

COMO TORNAR AS REFORMAS ECONÓMICAS CONSISTENTES COMAS OBRIGAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS

Princípios Orientadores sobre Estudos de Impacto
em Direitos Humanos de Reformas Económicas



UNITED NATIONS
HUMAN RIGHTS
SPECIAL PROCEDURES

SPECIAL RAPPORTEURS, INDEPENDENT EXPERTS & WORKING GROUPS

Introdução

Esta brochura fornece aos governos, instituições nacionais de direitos humanos, cidadãos, organizações não-governamentais, meios de comunicação e grupos da sociedade civil que trabalham com estudantes, jovens e outros grupos em situação de vulnerabilidade, uma introdução fácil de usar dos Princípios Orientadores para Estudo de Impacto em Direitos Humanos de Reformas Económicas ([A/HRC/40/57](https://undocs.org/en/A/HRC/40/57)) (Princípios Orientadores).

O Especialista Independente das Nações Unidas sobre os efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais dos Estados no pleno gozo dos direitos humanos, particularmente os direitos económicos, sociais e culturais (Especialista Independente), Juan Pablo Bohoslavsky, desenvolveu os Princípios Orientadores para ajudar os governos a entender como usar os estudos de impacto em direitos humanos (EIDHs) para promover políticas de reforma económica compatíveis com os direitos humanos. Estes podem também ser usados por entidades não estatais para avaliar o quão bem as reformas económicas do seu governo estão de acordo com as suas obrigações de direitos humanos e como podem auxiliar os seus governos a desenvolver e implementar reformas económicas consistentes em direitos humanos.



Em março de 2019, o Conselho de Direitos Humanos adotou a [resolução 40/8](https://undocs.org/en/A/HRC/40/8), tomando nota com apreço dos Princípios Orientadores e encorajando Estados, organismos das Nações Unidas, agências especializadas, fundos e programas e outras organizações intergovernamentais a considerá-los no desenvolvimento e na implementação de reformas políticas económicas. Também encorajou organizações internacionais, instituições nacionais de direitos humanos e entidades não-governamentais a dar a devida consideração aos Princípios Orientadores no seu trabalho.¹

¹ <https://undocs.org/en/A/HRC/40/57>.



© Ewelina / Adobe Stock

Contexto

O objetivo final das reformas económicas é mudar a estrutura e o funcionamento de uma economia. Elas têm o potencial de influenciar tanto a quantidade de recursos disponíveis para o país em reforma quanto a situação dos direitos humanos da população.

Por exemplo, um governo que enfrenta uma crise da dívida, agindo por iniciativa própria ou sob pressão dos seus credores, pode cortar o seu orçamento, implementar reformas tributárias ou privatizar algumas das suas empresas estatais a fim de gerar os fundos de que precisa para pagar os seus credores. Os governos que operam em circunstâncias menos urgentes podem procurar tornar as suas economias mais sustentáveis e inclusivas incentivando bancos a emprestar mais a pequenas empresas e a não financiar projetos de carvão. Eles também podem alterar

os regulamentos aplicáveis a setores específicos da economia para torná-los mais competitivos e mais abertos a novos participantes.

Cada uma dessas reformas pode ajudar a melhorar as situações económicas de algumas pessoas e a sua capacidade de participar na vida social e política da sua sociedade. Pode também fazer com que algumas pessoas tenham acesso reduzido a emprego, educação, saúde, assistência social e menos tempo e capacidade de participar da vida social e política.

2016 – 2017

119 países
cortaram os seus orçamentos
levando a uma
redução média do PIB de 2.4%
afetando em média
48.5% da população.

2016 – 2017

(èÁfrica subsaariana)

29 países
cortaram os seus orçamentos
levando a uma
redução média do PIB de 3.0%
e afetando em média
58.2% da população.

2018

2 bilhões de pessoas
(30% da população global)
foram afetados adversamente pelo corte na
despesa pública. As projeções indicam que a
austeridade pode afetar aproximadamente
5,8 bilhões de pessoas até 2021 —
cerca de 75% da população global.

2018 – 2019

86 países
estavam a considerar reformar as pensões
o que resultaria nos indivíduos terem de
fazer **contribuições maiores,**
no aumento da idade do início das pensões
ou em obterem
pensões reduzidas.

