

“AVALIAÇÕES DE IMPACTO EM DIREITOS HUMANOS DEVEM FAZER PARTE DAS REFORMAS ECONÔMICAS”

• Entrevista com Juan Pablo Bohoslavsky •

Por Oliver Hudson e Jefferson Nascimento

A relação entre dívida externa, finanças públicas e direitos humanos pode não ser clara logo de cara para muitas pessoas. No entanto, o Conselho de Direitos Humanos (CDH) possui um especialista independente (um dos Procedimentos Especiais do Conselho) para examinar precisamente este assunto. Nesta entrevista exclusiva para a Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos, Juan Pablo Bohoslavsky (Argentina) – Especialista Independente das Nações Unidas sobre os efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais dos Estados sobre o gozo pleno de todos os direitos humanos, particularmente os direitos econômicos, sociais e culturais – explica seu mandato e como as questões dos direitos humanos e das finanças públicas, na realidade, estão intrinsecamente relacionadas.

Em especial, Juan Pablo discorre sobre como as políticas de austeridade - que, embora não sejam novas, estão sendo implementadas pelos governos em um ritmo alarmante em todo o mundo na atualidade – podem ter um efeito devastador sobre os direitos humanos. Ele aponta como uma avaliação de impactos sobre os direitos humanos geralmente não é considerada pelos governos quando estes elaboram reformas econômicas, incluindo medidas de austeridade. Nesse sentido, Juan Pablo está elaborando um conjunto de Princípios Orientadores sobre essa questão e dedicou certo tempo da entrevista para discutir como vem fazendo isso. Em particular, ele relata a importância da participação da sociedade civil nessa questão. Por último, Juan Pablo examina o cancelamento, por parte do

governo brasileiro, de sua tão esperada visita ao Brasil e explica como ainda tem esperanças de estabelecer um diálogo significativo com o País por meio de outros canais.

Mais detalhes sobre Juan Pablo Bohoslavsky podem ser encontrados em sua página oficial (<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/IEDebtIndex.aspx>). Seu endereço no Twitter é @IEfinanceHRs.

• • •

Conectas Direitos Humanos • O título de seu mandato menciona os efeitos da dívida externa, mas a análise de medidas de austeridade é frequentemente associada ao seu trabalho. Você poderia explicar esta relação?

Juan Pablo Bohoslavsky • Eu gostaria de dar duas respostas a esta pergunta. A primeira resposta é formal. O meu trabalho sobre políticas de reforma econômica, das quais fazem parte austeridade, ajuste estrutural e consolidação orçamental, também se baseia em uma solicitação do Conselho de Direitos Humanos para analisar os impactos no gozo de todos os direitos humanos, particularmente os direitos econômicos, sociais e culturais, e elaborar princípios orientadores para sua avaliação.¹

Uma segunda resposta, mais substantiva, é a relação intrínseca entre as questões de dívida e crises financeiras e econômicas. Muitas vezes, as estratégias econômicas e os pacotes de reformas econômicas são “justificados” por suas relações com o déficit e os altos níveis de dívida pública. Dessa forma, discutir se e em que medida a dívida pública deve ser paga significa também discutir como as obrigações financeiras se relacionam com os direitos econômicos e sociais.

Conectas • A adoção de medidas de austeridade econômica ganhou força após a crise financeira global (2007-2008). Às vezes, o desequilíbrio das contas públicas é usado como justificativa para restrições orçamentárias graves e de longo prazo, como ocorreu no Brasil. Como podemos incluir a lógica de direitos humanos neste debate econômico?

JPB • Primeiramente, permitam-me esclarecer que a adoção de medidas de austeridade não é algo inteiramente novo e, com certeza, não ocorreu apenas a partir do século XXI. A partir de uma perspectiva global, poderíamos traçar elementos-chave do ajuste estrutural e da consolidação fiscal em diversas crises do século passado, antes do *crash* de 2007/08, tanto na América Latina quanto na Ásia. Este é um dos pontos que levanto no meu relatório apresentado ao CDH recentemente,² o fato de que, apesar de décadas de experiência dos impactos negativos sobre os direitos humanos gerados por este tipo de reformas em várias partes do mundo, continuamos a ver as mesmas receitas aplicadas, com os mesmos resultados negativos. Essas políticas costumam ignorar o imperativo de

avaliar, a partir de uma perspectiva de direitos humanos, os impactos sobre as pessoas antes que essas políticas e reformas sejam postas em prática.

