

## *Princípios orientadores para avaliações do impacto das reformas econômicas nos direitos humanos*

ABRIL DE 2019

Relatório apresentado por Juan Pablo Bohoslavsky, Perito Independente sobre os efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais correlatas dos Estados no pleno gozo de direitos humanos, sobretudo nos direitos econômicos, sociais e culturais.

28 de fevereiro de 2019, na 40ª sessão do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. Tradução não oficial do original em inglês (A/HRC/40/57).

■ Em seu relatório, o Perito Independente sobre os efeitos da dívida externa e de outras obrigações financeiras internacionais correlatas dos Estados sobre o pleno gozo dos direitos humanos, sobretudo sobre os direitos econômicos, sociais e culturais, apresenta princípios orientadores para avaliação do impacto das reformas econômicas nos direitos humanos, que estabelecem padrões e normas de direitos humanos aplicáveis aos Estados, às instituições financeiras internacionais e aos credores ao desenharem, formularem ou proporem reformas econômicas. Baseados nas obrigações e responsabilidades existentes dos Estados e de outros atores para com os direitos humanos, os princípios orientadores sublinham a importância de sistematicamente avaliar o impacto de reformas econômicas no gozo de direitos humanos, antes que sejam tomadas decisões no sentido de implantar tais reformas, bem como durante e após sua implantação. A formulação de políticas econômicas deve estar ancorada em e guiada por normas substantivas e procedimentais de direitos humanos; nesse sentido, as avaliações de impacto em direitos humanos são cruciais ao permitirem que os Estados e outros atores possam assegurar que as reformas econômicas impulsionem, em vez de prejudicarem, o gozo de direitos humanos por todas as pessoas.



## Nota do Autor

Esta publicação reproduz na íntegra o relatório (A/HRC/40/57), de 19 de dezembro de 2018, que o autor submeteu ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU). A tradução para o português não é oficial e foi feita graças ao apoio da FES Brasil. O relatório está disponível on-line em todas as línguas de trabalho da ONU em [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/40/57](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/40/57)

Em 19 de março de 2019, o Conselho de Direitos Humanos resolveu (Res. 40/8) por maioria “2. Toma [r] nota com agrado dos princípios orientadores para a avaliação dos efeitos das reformas econômicas sobre direitos humanos, que são refletidos no relatório final do perito e foram desenvolvidos em consulta com os Estados e outras partes interessadas; 3. Incentiva governos, organismos, agências especializadas, fundos e programas das Nações Unidas e outros organismos intergovernamentais a considerar os princípios orientadores quando da formulação e implementação de políticas e organizações de reforma econômica, e encoraja as instituições nacionais de direitos humanos, as organizações não-governamentais e o setor privado a dar a devida consideração aos princípios norteadores de seu trabalho.” A resolução está disponível em [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/40/L.13](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/40/L.13)

O autor agradece a todos os Estados, instituições financeiras internacionais, instituições nacionais de direitos humanos, organizações da sociedade civil e acadêmicas/os que enviaram contribuições para a elaboração do relatório e participaram nas consultas. Estas contribuições estão disponíveis em <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/DebtAndImpactassessments.aspx>

Ele também agradece à Fundação Friedrich Ebert por seu apoio contínuo ao mandato e, em particular, por ajudar a divulgar os Princípios Orientadores no Brasil por meio desta publicação. Para mais informações e notícias sobre o trabalho realizado sob o mandato pode ser encontrada @IEfinanceHRs e <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/IEDebtIndex.aspx>

**Juan Pablo Bohoslavsky.** Perito Independente sobre Dívida e Direitos Humanos da ONU.

## Sumário

---

<b>Preâmbulo</b> .....	<b>4</b>
<b>I. Escopo e finalidade</b> .....	<b>5</b>
<i>Princípio 1 – Escopo e finalidade dos princípios orientadores</i> .....	<b>5</b>
<b>II. Obrigações dos Estados</b> .....	<b>6</b>
<i>Princípio 2 – Obrigações dos Estados em matéria de políticas econômicas e direitos humanos</i> .....	<b>6</b>
<i>Princípio 3 – Ônus da prova e obrigação de conduzir avaliações de impacto em direitos humanos</i> .....	<b>7</b>
<i>Princípio 4 – Obrigações dos governos locais e subnacionais</i> .....	<b>7</b>
<b>III. Normas aplicáveis aos direitos humanos</b> .....	<b>8</b>
<i>Princípio 5 – Normas de direitos humanos e legislação pertinente</i> .....	<b>8</b>
<i>Princípio 6 – Indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos</i> .....	<b>8</b>
<i>Princípio 7 – Igualdade e combate à discriminação múltipla e interseccional</i> .....	<b>9</b>
<i>Princípio 8 – Não discriminação baseada em gênero e igualdade de gênero substantiva</i> .....	<b>10</b>
<i>Princípio 9 – Desenvolvimento progressivo e máximo de recursos disponíveis</i> .....	<b>11</b>
<i>Princípio 10 – Proibição de retrocesso</i> .....	<b>12</b>
<b>IV. Articulação de políticas</b> .....	<b>12</b>
<i>Princípio 11 – Coerência das políticas</i> .....	<b>12</b>
<i>Princípio 12 – Sustentabilidade da dívida, redução da dívida e reestruturação</i> .....	<b>15</b>
<b>V. Outras obrigações dos Estados, instituições financeiras internacionais e atores privados</b> .....	<b>14</b>
<i>Princípio 13 – Assistência e cooperação internacional</i> .....	<b>14</b>
<i>Princípio 14 – Influência externa e espaço normativo</i> .....	<b>17</b>
<i>Princípio 15 – Obrigações de doadores e credores públicos</i> .....	<b>18</b>
<i>Princípio 16 – Obrigações dos credores privados</i> .....	<b>19</b>
<b>VI. Avaliações de impacto nos direitos humanos</b> .....	<b>19</b>
<i>Princípio 17 – Base e finalidades da avaliação de impacto em direitos humanos</i> .....	<b>19</b>
<i>Princípio 18 – Avaliações ex ante e ex post</i> .....	<b>21</b>
<i>Princípio 19 – Participação</i> .....	<b>23</b>
<i>Princípio 20 – Acesso à informação e transparência</i> .....	<b>24</b>
<i>Princípio 21 – Acesso à justiça, prestação de contas e remédios</i> .....	<b>25</b>
<i>Princípio 22 – Quem deve conduzir a avaliação</i> .....	<b>26</b>



## Preâmbulo

1. Em suas resoluções 34/03 e 37/11, o Conselho de Direitos Humanos solicitou ao Perito Independente, Juan Pablo Bohoslavsky, relativamente aos efeitos da dívida externa e de outras obrigações financeiras internacionais correlatas dos Estados no pleno gozo de todos os direitos humanos, sobretudo os direitos econômicos, sociais e culturais, para que desenvolvesse princípios orientadores para a avaliação do impacto de políticas de reformas econômicas nos direitos humanos, em consulta com os Estados e todas as demais partes interessadas relevantes, para serem submetidos ao Conselho por ocasião de sua quadragésima sessão. Os presentes princípios orientadores são a síntese de mais de dois anos de pesquisa e trabalho coletivo e participativo centrado nos impactos de reformas econômicas nos direitos humanos de milhões de pessoas ao redor do globo e nas lições aprendidas ao longo de décadas.<sup>1</sup>

2. As obrigações perante o direito internacional dos direitos humanos devem guiar todos os esforços de formulação e implantação de políticas econômicas. A economia deve servir às pessoas, e não o oposto.

3. Embora as políticas de reformas econômicas que possam afetar negativamente os direitos humanos sejam mais comuns no contexto de respostas a crises econômicas e financeiras, essas reformas também foram observadas em tempos econômicos menos desafiadores. É por essa razão que é crucial conhecer até que ponto os direitos humanos estão sendo efetivamente protegidos e respeitados, seja em

tempos de crise econômica, seja em outras circunstâncias.

4. Nem todas as políticas de reformas econômicas em resposta a crises econômicas são intrinsecamente contra os direitos humanos, e reformas econômicas formuladas tendo por base o cuidado com os direitos humanos podem contribuir para a melhoria destes últimos. Com efeito, responder a crises econômicas requer, muitas vezes, ações por parte do Governo que são ditadas pela urgência de proteger recursos e ativos que, no longo prazo, servirão para proteger e cumprir os direitos humanos. Acima de tudo, os Governos devem garantir que medidas adotadas sirvam para buscar recuperação econômica que beneficie a sociedade como um todo, e não apenas uma pequena parcela.

5. O exercício de direitos humanos é muitas vezes afetado por escassez de recursos; assim, políticas de reformas econômicas que afetem a disponibilidade de recursos podem afetar negativa e profundamente todos os direitos humanos. Uma vez que os direitos humanos são indivisíveis e interdependentes, o direito internacional dos direitos humanos precisa dar uma resposta coerente e exaustiva a essas políticas de reformas econômicas.

6. As obrigações contratuais não ocorrem no vácuo. Tanto os relacionamentos entre Estados credores e tomadores quanto o relacionamento entre os Estados e suas populações situam-se sob o marco definido pelo direito internacional dos direitos humanos.<sup>2</sup> A avaliação de impacto nos direitos humanos é um processo estruturado para identificação, compreensão, avaliação e enfrentamento de efeitos adversos potenciais ou reais de políticas de reformas econômicas e serve para ga-

1. Para mais informações e detalhes acerca dessas reuniões e atividades, ver [www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/DebtAndImpactAssessments.aspx](http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/IEDebt/Pages/DebtAndImpactAssessments.aspx). O Perito Independente deseja expressar seu agradecimento por todas as contribuições a esse processo.

2. Ver A/70/275.



rantir que tais políticas estejam em consonância com o direito internacional dos direitos humanos. Por ensejarem ampla participação, transparência e prestação de contas, as avaliações de impactos em direitos humanos também auxiliam a democratizar a mobilização por recursos e as políticas de gastos.

