

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
Instituto de Economia e Relações Internacionais

JÚLIA HANSEN PACHECO

**AUSTERIDADE E O PARADOXO DO ESTADO BRASILEIRO ENQUANTO
PROTETOR E VIOLADOR DOS DIREITOS HUMANOS**

UBERLÂNDIA

2020

JÚLIA HANSEN PACHECO

**AUSTERIDADE E O PARADOXO DO ESTADO BRASILEIRO ENQUANTO
PROTETOR E VIOLADOR DOS DIREITOS HUMANOS**

Monografia apresentada no Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como requisito básico para a obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais, sob orientação do Prof. Dr. José Rubens Damas Garlipp.

UBERLÂNDIA
2020

JÚLIA HANSEN PACHECO

**AUSTERIDADE E O PARADOXO DO ESTADO BRASILEIRO ENQUANTO
PROTETOR E VIOLADOR DOS DIREITOS HUMANOS**

Monografia apresentada no Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como requisito básico para a obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais, sob orientação do Prof. Dr. José Rubens Damas Garlipp.

BANCA EXAMINADORA

José Rubens Damas Garlipp

Orientador

Instituto de Economia e Relações Internacionais - UFU

Marisa Silva Amaral

Instituto de Economia e Relações Internacionais - UFU

Marrielle Maia Alves Ferreira

Instituto de Economia e Relações Internacionais - UFU

Uberlândia, 22 de dezembro de 2020.

AGRADECIMENTOS

A materialização deste esforço de pesquisa finda a minha graduação em Relações Internacionais, e ao longo da jornada que me trouxe até aqui pude contar com o apoio de muitas pessoas, sem as quais, este momento não seria possível. Agradeço ao meu orientador pela compreensão e paciência neste processo. Foi, é e sempre será uma imensa honra para mim ter tido o José Rubens como meu professor, orientador e referência. Agradeço à Universidade Federal de Uberlândia e aos professores e professoras do IERI pela estrutura e conhecimento compartilhado nestes anos. Em especial, agradeço à professora Bárbara que, sempre muito solícita, me fez acreditar um pouco mais na minha capacidade. Agradeço também à banca avaliadora deste trabalho, composta por professoras que admiro. Marisa e Marrielle, obrigada por aceitarem compartilhar comigo este momento tão importante, me senti honrada.

Agradeço principalmente à minha família pelo incondicional apoio, em todos os sentidos, ao longo da graduação: à minha mãe Luciana, pelas demonstrações diárias de força, caráter, e por nunca me permitir esmorecer. Obrigada pelo seu esforço incansável por mim e pelas minhas irmãs. À minha avó Léo, agradeço por ter mantido suas convicções quando as coisas ainda não eram tão fáceis para nós, mulheres. Espero honrar o seu esforço e sua sabedoria sempre, agradeço pelo amor inabalável durante todos os anos, e por ter me criado com tanta doçura. Às minhas irmãs Laura e Lívia, agradeço pelos momentos de leveza e pelo amor durante toda minha vida, vocês e suas felicidades são o que dão norte para muito do que faço. Aos meus irmãos Gabriel e Pietra, agradeço por me mostrarem como algumas coisas podem ser muito mais simples do que parecem e por representarem minha esperança nas gerações que estão à frente. À Nathália, Ana Luiza e Ísis, agradeço pela amizade e companhia sempre, mesmo de longe. Ao meu avô Gilberto, agradeço por ter nutrido em mim a crença no potencial transformador da educação e por todo o resto, você sabe que nada disso seria possível sem você. À minha avó Maria Cecília, agradeço pela infinita compreensão e atenção. Ao meu pai, agradeço pela motivação e à Karina pela energia, humor e por sempre me mostrar a mágica do cotidiano. Aos meus tios e tias, obrigada por serem exemplos de seres humanos, profissionais e de caráter. Seus conselhos e nossas conversas construíram muito do que sou hoje. Agradeço em especial ao meu tio Marco Aurélio que me deu todo apoio em Uberlândia sempre que precisei. Ao Nelson e Vinícius, agradeço pela leveza na reta final deste trabalho.

Aos meus amigos de infância Vitor, Gustavo, Maria Heloísa, Yana, Marcos e Júlia, agradeço por todos os momentos de alegria ao longo dos anos, por serem também minha família e representarem uma de minhas poucas certezas na vida: se um dia me senti preparada para deixar Pirassununga, foi por saber que, em qualquer lugar, sempre teria vocês. À Andreza, agradeço por acreditar em mim por nós duas e por ter sido minha fonte de força. Por ter representado, junto de sua família, meu ponto de calma desde sempre: te admiro imensamente, você me inspira todos os dias. À minha família em Uberlândia: Laura, Caroline Leite, Rafaela, Ingrid, Eric, Larissa, Deborah, Giovana, Caroline Souto, Guilherme, Neto, Hélène, Brenda, Yan e Lucca: nossa convivência diária significou tudo para mim ao longo destes 5 anos. Vocês transformaram todos os meus dias, sem exceção, enchendo-os de vida, afeto e acolhimento. Obrigada por viverem os meus “hojes”, bons e ruins, comigo. Também estendo este agradecimento às primeiras pessoas que me acolheram em Uberlândia: Letícia, Camila, Amanda Cunha, Mariana, Marina, Ketylen e Amanda Almeida. À Iannaya, minha irmã de alma e convivência, obrigada pelo cotidiano e por ter sido minha casa longe de casa, você e a tia Rita transformaram Uberlândia em lar. À Tatiane, obrigada por me mostrar maneiras de ser melhor, e por me mostrar, nos dias em que achei que nada daria certo, que apoio não é simplesmente afirmar que tudo vai ficar bem, é sentar do lado e dizer: enquanto não der, estarei aqui. À Eloísa, dedico minha eterna gratidão pela empatia instantânea no nosso primeiro dia de aula, desde então me sinto a pessoa mais sortuda do mundo por poder contar com a sua amizade e apoio diariamente. Sua amizade me transformou, e sou grata por isso. Agradeço, por fim, à décima quinta turma de Relações Internacionais e todos aqueles que se fizeram presentes durante estes anos me mostrando que, no fim das contas, as pessoas são tudo o que temos. Encerro na esperança de quem em breve possamos todos comemorar juntos conquistas como esta e outras que estão por vir. Contem comigo.

RESUMO

Este estudo busca, de maneira geral, compreender o fenômeno da austeridade e o que inviabiliza a garantia dos Direitos Humanos por parte dos Estados no contexto de sua aplicação, em face às obrigações que os tratados internacionais de Direitos Humanos apresentam. Objetivei ao longo do trabalho expor as controvérsias do discurso que coloca a austeridade como mal inevitável e necessário para os Estados e suas populações, bem como entender os mecanismos internacionais de vigilância dos direitos humanos. A partir da articulação destes dois esforços, propomos que o caso brasileiro pode ser compreendido através do paradoxo do Estado enquanto protetor e, simultaneamente, violador dos direitos humanos, e que, apesar desta condição, não é possível assegurar a plena fruição dos direitos humanos no Brasil sem o aparato estatal.

PALAVRAS-CHAVE: Austeridade; Direitos Humanos; Brasil.

ABSTRACT

This research seeks to unveil the phenomenon of austerity and what prevents the guarantee of Human Rights by States in the context of their application, considering the obligations that international human rights treaties present. Throughout the work, I aimed to expose the controversies of the discourse that places austerity as an inevitable and necessary evil for States and their populations, as well as to understand the mechanisms of international surveillance of human rights. Based on the articulation of these two efforts, we propose that the Brazilian case can be understood through a paradox of the State as a protector and simultaneously a violator of human rights, and that, despite this condition, it is not possible to ensure the full enjoyment of human rights in Brazil without the state apparatus.

KEY-WORDS: Austerity; Human Rights; Brazil.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resultado Primário e Despesas e Receitas (% do PIB).....	22
Tabela 2: Quadro de relação entre os dois pares de polos.....	36

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Esquema da relação entre Política Fiscal, Desigualdade e DH.....	53
---	-----------

LISTA DE ABREVIATURAS

- ABRASCO – Associação Brasileira de Saúde Coletiva
- BC – Banco Central
- CESCR - Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
- DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos
- EC – Emenda Constitucional
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OMS – Organização Mundial da Saúde
- ONGs – Organizações Não Governamentais
- ONU – Organização das Nações Unidas
- PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
- PEC – Projeto de Emenda Constitucional
- PIB – Produto Interno Bruto
- PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
- PIDESC – Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 - AUSTERIDADE: ORIGEM E ARGUMENTOS	14
1.1. As especificidades do caso brasileiro	21
1.2. A Austeridade na prática: o Estado enquanto violador de direitos humanos	26
CAPÍTULO 2 - OS DISPOSITIVOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS	30
2.1. A relação entre os tratados internacionais e a política fiscal dos Estados	52
CONSIDERAÇÕES FINAIS	67
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	69

INTRODUÇÃO

A política fiscal de um país é uma política pública e, assim como todas as políticas desta natureza, está submetida à lógica da obrigação dos Estados em respeitar os princípios de direitos humanos. Os dispositivos de direitos humanos constituem, ou deveriam constituir um suporte para as principais funções do que se entende por política fiscal, tanto da arrecadação quanto da tributação: “a mobilização de recursos para financiar direitos até “o máximo de recursos disponíveis”; a redistribuição da riqueza para reduzir a desigualdade de renda e outras desigualdades; e a responsabilização entre o Estado e os cidadãos”. Esses princípios colocariam as políticas fiscais a serviço do desenvolvimento humano se fossem levados em conta na elaboração destas enquanto parâmetro normativo (CESR et.al, 2015).