Já em relação à sua pergunta, a resposta curta é: uma perspectiva de direitos humanos deve fazer parte de todos os debates econômicos e, especialmente, uma avaliação de impacto sobre os direitos humanos deve fazer parte das reformas econômicas. As decisões econômicas nunca são puras e desvinculadas de ideologia. Este exercício (uma avaliação de impacto sobre os direitos humanos) pode ajudar os governos e as instituições financeiras internacionais a cumprir suas obrigações internacionais de direitos humanos ao realizar reformas econômicas, fornecendo um arcabouço e processo específico para avaliar como as saídas políticas propostas e os ajustes orçamentários relacionados se adéquam às obrigações de direitos humanos. Tal exercício contribui para a formulação de políticas baseadas em evidências, pois fornece uma base analítica para prever possíveis impactos nos direitos humanos na escolha entre opções de políticas. Ao mesmo tempo, uma avaliação de impacto sobre os direitos humanos torna os possíveis impactos das escolhas políticas nos direitos humanos mais visíveis e explícitos para uma população mais ampla e seus representantes, e torna as escolhas políticas e suas consequências mais explícitas para os formuladores de políticas. Uma abordagem baseada nos direitos humanos, ao contrário de outras abordagens mais tecnocráticas, fornece orientação normativa aos formuladores de políticas sobre quais escolhas eles devem fazer ou evitar.

As políticas de austeridade são frequentemente justificadas por um diagnóstico excessivamente simplificado ou enganoso que, em especial, culpa os gastos públicos excessivos por crises fiscais sem considerar outros fatores relevantes, como crises externas, fluxos insuficientes de receita, fluxos financeiros ilícitos, desregulamentação financeira, aumento das desigualdades e salários defasados entre famílias de baixa e média renda ou outros problemas devido à globalização. Decisões políticas são frequentemente tomadas sem a suficiente consideração de opções políticas menos prejudiciais e análise confiável de resultados previsíveis. As informações relacionadas a essas decisões geralmente não são acessíveis publicamente de maneira significativa, nem estão sujeitas à massiva participação de grupos da sociedade que podem ser afetados de maneira adversa. Aqueles que geralmente arcam com uma parcela desproporcional do custo dos ajustes são os grupos mais desfavorecidos, que têm voz e poder político marginal, o que torna a sua situação e o impacto nos seus direitos imperceptíveis.

Conectas • Você poderia falar um pouco sobre o seu relatório mais recente, apresentado ao Conselho de Direitos Humanos da ONU em fevereiro de 2018?

JPB • Obrigado por esta pergunta, pois ela me permite explicar o processo que iniciei em 2017 e os diversos estágios³ para o desenvolvimento dos Princípios Orientadores de Avaliação do Impacto sobre os Direitos Humanos das políticas de reforma econômica, que devem ser submetidos ao Conselho de Direitos Humanos até o final do ano.⁴ Considero este como um processo multifacetado e uma oportunidade crucial para que um grupo diversificado de Estados e atores interessados se aprofundem nos impactos

(documentados e testemunhais), nas lições aprendidas, nos aspectos comuns e nas limitações das avaliações de impacto sobre os direitos humanos. Meu objetivo principal com esse processo é melhorar a compreensão dos vínculos entre a economia e os direitos humanos, em tempos de crise ou dificuldade econômica aguda, e fornecer uma ferramenta abrangente e prática para a ação centrada nos direitos humanos.

O relatório ao qual você está se referindo é um estágio crucial e o chamo de “relatório de mapeamento”.⁵ Esse relatório consolida os direitos humanos existentes e outras ferramentas relevantes de avaliação de impacto. Ele destaca que os princípios orientadores visam fornecer orientação e ferramentas eficazes e práticas para diferentes atores para avaliar as políticas de reforma econômica com base nos padrões e princípios internacionais de direitos humanos existentes. Embora essa orientação específica de direitos humanos ainda não tenha sido adequadamente desenvolvida, existem ferramentas, experiências e pesquisas relevantes. O relatório identifica desafios e alguns elementos para avançarmos em direção a uma proteção mais efetiva dos direitos humanos na política econômica.

A parte seguinte deste processo é o meu próximo relatório para a Assembleia Geral sobre o impacto das políticas de reforma econômica sobre os direitos humanos das mulheres (que estará disponível em meados de setembro de 2018).⁶ Esse relatório tem como objetivo analisar as especificidades nas quais as medidas de austeridade, ajuste estrutural, consolidação fiscal e programas gerais de reforma econômica têm um impacto desproporcional na vida das mulheres de todas as idades e o que fazer para enfrentar seus impactos negativos. O relatório tem como objetivo fornecer orientações concretas e críticas para os Princípios Orientadores, a partir de uma perspectiva de direitos humanos das mulheres.