7. Mais especificamente, a avaliação de impacto em direitos humanos pode, por um lado, dar suporte a Governos, instituições financeiras internacionais e credores privados ao fornecer um arcabouço claro e específico e um processo para avaliar se certas políticas de reforma econômica se coadunam com o direito internacional dos direitos humanos. Por outro lado, a avaliação de impacto em direitos humanos é um procedimento de revisão e prestação de contas essencial ao desenho, monitoramento e à implantação de políticas de reforma econômica. Ela contribui para a formulação de políticas transparentes e baseadas em evidências, na medida em que fornece uma base analítica para avaliar potenciais impactos nos direitos humanos quando da opção por uma dada política de reforma econômica. A utilização de avaliações de impacto nos direitos humanos ajuda a identificar as mudanças institucionais necessárias para evitar impactos adversos de reformas econômicas nos direitos humanos no curto e longo prazo. É por essa razão que os Estados devem fortalecer sua capacidade de conduzir tais avaliações.

8. Os presentes princípios orientadores visam a identificar e sistematizar as obrigações existentes em matéria de direitos humanos, bem como a fornecer comentários sobre suas implicações. Eles oferecem, portanto, orientações aos Estados e a outras partes interessadas para garantir que essas obrigações sejam respeitadas e cumpridas. Os princípios orientadores têm por base todos os instrumentos

internacionais fundamentais dos direitos humanos, em particular o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência; e a interpretação autorizada dos mecanismos de monitoramento de tratados, bem como, onde relevante, a contribuição de autoridades com mandatos de procedimentos especiais. Esses princípios complementam e se baseiam em relevantes compromissos de desenvolvimento, em particular a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Nada nos princípios deve ser entendido como limitador ou prejudicial às atuais obrigações de direitos humanos dos Estados e de outros atores.

9. Os princípios orientadores estão assentados ainda sobre outros compromissos relevantes, em particular aqueles referentes a empresas e direitos humanos,<sup>3</sup> dívida externa e direitos humanos,<sup>4</sup> avaliações dos impactos dos acordos de comércio e de investimento nos direitos humanos<sup>5</sup> e extrema pobreza e direitos humanos.<sup>6</sup> Todos esses princípios devem ser considerados e aplicados em coordenação e conjunção uns com os outros.

## I. Escopo e finalidade

### *Princípio 1 – Escopo e finalidade dos princípios orientadores*

Os presentes princípios fornecem orientações para a formulação de políticas econômicas em cumprimento às obrigações internacionais

---

3. A/HRC/17/31.

4. A/HRC/20/23 e Corr.1.

5. A/HRC/19/59/Add.5.

6. A/HRC/21/39.



dos direitos humanos de respeitar, proteger e cumprir todos os direitos humanos. Eles são aplicáveis sempre que políticas de reformas econômicas possam, previsivelmente, resultar em prejuízo aos direitos humanos. Esses princípios tenderão a ser mais relevantes em contextos de crises econômicas e financeiras agudas (função reativa), mas também serão relevantes em tempos econômicos menos desafiadores no curso da concepção e da implantação de políticas de reformas econômicas de curto, médio e longo prazo, consideradas e/ou implantadas (função preventiva).

### **Comentário**

*1.1 Algumas políticas econômicas, como a consolidação fiscal, os ajustes e reformas estruturais, as privatizações<sup>7</sup>, a desregulamentação dos mercados financeiro e laboral e o rebaixamento de normas de proteção ambiental, podem ter consequências adversas para o pleno gozo dos direitos humanos.*

*1.2 Os princípios orientadores devem ser aplicados a diferentes situações econômicas em que reformas econômicas sejam consideradas e/ou adotadas. Tais situações incluem, sobretudo: (a) crises econômicas e financeiras agudas (envolvendo desaceleração econômica súbita ou gradual e colapso dos valores de ativos financeiros públicos ou privados), onde o risco de impactos adversos aos direitos humanos eleva-se e em que uma resposta urgente é necessária; (b) reformas econômicas de médio prazo, em que a consolidação fiscal pode ser prolongada ao longo de processos plurianuais que transcendem as respostas imediatas às crises econômico-financeiras e suas implicações; e (c) processos de mais longo prazo, como o exame sistemático dos orçamentos públicos e suas avaliações distributivas, os efeitos cumulativos e de longo prazo de medidas de*

*consolidação fiscal nos direitos humanos ou os efeitos de reformas do mercado de trabalho.*

## **II. Obrigações dos Estados**

### **Princípio 2 – Obrigações dos Estados em matéria de políticas econômicas e direitos humanos**

É obrigação dos Estados gerir seus assuntos fiscais e adotar políticas econômicas que assegurem o respeito, a proteção e o cumprimento de todos os direitos humanos. As escolhas econômicas feitas pelos Estados, seja atuando sós, seja como membros de instituições financeiras internacionais, devem estar sempre em conformidade com suas obrigações internacionais em matéria de direitos humanos, inclusive em tempos de crises econômicas.

### **Comentário**

*2.1 Os Estados são responsáveis pelo exame cuidadoso das diferentes opções normativas em qualquer época e por determinar as medidas mais apropriadas segundo as circunstâncias e suas obrigações internacionais e nacionais em matéria de direitos humanos.*

*2.2 Tomar medidas oportunas, efetivas e preventivas é crucial para assegurar todos os direitos humanos durante crises econômicas e financeiras.*

*2.3 Em tempos de crise econômica e financeira, os esforços dos Estados quase sempre se voltam para a estabilização da economia. Isso acarreta o risco de descumprimento de suas obrigações em matéria de direitos humanos para com aqueles que mais sofrem com essa mesma crise econômica. Os esforços governamentais pela estabilidade também podem exacerbar violações dos direitos humanos. Essa abordagem é contraproducente porque é precisamente nesses períodos que a po-*

7. Ver AI/73/396.





*pulação – sobretudo aqueles mais privados de direitos, vivendo na pobreza ou em alto risco de cair na pobreza – mais necessita de um Estado que cumpra com suas obrigações de respeitar, proteger e garantir os direitos humanos.<sup>8</sup>*

*2.4 Essas obrigações aplicam-se a todos os poderes do Estado (executivo, judiciário e legislativo) e a todos os níveis de governo (nacional, subnacional e local) em suas respectivas esferas de responsabilidade.*

*2.5 Compromissos com políticas de disciplina fiscal, sejam estas previstas em constituições nacionais ou em acordos regionais ou internacionais, não devem levar ao sacrifício de obrigações internacionais em matéria de direitos humanos. Os Estados devem conduzir avaliações completas dos impactos potenciais das políticas de disciplina fiscal em diferentes contextos nacionais e subnacionais, antes de se comprometerem com tais políticas.*

### **Princípio 3 – Ônus da prova e a obrigação de conduzir avaliações de impacto nos direitos humanos**

Os Estados e outros credores, inclusive as instituições financeiras internacionais, devem demonstrar que suas propostas de reforma econômica levam ao cumprimento, e não ao enfraquecimento, de suas obrigações em matéria de direitos humanos. Isso inclui o dever de realizar estudos de impacto nos direitos humanos para avaliar e buscar solucionar quaisquer efeitos já antevistos de suas políticas econômicas nos direitos humanos. Fazer consultas e tornar públicas e em formatos adequados as avaliações de impactos nos direitos humanos são importantes componentes do cumprimento dessas obrigações.

8. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, comentário geral no. 2 (1990) sobre medidas internacionais de assistência técnica, parágrafo 9.

### **Comentário**

*3.1 Os Estados e outros credores, inclusive instituições financeiras internacionais como os bancos de desenvolvimento, devem realizar avaliações de impacto nos direitos humanos antes de recomendar ou implantar políticas de reformas econômicas que possam previsivelmente debilitar o gozo de direitos humanos. Os Estados têm que garantir, a partir dos passos descritos nos princípios orientadores relativos à coleta em tempo hábil, o compartilhamento e a discussão de informações relevantes, que as respostas que escolham não acarretarão violações, abusos ou retrocessos inadmissíveis em direitos humanos.*

*3.2 Conquanto as avaliações de impactos nos direitos humanos devam tomar em conta as evidências e a experiência da sociedade civil e de especialistas, é o Estado que tem por responsabilidade última provar que suas políticas não violam os direitos humanos. Esse requisito de prova significa que os Estados devem abordar o processo de geração, publicação e subsequente atualização das avaliações de impacto de maneira aberta às evidências e ao conhecimento disponíveis.*

### **Princípio 4 – Obrigações dos governos locais e subnacionais**

As crises financeiras e econômicas não devem ser usadas como justificativa para a redução do espaço normativo e fiscal necessário para que os níveis governamentais locais e subnacionais possam assegurar a proteção dos direitos humanos. Por outro lado, embora todos os níveis de governo tenham obrigações em matéria de direitos humanos, o Governo central não pode, em nenhuma circunstância, abster-se de suas responsabilidades pelo impacto nos direitos humanos decorrente de suas políticas pela delegação de poderes ou funções relativas a reformas econômicas aos governos locais.



## Comentário

*4.1 A efetiva implantação de direitos humanos não será realizada sem o envolvimento proativo dos governos locais e subnacionais. O direito internacional dos direitos humanos é vinculante em relação a todos os níveis de governo e é de particular importância quando consideramos o fenômeno global da descentralização que vem se desenvolvendo de maneira rápida nas últimas décadas. As reformas econômicas na esfera central devem ainda levar em conta as responsabilidades atribuídas ou delegadas aos governos locais e subnacionais das esferas nacionais.*

*4.2 Nem sempre a descentralização favorece o direito internacional dos direitos humanos e, por vezes, pode mostrar-se onerosa se não combinada com recursos ou espaços normativos suficientes (tanto nacionais quanto pela facilitação da participação da comunidade) para a efetivação dos direitos humanos. É crucial que os diversos níveis de governança sejam reconhecidos em áreas como arrecadação de impostos, política tributária, reformas trabalhistas e solidariedade entre regiões. O Governo nacional continua sendo responsável por assegurar a existência de mecanismos e processos apropriados de coordenação intergovernos e os recursos necessários para que os governos subnacionais possam observar suas obrigações em matéria de direitos humanos.*

*4.3 Ao conduzir reformas econômicas de forma independente, os governos locais e subnacionais têm as mesmas obrigações que os Estados no que tange à realização de avaliações de impacto nos direitos humanos.*

## III. Normas aplicáveis de direitos humanos

### **Princípio 5 – Normas de direitos humanos e legislação pertinente**

Ao optar por tomar medidas econômicas ou pela via da inação, Estados e credores devem se guiar pelo direito internacional dos direitos humanos vigente relativamente aos direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais.