O eixo principal da hipótese a ser trabalhada se funda na noção que a adoção do programa de austeridade, ao contrário do que se propõe, aprofunda a crise e isso implica que pensemos a possibilidade do Estado brasileiro ser enquadrado em um paradoxo enquanto protetor dos direitos humanos por obrigação e simultaneamente, enquanto violador destes, já que na tentativa de reduzir os gastos, na verdade a austeridade inviabiliza a plena fruição dos direitos. Isto posto, é importante que o conceito de Austeridade fique claro, sendo a prática da austeridade econômica traduzida em políticas de ajuste através de redução de gastos públicos e do papel do Estado enquanto responsável por induzir o crescimento econômico e assegurar o bem-estar social. Busca-se ajustar a economia e preferencialmente promover crescimento através de corte de gastos e ajuste fiscal. Rossi et.al (2019) recordam que o termo austeridade não tem origem no campo econômico e surge na teoria como um neologismo pela “carga moral” do termo, que diz respeito a rigor, parcimônia, disciplina, sacrifícios e repressão de comportamentos dispendiosos, associando assim características individuais à esfera pública, atributos humanos ao governo. O termo cumpre seu papel de destaque nos contextos das grandes guerras mundiais, onde os governos buscaram mobilizar recursos da sociedade para financiamento das guerras. E quando estas findam, o termo é novamente mobilizado para priorizar a reconstrução dos países, deixando o consumo privado no plano inferior. Percebe-se que o termo nem sempre se referia à diminuição do gasto público, mas sim, curiosamente à contenção do consumo privado para que o governo tivesse um maior papel na alocação dos recursos.

É possível perceber pela retomada histórica feita por Stuckler e Basu (2013) que a austeridade não realiza o que o discurso de seus defensores prega, ao contrário, se manifesta como contraproducente ao piorar as questões de dívida pública e aprofundar a crise econômica, além de agravar a desigualdade. No Brasil, a defesa de tal prática econômica

excludente se fortalece a partir de 2015, no segundo mandato de Dilma, com a substituição de políticas de incentivo ao desenvolvimento por políticas econômicas ortodoxas de cortes em gastos. Porém, é em 2016, com a EC 95 que a austeridade passa a se instalar nas instituições brasileiras de forma estrutural, contradizendo o argumento de que a austeridade é uma medida danosa, mas necessária por um curto período de tempo, até a estabilização e retomada do crescimento. Os efeitos da austeridade serão explorados neste trabalho através de uma abordagem que tenta articular a questão orçamentária com a agenda dos direitos sociais, ou seja, sem separar a dimensão macroeconômica da dimensão social e entendendo que uma decisão política de corte de gastos sociais pode se traduzir em supressão de direitos.

Podemos fundamentar o embate sobre o qual proponho uma reflexão ao longo desta monografia como um conflito entre duas áreas: a da economia e a dos direitos humanos e suas respectivas visões epistemológicas. Essas áreas têm divergências em relação à maneira como o Estado deve ou não intervir em momentos de crise e, para Rossi (2019), divergências de linguagem também definem essa relação: enquanto a economia tradicional busca uma alocação eficiente de recursos escassos que são distribuídos desigualmente através de uma “abordagem positiva”, a área dos direitos humanos e especialmente direitos sociais almeja a conquista de direitos universais e equidade no acesso destes, propondo e seguindo padrões normativos para isso. Exemplificando:

Para os economistas, uma alocação ótima no mercado imobiliário, por exemplo, pode aceitar a situação em que parte da população esteja sem teto para morar. Já segundo a visão dos direitos humanos, é inaceitável que alguém não possua condições dignas de moradia (ROSSI, 2019).

O’Connell (2007) também parte das premissas éticas e ontológicas conflitantes entre os dois campos para desenvolver seu argumento. O autor entende que direitos humanos e neoliberalismo são duas coisas inconciliáveis e assumir uma posição de defesa dos direitos é, necessariamente não consentir com esse modelo de globalização. Para isso, também é preciso interpretar o processo de globalização não como algo natural, mas como um processo histórico planejado e politicamente orientado.

Com o avanço do discurso de defesa da austeridade, cada vez mais os direitos humanos são vistos como um obstáculo para a “lógica econômica” e para que essa visão seja superada, é necessário que haja uma articulação entre as duas áreas e que exista um tipo de responsabilização no sentido de reconhecer que existem considerações morais embutidas em decisões econômicas e que direitos humanos correm o risco de serem sacrificados em nome de entidades como o Estado de consolidação fiscal, o “Estado gestor” ou da eficiência de mercado. Assim, o discurso de que as demandas sociais é que devem ser adequadas ao

orçamento e não o contrário ganha força. O orçamento público representa um financiamento coletivo da sociedade e esse financiamento deve se basear nas demandas coletivas dessa mesma sociedade, o contrário seria antidemocrático (ROSSI, 2019).

O esforço deve ir no sentido de criar diretrizes e parâmetros normativos de direitos humanos que orientem a política fiscal. Porém, já existem definições claras tanto na Constituição Cidadã como em tratados internacionais ratificados pelo Brasil como o princípio do não retrocesso em áreas-chave e o dever do Estado de não apenas proteger como também expandir os direitos humanos que já são ignorados. Pedro Rossi (2019) chama atenção para alguns princípios basilares que são desconsiderados ao abordar essa relação, como o que prega que “nenhuma regra fiscal deve se sobrepor à garantia do conteúdo mínimo dos direitos humanos”. Considerando que recursos para viabilizar esses direitos são essenciais e sua arrecadação papel da política fiscal, não é esta que deve ditar a garantia ou não garantia de direitos, mas justamente o contrário: a garantia dos direitos humanos que deveria ditar os rumos da política fiscal (ROSSI, 2019, p.1).

A tributação, o endividamento e o gasto são maneiras que o Estado possui de alocação de recursos, e é necessário que se faça entender que as limitações orçamentárias do governo são autoimpostas e por trás do discurso da escassez de recursos está uma falta de vontade política de promover equidade via Estado. Além disso, o desequilíbrio fiscal se justifica pela queda da arrecadação e pela crise econômica, sendo o crescimento a via de superação da dívida pública. O caminho adotado no Brasil desde 2014 vem promovendo o oposto, a austeridade e os cortes de gastos apenas aprofundaram a crise e aumentaram a dívida (ROSSI, 2019). Os motivos pelos quais a austeridade se mostra contraproducente e os argumentos frágeis que tentam justificá-la serão trabalhados no capítulo dois.

Especificamente no Brasil, os resultados dessa política prejudicam desde a saúde e educação até questões ambientais e de segurança pública, incidindo de maneira mais cruel ainda sobre os grupos já vulneráveis como as mulheres, as pessoas com deficiência, a população negra, crianças, povos indígenas e refugiados. A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF vincula um montante mínimo de investimento à receita e também condiciona uma “apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro”. Porém, em relação a cortes de gasto, não se exige nenhum tipo de avaliação de impactos socioambientais ou cenários prospectivos, o que também demonstra como o social se encontra abaixo do fiscal na hierarquia da política. No caso brasileiro, a dívida pública aumentou 20% do PIB desde 2014, quando as políticas austeras começaram a ser implantadas (ROSSI, 2019). Assim, o argumento de que a retomada de emprego e renda via endividamento e gasto social são

inadequadas porque promovem desequilíbrio fiscal fica submetida a uma questão moral de pelo o quê vale a pena se endividar:

Sabemos que a desigualdade não é um fato natural, mas sim uma construção social. Ela depende de circunstâncias e é, em grande parte, o resultado das escolhas políticas feitas ao longo da história de cada sociedade. [...] O desafio não é apenas descrever os fatores e componentes das desigualdades sociais, mas também explicar sua permanência, e em alguns casos seu aprofundamento, apesar dos valores igualitários modernos. O que torna o Brasil um caso especial é a sobrevivência de desigualdades históricas em meio a um processo de modernização acelerado (SCALON, 2011).

A política fiscal, para além dos cortes de gasto e de seguridade social que caracterizam os projetos de austeridade também diz respeito à maneira com que o Estado arrecada seus recursos, ou seja, o sistema tributário. O sistema tributário brasileiro nos mostra melhor do que qualquer outra coisa como a política fiscal não é neutra. Como sabemos, os direitos humanos para serem garantidos precisam de recursos e até mesmo a maneira como esses recursos são arrecadados revelam como a política fiscal pode ser silenciosamente violenta com aqueles de maior vulnerabilidade socioeconômica.

CAPÍTULO 1 - AUSTERIDADE: ORIGEM E ARGUMENTOS.

O conceito de Austeridade ganha notoriedade no cenário pós crise internacional de 2008 e com seu espraiamento pela Europa, seguido da imposição de políticas e planos de austeridade nos países da periferia, crescem tanto as manifestações sociais anti austeridade quanto sua relevância no debate acadêmico. Conforme apontado anteriormente, o termo em si não tem origem econômica, mas sim filosófica, sendo apropriado pelo vocabulário econômico como um neologismo devido à sua carga moral, de certa forma, atribuindo ao governo características humanas (ROSSI, DWECK, DE OLIVEIRA, 2018).

Schui (2014) expõe a longevidade dos argumentos em defesa da austeridade econômica mostrando que eles vêm desde Aquino e Aristóteles, atrelados às suas considerações sobre modo de vida e administração de recursos dos indivíduos e das famílias. Esses mesmos argumentos ganham fôlego nas guerras mundiais na tentativa do governo de mobilizar recursos da sociedade para a manutenção da guerra em detrimento do consumo privado não racionado. Nesse caso, a austeridade não pressupõe um controle nos gastos públicos, mas busca regular o consumo privado para que o governo aloque os recursos para prover bens públicos (ROSSI, DWECK, DE OLIVEIRA, 2018).

O argumento vai se desenvolvendo e na academia moderna ele é trabalhado principalmente por Alberto Alesina, cuja hipótese se funda no argumento de que, na crise,

políticas fiscais restritivas podem atuar para gerar um efeito expansionista, aumentando o crescimento econômico. Essas políticas fiscais restritivas consistem em aumento de tributação e/ou, preferencialmente, corte de gastos e o debate em torno dos efeitos dessas ferramentas de contração fiscal é o que define o conceito de austeridade atualmente, ou seja, seu instrumento (o ajuste fiscal) e seus objetivos (crescimento econômico e equilíbrio das contas públicas).

