de recomendação apresentados abaixo:

1. Que critério Double-SMART não está sendo observado pela primeira versão em cada par?
2. Que critério foi adotado para redigir a segunda versão?
3. Que critérios não foram observados e por que?
4. De que outra maneira a recomendação poderia ser melhorada?

Exemplo 1

- ➔ Dentro de um mês, a Secretaria do Bem Estar Social deve abordar a vulnerabilidade de violações à integridade física de jovens durante transferências e os períodos longos para transportar jovens entre os tribunais e os centros de reabilitação.
- ➔ O Ministro da Justiça, a Secretaria do Bem Estar Social, o Diretor do Sistema Penitenciário e o Chefe de Polícia devem desenvolver dentro do próximo ano uma política estratégica e operacional de transferência de jovens de maneira a assegurar que:
 - Jovens não sejam transportados em veículos junto com adultos;
 - Que ao menos uma oficial mulher esteja sempre presente quando estiveram transferindo jovens mulheres;
 - Que sejam feitos planos adequados quanto à comida, água e necessidades físicas para jornadas maiores de quatro horas;
 - Todos os jovens tenham a oportunidade de serem atendidos por uma enfermeira ou médico ao chegarem ao local de destino;
 - Que todos os documentos relativos à transferência sejam devidamente preenchidos.

Exemplo 2

- ➔ Os numerosos incidentes de uso excessivo de força em lugares de detenção devem ser reduzidos pelas autoridades.
- ➔ Cada Diretor de Prisão deve assegurar que até o final do presente ano todos os incidentes envolvendo o uso de força pelos funcionários sejam registrados em um registro único específico que deve incluir o nome do funcionário registrando o incidente; a hora e data do incidente; o(s) nome(s) da(s) pessoa(s) privadas de liberdade envolvidas; uma descrição detalhada do incidente incluindo as razões pelo uso da força; qualquer objeto utilizado no incidente; e a assinatura do funcionário supervisor que reviu o incidente.

Exemplo 3

- ➔ Reduzir a administração arbitrária de drogas psicoativas em pacientes como medida de coerção.
- ➔ Autoridades hospitalares devem assegurar que, dentro de doze meses, remédios anti-psicóticos sejam administrados de acordo com padrões médicos, éticos, e legais relevantes, incluindo-se:
 - O desenvolvimento de um guia de orientação claro sobre seu uso;
 - Assegurar que apenas pessoas devidamente qualificadas e especificamente designadas possam administrá-los;
 - Implementação de um sistema de revisão regular e multidisciplinar.

6. Conclusão

Recomendações devem procurar propor maneiras concretas para abordar questões de direitos humanos em locais de detenção. Estas também devem estar focadas o máximo possível de forma a não serem contestadas do ponto de vista da pessoa/instituição que irá implementá-las. **Double-SMART** fornece uma base de trabalho apropriada para avaliar de maneira crítica recomendações elaboradas em busca de tais objetivos.

Após haver decidido no formato final para as recomendações, seria válido que o mecanismo de monitoramento considerasse se existe a necessidade de rever sua estratégia para divulgação do relatório e seu acompanhamento. A maneira pela qual um relatório de monitoramento de detenção é divulgado representa o próximo teste significativo no ciclo de monitoramento de detenção.



Associação para a Prevenção da Tortura - APT

Route de Ferney 10 P.O. Box 2267

CH - 1211 Geneva 2

Tel (+41 22) 919 2170 Fax: (+41 22) 919 2180

e-mail: apt@apt.ch Internet: www.apt.ch