## Comentário

*5.1 Isso inclui os tratados internacionais em direitos humanos fundamentais, bem como a interpretação autorizada de comentários gerais, declarações, cartas abertas, decisões, observações e recomendações conclusivas por órgãos de monitoramento de tratados. E inclui também outras ferramentas interpretativas, princípios orientadores e recomendações desenvolvidas por mecanismos globais e regionais de direitos humanos.*

*5.2 Em conformidade com o princípio pro homine, os Estados e os credores devem ser guiados pelas normas (sejam nacionais ou internacionais) que ofereçam a maior proteção aos direitos humanos em suas políticas de reformas econômicas.*

### **Princípio 6 – Indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos**

As políticas de reformas econômicas podem afetar negativamente todos os direitos humanos (civis, culturais, econômicos, políticos e sociais). Portanto, os Estados e, quando aplicável, os credores, devem assegurar que se tomem todas as medidas para respeitar, proteger e cumprir todos os direitos humanos, sobretudo em tempos de desaceleração econômica.

## Comentário

*6.1 Embora as preocupações com o impacto nos direitos humanos decorrente de medidas econômicas de modo geral estejam centradas nos di-*





*reitos econômicos, sociais e culturais, é crucial que os Estados também garantam que as políticas econômicas não tenham impacto negativo nos direitos civis e políticos. Por exemplo, cortes orçamentários do serviço público, como o cumprimento da lei, auxílio legal, educação, serviços de saúde ou atendimento social, podem resultar em incapacidade de garantir os direitos civis a um julgamento justo, à vida em família, à não discriminação, a não ser torturado e a não sofrer tratamento cruel, desumano e degradante ou até mesmo ao direito à vida. O direito à participação política também poderá ver-se enfraquecido onde políticas econômicas sejam adotadas sem a significativa participação das populações afetadas. Na prática, a natureza multidimensional das reformas econômicas pode colocar em risco uma ampla gama de direitos humanos. Mesmo quando uma política pareça ter impacto apenas em um único direito, isso pode provocar uma reação em cadeia nos outros direitos em função da indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos.*

*6.2 Os Estados não podem alegar a falta de recursos como desculpa por falhar em garantir os direitos humanos. Por exemplo, no caso das pessoas privadas de liberdade, os Estados-Partes têm a obrigação de respeitar a integridade física de tais pessoas e não podem invocar falta de recursos financeiros para se eximirem de suas obrigações.<sup>9</sup>*

*6.3 É de crucial importância destacar que certas medidas econômicas – a exemplo de condições ou constrangimentos creditícios restritivos impostos por acordos comerciais que privilegiam interesses empresariais – estão clara e diretamente vinculadas à capacidade dos Estados de lidar com fenômenos em manifesta violação de múltiplos direitos humanos, como, entre outros,*

*a poluição, a prevalência de doenças que ameacem a vida, a fome e a desnutrição, a pobreza extrema e a falta de moradia.*

### **Princípio 7 – Igualdade e combate à discriminação múltipla e interseccional**

As políticas e medidas econômicas de caráter reformista não devem ser discriminatórias e devem se empenhar em assegurar igualdade, e não discriminação para todos. Para isso, o impacto discriminatório direto e indireto das reformas econômicas sobre os indivíduos mais desfavorecidos ou marginalizados deve ser avaliado, e medidas alternativas, consideradas.

Como parte do imperativo de evitar que as reformas econômicas tenham impactos discriminatórios, as avaliações de impactos nos direitos humanos devem buscar identificar e solucionar os impactos potenciais e cumulativos de dadas medidas em indivíduos e grupos e protegê-los de tais impactos. Em fazendo isso, deve-se ter em mente que as mulheres estão particularmente expostas à discriminação múltipla e interseccional. A discriminação direta, indireta, múltipla e interseccional – sobretudo contra os grupos desfavorecidos e marginalizados da sociedade – requer avaliação e prevenção cuidadosas.

### **Comentário**

*7.1 Com frequência são a combinação e acumulação de decisões econômicas individuais, como a combinação de consolidações fiscais, as reformas do mercado de trabalho, tributação e gasto público, que causam o maior dano se os impactos das decisões recaírem sobre os mesmos grupos populacionais, simultaneamente ou ao longo do tempo. A avaliação de impactos nos direitos humanos pode ajudar a identificar como pessoas enfrentando desigualdades cumulativas e/ou interseccionais podem ser afetadas e como*

9. Comitê de Direitos Humanos, comentário geral no. 36 (2018) sobre o direito à vida, parágrafo 25.



*protegê-las do impacto discriminatório.*

*7.2 A identificação de indivíduos e grupos particularmente marginalizados e discriminados em um dado país e em circunstâncias específicas requer compreensão profunda e sofisticada dos vários grupos populacionais e do contexto em que uma dada medida virá a ser tomada. Os grupos mais frequentemente discriminados incluem mulheres; pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e intersexo; pessoas com deficiências; crianças; pessoas idosas; povos indígenas; migrantes; refugiados; deslocados internos; pessoas vivendo na pobreza; desempregados e aqueles com empregos precários; mães solteiras; e, entre outras, minorias étnicas, nacionais, linguísticas e religiosas.*

*7.3 A participação significativa de todas as partes interessadas e de todos os indivíduos afetados relevantes, inclusive daqueles grupos em risco de vulnerabilidade e exclusão na formulação, implantação e revisão de reformas econômicas, deve ser assegurada em todos os estágios das avaliações, inclusive as de impacto. Onde necessário, devem ser feitos os ajustes necessários para facilitar a participação desses grupos. É muito importante assegurar a participação das partes interessadas relevantes durante as fases de monitoramento e avaliação para determinar se os dados levantados foram suficientes para informar a implantação e a revisão de uma dada política.*

### **Princípio 8 – Não discriminação baseada em gênero e igualdade de gênero substantiva**

As reformas econômicas devem evitar qualquer tipo de discriminação de gênero, direta ou indireta, tanto no plano da lei quanto na prática, e promover igualdade de gênero substantiva e transformadora. As avaliações de impacto sobre os direitos humanos devem

sempre contemplar uma ampla perspectiva de gênero.

### **Comentário**

*8.1 De modo geral, o sistema econômico dominante nos dias de hoje não só está baseado na desigualdade e na discriminação de gênero no mercado de trabalho, mas as perpetua, agravando os potenciais impactos adversos nos direitos humanos das mulheres. Em particular, o trabalho não remunerado de cuidar, por exemplo, de filhos, idosos e outras pessoas, é predominantemente realizado por mulheres e, de modo geral, invisível à análise econômica atual. Em geral, as mulheres são sobrerrepresentadas em ocupações do setor público e nos empregos precários, informais e de baixa remuneração.*

*8.2 Portanto, reformas econômicas que estimulem, entre outras coisas, a flexibilização do mercado de trabalho, a redução na cobertura de benefícios e serviços de proteção social e a privatização de serviços tendem a ter um impacto negativo no gozo de direitos humanos pelas mulheres.<sup>10</sup> Uma reforma econômica deve buscar prevenir a discriminação de gênero e transformar as desigualdades existentes, em vez de criar tais situações.*

*8.3 Políticas que porventura melhorem os indicadores sociais como um todo podem não os melhorar para as mulheres ou grupos específicos de mulheres. As avaliações de impacto nos direitos humanos, ao incorporar um claro enfoque de gênero e a participação central das mulheres no processo de avaliação, podem contribuir, na prática, para o exercício de direitos humanos para as mulheres a partir de análises contextualizadas, tendo por meta identificar e prevenir a discriminação direta e indireta; atacar barreiras socioeconômicas e socioculturais estruturais; re-*

10. Ver A/73/179.



*parar desvantagens atuais e históricas; combater o estigma, o preconceito, a estereotipagem e a violência; transformar as estruturas sociais e institucionais; e facilitar a participação política e inclusão social das mulheres.*

*8.4 Em tempos de crise econômica, o investimento público no atendimento às crianças e aos mais velhos pode criar círculos virtuosos pelos quais o investimento não apenas soluciona o déficit em atendimento pela prestação de serviços de atenção cruciais, mas também tem um efeito multiplicador na geração de empregos e/ou outros efeitos.*

### **Princípio 9 – Desenvolvimento progressivo e máximo de recursos disponíveis**

Com relação aos direitos econômicos, sociais e culturais especificamente, os Estados são obrigados a desenvolver tais direitos de forma progressiva por todos os meios apropriados, o que requer dos Estados:

(a) Desenhar e implantar políticas fiscais, tributárias, para a dívida, comerciais, de ajuda, monetárias e ambientais em conjunto com outras medidas, de modo a que aquelas sejam deliberadamente dirigidas à realização de direitos humanos;

(b) Demonstrar que todos os esforços foram feitos para mobilizar todos os recursos disponíveis, mesmo em tempos de crise econômica. Em particular, os Estados devem gerar, alocar adequadamente e fazer uso do máximo de seus recursos disponíveis para a consecução, o mais rápida e efetivamente possível, de direitos econômicos, sociais e culturais plenos.<sup>11</sup>

11. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, comentário geral no. 3 (1990) sobre a natureza das obrigações dos Estados-Partes, parágrafos. 9–12; e comentário geral no. 24 (2017) sobre as obrigações dos Estados perante o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no contexto de atividades empresariais, parágrafo 23.

### **Comentário**

*9.1 Ao avaliar políticas econômicas potenciais à luz dessas obrigações, os Estados devem considerar os seguintes fatores norteadores: em que medida as medidas são deliberadas, concretas e focadas na realização de direitos econômicos, sociais e culturais; se o Estado-Parte está exercendo seu poder discricionário de maneira não discriminatória e não arbitrária; se a decisão do Estado-Parte de (não) alocar recursos disponíveis cumpre com as normas internacionais de direitos humanos; quando houver diversas opções de políticas, se o Estado-Parte adota a opção que menos restringe o gozo de direitos; o calendário das medidas do governo; se as medidas contemplam a situação precária de grupos ou indivíduos em desvantagem ou marginalizados; e se as medidas priorizam as situações de maior gravidade ou risco.<sup>12</sup>*

*9.2 Os Estados devem não apenas utilizar os recursos existentes para cumprir sua obrigação, mas também gerar potenciais recursos de modo sustentável quando aqueles não forem suficientes para assegurar o exercício de direitos. Isso demanda, por exemplo, buscar assistência e cooperação internacional, mobilizar os recursos nacionais de maneira compatível com a sustentabilidade ambiental e com os direitos dos povos afetados pelas indústrias extrativistas, bem como regular o setor financeiro.*

*9.3 A obrigação dos Estados de mobilizar recursos inclui ainda combater a evasão e elisão fiscais; assegurar um sistema tributário progressivo, inclusive pela ampliação da base tributária com relação às empresas multinacionais e aos mais ricos; evitar a competição tributária internacional; melhorar a eficiência da arrecadação tributária; e repriorizar os gastos para assegurar, entre outras coisas, financiamento adequado aos serviços públicos.*

12. E/C.12/2007/1, parágrafo 8.



9.4 Os recursos disponíveis também devem ser mensurados à luz da cooperação internacional solicitada pelos Estados nos casos em que os Estados não possam garantir o gozo de direitos humanos com seus próprios recursos, solicitação que deve ser feita o mais rápido possível.