Essa lógica defende que o governo, em situação de desaceleração econômica ou aumento da dívida pública deve realizar ajuste fiscal, preferencialmente via corte de gastos públicos, pois este, ao aumentar a confiança dos agentes na economia, teria efeitos positivos sobre o crescimento econômico. Essa confiança se baseia na noção de que, o governo ao mostrar responsabilidade com suas contas públicas aumenta a confiança dos investidores e gera melhora nas expectativas dos agentes econômicos, recuperando a economia via aumentos dos investimentos privados, consumo das famílias e atração de capitais externos (ROSSI, DWECK, DE OLIVEIRA, 2018).

Esse raciocínio pressupõe que o setor público e o setor privado competem entre si pelos recursos e poupanças, e conseqüentemente, o aumento de um deles tem efeito inversamente proporcional para o outro. Estendendo ainda mais o argumento, a chamada “austeridade expansionista”, termo contraditório em si mesmo, prega que graças à uma superioridade do gasto privado em termos de eficiência, uma diminuição do gasto público geraria um aumento ainda maior do gasto privado. Essa noção vai de encontro ao que Keynes percebia nos anos 1930 ao desenvolver a Teoria Geral do Emprego (1937). Para o autor, a crise é o pior momento para o corte de gastos, já que é neste cenário que os recursos da sociedade estão subempregados e o efeito do gasto público na atividade econômica é maior, gerando crescimento de renda e emprego. Estudos como o de Dos Santos et al. (2016), demonstram que investimentos públicos e investimentos privados não atuam de maneira discordante ou substituta, mas sim complementar, por exemplo, no Brasil, os investimentos públicos foram essenciais para o aumento de investimentos privados em máquinas e equipamentos. Sem contar que, esse tipo de investimento se diferencia dos demais gastos públicos uma vez que pode se traduzir em aumento do patrimônio líquido do setor público, já que induzem a acumulação de ativos fixos (como rodovias e infraestrutura no geral) e que geram receitas futuras para o Estado (CARVALHO, 2018).

A crise de 2008-09 atinge o Brasil de maneira análoga aos demais países emergentes, causando uma contração no crédito, uma queda no preço das commodities e a desvalorização do real devido à fuga de capital estrangeiro, fatores que combinados resultaram na queda da demanda doméstica e do PIB por dois trimestres consecutivos. Luis Inácio Lula da Silva,

presidente do Brasil durante a crise pediu que as famílias não tivessem medo em consumir e garantiu que o governo atuaria através de medidas de estímulo à economia e que continuaria investindo, assim como os empresários também deveriam. Já no segundo trimestre de 2009 a economia brasileira já crescia a 2,3%, e esse crescimento se manteve superior à média de crescimento dos países da OCDE até 2011. Apesar de podermos destacar os maiores efeitos e consequências da crise nesses países, tal resultado se deve às políticas de transferência social, do aumento do salário mínimo e dos investimentos na Petrobras e no PAC, medidas do governo que já estavam em prática antes da deflagração da crise econômica (CARVALHO, 2018).

Medidas temporárias referentes ao sistema financeiro também foram tomadas afim de garantir maior liquidez nesse setor e evitar uma contração ainda maior do crédito. O compulsório do BC foi diminuído e medidas mais estruturais como a criação de duas novas faixas de tributação com alíquotas menores para a classe média baixa no Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) e também a criação do programa Minha Casa Minha Vida em 2009 também ajudaram a manter o sistema financeiro, a oferta de crédito e o investimento público pouco abalados durante a crise, porém a recuperação da economia se deu graças ao modelo de crescimento que já vinha sendo adotado precedentemente, graças ao mercado interno, aos investimentos privados e às reservas internacionais que diminuíram a vulnerabilidade externa brasileira, gerando um cenário mais resistente aos choques da crise (CARVALHO, 2018).

Algumas medidas destinadas a combater a fuga de capitais e a contração de crédito foram na direção contrária à política econômica que vinha sendo implementada a partir do primeiro governo Lula, e por isso no Brasil não se verificou o crescimento pós-crise que pôde ser verificado em outros países emergentes. Essas medidas se tratam da política de desoneração tributária e de expansão do crédito concedido a empresas via BNDES, medidas essas que foram ainda mais endossadas e ampliadas no governo Dilma. A partir de 2011, então, a política econômica deixa de ser liderada pelos investimentos públicos e pelo mercado interno e passa a ser mais ativa em incentivos ao setor privado, no âmbito da política fiscal, creditícia e monetária (CARVALHO, 2018).

Foi observado através de dados da PNAD e da Pesquisa de Orçamentos Familiares em um comunicado oficial do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) que o caráter progressivo, indutor de equidade social dos gastos públicos durante o período de 2006-2012, principalmente no que se refere a gastos em educação, saúde e previdência e assistência social, foi compensado pelo caráter regressivo do sistema tributário brasileiro, que induz mais desigualdades. Assim, Medeiros et al. (2015) identifica em seu estudo que durante o período

supracitado, o crescimento da renda do capital foi o principal responsável pela persistência das desigualdades no país (CARVALHO, 2018).

É importante lembrar das equivalências contábeis entre renda e gasto, assim como gasto público e receita do setor privado. Da mesma maneira que o gasto de alguém equivale à renda de outra pessoa, a dívida pública é ativo privado e o déficit público equivale ao superávit do setor privado. É nesse sentido que os autores que buscam entender o ciclo vicioso da austeridade (redução dos investimentos públicos, redução da demanda privada, redução do crescimento do PIB, redução da arrecadação, piora do resultado primário, que leva novamente à redução dos investimentos públicos) demonstram que não é saudável que o governo busque superávits em momentos de crise, já que estes se darão às custas de déficits do setor privado. Além do efeito negativo no desempenho da economia, também há um efeito negativo na situação fiscal, com diminuição na arrecadação, o que desencadeia mais cortes de gastos, provando a contraprodução da austeridade (ROSSI, DWECK, DE OLIVEIRA, 2018).

Entendendo que a austeridade é uma opção política e não uma inevitabilidade ou necessidade técnica, a defesa da austeridade se apoia em elementos políticos e ideológicos, normalmente no que a literatura chama de “mito da fada da confiança” e a “metáfora do orçamento doméstico”, e no Brasil não foi diferente, por isso é preciso entender o fundamento geral para continuar nos aprofundando no caso brasileiro. O discurso prega que um ajuste fiscal, preferencialmente por meio de cortes de gastos públicos e não de aumento de tributação, geraria crescimento econômico a partir da ideia de que o governo, por estar sendo “responsável” com as contas públicas, ganharia a confiança de agentes econômicos e com isso, aumento de investimentos privados e consumo das famílias, bem como entrada de capitais externos. Dessa forma, a austeridade seria a solução para a desaceleração econômica e o aumento da dívida pública.

Esse entendimento pressupõe que as contas públicas funcionam de maneira análoga às contas das famílias, onde não se deve gastar além do que se recebe. Os governos então deveriam enxergar o orçamento público dessa mesma forma e, assim como as famílias, estes têm a obrigação de compensar os excessos com privação e parcimônia, trazendo uma dimensão moral à questão. A principal fragilidade desse pensamento está no que se refere à suposta confiança que será despertada e seus benefícios para a economia. Na prática, um agente não investe graças a um ajuste fiscal promovido pelo governo, mas sim com base em sua demanda e expectativas de lucro e a consolidação fiscal apenas deprime a demanda do sistema, uma vez que a renda das famílias, o investimento e a demanda externa, que são os 3

elementos da demanda privada já estão deprimidos, então uma contração na demanda pública apenas pioraria o cenário da crise (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2017).

Quando, apesar disso, os cortes ainda conseguem produzir um superávit fiscal, isso se dá com o aumento da poupança pública em detrimento da poupança do setor privado. Então, finalmente, com a queda do Produto Interno Bruto (PIB), cresce a razão entre a dívida e o PIB, já que a poupança pública não basta (BLYTH, 2013).

O argumento do aumento da confiança também não se verifica, uma vez que as decisões de investir não dependem exclusivamente das expectativas que surgem a partir de um comportamento político e de ordem moral subjetiva, mas também de indicadores reais de demanda, vendas e lucro. Apesar de todos os argumentos, Blyth defende que a austeridade continua sendo adotada por razões tanto psicológicas de convencimento midiático e por parte dos governos de que a dívida é a maior inimiga das economias quanto políticas, uma vez que atendem a interesses de grupos específicos, como o dos rentistas e empresários, em detrimento da classe trabalhadora (BLYTH, 2013).

Apesar do declínio das soluções de caráter austero frente à Crise de 1929, a defesa dessas medidas ascende novamente na década de 1980, com o que convencionou-se chamar de neoliberalismo. A versão atual do discurso de defesa da austeridade é representada pelo termo “contração fiscal expansionista”, termo apresentado anteriormente, que defende que é possível, através do corte de despesas, promover crescimento. Foi criado por economistas da Universidade de Bocconi, em Milão, cujas proposições envolvem alguns modelos econômicos que buscam comprovar que as dívidas são intrínsecas à democracia, e que o corte de gastos é a melhor forma de combatê-las, em detrimento do aumento de impostos (BLYTH, 2013).

Mas os argumentos que buscam defender as políticas austeras adquiriram novo fôlego a partir das discussões dos anos 1990 principalmente entre os autores Alberto Alesina, Francesco Giavazzi, Guido Tabellini, Marco Pagano, Silvia Ardagna e Roberto Perotti que se embasaram em análises de casos de países europeus e suas experiências com a austeridade. Segundo eles, países dessa região que reduziram gastos e conseguiram retomar o crescimento econômico poderiam servir de modelo e justificariam a austeridade fiscal em países em desenvolvimento (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2017).