Além disso, o processo irá incluir consultas, reuniões de especialistas e, principalmente, uma versão preliminar dos Princípios Orientadores que será publicada no meu site em agosto de 2018 para comentários e contribuições de quaisquer Estados ou atores do processo.⁷ Encorajo seus leitores, especialmente no Sul Global, a se envolverem nesse processo e me enviarem suas contribuições.

Conectas • Você já mencionou como o uso de avaliações de impacto sobre os direitos humanos para fortalecer as respostas políticas às crises financeiras é discutido em um dos capítulos do relatório. Você pode falar um pouco mais sobre a importância dessas avaliações de impacto e seus principais requisitos?

JPB • Embora os órgãos de direitos humanos das Nações Unidas já tenham destacado os princípios e normas basilares de direitos humanos segundo os quais as políticas de ajuste devem ser revistas (como a proibição de medidas retrógradas que são discriminatórias ou não proporcionais), ainda há uma necessidade clara de desenvolver orientações sobre como conceber e implementar uma avaliação de impacto sobre os direitos humanos na prática. Isso permitiria a mudança dos direitos humanos no papel para os direitos humanos na prática. Os princípios orientadores para avaliar o impacto das políticas de

reforma econômica nos direitos humanos devem auxiliar Estados, instituições financeiras internacionais e outros atores a projetar, implementar e monitorar programas de reforma econômica com o objetivo de garantir a proteção dos direitos humanos.

Os princípios orientadores devem ser aplicáveis a diferentes circunstâncias no contexto de crises financeiras agudas, conjunturas econômicas menos desafiadoras, países em desenvolvimento e economias altamente avançadas, e assegurar também a consideração imediata de várias alternativas políticas, além de medidas de austeridade, em resposta às restrições fiscais.

Eles também devem dar orientação e referências a abordagens analíticas que possam tornar visíveis os possíveis impactos das medidas de reforma e mostrar como o ônus do ajuste é compartilhado entre as diferentes camadas de renda, gênero, idade e diferentes grupos sociais, incluindo os mais marginalizados.

Ademais, os princípios devem conter orientações para a realização de avaliações de impacto cumulativas e baseadas em direitos de várias medidas de reformas que são frequentemente implementadas paralelamente como parte de pacotes de consolidação fiscal, como a tributação e a reforma da despesa pública, para que o impacto total sobre os detentores de direitos e grupos específicos em risco possa ser avaliado.

E precisam considerar a melhor maneira de realizar uma avaliação de impacto sobre os direitos humanos, a fim de garantir que os resultados possam efetivamente orientar as decisões políticas e, ao mesmo tempo, abordar a independência e credibilidade da avaliação realizada.

Conectas • Qual a importância da participação da sociedade civil na elaboração de princípios orientadores para avaliar o impacto das políticas de reforma econômica nos direitos humanos?

JPB • Em todo o meu trabalho como especialista independente, aprendi e valorizei muito a participação, as contribuições e o apoio de organizações e redes da sociedade civil. Isto se aplica nas minhas visitas a países, comunicações, eventos, relatórios temáticos e é especialmente importante para a elaboração e, posteriormente, para o uso e a disseminação dos Princípios Orientadores. Até a presente data [6 de maio de 2018], já recebi contribuições substantivas e valiosas da sociedade civil de todo o mundo no que se refere ao que deve ser incluído nos Princípios Orientadores, que tipo de aspectos fundamentais precisam ser aprimorados e quais fundamentos são necessários neste tipo de ferramenta. Continuo a interagir e incentivar contribuições, críticas, bem como exemplos. E, de modo especial, quero convidar a sociedade civil no Sul Global a se envolver nesse processo.

Conectas • Em 2017, você visitou três países: Tunísia, Panamá e Suíça. Como as observações e o diálogo com a sociedade civil nesses países influenciaram o relatório?

JPB • Durante todas as minhas visitas a países, uma parte da agenda é dedicada a reuniões

e discussões com a sociedade civil. Acredito que todos nós, detentores de mandatos de procedimentos especiais, procuramos garantir isso em nossa prática. No entanto, no tocante ao meu mandato e trabalho, a sociedade civil às vezes não é o tipo de sociedade civil “tradicional” de direitos humanos. Existem várias organizações que trabalham com política econômica, tributação, orçamento, corrupção ou questões similares que não se veem ou não necessariamente enquadram seu trabalho como trabalho de direitos humanos. Parte da minha função e trabalho também é estabelecer conexões dentro da sociedade civil entre essas organizações e a relevância dos padrões, mecanismos e princípios de direitos humanos. Por fim, o uso de fundos públicos e dinheiro público é fundamental para questões de igualdade, redistribuição, prestação de contas e para o uso efetivo do máximo de recursos disponíveis, todos estes princípios centrais de uma perspectiva de direitos humanos.