9.5 Mobilizar recursos para assegurar a progressiva realização de direitos também é crítica para atender os requisitos mínimos dos direitos econômicos, sociais e culturais, como um piso mínimo de proteção. Os Estados não podem atribuir seu fracasso em cumprir suas obrigações fundamentais mínimas à falta de recursos disponíveis, a menos que demonstrem que todos os esforços foram feitos para usar todos os recursos que estão à sua disposição.<sup>13</sup> Assegurar um conteúdo fundamental mínimo pode servir para enfrentar as situações mais terríveis, como a pobreza extrema, a falta de moradia ou desnutrição aguda. No entanto, um conteúdo fundamental mínimo não deve ser entendido como um teto para os esforços demandados dos Estados.

#### **Princípio 10 – Proibição de retrocesso**

Qualquer proposta de reforma econômica que possa resultar em retrocesso inadmissível em termos da consecução de direitos econômicos, sociais e culturais é considerada uma violação ostensiva de tais direitos. Medidas que possam redundar em passos atrás na consecução desses direitos são permitidas tão somente se os Estados puderem provar que tais retrocessos são:<sup>14</sup>

(a) Temporários, em natureza e efeito, e limitados à duração da crise;

(b) Legítimos, com o propósito último de proteger a totalidade dos direitos humanos;

(c) Razoáveis, em que os meios escolhidos são os mais adequados e capazes para atingir um objetivo legítimo;

(d) Necessários, tal que a adoção de quaisquer outras políticas alternativas ou a inação acarretariam maior prejuízo ao gozo de direitos econômicos, sociais e culturais, sobretudo se houver mecanismos de financiamento alternativos menos prejudiciais;

(e) Proporcionais, de modo a que as medidas escolhidas não restrinjam direitos humanos indevidamente e seus custos não superem seus benefícios;

(f) Não discriminatórios, e que sejam capazes de evitar ou mitigar desigualdades que surjam em tempos de crise e de assegurar que os direitos de indivíduos ou grupos desfavorecidos ou marginalizados não sejam afetados desproporcionalmente;

(g) Protetores dos direitos econômicos, sociais e culturais fundamentais em qualquer época;

(h) Baseados na transparência e na participação genuína de grupos afetados quando do exame de medidas e alternativas propostas; e

(i) Sujeitos a procedimentos significativos de revisão e prestação de contas, inclusive de avaliações de impacto em direitos humanos.

#### **IV. Articulação de políticas**

##### **Princípio 11 – Coerência das políticas**

Os Estados devem assegurar que ministérios, secretarias, agências e outras instituições governamentais que participam de e/ou informam as políticas de reforma econômica levem

13. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, comentário geral no. 3, parágrafo 10.

14 14. social, parágrafo 42; e “Carta datada de 16 de maio de 2012 do presidente do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais dirigida aos Estados-Partes do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”.





em conta as obrigações dos Estados em matéria de direitos humanos quando cumprindo seus mandatos e que se garanta coerência de políticas nas reformas econômicas de curto, médio e longo prazo, a fim de proteger todos os direitos humanos. Em particular:

(a) Recursos financeiros adequados devem ser alocados para a efetiva implantação de políticas sociais que considerem plenamente a situação econômica da população. A política social deve ser concebida para solucionar e reverter os efeitos de desacelerações econômicas ao mesmo tempo em que assegurem o respeito aos direitos humanos;

(b) A política fiscal deve ser usada como ferramenta anticíclica para evitar e/ou gerenciar crises, bem como para igualar as oportunidades e maximizar o exercício dos direitos humanos;

(c) As políticas monetárias devem ser coordenadas e compatibilizadas com outras políticas com o objetivo de respeitar, proteger e cumprir os direitos humanos;

(d) A regulamentação do setor financeiro faz-se necessária para identificar, prevenir, gerir e alocar de maneira justa os riscos aos direitos humanos criados por instabilidade financeira a fluxos financeiros ilegais;

(e) As políticas de endividamento devem ser compatíveis com objetivos amplos de desenvolvimento econômico sustentável e o exercício dos direitos humanos; e

(f) As medidas de reforma econômica propostas devem ser informadas por e alinhadas com as medidas individuais e coletivas do Estado para facilitar a proteção ambiental nacional e global, reconhecendo a interdependência entre direitos humanos e um ambiente saudável.<sup>15</sup>

## Comentário

*11.1 A política social engloba uma ampla gama de políticas, desde a seguridade social (aposentadoria/pensões e seguro, inclusive seguro-desemprego) até o trabalho,<sup>16</sup> a educação e a saúde. Com frequência, outras áreas são afetadas, direta ou indiretamente, pela privatização de serviços tradicionalmente prestados pelo Estado, como os serviços de abastecimento de água e saneamento, moradias populares, prisões e casas de detenção e gestão da migração. Algumas políticas sociais são dirigidas a grupos específicos da população, como pessoas com deficiências, refugiados e solicitantes de refúgio ou as pessoas vivendo na pobreza. Todas têm um componente de gênero claro que deve ser considerado para evitar o aumento da desigualdade de gênero em matéria de acesso aos recursos (educação, serviços de saúde, moradia, mercado de trabalho etc.).*

*11.2 A política fiscal pode desempenhar papel primordial para se atingir a igualdade, enfrentar a discriminação e fortalecer a governança e a prestação de contas, bem como combater a pobreza e financiar o desenvolvimento. A política fiscal tem ainda um efeito claro e bem documentado sobre o crescimento econômico: enquanto uma política fiscal contracionista pró-cíclica reduz o crescimento econômico, uma política fiscal expansionista em um período de desaceleração econômica aumenta o crescimento. Mudanças positivas ou negativas no gasto público tenderão a ter um impacto proporcional maior sobre o crescimento. Por outro lado, mudanças no crescimento econômico afetarão a receita tributária dos Governos. A mobilização dos recursos nacionais pode ser uma ferramenta para assegurar o exercício de direitos humanos e promover crescimento inclusivo. O aumento da receita dos Governos depende mais diretamente de regimes tributários redistributivos e progressivos sólidos.*

15. A/HRC/37/59, parágrafos 11 e seguintes.

16. Ver A/HRC/34/57.





*O impacto respectivo das variações da receita e da despesa deve ser avaliado em função dos resultados em termos de crescimento econômico, direitos humanos e sustentabilidade da dívida de longo prazo.*

*11.3 As decisões sobre política fiscal não devem resultar em cortes de gastos que restrinjam a garantia dos direitos, sobretudo em setores como educação, saúde e seguridade social – de particular importância para as mulheres, as crianças e as pessoas com deficiências –, ou no aprofundamento da desigualdade social ou econômica, ou da pobreza, por meio de impostos indiretos e regressivos, como o imposto sobre o valor agregado.*

*11.4 Devem ser priorizados os impostos diretos e progressivos. A política tributária deve promover a redistribuição da riqueza para superar a situação de desvantagem da população em situação de vulnerabilidade social (os pobres, as minorias e as mulheres, entre outros grupos) e de outros grupos demandando atenção prioritária, com destaque para as pessoas idosas, as crianças e as pessoas com deficiências.*

*11.5 Dentre as medidas de reforma tributária estão, por exemplo, a maior taxação da riqueza e de categorias com rendas mais altas; a taxação de certas transações financeiras; o aumento da base tributária; e a melhoria da arrecadação, da eficiência da administração tributária e do combate à elisão e à evasão fiscais. Regulamentação internacional, binacional ou regional é crucial no combate eficiente à evasão, à elisão, à fraude tributária e aos fluxos financeiros ilegais. Todos os Estados deveriam apoiar as normas e acordos globais para evitar a elisão e a evasão fiscais. Nesse sentido, é necessário que os acordos de Troca Automática de Informações sobre Conta Financeira estejam em vigor a fim de que se possa identificar o beneficiário final de uma transação e estabelecer responsabilidades*

*em casos de perda de recursos úteis e necessários à garantia de direitos. Deve-se assegurar ainda a plena participação e acesso a tais informações de todos os países.<sup>17</sup>*

*11.6 Os processos decisórios relativos às políticas tributária e fiscal precisam estar abertos a um real debate público que seja informado por processos de diálogo social inclusivo, amplo, transparente e deliberativo, que contemplem uma ampla gama de teoria econômica e evidências e estejam expressos em linguagem acessível ao público. Esses dispositivos também se aplicam às isenções tributárias (exclusões, deduções, créditos e concessões tributárias, bem como a taxas preferenciais e ao diferimento de passivos tributários), que reduzem as receitas públicas provenientes dos impostos.*

*11.7 Os bancos centrais são instituições do Estado e, como tal, são obrigados a observar o direito internacional em matéria de direitos humanos e de normas. As metas de inflação e emprego, entre outras metas, precisam estar alinhadas com as obrigações do Estado em matéria de direitos humanos a fim de evitar retrocessos inadmissíveis.*

*11.8 As autoridades que coordenam respostas maciças para estabilizar o setor financeiro, bem como aquelas que optam por fazer pouco para solucionar uma crise de dívida soberana, precisam demonstrar se e em que medida suas estratégias protegeriam e respeitariam os direitos humanos.*

*11.9 A acumulação de amplas reservas e restrições aos fluxos de entrada e saída de capital de curto prazo são, em muitos casos, consideradas políticas monetárias eficientes. Entretanto, a acumulação de grandes volumes de reservas estrangeiras além daquelas recomendadas pelas regras das instituições financeiras internacionais,*