Giavazzi e Pagano (1990) buscaram verificar o efeito positivo que a austeridade teria na economia por meio do aumento da confiança dos investidores privados e expectativas das famílias, encontrando dois casos em que isso pôde ser verificado: na Dinamarca (1982) e na Irlanda (1987). Em resumo, a economia de ambos os países se deparava com gasto público e a dívida pública crescentes em relação a um PIB que crescia à taxas muito baixas, e através de

cortes no gasto público e aumento de tributação na Dinamarca em 1982 e o ajuste fiscal da Irlanda entre 1987 e 1989, os países retomaram a rota do crescimento econômico mais vigorosamente (GIAVAZZI; PAGANO, 1990 *apud* PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2017).

Porém, tanto na Dinamarca quanto na Irlanda, as políticas austeras foram acompanhadas de outras medidas econômicas monetárias (queda da taxa de juros real e diminuição da inflação), cambiais e a conjuntura internacional também estava em fase de recuperação, o que pode ter ajudado bastante na entrada de divisas por meio de exportações. Assim, é difícil isolar os efeitos da política fiscal em si para a guinada econômica desses países. Para Blyth (2013) e Jayadev e Konczal (2010), as demais medidas foram mais motivadoras dos fenômenos dinamarquês e irlandês do que o ajuste fiscal em si (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2017).

Alberto Alesina e Silvia Ardagna também se empenham em analisar casos em defesa da austeridade em função do crescimento econômico. Esses autores buscam aumentar o número de países analisados principalmente para entender se o fator principal de aceleração econômica é o corte de gastos ou o aumento da tributação. Assim, o argumento é de que a saída para a estagnação econômica mundial pós-2008 seria a austeridade e para comprová-lo, seus estudos analisam 21 países membros da OCDE. Essa pesquisa verificou 107 momentos de ajuste fiscal na história econômica destes países, dos quais 26 resultaram em crescimento econômico. Porém, ao revisar o trabalho de Alesina e Ardagna (2010), Jayadev e Konczal identificaram que em apenas 6 momentos (Finlândia em 2000; Grécia em 2005 e 2006; Irlanda em 1987; Noruega em 1979 e 1983) as medidas austeras foram aplicadas em momentos de desaceleração econômica e a maior parte delas não resultou em crescimento econômico no ano posterior. Apenas no caso da Noruega em 1983 e da Irlanda em 1987 o ajuste fiscal se deu em fase de desaceleração econômica e pôde responder por um crescimento maior após o ajuste. E apenas no caso irlandês não houve aumento da dívida pública depois do ajuste. Verifica-se, então, que o argumento da contração fiscal expansionista só pode ser aplicado em 1 dos casos entre os 107 analisados por Alesina e Ardagna (2010). (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2017, p. 110).

Além disso, após a crise de 2008, fica claro que a austeridade não é a saída para a estagnação econômica e os autores que antes defendiam essas medidas passaram a revisar seus trabalhos e argumentações. Um exemplo é o autor Roberto Perotti (2013), que reconhece que o ajuste fiscal deve ser feito de maneira cautelosa, uma vez que não é possível prever com exatidão os efeitos, e que cada país possui suas especificidades e cenários econômicos

distintos. Além disso, ele também reconhece que é o *boom* de exportações subsequente ao ajuste fiscal o maior responsável pela retomada do crescimento nos casos em que isso ocorre, e não o aumento da confiança de investidores e das famílias, concluindo que “esses resultados põem em dúvida algumas versões da hipótese da consolidação fiscal expansionista” e sua aplicabilidade em muitos países nas atuais circunstâncias” (PEROTTI, 2013).

Podemos afirmar então que os benefícios que supostamente viriam com a melhoria da confiança não se verificaram e desde 2010, ano que Paul Krugman (2015) considera ter sido a virada global para a austeridade, os países que adotaram tais medidas, apenas testemunharam maior dificuldade para a recuperação econômica. Ao fim do ano de 2012, o economista-chefe do Fundo Monetário Internacional (FMI), órgão que é quase que a representação institucional do Consenso e do Pós-Consenso de Washington e responsável pelas chamadas reformas estruturais em países periféricos, reconhece que a organização subestimou os danos dos cortes de gastos em economias debilitadas. Porém, não é comum na economia que os embates sejam decididos de maneira definitiva, então, apesar de a ideologia da austeridade ter sido amplamente refutada do ponto de vista tanto acadêmico quanto da experiência política, ela ainda é a via adotada por alguns governos, como o brasileiro (KRUGMAN, 2015).

A partir do fracasso das políticas austeras implantadas pelos países europeus na crise e pós-crise de 2008 a literatura acadêmica que busca provar que os ajustes fiscais em momentos de crise não podem ser benignos cresceu. Um dos trabalhos mais reconhecidos nesse sentido é o de House, Proebsting e Tesar (2017), que demonstra como a maioria dos países que implantaram ajuste fiscal durante a recuperação da crise enfrentaram um aumento da desigualdade social (BALL *et al.* 2013 *apud* ROSSI, DWECK, DE OLIVEIRA, 2018) e da dívida pública. Os autores analisaram 29 países de economias consideradas avançadas e constataram que o choque de austeridade causou uma diminuição no crescimento econômico e na arrecadação, o que aumentou a dívida pública, além de incentivar mais ainda a consolidação fiscal a partir da piora do quadro fiscal, o que constitui o ciclo vicioso da austeridade (HOUSE; PROEBSTING; TESAR, 2017 *apud* ROSSI, DWECK, DE OLIVEIRA, 2018).

O embasamento teórico e científico do discurso da austeridade foi amplamente refutado, porém sua ideia enquanto força política ainda permanece como uma demonstração dos interesses da classe à qual atende: a dos capitalistas e das elites econômicas, em detrimento dos direitos sociais, humanos e da democracia. A austeridade atende às demandas do mercado e das elites simultaneamente e em vários sentidos:

- (i) ao gerar recessão e desemprego, reduzem-se pressões salariais e aumenta-se lucratividade. [...]
- (ii) o corte de gastos e a redução das obrigações sociais abre espaço para futuros cortes de impostos das empresas e das elites econômicas, e
- (iii) a redução da quantidade e da qualidade dos serviços públicos aumenta a demanda de parte da população por serviços privados em setores como educação e saúde, o que aumenta os espaços de acumulação de lucro privado (ROSSI, DWECK, DE OLIVEIRA, 2018).

Além disso, a austeridade constitui elemento central do neoliberalismo, assim como a liberalização dos mercados e as privatizações, o que explica mais ainda sua adoção e de quais interesses e racionalidade ela parte: é uma ferramenta para a corrosão da democracia e do estado de direito e para o fortalecimento de interesses corporativos no sistema político. No Brasil, essas políticas são adotadas a partir do estabelecimento de um cenário de instabilidade econômica e política onde se inflamam as tensões de classes, sendo as vítimas dela as pessoas que compõem a parcela mais pobre da população e seus perpetradores o sistema financeiro e as elites econômicas e políticas. Nesse contexto, a austeridade cumpre o papel de realizar a vontade antiga da classe conservadora de tornar impraticável a Constituição Federal de 1988.

1.1. As especificidades do caso brasileiro

A Constituição Cidadã de 1988 é um documento que garantiu amplos direitos sociais, principalmente no que tange seguridade social, se destacando nesse sentido entre os países em desenvolvimento (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2017). Na área da educação, a Constituição de 1988 estabelece vinculação do financiamento a um percentual mínimo dos recursos tributários de 18% da receita da União proveniente de impostos e 25% para Estados e Municípios, sendo esse mecanismo de vinculação a fonte principal dos investimentos em educação. Com a redemocratização, além do estabelecimento da área enquanto prioridade do Estado, a educação também passa a ser vista enquanto direito no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, bem como a “saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2017). Também foi na Constituição Federal de 1988 que fica definido que o Brasil terá um Sistema Universal de Saúde, o SUS, e seu artigo 196º define que:

a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2017).

Isto posto, é possível afirmar que, diferentemente do que se pode observar durante o período da ditadura, a redemocratização traz consigo uma priorização das áreas de saúde e

educação e isso faz com que surja a necessidade de priorização também de recursos. Tal necessidade não vem sendo atendida desde 2015 e o marco dessa mudança de direção no papel do Estado é a EC 95, conhecida como PEC do Teto de Gastos.

No Brasil, a austeridade ganha força a partir de 2015 com os choques recessivos promovidos pelo segundo governo Dilma, que foram compostos por: um choque fiscal com a diminuição do gasto público, um choque de preços (combustíveis e energia principalmente), um choque cambial com a desvalorização do real ao longo do ano de 2015, e um choque monetário, via aumento da taxa de juros. Esses choques recessivos, como esperado, aumentaram a taxa de desemprego brasileira e diminuíram significativamente o consumo das famílias, que vinha crescendo desde o primeiro governo Lula. Essa mudança estrutural encontra sua justificativa na austeridade (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2017).

O diagnóstico da situação brasileira se funda em duas variáveis: resultado primário e dívida pública. Estas possuem fundamento estatístico, mas a discussão da EC 95 foi calcada em um diagnóstico equivocado da situação fiscal brasileira de que foi o aumento dos gastos públicos que fez com que a atividade econômica se deprimisse, quando na realidade o contrário é verdadeiro: foi a queda do crescimento econômico que levou à piora do resultado fiscal. Além disso, a primeira variável supracitada, a do resultado primário, se deu por uma queda na arrecadação e não por um aumento de despesas:

Tabela 1 - Resultado Primário e Despesas e Receitas (% do PIB)

	Resultado Primário	Despesa	Despesa sem Passivos	Receita Líquida
1997	-0,2%	14%	14%	14,2%
2002	3,2%	15,9%	15,9%	18%
2010	2,6%	18,1%	18,1%	20%
2015	-2,0%	19,5%	18,6%	17,6%
abril/2016	-2,5%	20,1%	29,2%	17,8%

Fonte: PLATAFORMA DHESCA BRASIL (2017, p.112).