Da mesma forma, o trabalho de jornalistas investigativos, como aqueles que tornaram públicos os chamados *Panama Papers*, *Paradise Papers*, *Swiss Leaks*, entre outros, frequentemente não é apresentado e considerado como um trabalho de direitos humanos. Para o meu trabalho e para o propósito deste mandato, o trabalho que vem sendo realizado pelas organizações da sociedade civil tem sido muito relevante.

Conectas • Em março de 2018, o governo brasileiro cancelou sua visita oficial ao País, com apenas algumas semanas de antecedência. O cancelamento frustrou as organizações da sociedade civil, que trabalharam duro para mostrar como o congelamento nos gastos públicos aprovado em 2016, concebido para ser aplicado por vinte anos, terá um impacto drástico nos direitos sociais. Qual é sua avaliação do cancelamento da visita e como os critérios incluídos em seu relatório podem ajudar o governo brasileiro a adotar uma abordagem com maior ênfase nos direitos humanos?

JPB • Como se sabe, todos os mandatos de procedimentos especiais, como o meu, têm que realizar duas visitas oficiais por ano, e as datas são acordadas com o governo. No caso do Brasil, as datas de uma visita (março de 2018) foram acordadas com o governo em agosto de 2017.

Embora a visita tenha sido adiada no final de fevereiro, acredito que o governo brasileiro irá propor novas datas, mas ainda não recebi as mesmas. Ainda tenho esperanças de que as novas datas sejam confirmadas nas próximas semanas.

Tendo isso em conta, claro que existem outros mecanismos para interagir construtivamente com os governos na minha capacidade de especialista independente para auxiliar na avaliação e nas recomendações. A promoção de uma abordagem de direitos humanos para lidar com questões financeiras é de interesse da paz mundial, da igualdade e do crescimento inclusivo. Então estou pronto para contribuir para o País em todas as formas possíveis.

• • •

*Entrevista conduzida por Oliver Hudson e Jefferson Nascimento
em 6 de maio de 2018.*

NOTAS

- 1 • “Resolution 34/03,” Conselho de Direitos Humanos, A/HRC/34/L.3, 16 de março de 2017, acesso em 6 de junho de 2018, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session34/Pages/ResDecStat.aspx>; “Resolution 37/11,” Conselho de Direitos Humanos, A/HRC/37/L.22, 16 de março de 2017, acesso em 6 de junho de 2018, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session37/Pages/ResDecStat.aspx>.
- 2 • “A/HRC/37/54,” Conselho de Direitos Humanos, 20 de dezembro de 2017, acesso em 6 de junho de 2018, http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/37/54.
- 3 • Outros estágios incluem o relatório sobre direitos trabalhistas e austeridade “A/HRC/34/57,” Conselho de Direitos Humanos, 27 de dezembro de 2016, acesso em 6 de junho de 2018, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/AnnualReports.aspx>), e o próximo relatório para a Assembleia Geral sobre o impacto das políticas de reforma econômica sobre os direitos humanos das mulheres.
- 4 • “Guiding Principles for Human Rights Impact

- Assessments for Economic Reform Policies,” OHCHR, 2017, acesso em 6 de junho de 2018, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/DebtAndImpactAssessments.aspx>.
- 5 • “A/HRC/37/54,” Conselho de Direitos Humanos, 20 de dezembro de 2017, acesso em 6 de junho de 2018, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/37/54.
- 6 • Para obter mais informações e contribuições recebidas até o momento, consulte: “The Impact of Economic Reform Policies on Women’s Human Rights,” OHCHR, 2018, acesso em 6 de junho de 2018, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/ImpactEconomicReformPoliciesWomen.aspx>.
- 7 • O esboço dos Princípios Orientadores será publicado em: “Independent Expert on The Effects of Foreign Debt and Other Related International Financial Obligations of States on The Full Enjoyment of All Human Rights, Particularly Economic, Social and Cultural Rights,” OHCHR, 2018, acesso em 6 de junho de 2018, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/IEDebtIndex.aspx>.



“Este artigo é publicado sob a licença de Creative Commons Noncommercial Attribution-NoDerivatives 4.0 International License”