---

17. Ver A/HRC/31/61.



*resultando em grandes montantes de reservas não utilizadas acumuladas em bancos centrais, deve ser equilibrada com as necessidades imediatas do Estado, sobretudo da perspectiva do investimento social e dos direitos humanos. Por outro lado, limitar os movimentos financeiros especulativos pode abrir espaço para que se persigam políticas para a facilitação do exercício dos direitos humanos.*

*11.10 Os Estados devem ter um regime transparente e democraticamente debatido de resgate financeiro e de formação de taxa de juros estabelecido em lei. Os Estados devem combinar instrumentos para assegurar uma regulamentação apropriada do mercado financeiro global e interno com o objetivo de controlar o crescimento excessivo do mercado de crédito. Esses instrumentos deveriam incluir medidas de regulação prudencial, análises da sustentabilidade da dívida e controles de capital.<sup>18</sup>*

*11.11 Os Estados devem considerar como as propostas de reforma econômica podem impactar diretamente ou reduzir a capacidade do Estado de lidar com as condições ecológicas nacionais e atender metas ecológicas globais significativas que afetam o exercício dos direitos humanos.*

### **Princípio 12 – Sustentabilidade da dívida, redução da dívida e reestruturação**

Uma análise independente da sustentabilidade da dívida deveria incorporar avaliações de impacto em direitos humanos. Os resultados das avaliações de impacto nos direitos humanos devem ser usados para informar as estratégias para a dívida, os programas de redução da dívida e as negociações de reestruturação, potencialmente acionando estas últimas quando forem identificados impactos adversos reais ou potenciais. Auditorias da dívida

podem contribuir com informação valiosa na condução dessas avaliações.

### **Comentário**

*12.1 Os programas de ajustes estruturais são, de modo geral, orientados apenas para metas fiscais de curto prazo visando à recuperação da sustentabilidade da dívida. A análise da sustentabilidade da dívida ainda é baseada em um entendimento estreito de sustentabilidade, enfocando, sobretudo, a capacidade de um dado país de pagar sua dívida pública sem ter que recorrer a financiamentos excepcionais ou grandes ajustes normativos.*

*12.2 O resultado é que, às vezes, um estoque de dívida pública pode ser considerado “sustentável” mesmo quando seu serviço implica o descumprimento pelo Estado de suas obrigações em matéria de direitos humanos porque os recursos necessários para o serviço dessa dívida privam esse Estado dos meios financeiros para observar os direitos humanos. Os pagamentos do serviço da dívida não deveriam comprometer a promoção e o exercício dos direitos humanos ao longo do tempo.*

*12.3 Uma definição mais abrangente de sustentabilidade da dívida incorpora a sustentabilidade econômica, social e ambiental. Isso quer dizer que a sustentabilidade da dívida só será atingida quando o serviço da dívida não resultar em violações dos direitos humanos e da dignidade humana e não impedir o cumprimento de objetivos de desenvolvimento internacionais.*

*12.4 A dívida não pode ser chamada de “sustentável” se as dimensões social e de direitos humanos da sustentabilidade forem ignoradas. As projeções da capacidade de repagamento de Estados tomadores de empréstimos precisam assegurar as obrigações dos Estados de promover os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e o*

18. Ver A/HRC/31/60.



*gradual e efetivo exercício dos direitos econômicos, sociais e culturais.*

*12.5 A identificação de impactos adversos reais ou potenciais pode guiar a tomada de decisão no tocante à revisão dos termos de repagamento, ao volume de redução da dívida necessário para que os Estados possam cumprir suas obrigações de respeitar, proteger e garantir o exercício dos direitos humanos e ao volume e à distribuição das perdas incorridas pelos diferentes grupos de credores.*

*12.6 Avaliações de impacto em matéria de direitos humanos, independentes e sistemáticas, levadas a cabo durante o trabalho regular de gestão da dívida, e avaliações de sustentabilidade também podem contribuir para a identificação precoce de onde os constrangimentos do espaço fiscal decorrentes do serviço da dívida estão comprometendo as obrigações dos Estados em matéria de direitos humanos, sobretudo com relação às mulheres e a outros grupos em situação de vulnerabilidade. Os resultados das avaliações podem assim contribuir para a oportuna reestruturação da dívida e mitigar a gravidade e evitar os impactos adversos de crises econômicas nos direitos humanos.*

*12.7 Sobretudo, mas não limitado ao contexto das privatizações, é importante observar que os Estados têm a obrigação de assegurar que o risco fiscal de toda a dívida seja contabilizado corretamente e lançado no balanço e que, do mesmo modo, os credores têm a obrigação de garantir que não prejudicarão essa obrigação de qualquer contraparte do setor público. O processo e os critérios pelos quais os Estados calculam o impacto fiscal de certos projetos de privatização devem obedecer às melhores práticas do setor.*

*12.8 Credores e devedores também deveriam engajar-se na redução da dívida e em negociações de reestruturação com a finalidade de apoiar a*

*liberação de espaço fiscal para salvaguardar a capacidade dos Estados de cumprirem suas obrigações em matéria de direitos humanos.*

*12.9 Assegurar que os resultados de avaliações de impactos desempenhem, sistematicamente, um papel na reestruturação de dívidas reflete a corresponsabilidade de credores e devedores pela carga da dívida soberana.*

*12.10 A avaliação ambiental pressupõe uma análise do compromisso do país com seus recursos naturais, sobretudo recursos estratégicos como água e minérios. O impacto social, a reparação ambiental e a contribuição para a mudança climática devem ser determinados no caso de pagamentos da dívida pública baseados na extração de recursos naturais.*

*12.11 Os outorgantes de crédito têm o dever independente de assegurar, na medida de sua capacidade, que altos funcionários de governo estejam autorizados, em conformidade com a legislação nacional vigente, a fecharem acordos e que esse arranjo esteja em conformidade com essa legislação.*

## **V. Outras obrigações dos Estados, das instituições financeiras internacionais e dos atores privados**

### **Princípio 13 – Assistência e cooperação internacional**

Os Estados têm a obrigação de prestar assistência e cooperação internacional a fim de facilitar o pleno exercício de todos os direitos. Como parte de suas obrigações de cooperação e assistência internacional, os Estados têm a obrigação de respeitar e proteger o gozo de direitos humanos por pessoas fora de suas fronteiras. Isso envolve evitar condutas que previsivelmente prejudicarão o gozo de di-



reitos humanos por pessoas vivendo além de suas fronteiras, contribuindo para a criação de um ambiente internacional que permita o exercício dos direitos humanos,<sup>19</sup> bem como conduzir avaliações dos impactos extraterritoriais de leis, políticas e práticas.<sup>20</sup>

### **Princípio 14 – Influência externa e o espaço normativo**

Os Estados, as instituições financeiras internacionais e regionais e outros atores estatais e não estatais não devem exercer influência externa indevida em outros Estados, de modo que estes possam adotar medidas para desenhar e implantar programas econômicos utilizando-se de seus espaços normativos<sup>21</sup> em consonância com suas obrigações em matéria de direitos humanos, mesmo quando tentando resolver crises econômicas ou financeiras. O uso sistemático de avaliações transparentes e participativas de impactos nos direitos humanos nos projetos de programas de reformas econômicas atrelados a empréstimos internacionais pode servir de suporte a Estados devedores na implantação de um programa em resposta a uma crise que seja livre de pressão externa indevida e que demonstre controle nacional no cumprimento de obrigações ambientais e em matéria de direitos humanos.

#### **Comentário**

*14.1 Por influência externa indevida quer-se dizer intervenção direta ou indireta nos assuntos econômicos de um Estado através do uso de*

19. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, comentário geral no. 24 (2017), parágrafo 37; e os Princípios de Maastricht sobre as Obrigações Extraterritoriais dos Estados em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (2011).

20. Princípios orientadores em matéria de extrema pobreza e direitos humanos (A/HRC/21/39), parágrafo 92.

21. Ver Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 17.15; Agenda de Ação de Adis Abeba da Terceira Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, anexo, seção I, parágrafo 9; e resolução da Assembleia Geral 25/2625.

*medidas econômicas elou políticas buscando influenciar os Estados a adotarem certas políticas econômicas que assegurem vantagens de qualquer espécie que enfraqueçam a capacidade do Estado de respeitar, proteger e cumprir suas obrigações em matéria de direitos humanos. Medidas econômicas podem incluir tanto condições atreladas a programas de assistência financeira quanto condições implícitas em recomendações informais de instituições internacionais ou regionais.*

*14.2 Estados em dificuldade em seguida a uma crise da dívida ou outro evento econômico adverso podem temporariamente perder acesso a algumas fontes de financiamento. Nessas situações, os demais emprestadores têm a responsabilidade de não usar seu poder aumentado de barganha para exercer influência no tomador que possa levar a violações dos direitos humanos. Na verdade, os emprestadores têm uma responsabilidade maior para com os impactos nos direitos humanos de seus empréstimos e das condições a eles atreladas.*

*14.3 Os Estados devem também ser capazes de conceber e implantar políticas econômicas, inclusive em resposta a crises econômicas e financeiras, de acordo com suas obrigações em matéria de direitos humanos. Ao fazer isso, os Estados devem estar livres da influência indevida de empresas ou daqueles trabalhando pelos seus interesses buscando privilegiar os interesses econômicos empresariais em detrimento do exercício de direitos humanos ou do bem-estar ambiental necessário para tal exercício. Os Estados devem agir para identificar e evitar tais conflitos de interesse desenvolvendo um arcabouço regulatório que inclua regulação sobre o financiamento dos partidos políticos e o combate à corrupção.*

*14.4. Estados de origem deveriam aprovar legislação disposta sobre investimentos externos que inclua a obrigação aos investidores de conduzir*





*avaliações de impactos nos direitos humanos por meio de instituições neutras e de maneira transparente e inclusiva. Os Estados de origem e os investidores devem comprometer-se a usar tais avaliações como forma de aumentar o impacto em sustentabilidade e desenvolvimento dos investimentos, beneficiando assim todas as partes interessadas, os investidores inclusive.*

### **Princípio 15 – Obrigações de doadores e credores públicos**

As instituições financeiras internacionais, os credores bilaterais e os doadores públicos devem assegurar que os termos de suas transações, suas propostas para as políticas de reforma e as condições para o apoio financeiro não minem a capacidade do Estado recipiente/tomador de respeitar, proteger e garantir suas obrigações em matéria de direitos humanos.<sup>22</sup>

Os Estados, tanto atuando por conta própria ou no âmbito de instituições financeiras internacionais, ou mesmo as próprias instituições financeiras internacionais, não devem obrigar, direta ou indiretamente, os Estados receptores/tomadores a comprometer suas obrigações em matéria de direitos humanos nem contribuir para tal comprometimento. Assim sendo, as instituições financeiras internacionais, os credores bilaterais e os demais doadores públicos, ao conceder um empréstimo ou ao prestar consultoria em políticas públicas no contexto de medidas para reformas econômicas, têm a obrigação de avaliar o impacto dessas medidas sobre os direitos humanos.