Reformas na Saúde

33 países estavam a considerar reformas na saúde que resultariam
em pagamentos mais altos pelos indivíduos. Prevê-se que mais países serão forçados no futuro a
reduzir a despesa pública. é possível,
dependendo dos desenvolvimentos económicos nos próximos dois anos,
que até 2021, **93 países em desenvolvimento** and **37 países desenvolvidos**
poderão ser forçados a **reduzir a despesa pública.**

Fonte: I. Ortiz and M. Cummins, "Austerity: The New Normal – A Renewed Washington Consensus 2010-24"
Working Paper October 2019 (Initiative for Policy Dialogue)



Visão Geral dos Princípios Orientadores

Os Princípios Orientadores consistem em 22 princípios divididos nas cinco categorias que se seguem:



1

PRINCÍPIOS 1 a 4

Obrigações dos governos nacionais e subnacionais em relação às políticas económicas e aos direitos humanos

PRINCÍPIO 1

Os Princípios Orientadores fornecem orientações para a formulação de políticas económicas, em conformidade com as obrigações internacionais de direitos humanos para respeitar, proteger e cumprir todos os direitos humanos.

PRINCÍPIO 2

Os governos têm a obrigação de respeitar, proteger e cumprir todos os direitos humanos em todos os momentos nas suas políticas fiscais e de reforma económica.

PRINCÍPIO 3

O ônus da prova é do governo e de seus parceiros económicos para demonstrar que as medidas de reforma económica propostas ajudarão a concretizar e não a prejudicar os direitos humanos da população do estado

PRINCÍPIO 4

Estas obrigações são aplicáveis sempre que as políticas de reforma económica possam ter um impacto adverso nos direitos humanos. Aplicam-se a todos os níveis de governo num Estado específico, incluindo aos governos locais.



2

PRINCÍPIOS 5 a 10 **Normas de direitos humanos aplicáveis**

PRINCÍPIOS 5 – 6

Os Estados e seus credores devem ser guiados por todas as normas de direitos humanos aplicáveis relacionadas a direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais. Além disso, devem estar cientes do fato de que todos estes direitos são indivisíveis e interdependentes

PRINCÍPIO 7

Todos os direitos humanos podem ser afetados adversamente por reformas econômicas e os governos devem tomar medidas para garantir que todos estes direitos sejam sempre respeitados e protegidos e que façam esforços para cumpri-los. Além disso, os Estados têm a obrigação de garantir que as suas reformas econômicas não discriminem nenhuma parte da população.

PRINCÍPIO 8

As reformas econômicas devem evitar qualquer tipo de discriminação baseada em gênero, promover a igualdade transformadora de gênero e os EIDHs devem sempre incluir uma análise abrangente de gênero.

PRINCÍPIO 9

Os Estados devem elaborar as suas políticas de reforma econômica de forma a reservar o máximo de recursos disponíveis para o exercício progressivo dos direitos humanos e que não resultem num inadmissível retrocesso na execução dos mesmos.

PRINCÍPIO 10

O retrocesso deve ser evitado mesmo em condições econômicas extremas. Medidas que resultariam numa deterioração dos direitos econômicos, sociais e culturais somente são permitidas se atenderem a determinados critérios. Tais medidas devem ser temporárias, legítimas, no sentido de que são projetadas para contribuir para o pleno exercício dos direitos humanos, razoáveis, necessárias, proporcionais, não discriminatórias, protetivas do conteúdo básico mínimo dos direitos econômicos, sociais e culturais, e projetadas e adotadas de acordo com os requisitos de transparência, participação e responsabilidade.



3

PRINCÍPIOS 11 a 12 Articulação de políticas

PRINCÍPIO 11

Os Estados devem garantir que todos os departamentos e agências governamentais relevantes levem em consideração as obrigações de direitos humanos do Estado no desenvolvimento e implementação de reformas económicas e que, com o tempo, todos estes esforços sejam bem coordenados. Em outras palavras, deve haver coerência entre os aspetos económico, fiscal, monetário, social, ambiental e financeiro das reformas económicas e quaisquer outras políticas ou ações governamentais relevantes para a eficácia das reformas.

PRINCÍPIO 12

O Estado deve garantir que as suas estratégias e análises da sustentabilidade da dívida incorporem HRIAs e os problemas que surgem a partir dos mesmos.