Além disso, a crise de 2008 também impactou a relação entre receita e despesa uma vez que antes a primeira crescia mais que a segunda, garantindo o resultado primário positivo, o que não se verifica no pós-crise, com a receita líquida crescendo menos do que a despesa. No que tange a dívida pública, seu crescimento pouco tem a ver com as despesas públicas,

que é o principal alvo da EC 95, e na realidade está mais relacionada a um aumento do pagamento de juros (que por sua vez, se deve ao aumento do valor do dólar) e à queda do crescimento real do PIB. Ou seja, os resultados primários de 2015 e 2016 respondem à questões de conjuntura econômica e não questões estruturais de despesa da economia brasileira, ou seja, a PEC ataca uma variável que não tem peso na problemática dos resultados primários, deixando intocadas as problemáticas da queda de arrecadação e do pagamento de juros (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2017).

Sobre a segunda variável, a dívida pública ainda é uma das ferramentas mais utilizadas para o “terrorismo fiscal”, uma vez que acredita-se que existe um limite para o endividamento de um país sem que este seja prejudicial para sua economia. Noção corroborada por produções acadêmicas já refutadas mas que ainda assombram o imaginário dos cidadãos. Como bem explicitado por Carvalho e Rossi (2020), a dívida pública brasileira, hoje em dia, é paga em moeda nacional. Diferente do cenário dos anos 1980/90, não existe mais uma dívida considerável do Brasil com instituições financeiras internacionais ou bancos estrangeiros. Aliás, o Brasil hoje conta com um montante de reservas internacionais (em dólar) maior do que sua dívida pública em dólar. Ainda que a dívida pública fosse um grande problema, os baixos juros operando atualmente possibilitariam uma solução executável sem maiores complicações (CARVALHO; ROSSI, 2020).

O que acaba por sustentar essa medida econômica infundada é o discurso que acusa o governo de irresponsabilidade ao despender e pinta um cenário fiscal caótico que, somado ao aumento de desemprego, busca justificar as reformas de cunho neoliberal como o único remédio.

Além disso, como sabemos: o gasto de alguém é a renda de outra pessoa. O que o governo deixa de gastar eventualmente se traduz em uma diminuição de renda do povo. Isto posto, é possível entender o porquê de a austeridade ser contraproducente no caso de recessão econômica: ela gera um ciclo vicioso onde os cortes de gastos só fazem aumentar o desemprego e diminuir a renda e o consumo das famílias, causando queda no crescimento e aumento da dívida pública e, seguindo a lógica cíclica da coisa: mais austeridade (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2017).

A responsabilidade orçamentária do Estado deve sim ser defendida, mas a comparação com o orçamento de uma família é uma falsa simetria. Em um cenário de crise econômica, a tendência é que as famílias contraiam o consumo, e o governo deve fazer o movimento oposto: aumentar suas despesas para balancear o contracionismo do setor privado. No orçamento público é o governo que decide quanto ele vai arrecadar através de decisões

políticas de tributação, o que já o distancia da realidade de um orçamento familiar. Ademais, o dispêndio do governo retorna à ele como forma de impostos e por isso ao melhorar a atividade econômica com políticas de estímulo, o governo está também aumentando sua arrecadação. Por fim, o governo é o responsável pela emissão de moeda e define a taxa de juros sob as quais suas dívidas são submetidas. Portanto, comparar o orçamento público ao orçamento de uma família é o primeiro erro da defesa da austeridade (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2017).

Em uma economia já desacelerada, como era o caso da brasileira em 2014, o orçamento público é de grande importância, e ao sinalizar a intenção de cortes em gastos públicos, já alteram-se expectativas que regem os gastos privados. A incerteza se eleva e somada ao corte de gastos e aumento dos impostos, as receitas tributárias diminuem. A partir disso, tanto a desaceleração econômica quanto os juros elevados fazem com que a dívida pública adquira um peso maior na renda nacional. A austeridade provoca aquilo que ela se propõe a resolver.

Ao longo do cenário eleitoral de 2014 o tema da austeridade ganhou novo fôlego e os agentes do mercado pregavam a inevitabilidade do ajuste fiscal e do corte de gastos. Durante os debates, o candidato mais inclinado ao atendimento das demandas do mercado era Aécio Neves, que defendia um ajuste a todo custo enquanto Dilma assegurou que se comprometeria com a “responsabilidade fiscal”, porém nunca em detrimento de conquistas sociais. A reeleição da presidenta demonstrou a vontade da população, ainda que dividida, pela última abordagem. Com Joaquim Levy como Ministro da Fazenda a austeridade é colocada em prática: cortes no seguro-desemprego, contenção de gastos e diminuição do investimento público. Sabendo dos impactos que a austeridade produz em uma economia já estagnada, muito se perguntam o porquê de o governo ter optado por ela. Quando ainda era credor do Brasil, era o FMI quem impunha ajustes na economia brasileira e ainda o faz em outros países latino-americanos, mas atualmente a doutrina da austeridade é imposta por outro agente disciplinador: as agências de *rating* de crédito, que avaliam a atratividade dos países para o capital internacional e seus investimentos. A entrada desses capitais no país é importante sim, mas o governo não pode defendê-la acima de tudo, a custo de direitos e da vontade popular, afinal, o papel de governos nacionais não deveria ser defender os interesses do mercado financeiro (DE CONTI, 2015).

Em 2014, quando a presidenta reeleita optou pelo caminho da austeridade, isso comprometeu tanto a popularidade do seu governo quanto sua governabilidade. A fada da confiança não garantiu aumento da confiança nem sinalizou diminuição da dívida pública. As

medidas austeras aumentaram a incerteza e contraíram a demanda efetiva, ao invés de aumentar a confiança, algo que até os mais ortodoxos assumiam que não ocorreria em uma economia em recessão (BELLUZZO; BASTOS, 2015).

A única saída para o ciclo vicioso é a recuperação do crescimento econômico, mas é difícil enxergar essa possibilidade no horizonte quando, ao contrário do que aqueles que promovem “medidas impopulares” e austeras afirmam, a intenção é constitucionalizar a consolidação fiscal de maneira permanente e dificilmente reversível, ou seja, não momentânea. Não se sabe de uma experiência parecida com a brasileira que tenha ocorrido em outro país, com uma regra para o gasto público sendo promovida através de emenda constitucional e, segundo Rossi e Dweck (2016) a única explicação para isso é a de que era necessária para que os investimentos nos setores da saúde e da educação em específico se desvinculassem da arrecadação (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2017).

Essa manobra constitucional demonstra o argumento de Krajewski (2013) que afirma que um dos principais elementos dos programas de austeridade é que eles não apenas diminuem os gastos públicos em termos absolutos, mas também reduzem espaço político para implementação de políticas que requerem aumento de gastos, muitas vezes até mesmo por meio de alterações constitucionais que acabam representando “freios da dívida”. Esse tipo de manobra denuncia o aspecto político e ideológico da austeridade, para além da estabilidade macroeconômica, já que representam barreiras legais que dificultam uma futura deliberação democrática acerca de políticas de gasto público uma vez que a alteração de questões constitucionais é complexa (KRAJEWSKI, 2013).

A problemática do Teto de Gastos ganha novos delineamentos no final de 2019 e permanece como um imbróglio constitucional no ano de 2020, pois fica mais claro do que nunca que a emenda que o instituiu foi mal feita do ponto de vista técnico. Isso se revela tão explicitamente devido à crescente demanda por serviços de saúde, ao crescente desemprego e concessão do auxílio emergencial. Segundo Dweck (2020), o governo gastará muito mais em 2020 do que nos anos anteriores, por conta dos gastos extraordinários (fora do teto) diretamente ligados à pandemia do COVID19. Em 2021, sem a revogação do Teto, não haverá autorização para uso de recursos garantidores dos direitos mínimos e a despesa pública federal cairá de 27.6% do PIB em 2020 para 19,8% em 2021.

A EC 95 também corrobora as proposições de Blyth (2013) que, além de ver a crise de 2008 como o estopim de uma conjuntura que vinha se estendendo desde a crescente financeirização da economia global, coloca a austeridade enquanto uma ideia perigosa pois, além dos estragos econômicos do aprofundamento da crise, ela afeta a coesão social,

causando uma espécie de déficit democrático ao qual têm sido submetidas muitas sociedades ao redor do mundo. Em seu livro “Austeridade: uma ideia perigosa”, Blyth (2013) começa abordando as origens e consequências da crise econômica global atual, que para ele, não se trata de uma crise das dívidas públicas como os Estados buscam persuadir (principalmente os europeus, mas não apenas estes), mas de uma crise bancária e privada. Nesse cenário, os responsabilizados acabam sendo os governos dos países periféricos, colocados como irresponsáveis e cujas políticas são onerosas demais ao orçamento do Estado.

Sendo a crise, na visão de Blyth (2013), de natureza privada, então a austeridade se traduz no que consideramos uma socialização das perdas, uma vez que os custos desse colapso do setor privado são transferidos para a sociedade via Estado. Blyth expõe através da recuperação literária de obras de pensadores como Adam Smith, John Locke, David Hume e David Ricardo como a ideia da austeridade veio se delineando e como estes criaram uma noção forte de que os governos não devem estender suas atividades para além do que é imperativo para a proteção da propriedade privada e para o superávit fiscal, principalmente a partir da década de 1920, com o maior protagonismo do Estado nas questões econômicas (BLYTH, 2013).

Além da função do governo como indutor do crescimento e amenizador dos impactos negativos que a economia e sua volatilidade podem ter na vida das pessoas, também é sabido que a Política Fiscal tem papel importante na redistribuição de renda e, conseqüentemente, se configura como importante mecanismo na promoção de maior equidade e qualidade de vida principalmente através das transferências de renda e da oferta de serviços públicos gratuitos, já que a regressividade do sistema tributário não permite que uma maior distribuição de renda seja feita através da arrecadação, ficando o efeito distributivo mais dependente dos gastos públicos (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2017), daí a importância de falarmos sobre a questão da austeridade em um país como o Brasil no atual momento político.