#### **Comentário**

*15.1 As avaliações de impacto nos direitos humanos devem ser um elemento obrigatório no*

*desenho de qualquer reforma econômica e programa de ajuste e devem evitar as violações de direitos humanos. Isso se aplica também a programas desenvolvidos com instituições financeiras internacionais, credores bilaterais e doadores públicos no contexto de atividades de gestão da dívida e assistência financeira. Todas as medidas propostas e as condições dos empréstimos devem ser submetidas a avaliações de impacto em direitos humanos. As avaliações já devem ter sido realizadas antes que se concluam os acordos e a tempo de influenciar os resultados das negociações, além de incluir uma análise do impacto das políticas em grupos comumente marginalizados. Em situações urgentes, deve-se ao menos considerar o uso de instrumentos flexíveis que possibilitem espaço suficiente para que sejam desenvolvidas medidas de ajuste que atendam as especificidades de cada caso ao mesmo tempo em que respeitam os direitos humanos. Cláusulas de rescisão de condições específicas devem ser adotadas quando forem identificados impactos adversos reais ou potenciais em direitos humanos.*

*15.2 As obrigações mencionadas no parágrafo anterior incluem, por exemplo, participação em programas de redução da dívida e a reestruturação de negociações de boa-fé através de um processo formal de diálogo social e participação nas deliberações em torno de uma dada política.<sup>23</sup> As obrigações incluem ainda a busca ativa de acordos da dívida que sejam financeiramente sustentáveis e que respeitem os direitos humanos. Os credores devem abster-se de comportamentos predatórios ou obstrucionistas que possam forçar os Estados a agirem em descumprimento de suas obrigações em matéria de direitos humanos para pagar dívidas ou ainda impactar diretamente a capacidade dos Estados de cumprir essas obrigações.*

22. E/C.12/2016/1, parágrafo 8.

23. Resolução da Assembleia Geral 69/319.





15.3 Os Estados não podem se eximir de responsabilidade por ações ou o exercício de funções que tenham delegado a instituições internacionais ou terceiros privados. A delegação não pode ser usada como desculpa para o descumprimento de obrigações em matéria de direitos humanos, para negar o caráter extraterritorial dessas obrigações.

15.4 Os credores bilaterais e outros doadores públicos, incluídas aí as instituições financeiras garantidas pelo Estado e as instituições privadas fornecendo empréstimos com aval dos Governos, têm obrigações extraterritoriais em matéria de direitos humanos que regem suas decisões no tocante a medidas de reformas econômicas dos Estados em questão.

### **Princípio 16 – Obrigações dos credores privados**

Os credores privados, ao negociar transações com Estados ou outras entidades públicas, ou ainda ao tomar decisões no contexto de reformas econômicas, não devem minar a capacidade do Estado de respeitar, proteger e cumprir suas obrigações em matéria de direitos humanos. Entre outras coisas, esses credores devem avaliar os impactos sobre os direitos humanos de suas próprias ações bem como o impacto das atividades por eles financiadas, a menos que tenham se certificado de que os Estados devedores ou as instituições financeiras internacionais e regionais realizaram avaliações efetivas, inclusive com relação à igualdade de gênero e ao impacto ambiental.

### **Comentário**

16.1 A fim de identificar, prevenir, mitigar e prestar contas pelos impactos adversos nos direitos humanos de certas ações ou inações, os credores privados devem realizar avaliações de impactos nos direitos humanos. Essa exigência

deve ser detalhada em planos nacionais de ação sobre empresas e direitos humanos.<sup>24</sup>

16.2 Em relação ao princípio 13 e ao comentário 15.3, as obrigações de Estados receptores e de Estados de origem de proteger os direitos humanos, inclusive suas obrigações extraterritoriais, requerem o estabelecimento de salvaguardas adequadas contra os impactos negativos nos direitos humanos resultantes da conduta de empresas privadas.

16.3 Dentre as obrigações dos credores privados está a obrigação de agir de boa-fé, assim como estabelecida para os credores públicos.<sup>25</sup> Além disso, terceiros privados apresentando demandas baseadas em vagos tratados de investimento contra Estados afligidos por dívidas podem estar em violação do princípio da boa-fé, sobretudo quando tais demandas são apresentadas na esperança ou intenção de extrair acordos mais favoráveis do que em relação aos demais credores e/ou investidores.<sup>26</sup>

## **VI. Avaliações de impacto nos direitos humanos**

### **Princípio 17 – Base e finalidades da avaliação de impacto em direitos humanos**

Os Estados e os credores devem realizar avaliações de impacto nos direitos humanos causados por políticas de reforma econômi-

24. Ver Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (A/HRC/17/31); e Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, comentário geral no. 24, parágrafo 5. [O termo] “Credores privados” abarca portadores privados de títulos, bancos privados, outras instituições financeiras privadas e os industriais, os exportadores e outros fornecedores de bens com créditos financeiros.

25. Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, *Princípios sobre a Promoção de Outorga e Tomada Responsáveis de Empréstimos Soberanos*, 10 de janeiro de 2012, princípio no. 7.

26. Ver A/72/153 and Corr.1.



ca concebidas e tomadas em resposta a crises econômicas e financeiras agudas com probabilidade de causar impactos adversos nos direitos humanos. Os Estados devem ainda realizar avaliações regulares e periódicas de impactos nos direitos humanos por processos de reformas econômicas de curto, médio e longo prazo em tempos econômicos menos desafiadores. Uma avaliação do impacto nos direitos humanos causado por políticas de reforma econômica deve:

(a) Suscitar investigação das medidas propostas e análise para determinar em que medida aquelas, em combinação com outras medidas e políticas econômicas sendo ou a ser implantadas, poderiam contribuir para o cumprimento das obrigações do Estado em matéria de direitos humanos ou potencialmente miná-las;

(b) Servir para demonstrar como medidas propostas, juntamente com outras medidas e políticas econômicas sendo ou a ser implantadas, poderiam impactar os direitos humanos de toda a população, sobretudo dos indivíduos e grupos mais desfavorecidos e em risco;

(c) Identificar qualquer retrocesso aparente de uma medida, bem como opções alternativas de políticas econômicas que possam ser menos restritivas aos direitos humanos e evitar retrocessos inadmissíveis;

(d) Estabelecer uma lista (não exaustiva) de medidas preventivas e de mitigação para assegurar conformidade das políticas de reforma econômica consideradas com as obrigações em matéria de direitos humanos do Estado.

### Comentário

*17.1 Uma avaliação de impacto nos direitos humanos ex ante é um processo estruturado para*

*examinar as opções alternativas de políticas econômicas e analisar os impactos das medidas propostas nos direitos humanos.<sup>27</sup> O processo contribui para a formulação de políticas com base em evidências por tornar os impactos nos direitos humanos mais visíveis a partir da experiência histórica e fornece uma base mais firme para projetar impactos potenciais e avaliar os efeitos de medidas de prevenção, mitigação e compensação.*

*17.2 As avaliações de impacto em direitos humanos podem proporcionar evidência empírica para que se proceda a uma avaliação apropriada da proporcionalidade e legitimidade de medidas econômicas da perspectiva dos direitos humanos e assegurar que os direitos das mulheres sejam contemplados. Assim sendo, todos os Estados devem preparar avaliações de impacto em direitos humanos a fim de determinar se as reformas econômicas em consideração cumprem com obrigações em matéria de direitos humanos. As decisões dos Estados acerca de políticas econômicas devem ser compatíveis com os resultados das avaliações de impacto em direitos humanos. Essas avaliações devem ser divulgadas amplamente em formatos acessíveis e discutidas com as pessoas afetadas, e incluir ainda opções já debatidas e acordadas.*

*17.3 A consideração de maneiras para evitar ou enfrentar uma crise econômica passa, por exemplo, por medidas anticíclicas, cancelamento total ou parcial da dívida, suspensões de médio ou longo prazo de pagamentos aos credores e revisões da política tributária.*

*17.4 A análise deve incluir várias opções normativas, como cortes orçamentários, novas me-*

27. Ver Centro para os Direitos Econômicos e Sociais (CESR), *Assessing Austerity: Monitoring the Human Rights Impacts of Fiscal Consolidation* [Avaliando a Austeridade: Monitorando os Impactos da Consolidação Fiscal nos Direitos Humanos], relatório, fevereiro de 2018.