“deve haver coerência entre os aspetos económico, fiscal, monetário, social, ambiental e financeiro das reformas económicas e quaisquer outras políticas ou ações governamentais relevantes para a eficácia das reformas”



4

PRINCÍPIOS 13 a 16

Outras obrigações dos Estados, das instituições financeiras internacionais e de entidades privadas

PRINCÍPIO 13

Todos os Estados têm a obrigação de cooperar, inclusive prestando assistência, na promoção da plena realização dos direitos humanos para todos os seres humanos.

PRINCÍPIO 14

Entidades não estatais, como instituições financeiras, têm a responsabilidade de contribuir para estes esforços. Os Princípios Orientadores especificam que outros Estados e entidades não estatais devem abster-se de exercer influência indevida sobre o Estado que está a realizar as reformas. Devem respeitar a necessidade de cada Estado em ter um espaço político para lidar com seus desafios económicos de maneira consistente com as suas obrigações perante os direitos humanos.

PRINCÍPIOS 15 – 16

Os doadores e credores do Estado, oficiais e privados, não devem vincular condições ao seu financiamento que possam prejudicar a capacidade do Estado de respeitar, proteger e cumprir as suas obrigações perante os direitos humanos.

Os doadores e credores do Estado, oficiais e privados, devem avaliar os impactos nos direitos humanos dos termos e condições das suas transações propostas ao Estado em reforma e de qualquer conselho que possam fornecer ao mesmo.



5

PRINCÍPIOS 17 a 22

Estudos de Impacto em Direitos Humanos (EIDHs)

PRINCÍPIO 17

Os Estados devem realizar EIDHs durante os períodos de crise económica e em períodos mais normais.

PRINCÍPIO 18

O objetivo destes EIDHs deve ser avaliar os impactos a curto, médio e longo prazo nos direitos humanos das políticas propostas. Para tal, os Estados devem realizar EIDHs antes de adotar uma política para que possam avaliar os seus possíveis impactos.

Os Estados devem monitorizar a implementação das políticas para que possam identificar e, quando apropriado, responder aos seus impactos reais.

PRINCÍPIOS 19 – 20

O processo de execução de EIDHs deve obedecer aos princípios de participação, acesso a informação e responsabilidade. É vital permitir e ir em busca do diálogo nacional o mais amplo possível, com a participação efetiva, oportuna e significativa de todos, incluindo grupos marginalizados e aqueles particularmente em risco. A participação genuína só será possível se informações abrangentes e acessíveis sobre todos os aspetos das finanças públicas forem fornecidas em tempo útil.

PRINCÍPIO 21

O acesso à justiça e o direito a um remédio eficaz também devem ser garantidos.

PRINCÍPIO 22

Os EIDHs devem ser de responsabilidade da instituição melhor qualificada para produzir EIDHs independentes e credíveis, que estejam em conformidade com os padrões aplicáveis naquele país e que sejam sensíveis às considerações de género.

Estudos de Impacto em Direitos Humanos em Ação

Seguem-se alguns exemplos de EIDHs conduzidos em ligação com as políticas de reforma económica. Em alguns casos, foram conduzidos pelos Estados e noutros por entidades não estatais, incluindo organizações regionais, instituições nacionais de direitos humanos e organizações da sociedade civil:



A **Comissão Europeia** realiza avaliações de impacto para informar suas políticas comerciais. Por exemplo, realizou essas avaliações em relação à negociação do Acordo de Livre Comércio União Europeia - Nova Zelândia. 2 A Comissão desenvolveu orientações para a realização dessas avaliações de impacto. Desenvolveu diretrizes adicionais para auxiliar na análise dos possíveis impactos das iniciativas de política comercial sobre direitos humanos na UE e nos países parceiros.³



O **Canadá** e a **Colômbia** realizaram avaliações dos direitos humanos durante a implementação do seu acordo de livre comércio, em conformidade com o Acordo Referente aos Relatórios Anuais sobre Direitos Humanos e Livre Comércio entre o Canadá e a República da Colômbia, em 2011.⁴



A Comissão Nacional de Direitos Humanos da **Tailândia** realizou uma avaliação ex ante dos impactos nos direitos humanos do acordo comercial Tailândia-EUA e publicou um projeto de relatório sobre o assunto em 2006.⁵



A **Comissão Económica das Nações Unidas para a África**, a Fundação Friedrich Ebert Stiftung e o Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos encomendaram conjuntamente uma avaliação ex ante dos impactos dos direitos humanos na Área de Livre Comércio Continental de África (CFTA).⁶