1.2. A Austeridade na prática: o Estado enquanto violador de direitos humanos.

A tentativa dos Estados de equilibrar as contas públicas vai então no sentido da diminuição de gastos ao invés da ampliação e progressividade da base fiscal, dado que os governos normalmente buscam medidas que estejam de acordo com as preferências das elites que compõem cada país, e em um contexto de crise este não vê problema em socializar as perdas, prezando pela estabilidade monetária para garantir a plena atuação do mercado e do fluxo das finanças e do capital fictício, em detrimento dos menos privilegiados e seus direitos.

Tais medidas têm maior incentivo ideológico e político do que necessariamente econômico, uma vez que a austeridade mal se justifica através de argumentos sólidos. Os Estados ao adotarem políticas austeras através do discurso de que a manutenção dos investimentos em saúde e educação, por exemplo, oneram demasiadamente as finanças públicas comprometem diretamente a garantia dos Direitos Humanos.

Conforme a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (Artigo 27), o direito interno de um país não pode ser usado como justificativa para o não cumprimento das disposições de um tratado que um país assinou e ratificou, e por isso, nem mesmo questões constitucionais, como é o caso dos “freios da dívida” podem se sobrepor aos tratados de Direitos Humanos internacionalmente vinculantes. O PIDESC, por exemplo, em seu artigo segundo, determina que os países que adotam suas disposições devem: “tomar medidas (...) ao máximo de seus recursos disponíveis, com vistas a alcançar progressivamente a plena realização dos direitos reconhecidos no presente Pacto por todos os meios apropriados, incluindo particularmente a adoção de medidas legislativas” (KRAJEWSKI, 2013).

Os atores internacionais de direitos humanos conseguiram, nos últimos anos, ajudar no avanço normativo e jurídico dos princípios de direitos humanos atrelados à política fiscal e aumentar a compreensão de que eles são profundamente relacionados, além de fortalecer a responsabilização dos Estados pelas consequências de suas políticas econômicas, com destaque para aqueles mais afetados com a crise econômica (CESR et.al., 2015).

Na América Latina, o procedimento para a verificação do cumprimento das obrigações dos Estados com os direitos humanos por meio da análise da política fiscal parte de organizações da sociedade civil e acabam produzindo novas exigências para transparência e responsabilidade nas políticas públicas da região e com isso criam até mesmo jurisprudências importantes para o monitoramento de medidas econômicas e sua concordância com padrões internacionais de direitos humanos, como é o caso da Argentina e da Colômbia, que possuem tribunais constitucionais com essa finalidade. Porém, a ausência de uma apuração efetiva da política fiscal por parte dos mecanismos internacionais de direitos humanos acaba por contribuir para que os Estados não sejam efetivamente responsabilizados por violações dos direitos humanos de natureza estrutural (CESR, et.al., 2015).

O caso brasileiro da adoção de políticas austeras já chamou a atenção da ONU, e em maio de 2018 os Relatores Especiais responsáveis pelo monitoramento dos direitos humanos, bem como o Especialista Independente para efeitos de dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais dos Estados da organização publicaram um relatório referente à situação brasileira a partir de 2014, ano em que os cortes orçamentários e políticas austeras

começaram a se aprofundar. O relatório reconhece que é um consenso entre estudiosos da questão que gastos excessivos por parte da União não foram a causa do déficit e nem da crise no país (ONU, 2018). Até mesmo o FMI, em seu documento “*Brazil: Technical Assistance Report-Supporting Implementation of the Expenditure Rule Through Public Financial Management Reforms*” defende a versão de que a recessão se deu por uma combinação de fatores e destacou a importância de utilizar outras ferramentas que não os cortes para a saída da crise, como tributação progressiva e gasto público em saúde e educação (FMI, 2017). Tudo isso reforça a noção colocada desde o início deste trabalho, a de que a escolha pela austeridade é ideológica e representa uma escolha política, passo importante para combater o discurso que prega uma inevitabilidade das medidas adotadas, não apenas no Brasil, mas mundo afora.

Dito isso, a Plataforma DHESCA Brasil produz Relatorias de Direitos Humanos inspiradas nos relatórios especiais da ONU, promovendo missões para denunciar casos de violação de direitos humanos e elaborar recomendações para o Estado na tentativa de garantir a dignidade, influenciar legislações e as políticas públicas no Brasil, estando de acordo com os procedimentos das relatorias especiais também da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Em ambos os âmbitos são feitas visitas in loco para a elaboração dos relatórios, bem como audiências públicas, reuniões com autoridades e audições com demais envolvidos na violação de direitos humanos: movimentos sociais, gestores públicos, especialistas, integrantes do sistema de justiça, etc. (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2017, p.7).

Uma das missões do relatório do ano de 2017 explicita claramente as violações de direitos humanos no que se relaciona à saúde, chamada: “As Violações de Direitos Humanos da População afetada pela tríplice epidemia de Arboviroses (Dengue, Chikungunya e Zika) em Pernambuco”, que diz respeito ao surto de casos de microcefalia nos recém-nascidos do estado em questão. A quantidade de casos e a incerteza sobre os diagnósticos dos bebês deram ao caso um “tom de tragédia humanitária” e preocupou a Organização Mundial da Saúde na época, final do ano de 2015. O governo adota a regulação reprodutiva (evitar a gravidez) enquanto recomendação. Conclui-se que “vários fatores estão envolvidos na causa dessa tragédia sanitária. Trata-se de um fenômeno complexo”. Para a Associação Brasileira de Saúde Coletiva - ABRASCO:

[...] a degradação das condições de vida nas cidades, saneamento básico inadequado, particularmente no que se refere à dificuldade de acesso contínuo a água, coleta de lixo precária, esgotamento sanitário, descuido com higiene de espaços públicos e particulares são os principais responsáveis por esse desastre (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2017, p. 30).

A violação atinge de maneira mais profunda um público em específico: as mulheres que, além de terem seus filhos afetados são culpabilizadas pela doença congênita. Devido à esse peso social as mulheres são atingidas em suas vidas reprodutivas e de trabalho e essa violação se acentua em ambientes precários com pouco acesso à recursos. Foi anunciado pelo governo em 2017 que o Plano Nacional de Saneamento não teria suas metas atingidas no que se refere à distribuição de água e coleta de esgoto para toda a população até 2033. A importância deste relatório para o presente trabalho é decorrente do fato de podermos verificar consequências palpáveis do corte de gastos, com o uso de exemplos práticos. Uma das consequências do corte de investimentos nessa área serão décadas de restrição em infraestrutura capaz de promover saúde e qualidade de vida. Segundo o relatório, a OMS define que a cada dólar investido em saneamento, quatro dólares são reduzidos em gastos com saúde (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2017, p.37).

Esses casos recentes demonstram que a negligência do Estado e a escolha política de realizar cortes em áreas estruturais como saúde e educação trazem consequências que afetam diretamente o direito à vida, e o caso da microcefalia ainda evidencia o abandono estatal depois do nascimento dessas crianças que precisam de cuidados específicos, e cuja maioria das famílias é de baixa renda ou vive em situação de pobreza, necessitando de subsídios estatais para garantir a sobrevivências das crianças afetadas pela arbovirose, já que estas têm seus sistemas respiratórios afetados, o que acarreta dificuldades na alimentação e isto exige condições especiais de alimentação, com leites e suplementos que são disponibilizados por governos municipais via SUS para famílias de baixa renda, medida que tem como objetivo garantir o direito à alimentação, nutrição e saúde dessas crianças. O mesmo vale para “medicamentos especiais e o acesso ao procedimento ou cirurgias para colocação de sondas gástricas” (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2017 p. 38). As mães denunciam que muitas crianças morrem por não terem acesso aos recursos que permitem alimentação correta, denunciam a dificuldade para a mãe que precisa se dedicar exclusivamente aos cuidados do filho e que não recebe suporte nenhum do governo:

Esse cuidado diário de uma mãe de bebê com uma síndrome rara não passa. Ele vai ser um recém-nascido pelo resto da vida. O cuidado é 24 horas. Até depois que ele dorme, ficamos alerta. O que estamos fazendo para a vida dessas mulheres? Não existe uma política de cuidado para essa mãe que é cuidadora 24 horas. Essa mulher é simplesmente invisível. Ninguém a enxerga. Quem é essa mulher? Como enxergá-la como pessoa? O impacto não é apenas para mim que sou mãe rara. O impacto é para todas nós. (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2017, p. 39).

Essas mulheres têm seu tempo e direito reprodutivo apropriado pelo Estado e seus filhos não recebem o tratamento adequado garantido pela Lei Federal nº 8069/199027,

responsável por instituir o Estatuto da Criança e do Adolescente e que versa sobre o dever de olharmos crianças e adolescentes enquanto cidadãos: “com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação [...] à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária” (Art. 4º). Além disso, o atendimento especializado para crianças com deficiência também é garantido por lei, bem como medicamentos, outros recursos para o tratamento (Artº 11) e atendimento especializado na rede regular de ensino (Artº 54) (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2017).

Não apenas na Constituição Brasileira como nos principais tratados internacionais de direitos humanos a saúde e a educação são vistas enquanto direitos fundamentais e prioritários. A OMS busca difundir desde 1948 um conceito amplo de saúde que envolve não apenas “a ausência de enfermidades, mas também o bem-estar físico, mental e social dos indivíduos e coletividades.” (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2017, p. 43). E o que podemos chamar de determinantes sociais da saúde estão diretamente relacionados à questões de desigualdade social, de ordem econômica e de responsabilidade do Estado. Dito isso, na Relatoria da Missão sobre as Arboviroses e Violações de Direitos Humanos da Plataforma Dhesca Brasil, em Pernambuco no mês de agosto de 2017, ficam estabelecidas algumas recomendações ao Estado para que a situação não se repita e nem se agrave em outros contextos, e a maioria delas envolvem maior comprometimento do Estado com o cumprimento dos direitos humanos via investimento em saúde e educação.