*didadas tributárias e políticas monetárias e outras medidas de ajuste como a desregulamentação do mercado de trabalho, que provavelmente afetarão a população, sobretudo aqueles membros da população que se pode prever venham a sofrer ou tenham sofrido um impacto único e cumulativo das medidas bem como os grupos nas situações mais vulneráveis. A análise deve utilizar uma variedade de ferramentas e métodos quantitativos e qualitativos, inclusive participativos, e comparar cuidadosamente o impacto de diferentes cenários nos direitos humanos, dentre os quais cortes orçamentários, aumentos de impostos e medidas contra a elisão e evasão fiscais, bem como um exame das despesas tributárias.*

*17.5 Uma análise que examine a distribuição potencial (e cumulativa) de impactos faz-se necessária para assegurar que os mais vulneráveis não sejam afetados desproporcionalmente pela crise devido a condições específicas contextuais el ou globais e que, pelo contrário, sejam protegidos dos impactos com o máximo de recursos disponíveis do Estado e da comunidade internacional.*

*17.6 Tomar medidas em tempos de crise econômica requer que o Estado equilibre prioridades conflitantes e faça escolhas apropriadas em que os benefícios compensem as desvantagens, potencialmente em condições de severa pressão financeira, política e de tempo. Uma avaliação de impacto em direitos humanos pode ajudar os Estados a justificarem escolhas difíceis se estas estiverem em consonância com a orientação normativa dos direitos humanos e busquem evitar medidas discriminatórias e minimizar impactos desproporcionais entre a população.*

*17.7 O processo deve ainda contemplar o desenho de respostas de políticas econômicas que previnam, mitiguem ou façam reparações por (inclusive, mas não limitadas a compensações) impactos que não possam ser evitados, adotando uma visão abrangente de todas as medidas*

*tomadas em resposta a uma crise. As respostas a uma crise podem abranger uma série de medidas que, cumulativa e coletivamente, afetem toda a população. As respostas normativas devem, de fato, proteger todos os direitos humanos de todas as pessoas, sobretudo os dos mais vulneráveis.*

*17.8 As avaliações de impacto em direitos humanos das reformas econômicas deverão incorporar ferramentas complementares concebidas para, e implantadas em áreas relacionadas. Uma avaliação de impacto em direitos humanos, se conduzida adequadamente, pode incorporar avaliações de impacto regulatório, ambiental e social e conter uma análise orçamentária orientada pelos direitos humanos. Por exemplo, quando uma avaliação de impacto em direitos humanos é conduzida em conformidade com estes princípios orientadores, a sustentabilidade fiscal e econômica dos acordos de comércio elou de investimentos deve ser incorporada. Em particular, uma vez que o cumprimento de obrigações impostas por acordos comerciais elou de investimento é tipicamente assegurado por ameaças de sanções econômicas ou reparações autorizadas ou concedidas por algum mecanismo de resolução de disputas previsto nos acordos ou por uma corte arbitral internacional, deve-se dar atenção ao impacto que o cumprimento dessas obrigações, inclusive o impacto potencial cumulativo decorrente de seu cumprimento, pode ter nos orçamentos públicos.<sup>28</sup>*

### **Princípio 18 – Avaliações ex ante e ex post**

As avaliações de impacto em direitos humanos devem ser parte integrante dos processos decisórios com respeito a políticas de reforma econômica ou de condições de empréstimo, e devem ser conduzidas em intervalos regulares. Elas devem ser conduzidas tanto ex ante – para

28. A/HRC/19/59/Add.5, apêndice, parágrafo 1.3.



avaliar os impactos previstos de propostas de mudança normativa – quanto ex post – isto é, olhando para trás para avaliar os impactos reais da mudança normativa e de sua implantação, objetivando solucionar tais impactos.

### Comentário

*18.1 As avaliações de impacto em direitos humanos deveriam ser um elemento regular das políticas de reforma econômica e ser incorporadas ao longo de todo o processo de formulação de uma dada política, desde a concepção, passando pelo monitoramento, até a implantação. As avaliações devem ser iniciadas o quanto antes no processo de formulação normativa para que possam influenciar as diversas opções de políticas alternativas e antes da conclusão dos acordos sobre programas com credores e, portanto, a tempo de influenciar os resultados das negociações. Elas devem servir para olhar para trás e avaliar as medidas de curto prazo já tomadas e para propor ajustes, bem como fornecer evidências para o planejamento futuro de médio e longo prazo.*

*18.2 No contexto de uma aguda crise financeira ou econômica em que o Governo seja forçado a tomar decisões sob pressão extrema do tempo, talvez não seja possível para o Estado realizar uma avaliação de impacto em direitos humanos exaustiva antes de se decidir por uma resposta à crise. Nessas situações, o Governo é obrigado a completar e publicar uma avaliação de impacto em direitos humanos possível nas circunstâncias antes de tomar quaisquer decisões ou atos normativos. O Governo deve ainda (a) explicar publicamente porque está impossibilitado de fazer uma completa avaliação de impacto ex ante; (b) realizar uma avaliação ex post de impacto em direitos humanos em plena conformidade com a o arcabouço normativo assim que as condições permitirem; e (c) adotar medidas para remediar todos os impactos em direitos humanos identificados em ambas as avaliações tão prontamente quanto possível.*

*18.3 Para reformas de médio e mais longo prazo, uma avaliação de impacto em direitos humanos pode ajudar os Estados e as instituições financeiras internacionais a se capacitarem para uma adaptação a mudanças necessárias na economia, de modo a melhor enfrentar a próxima crise econômica e financeira e assegurar um forte aspecto de inclusão social. Isso é particularmente válido para as mulheres em situações em que elas usualmente são excluídas da tomada de decisão. Um escrutínio bem documentado e minucioso também contribuirá para uma tomada de decisão com base em dados empíricos pelo Estado, ou por outros Estados, em crises futuras.*

*18.4 Ao longo dos ciclos de políticas, os programas de reforma econômica devem ser avaliados quanto a haverem assegurado uma distribuição justa e equitativa do impacto do ajuste social, e não apenas a haverem reduzido os déficits orçamentários ou recuperado a sustentabilidade da dívida ou o crescimento econômico. Essas avaliações devem determinar em que medida os programas de reforma protegeram os direitos humanos, sobretudo os daqueles grupos em situações de vulnerabilidade ou em risco de maiores impactos, e identificar brechas a serem sanadas.*

*18.5 As avaliações de impacto em direitos humanos não devem estar limitadas a considerações acerca dos impactos adversos, potenciais ou atuais, nos direitos humanos, e devem também ser utilizadas para identificar passos para fazer avançar o gozo de direitos humanos e as oportunidades para aqueles com o dever de fortalecer o exercício dos direitos humanos no contexto da implantação de reformas econômicas.*

*18.6 A capacitação na condução de avaliações de direitos humanos é de crucial importância, já que a capacitação tornaria as avaliações mais rápidas e previsíveis e menos dispendiosas, além de cada vez mais precisas e abrangentes. Os Governos devem construir sistemas que assegurem*





*que os dados e as informações necessárias sejam produzidos e divulgados e trabalhar próximo a membros da sociedade civil durante “as vacas gordas” de modo a que estejam capacitados a participar prontamente nas avaliações de impacto em direitos humanos quando necessário, seja de maneira regular ou extraordinária.*

### **Princípio 19 – Participação**

O direito a participar deve estar inserido no processo de condução de avaliações de impacto em direitos humanos. Esse direito também deve ser central quando da consideração de opções normativas, nos documentos finais (publicação/divulgação de informes/relatórios e avaliação), na implantação de respostas normativas e no monitoramento do impacto de tais respostas.

#### **Comentário**

*19.1 Ao formular medidas demandando avaliações de impacto em direitos humanos, os Estados e as instituições financeiras internacionais devem propiciar e buscar um diálogo nacional o mais amplo possível, com participação efetiva, oportuna e significativa de todos os indivíduos e grupos, inclusive grupos marginalizados e em risco de vulnerabilidade por conta dessas políticas. Como as mulheres, as crianças e as pessoas com deficiências são, geralmente, subrepresentadas tanto na esfera política quanto na esfera econômica, esforços maiores devem ser feitos para assegurar sua capacidade de codecidir as medidas por meio de métodos inovadores de participação. As organizações e atores da sociedade civil em sentido mais amplo também devem ter canais adequados e oportunos para a participação.*

*19.2 Os diferentes níveis de governo também devem ser adequadamente informados e consultados, e os canais correspondentes de comunicação e informação devem ser seguidos, inclusive*

*dentro das câmaras legislativas e dos mecanismos administrativos vigentes para interação entre os diferentes níveis dos governos locais e subnacionais.*

*19.3 Uma participação verdadeira somente será possível se os Governos fornecerem informações oportunas, abrangentes e acessíveis sobre todos os aspectos das finanças públicas, inclusive os orçamentos e o desempenho macroeconômico. Os Governos também devem fornecer justificativas adequadas por escolhas normativas à população em geral, sobretudo para aqueles que com maior probabilidade serão afetados pela reforma.*

*19.4 Diversos direitos humanos devem ser protegidos a fim de assegurar participação efetiva e significativa, inclusive a liberdade de expressão e o acesso à informação, a liberdade de imprensa, o direito de reunir-se em assembleia pacífica e a liberdade de associação.*

*19.5 Medidas de políticas de reforma econômica devem ser adotadas pelos órgãos competentes conforme os procedimentos estabelecidos pela legislação nacional. Elas devem ser objeto de escrutínio e de discussão pelo parlamento para possibilitar efetiva e significativa participação política e os necessários pesos e contrapesos.*

*19.6 Quando reformas do mercado de trabalho estejam sendo contempladas, deve ser feito um esforço para consultar, o quanto antes, os sindicatos locais e nacionais e as associações empresariais usando, onde existam, os mecanismos nacionais de diálogo social. Como qualquer reforma trabalhista deve incluir esforços para superar a segregação vertical e horizontal de gênero, representantes das mulheres devem tomar parte nesse diálogo social.*

*19.7 O debate público sobre as políticas e sua supervisão deveria começar o mais cedo possível e aplicar-se não somente a políticas e iniciativas*





*levadas a cabo pelo Estado, mas ainda a acordos com instituições e/ou outorgantes de crédito supranacionais. Pacotes de condições vinculados a programas de assistência financeira devem ser submetidos a amplo debate, assegurando a participação da população e a supervisão e discussão pelo parlamento.*

### **Princípio 20 – Acesso à informação e transparência**

A fim de garantir o direito de livremente informar e de buscar e receber informações de modo transparente, uma avaliação de impacto em direitos humanos causado por reformas econômicas demanda uma gama diversa de dados quantitativos e qualitativos. Os Estados devem envidar esforços para assegurar que tais informações estejam disponíveis e acessíveis e sejam fornecidas de modo transparente e oportuno, e que sua análise auxilie a compreensão das implicações e impactos das políticas de reforma econômica.