Em 2017, a **Comissão para a Igualdade e Direitos Humanos da Grã-Bretanha** encomendou uma avaliação de impacto cumulativa dos impactos distributivos das decisões tributárias e de gastos em pessoas que compartilham diferentes características protegidas.⁷



O **governo da Escócia** realiza uma avaliação anual do impacto do seu orçamento na igualdade.⁸



© Goumbik / Adobe Stock



O Sistema de Avaliação de Impacto Económico e Social da **África do Sul** avalia o impacto socioeconómico de iniciativas, legislação e regulamentos políticos antes de serem submetidos ao Gabinete para promulgação, a fim de minimizar e mitigar as consequências adversas dessas iniciativas.⁹ Essas avaliações incluem alguns elementos dos EIDHs, pois prestam atenção especial aos possíveis impactos em grupos sociais específicos.



A **União Europeia** realizou em 2015 uma avaliação de impacto social do terceiro programa de reforma económica da Grécia.¹⁰



O **Centro para os Direitos Económicos e Sociais** desenvolveu uma metodologia para avaliar os impactos dos direitos humanos nas políticas de consolidação fiscal e conduziu análises dos impactos das medidas de austeridade em países como Brasil, África do Sul e Espanha, em parceria com organizações nacionais, organizações da sociedade civis.¹¹

2 Avaliação do Impacto da Sustentabilidade do Comércio em apoio às negociações do FTA entre a União Europeia e a Nova Zelândia no Projeto de Relatório Inicial de 13 de março de 2019, disponível em: http://trade-sia-new-zealand.eu/images/reports/EU-NZ_SIA_Draft_Inception_Report.pdf.

Exemplos adicionais dessas avaliações de impacto estão disponíveis em: https://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/policy-evaluation/impact-assessments/#_IAs.

3 Essas orientações estão disponíveis em: https://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/policy-evaluation/impact-assessments/#_methodology

4 https://www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/report_hria-seminar_2010.pdf.

5 https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Globalization/TheCFTA_A_HR_ImpactAssessment.pdf.

6 <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/WomenAusterity/EqualityHumanRightscommission%20GreatBritain.pdf>.

7 <http://www.scottishhumanrights.com/economic-social-cultural-rights/impact-assessment/>.

8 Uma visão do SEIAS está disponível em: <https://www.dpme.gov.za/keyfocusareas/Socio%20Economic%20Impact%20Assessment%20System/Pages/default.aspx>.

9 Documento da Comissão Europeia SWD(2015) 162 final.

10 Centro para os Direitos Económicos e Sociais, "Avaliando a Austeridade: Monitorizando os Impactos dos Direitos Humanos na Consolidação Fiscal" (CESR, 2018), disponível em:

<http://www.cesr.org/assessing-austerity-monitoring-human-rights-impacts-fiscal-consolidation>.

Ver também CESR, "Brazil: Human Rights in Times of Austerity", "South Africa: Austerity in the Midst of Inequality Threatens Human Rights" e "Spain: Visualizing Rights".

11 O relatório anual mais recente é o de 2018, o qual se encontra disponível em:

https://www.canadainternational.gc.ca/colombia-colombie/bilateral_relations_bilaterales/rep-hrft-co_2018-dple-rapp.aspx?lang=eng.

Avançando

Certas questões
a serem resolvidas
ao usar os
EIDHs para as
reformas
económicas



1

Os EIDHs devem ser avaliações independentes ou devem ser incorporados em estudos mais amplos de impacto ambiental e social?

Existem argumentos que podem ser feitos para ambas as opções. O argumento para os EIDHs independentes é que, embora existam sobreposições entre estudos de impacto social e EIDHs, estes são suficientemente diferentes no foco, pelo que merecem tratamento diferenciado. As avaliações de impacto social concentram-se na determinação de quais são os impactos reais ou esperados da política proposta em várias dimensões sociais, em comparação com a situação atual da linha de base e quais *trade-offs* precisam ser feitos para mitigar ou evitar esses impactos. Os EIDHs estão preocupados com a forma como a política proposta está em conformidade com a obrigação legal internacional do Estado de respeitar, proteger e cumprir os direitos humanos dos seus cidadãos. Essas diferenças de foco são suficientemente significativas para justificar estudos separados. Os argumentos a favor da incorporação dos EIDHs em avaliações sociais mais amplas são amplamente pragmáticos e estão relacionados aos custos e à duplicação de habilidades e recursos necessários para conduzir ambas as avaliações.