CAPÍTULO 2 - OS DISPOSITIVOS INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

Apesar de questões de direitos humanos serem conteúdo de tratados há muitos anos, foi a partir do fim da Segunda Guerra Mundial que houve um verdadeiro esforço de institucionalização destes em âmbito internacional. A elaboração de cartas de direitos, tratados e convenções internacionais que versam sobre os direitos humanos e estão fundamentados neles, bem como a consideração destes dispositivos no desenvolvimento de políticas externas são o que materializam o reconhecimento dos Direitos Humanos em âmbito internacional a partir da segunda metade do século XX, ganhando força especialmente depois da Segunda Guerra Mundial. Nesse contexto, a quantidade de refugiados e apátridas aumenta, e a destituição desses indivíduos de vínculo a algum Estado (“expulsos da trindade povo-Estado-território”) é o que provoca uma inflexão no direito internacional a favor do reconhecimento do indivíduo nesse sistema (LAFER, s/ ano, *apud* REIS, 2006, p.33).

Na literatura os marcos fundadores do direito internacional dos direitos humanos são a Carta de fundação da Organização das Nações Unidas (ONU), assinada em 1945, a carta de

fundação do Tribunal de Nuremberg (1945-46) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). É entendido amplamente que a Carta da ONU passa a legitimar a questão dos direitos humanos como preocupação internacional, e o Tribunal de Nuremberg institui a responsabilidade do indivíduo na questão dos direitos humanos. Principalmente, delimita o “conjunto de direitos civis, políticos, econômicos e sociais, considerados fundamentais, universais e indivisíveis” (REIS, 2006, p. 33).

Desde o início da construção do regime internacional de direitos humanos, a sua aplicabilidade e efetividade são por uns defendidas (porque enxergam nele uma possibilidade de subversão da suposta natureza competitiva dos Estados) e por outros profundamente questionadas (uma vez que este seria desconsiderado nos processos políticos internacionais pelo protagonismo dessa mesma lógica competitiva de Estados no sistema). A primeira noção tem Hedley Bull como representante teórico, que entende que ela se funda na percepção de que “levado ao seu extremo lógico, a doutrina dos direitos e deveres humanos sob a lei internacional é subversiva de todo o princípio segundo o qual a humanidade deveria ser organizada como uma sociedade de estados” (BULL, 2002, p. 152 *apud* REIS, 2006, p. 34).

Já a vertente realista entende que o regime de direitos humanos é irrelevante uma vez que a própria humanidade é uma abstração, o que faz da busca dos direitos que derivam estritamente desta condição não apenas inútil como falsa, já que um ator que prega “em nome de interesses universais” está apenas, através desse discurso, agindo em favor de interesses individuais. Ao analisar o desenvolvimento dos direitos humanos no âmbito internacional no decorrer do século XX, Rossana Reis entende que existem elementos para sustentar ambas as interpretações. No início dos anos 1950, além do estabelecimento recente dos marcos fundadores dos direitos humanos no contexto internacional, havia a Guerra Fria. Desde sua carta fundadora, até o ano de 1951 a ONU direcionou seus esforços para o estabelecimento de um Pacto Internacional de Direitos Humanos, mas esse processo foi marcado por divergências entre os blocos capitalista e comunista que fizeram com que uma convenção única não fosse possível. Ficou acordado então que haveria duas convenções: uma versando sobre os direitos civis e políticos e outra sobre os direitos econômicos, sociais e culturais. A primeira poderia ser aplicada imediatamente, na visão dos Estados Unidos e o restante do bloco liderado por eles, porém, a convenção relativa aos direitos econômicos, sociais e culturais não, tendo como papel apenas orientar e servir de referência na elaboração de políticas estatais. Como é possível deduzir, para a União Soviética e o bloco por ela liderado, a interpretação era a oposta (REIS, 2006).

Em 1954, ambos os pactos se materializaram enquanto documentos, mas é apenas em 1966 que a Assembleia Geral consegue sua aprovação, com previsão de entrada em vigor só 10 anos depois, constituindo, juntamente à Declaração de 1948, a Carta Internacional dos Direitos Humanos. À esta se adicionaram vários outros acordos sobre direitos mais específicos e, a partir da metade do século XX, mecanismos regionais de proteção aos direitos humanos foram se estabelecendo. Além disso, a ONU passou a ser mais vigilante no sentido da fiscalização e promoção de investigações via Comissão dos Direitos Humanos e dos comitês específicos que se estabeleceram a partir dos diversos pactos internacionais (REIS, 2006).

Mesmo com alguns casos expressivos como a atuação da ONU para o fim do *apartheid* na África do Sul, efetivamente falando, os dispositivos legais de direitos humanos são considerados “componentes de um regime de *soft law*, com poucos mecanismos de execução” (REIS, 2006, p. 35). Salvo os casos em que a ONU decide acionar o Conselho de Segurança, o máximo que um Estado pode sofrer em caso de condenação por violação de direitos humanos é um constrangimento político e moral e, por isso, a efetividade dos direitos humanos enquanto política internacional é questionada. Por não ter mecanismos internacionais mais coercitivos em relação à atuação dos Estados, o direito internacional dos direitos humanos é classificado como subsidiário, e cabe justamente aos próprios estados a sua defesa e execução (REIS, 2006, p. 35).

Ainda assim, dentre os estudiosos do tema há quem entenda que, ainda que limitado, o sistema internacional de direitos humanos contribuiu muito e cumpriu o papel de estabelecer parâmetros internacionais de comportamento e normas que permitem que os Estados sejam julgados. A questão é saber até que ponto esse consenso internacional de reconhecimento de direitos humanos inalienáveis e nos quais a legitimidade de um governo é baseada altera significativamente o cenário internacional. A Conferência de Viena em 1993 representou um grande avanço normativo no regime internacional de direitos humanos: o Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU foi criado e deu-se início às discussões acerca da criação de um Tribunal Penal Internacional encarregado de julgar crimes contra os direitos humanos como genocídio e crimes de guerra (foi efetivamente criado em 1998 com a assinatura do Tratado de Roma) (REIS, 2006).

Em face deste consenso da comunidade internacional sobre os direitos humanos enquanto tema global, outras questões começaram a ser levantadas, como por exemplo, a possibilidade e as possíveis consequências de fornecer ao sistema internacional mecanismos mais coercitivos para garantia do cumprimento dos direitos humanos. Já era amplamente

entendido que as maiores ameaças à integridade da maioria dos indivíduos provinham dos seus próprios Estados, e sendo assim, isso abre precedente para que tropas militares externas ajam? Surge então o dilema entre direitos humanos e soberania: a soberania está condicionada à capacidade do Estado de cumprir, garantir e expandir os Direitos Humanos ou a ela é incondicional e nesse caso, o uso de força por agentes externos é ilegítima?

A lógica subversiva dos direitos humanos à que se referia Hedley Bull parece tornar-se mais evidente no contexto da discussão sobre a legitimidade das intervenções humanitárias. No entanto, a complexidade das relações internacionais contemporâneas faz com que as posições em relação à adequação de tal mecanismo sejam objetos de controvérsia mesmo entre os defensores do regime internacional de direitos humanos. De fato, existe ainda pouca clareza em relação aos possíveis efeitos da interação entre a lógica horizontal dos direitos humanos em um sistema internacional tão fortemente vertical, marcado por imensas assimetrias de poder (REIS, 2006, p. 37).

A década de 1990 ilustra bem essa lógica, uma vez que é marcada por um duplo processo através do qual avança-se muito no sentido normativo e de reconhecimento dos direitos humanos, mas a conjuntura política demonstra as fragilidades e a seletividade da proteção internacional destes, que é ditada pelas relações de poder e interesses das potências, (KOERNER, 2002, p. 89 *apud* REIS, 2006) e nesse sentido a Guerra do Kosovo, a Guerra Iraque e o Genocídio de Ruanda são eventos muito simbólicos.

O artigo 34 da Carta da ONU define que o Conselho de Segurança pode “investigar qualquer situação ou disputa que possa levar a um confronto ou dar início a uma disputa internacional, com o intuito de determinar se a continuidade da situação ou da disputa pode pôr em perigo a manutenção da paz e da segurança internacional”, ou seja, se uma violação de direitos humanos for considerada uma possível ameaça à paz e à segurança, o Conselho pode deliberar sobre ela e definir cursos de ação envolvendo medidas de coerção. Mas o ponto chave aqui é a arbitrariedade com que pode ser definido qual violação da paz constitui uma ameaça à segurança e, historicamente, as deliberações do conselho sobre esse tema não apresentam um padrão nas condenações e por isso ao falarmos de legitimidade de intervenções não podemos desconsiderar as questões de poder do sistema internacional e o reflexo delas nas instituições multilaterais. Sobretudo precisamos buscar entender que esse déficit democrático que torna as decisões do Conselho tão arbitrárias é o que faz com que as tentativas de promover um sistema mais efetivo de proteção aos direitos humanos sejam vistas “com uma boa dose de ceticismo” (REIS, 2006).

O contexto em que a Declaração Internacional dos Direitos Humanos foi formulada era o de um sistema internacional onde os únicos agentes eram os Estados nacionais, responsáveis tanto pela formulação das disposições do documento quanto pela sua

implementação e também sobre eles é que recairia a responsabilidade internacional em caso de violação desta. À época as discussões internacionais para a construção do regime de direitos humanos eram cercadas pelo receio dos Estados, que sempre apresentavam restrições, e isso percorreu a formulação dos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que foram assinados em 1966 e permaneceu até o fim da Guerra Fria. Nos anos noventa, porém, houve uma mudança de paradigma com as Conferências das Nações Unidas, especialmente a Conferência de Viena em 1993, como citado anteriormente, alguns conceitos centrais para os direitos humanos foram reforçados como a indivisibilidade, a interdependência e a universalidade deles, bem como o desenvolvimento como direito à liberdade e a relação disso tudo com a democracia. Esse movimento do início da década de noventa é visto como um movimento de “maré montante” que é interrompido em 1996, com a Conferência de Istambul, que também ilustra o duplo processo supracitado (KOERNER, 2002).