#### **Comentário**

*20.1 Normas de direitos humanos globais e regionais não apenas garantem o direito de divulgar informações livremente, mas também o direito de livremente buscá-las e recebê-las como parte da liberdade de expressão.*

*20.2 Obstáculos no acesso à informação podem minar o gozo dos direitos civis e políticos, além dos direitos econômicos, sociais e culturais. Requisitos fundamentais da governança democrática como a transparência, a prestação de contas pelas autoridades públicas ou a promoção de processos decisórios participativos, são impraticáveis sem acesso adequado à informação.*

*20.3 A validade e a credibilidade dos dados coletados devem ser avaliadas segundo normas transparentes e claramente articuladas que re-*

*flitam os princípios da não discriminação, da igualdade, da inclusão e da participação. Para garantir o cumprimento do requisito dos direitos humanos da não discriminação e que a devida atenção seja dada à situação de grupos em risco de marginalização ou vulnerabilidade, é essencial que os indicadores usados forneçam informações desagregadas por gênero, deficiência, grupo étnico, região, etnia, segmento de renda e qualquer outro motivo considerado relevante segundo uma apreciação contextual e nacional dos grupos em risco de marginalização.<sup>29</sup>*

*20.4 Há inúmeros métodos de análise quantitativa. Podem ser usadas abordagens bem desenvolvidas de modelagem dos impactos distribucionais usando quintis e decis. Para assegurar o cumprimento do requisito dos direitos humanos da não discriminação e para que seja dada a devida atenção à situação de grupos em risco de marginalização ou vulnerabilidade, é essencial que esses indicadores forneçam informações desagregadas segundo indicado no parágrafo anterior. Essas normas para avaliação de impacto em direitos humanos precisam ser adaptáveis aos diferentes níveis potenciais de disponibilização de dados e de capacidade de realização de avaliação de impacto em direitos humanos para que a ferramenta possa ser usada em uma gama mais ampla de circunstâncias.*

*20.5 A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável inclui um grande número de indicadores. Dados confiáveis e desagregados são necessários para fortalecer a modelagem ou, ao menos, informar uma análise mais detalhada. Embora os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável possam não estar neces-*

---

<sup>29</sup> Para mais orientações, ver, e.g., Organização dos Estados Americanos, *Progress Indicators for Measuring Rights Under the Protocol of San Salvador*, 2015; e Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, *Human Rights Indicators: A Guide to Measurement and Implementation*, 2012.



*sariamente baseados em direitos e os dados resultantes possam não fornecer uma visão exaustiva de todos os aspectos dos direitos humanos, esses processos de coleta de dados podem servir como uma fonte de dados complementares úteis para quem trabalha no contexto da avaliação de impacto em direitos humanos. Entretanto, a validade dos dados obtidos através do processo dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável deve ser cuidadosamente examinada antes que os dados sejam usados como base para tomar decisões acerca de políticas econômicas.*

*20.6 No tocante aos dados qualitativos, são primordiais os estudos dirigidos, pesquisas, testemunhos e consideração por outros tipos de análise, inclusive, quando disponíveis, queixas administrativas e a jurisprudência sobre casos individuais e coletivos, uma vez que estes também permitem ver os tipos de violações, tendências e limitações enfrentados no acesso a assistência, reparações e justiça. Mesmo nos contextos em que os dados desagregados estão facilmente disponíveis, eles devem ser sempre aferidos à luz de dados qualitativos acerca de situações de discriminação.*

*20.7 As análises quantitativas devem assegurar que as contingências no uso de modelos qualitativos sejam reconhecidas e, se possível, evitadas. Essas contingências podem decorrer da dependência de dados históricos, da escolha das variáveis, etc.*

*20.8 A cooperação internacional pode ser particularmente relevante nesse sentido para países com recursos limitados para a coleta de dados.*

*20.9 A transparência e a ampla difusão da informação também são críticas quando da realização de uma avaliação de impacto, inclusive pela publicação dos resultados no todo e por meio de informes sobre a avaliação, suas conclusões e recomendações.*

## **Princípio 21 – Acesso à justiça, prestação de contas e remédios**

Os Estados devem assegurar que o acesso à justiça e o direito a um remédio efetivo sejam garantidos por meio de mecanismos judiciais, quase judiciais, administrativos e políticos, com relação a ações e omissões no desenho e/ou implantação de políticas de reforma econômica que possam minar os direitos humanos. Os Estados devem assegurar que a população esteja plenamente informada sobre os procedimentos, mecanismos e recursos disponíveis e que esses mecanismos sejam física e financeiramente acessíveis a todos.

### **Comentário**

*21.1 O direito a um remédio efetivo inclui reparações e a garantia de não repetição. Um poder judiciário independente, bem financiado e proativo é essencial tanto para impedir que as reformas econômicas prejudiquem os direitos humanos como para prover remédios efetivos em caso de danos. Uma avaliação de impacto em direitos humanos pode servir para assegurar a existência de procedimentos de prestação de contas e o estabelecimento de mecanismos que ensejem escolhas normativas justificadas e claramente articuladas que tenham sido desenvolvidas pela participação inclusiva da população potencialmente afetada.*

*21.2 Participar de um processo de tomada de decisão inclusivo e responsável fortalece a legitimidade e o controle das escolhas feitas. Além disso, a participação pode reduzir o conflito social, que, a sua vez, pode enfraquecer as instituições democráticas e o estado de direito. Um sistema de mecanismos nacionais, regionais e internacionais de prestação de contas em direitos humanos funcionando, incluindo instituições nacionais independentes de direitos humanos dotadas de poder, é fundamental para esse propósito. Os Estados*



*devem tomar todas as medidas para implantar as recomendações dos organismos de direitos humanos nacionais, regionais e internacionais.*

*21.3 Medidas cobertas pelos presentes princípios orientadores devem ser pactuadas em todos os níveis de governo, especial atenção devendo ser dada às maneiras como o ônus é distribuído e os recursos alocados às diferentes autoridades locais, de modo geral, as maiores provedoras de serviços sociais à população. Essas medidas também devem ser abertas à supervisão, inclusive ao escrutínio judicial da legislação aplicável, e os altos funcionários públicos responsáveis pela concepção e a adoção de tais medidas devem ser responsabilizados por quaisquer decisões normativas que ameacem o gozo dos direitos humanos.*

*21.4 Uma vez que a corrupção pode desempenhar um papel no desenho, implantação e monitoramento das políticas de reforma econômica, medidas e mecanismos claros para evitar e combater a corrupção devem ser introduzidos com vistas a assegurar a prestação de contas.*

### **Princípio 22 – Quem deve conduzir a(s) avaliação(ões)**

As avaliações de impacto de políticas de reforma econômica nos direitos humanos devem ser independentes, sólidas, críveis e responder à questão de gênero. Nesse sentido, cada país deve decidir qual instituição, ou instituições, está mais bem preparada para ser encarregada da realização da avaliação segundo critérios aplicáveis.

### **Comentário**

*22.1 Os presentes princípios orientadores são suficientemente flexíveis para se ajustarem às necessidades particulares de secretarias de governo, assessorias, comissões parlamentares, instituições nacionais de direitos humanos, tribunais, ins-*

*tituições financeiras internacionais, credores privados, mecanismos internacionais de direitos humanos, instituições acadêmicas e organizações da sociedade civil.*

*22.2 A adequabilidade da instituição ou equipe que conduzirá uma avaliação de impacto deve ser medida em função de critérios previamente estabelecidos que devem incluir, no mínimo, os seguintes aspectos: sua independência em relação ao poder executivo e a qualquer instituição de crédito ou vinculada a credores; conhecimento e financiamento adequados;<sup>30</sup> diversidade dos membros da equipe ou órgão encarregado de realizar a avaliação e, acima de tudo, paridade de gênero; participação das comunidades afetadas; e credibilidade e legitimidade aos olhos dos diferentes grupos de partes interessadas, como as agências de governo, os atores internacionais e a sociedade civil.*

*22.3 Nas avaliações conduzidas pelo próprio Estado, é necessário que haja independência de quaisquer credores ou instituições vinculadas a crédito responsáveis pelo desenho de programas de ajuste, dado que os resultados podem ser usados para informar políticas de empréstimos e a gestão da dívida, além de desencadear atividades de reestruturação da dívida. Isso não impede a participação desses atores em uma avaliação ou a realização de avaliações no contexto de sua própria tomada de decisão.*

*22.4 Os Estados devem desenvolver capacidade de análise normativa nacional, profissional e independente dentro do setor público para evitar dependência do setor privado. Para que grupos privados possam ser designados, com supervisão independente dentro do Estado, para realizar avaliações de impacto em direitos humanos devem ser previamente estabelecidos critérios claros, rigorosos e transparentes para os mecanis-*

30. Ver A/HRC/19/59/Add.5.



*mos de nomeação, regulamentação e prestação de contas. Esses grupos/empresas privados devem prestar contas como qualquer outra entidade que desempenhe uma função no serviço público. A delegação do Estado a uma empresa privada não isenta nem o Estado, em nenhum caso, de quaisquer de suas obrigações perante o direito internacional dos direitos humanos nem o ator privado de aplicar todas as normas substantivas e procedimentais elencadas nos presentes princípios.*

*22.5 Os Estados devem adotar medidas para apoiar a capacidade das comunidades afetadas e da sociedade civil como um todo de prover informações paralelas para os processos de avaliação e, até onde possível, de conduzir avaliações de impactos em direitos humanos diretamente.*





## Autor

**Juan Pablo Bohoslavsky** é o atual Perito Independente das Nações Unidas sobre Dívida Externa e Direitos Humanos. Trabalhou anteriormente na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e como consultor da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Doutor em Direito com larga experiência em relações internacionais e litigância, é autor de numerosos livros e artigos sobre financiamento soberano, cumplicidade econômica e direitos humanos. Seu mais recente livro é *“Un país desigual a la fuerza: Complicidad económica con la dictadura chilena”*, Lom Ediciones, Santiago, 2019 (co-editado com Karinna Fernández e Sebastián Smart).

## Responsável

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Brasil  
Av. Paulista, 2001 - 13º andar, conj. 1313  
01311-931 | São Paulo | SP | Brasil  
[www.fes.org.br](http://www.fes.org.br)

### **Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)**

A Fundação Friedrich Ebert é uma instituição alemã sem fins lucrativos, fundada em 1925. Leva o nome de Friedrich Ebert, primeiro presidente democraticamente eleito da Alemanha, e está comprometida com o ideário da Democracia Social. No Brasil a FES atua desde 1976. Os objetivos de sua atuação são a consolidação e o aprofundamento da democracia, o fomento de uma economia ambientalmente e socialmente sustentável, o fortalecimento de políticas orientadas na inclusão e justiça social e o apoio de políticas de paz e segurança democrática.

As opiniões expressas nesta publicação não necessariamente refletem as da Friedrich-Ebert-Stiftung.

O uso comercial de material publicado pela Friedrich-Ebert-Stiftung não é permitido sem a autorização por escrito.

ISBN 978-85-9565-055-8



9 788595 650558