2

Serão os EIDHs necessários se o Estado ou as organizações internacionais às quais pertence realizar auditorias de direitos humanos?

Os Estados são obrigados a realizar auditorias de direitos humanos das implicações das suas políticas como parte das suas contribuições para as revisões periódicas universais conduzidas pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU. Também podem fazê-lo em conexão com seus relatórios a órgãos de direitos humanos da ONU, como o Comitê de Direitos Sociais e Culturais Económicos. Uma auditoria de direitos humanos, no entanto, é retrospectiva, no sentido de que é focada na identificação de questões em que o Estado não está a cumprir todos os padrões aplicáveis de direitos humanos, para que medidas corretivas possam ser tomadas. O EIDH é prospectivo. Preocupa-se principalmente em identificar os possíveis impactos adversos aos direitos humanos

relacionados a uma determinada iniciativa política, para que o Estado possa tomar medidas para evitá-los.

3

Os EIDHs devem se concentrar apenas em evitar impactos negativos nos direitos humanos ou devem também procurar maximizar impactos positivos nos direitos humanos?

Não tomar medidas para lidar com quaisquer impactos negativos previsíveis dos direitos humanos seria incompatível com a obrigação do Estado de respeitar e proteger o direitos humanos. Consequentemente, o objetivo principal de qualquer EIDH deve ser identificar todos os impactos negativos nos direitos humanos. No entanto, os Estados também têm uma obrigação positiva de cumprir os direitos humanos da população. Para além disso, de acordo com o Artigo 2 do Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais, os Estados devem alocar o máximo de recursos disponíveis que visem a assegurar, progressivamente, o pleno exercício dos direitos económicos, sociais e culturais dos seus cidadãos. Consequentemente, o Estado, ao conduzir a EIDH, também tem a obrigação de identificar todos os impactos positivos nos direitos humanos e garantir que esteja maximizando os benefícios positivos desses impactos.

4

Quem deve conduzir a EIDH?

Os princípios orientadores são flexíveis o suficiente para serem ajustados às necessidades específicas dos departamentos governamentais, governos subnacionais, órgãos consultivos, comitês parlamentares, instituições nacionais de direitos humanos, tribunais, instituições financeiras internacionais, credores privados, mecanismos internacionais de direitos humanos, instituições académicas ou organizações da sociedade civil. Por outras palavras, de acordo com os critérios estabelecidos pelos Princípios Orientadores, uma ampla gama de partes interessadas poderia realizar uma EIDH.



© Peshkova /Adobe Stock

Informações Adicionais

O processo de desenvolvimento dos Princípios Orientadores começou em 2017 e combinou os principais componentes, incluindo relatórios temáticos de relevância. Um primeiro passo foi realizar um relatório de mapeamento, com o objetivo de consolidar os direitos humanos existentes e outras ferramentas relevantes de avaliação de impacto ([A/HRC/37/54](#)). Este relatório foi informado por um pedido de contribuições. Os blocos de construção adicionais incluíram: o relatório do Especialista Independente sobre o impacto das políticas de reforma económica nos direitos humanos das mulheres ([A/HRC/179/73](#)), também informado por um pedido de contribuições e apresentado à Assembleia Geral das Nações Unidas em outubro de 2018 e; o seu relatório sobre direitos trabalhistas no contexto de reformas económicas e medidas de austeridade ([A/HRC/34/57](#)), apresentado ao Conselho de Direitos Humanos em março de 2017.

Agradecimentos

Esta brochura foi escrita e produzida pelo Prof. Daniel Bradlow no Centre for Human Rights da Faculdade de Direito da Universidade de Pretória. Tendo sido auxiliado pela Sra. Tizi Merafe. Este livreto foi possível com um financiamento generoso da Open Society Initiative for Southern Africa.



UNITED NATIONS
HUMAN RIGHTS
SPECIAL PROCEDURES

SPECIAL RAPPORTEURS, INDEPENDENT EXPERTS & WORKING GROUPS



OSISA

Open Society Initiative
for Southern Africa



**Centre for
Human Rights**

UNIVERSITY OF PRETORIA

© 2020

Impresso na República da África do Sul
Publicado pelo Center for Human Rights,
Faculdade de Direito, Universidade de Pretória, África do Sul
www.chr.up.ac.za