Outro momento na história que também se configura como marco essencial para os direitos humanos corresponde aos anos 1970. Segundo Naomi Klein esse marco mais recente se deu quando começou a tomar forma o movimento dos direitos humanos como conhecemos hoje. Países latino-americanos como Chile e Argentina serviram como uma espécie de laboratório para esse modelo ativista já que apresentavam governos ditatoriais de muita repressão e violência. A principal característica do modelo de base que estava sendo construído na época era sua pretensão de neutralidade e imparcialidade, que se justificava pelas dinâmicas da Guerra Fria onde cada polo apontava as violações alheias sem nunca assumir suas próprias.

Um episódio que marcou essa mudança de paradigma foi a revelação em 1967 de que a Comissão Internacional de Juristas, ONG em Genebra, foi possibilitada financeiramente pela CIA (*Central Intelligence Agency*) dos EUA. Assim, passou a ser entendido que o movimento internacional em defesa dos direitos humanos só poderia ser confiável e passar credibilidade se fosse neutro, imparcial e não político. A Anistia Internacional é uma organização que ilustra esse momento, tendo sido constituída de maneira que o financiamento por governos e partidos políticos não fosse possível (KLEIN, 2007 *apud* MARKS, 2011).

O movimento foi essencial para a investigação e para as vítimas dos abusos que vinham sendo cometidos no Cone Sul, porém essa abordagem foi problemática na visão de Klein (2007) e de Marks (2011) e isso pode ser verificado no relatório de 1976 da Anistia Internacional sobre a Argentina, onde as violações foram documentadas mas não estendeu a consideração ao porquê e em que contexto essas violações estavam ocorrendo. O relatório

apresenta as evidências das violações infringidas pelo Estado argentino e considera que as medidas repressivas seriam desproporcionais frente a qualquer ameaça apresentada pelos “guerrilheiros de esquerda”, porém, não consta no relatório que no mesmo contexto das violações referentes à tortura ou desaparecimentos um projeto neoliberal estava sendo implementado no país em vista de reestruturar a economia argentina (MARKS, 2011). Este documento conta com uma relação de decretos que violaram liberdades civis, mas o que a autora destaca é que não constam as leis relativas à dimensão econômica das violações como redução de salários, aumento de preços, corte de gastos nos programas de proteção social bem como os redistributivos, com um aprofundamento da pobreza na Argentina como consequência direta destas medidas:

Se as dimensões econômicas do regime tivessem sido levadas em conta minimamente, Klein argumenta que “teria ficado claro por que essa repressão extraordinária era necessária, assim como teria explicado por que tantos prisioneiros de consciência da Anistia eram sindicalistas pacíficos e profissionais de serviços sociais” (KLEIN, 2007 *apud* MARKS, 2011, p. 02, tradução nossa).

No relatório não há destaque nem menção aos oficiais estadunidenses, às empresas transnacionais, ou aos proprietários locais, ou seja, os “beneficiários” das violações. Para as autoras não há como atribuir total contexto aos atos de crueldade cometidos na América Latina durante esse período sem buscar entender o plano mais geral de imposição do neoliberalismo na região e os interesses por trás desse projeto. Se a América Latina foi um campo fértil para o surgimento desse novo modelo ativista de direitos humanos, também serviu de laboratório para um novo modelo econômico como muita influência dos economistas da Escola de Chicago, sendo o Chile a maior expressão disso. O processo foi simultâneo e as “vistas grossas” de ambos os lados também: os economistas se silenciavam frente às violações de direitos humanos e os ativistas pouco tinham a dizer sobre as transformações econômicas (KLEIN, 2007 *apud* MARKS, 2011).

Klein destaca que o único relatório que trouxe a noção das repressões e do projeto econômico enquanto projeto unificado foi o da Comissão Brasileira da Verdade “Brasil: Nunca Mais”:

Ao colocar a questão de como as atrocidades perpetradas no país nos anos anteriores deveriam ser explicadas, a Comissão da Verdade ficou clara em sua resposta: “Como a política econômica era extremamente impopular entre os setores mais numerosos da população, era necessário ser implementada pela força” (KLEIN, 2007 *apud* MARKS, 2011, p.03, tradução nossa).

Devido à essa abordagem das violações nos países latino americanos na época, a ideologia da Escola de Chicago acabou sobrevivendo, já que os relatórios não deixavam explícitas as causas das violações decorrentes do fracasso da política econômica. Rodolfo

Wash, jornalista argentino e vítima de desaparecimento em 1977 tem sua noção de “miséria planejada” emprestada por Klein quando ela tenta demonstrar a maneira politicamente descolada com que o modelo ativista foi desenhado na época. Abordaremos sua análise das falhas desse projeto mais adiante.

A partir desse panorama histórico geral da temática dos direitos humanos, podemos nos aprofundar nas questões epistemológicas que ajudarão a guiar o raciocínio no sentido do que é possível ser feito a partir dos fundamentos lógicos de cada visão. No que tange ordem política, ou seja, a autoridade à qual se atribui a responsabilidade de reconhecer, proteger e promover os direitos humanos existem duas visões antagônicas: uma delas entende que essa responsabilidade deve ser depositada predominantemente no sistema internacional e outra que entende que a parcela predominante da responsabilidade deve ser da ordem política estatal, sendo a segunda visão mais predominante na literatura dos direitos humanos, já que a primeira pressupõe uma espécie de “governo mundial” ou a supressão do sistema de Estados nacionais da maneira que o entendemos. O ponto de discordância dessa ideia se resume à questão da soberania (KOERNER, 2002).

A relação sujeito/norma é entendida como a forma em que a “norma jurídica e a determinação dos cursos de ação dos sujeitos” (KOERNER, 2002, p.90) se relacionam. Aqui, o relativismo cultural é o ponto gerador de tensões. Nesse sentido, um lado do espectro entende o direito no geral e conseqüentemente os direitos humanos como um “sistema autônomo de normas” de caráter mandatório e o outro interpreta o direito enquanto um “aspecto da normatividade social”, ou seja, algo que deriva das relações sociais entre os sujeitos. Nesse eixo o entendimento mais comum é o primeiro, já que o caráter mandatório das normas dificilmente não é reconhecido (KOERNER, 2002, p. 90).

Tabela 2: Quadro de relação entre os dois pares de polos

Ordem Política	Interestatal (I)	Estatal (II)
Sujeito e Norma	Ordem institucional;	Normatividade social;
	relação mandatória (1)	outras modalidades (2)

Fonte: KOERNER (2002, p.90).

As combinações dos quatro polos resultam em diferentes posições e leituras dos direitos humanos. A primeira é o globalismo onde a ordem política global deve predominar e existe a crença de que o sistema internacional de Estados como o conhecemos hoje pode ser transformado em um sistema mais estável, democrático, integrado, e com maior nível de cooperação em detrimento de um sistema “hierárquico, fragmentário, onde parecem prevalecer relações de caráter estratégico entre agentes estatais auto interessados”, e isso

deveria ocorrer a partir de valores e normas consensuais e do fortalecimento de instituições multilaterais, com foco na ONU (KOERNER, 2002, p. 92).

As instituições multilaterais fortalecidas teriam como vantagens principais a punição dos responsáveis pelas graves violações, maiores incentivos para que os Estados respeitem e promovam os direitos humanos, a criação de um terceiro imparcial para julgar os conflitos entre Estados e indivíduos, o reconhecimento internacional dos direitos das minorias e grupos de risco e a cooperação técnica para a promoção dos direitos humanos (KOERNER, 2002, p.93).

Essa visão entende os direitos humanos de maneira muito ampla e dá maior protagonismo aos direitos civis e políticos para além de um “núcleo duro” de direitos considerados essenciais para sobrevivência, que envolve alguns direitos socioeconômicos também. O globalismo tem como característica um certo otimismo histórico e enxerga no capitalismo uma possibilidade de promoção dos direitos humanos. Nesse contexto, as questões consideradas mais “relevantes” aos direitos humanos seriam relacionadas a esse mundo moderno em detrimento daquelas relacionadas à diferenças interculturais. As principais críticas à essa leitura envolvem a seletividade das instituições em questões como intervenções (reflexo de relações desiguais no sistema internacional) e o relativismo cultural. Para além disso, também existe a problemática das sanções econômicas que fazem piorar a situação doméstica de populações já vulneráveis, além dos efeitos inesperados que uma intervenção militar pode causar. (KOERNER, 2002).

No que tange a atuação das instituições multilaterais, existem prioridades que vêm sendo construídas desde os anos noventa no que diz respeito aos direitos humanos. Alguns questionamentos à concepção do globalismo envolvem a priorização de medidas reparadoras à graves violações em detrimento de ações preventivas, como pode ser o caso de um parâmetro de política fiscal que busca impedir violações de direitos humanos. E para além disso, como, através das instituições, desenvolver e promover essas “ações preventivas de promoção de direitos humanos” e colocá-las em prática em escala global e com a pretensão de superação de diferenças interculturais? Por essas e outras questões, tentativas de promoção de direitos humanos puramente por via institucional são limitadas conceitualmente.

A segunda combinação resulta no estatualismo, onde a ordem política estatal deve predominar, ou seja, os direitos humanos só teriam efetividade jurídica se fossem incorporados pela lei doméstica. Essa visão entende que, os direitos humanos seriam, em última instância, os direitos fundamentais das constituições e comporiam a “estrutura institucional do Estado de Direito”. A pretensão de universalização dos direitos humanos na década de 1990 teria sido, segundo os estatualistas, menos transformadora do que os globalistas entendem, já que os Estados continuam como “atores determinantes” nas relações

internacionais: “Para compreendê-las, o esquema adequado de interpretação seria a interação estratégica de agentes estatais guiados pelo interesse nacional, definido em função de elementos como poder militar, interesses econômicos, posição relativa e prestígio” (KOERNER, 2002, p. 97).

No limite do argumento, não haveria direito internacional já que não há autoridade política internacional que possa realmente garantir que não haja violações. Na tentativa de superar o relativismo cultural do globalismo, essa vertente propõe que fique a cargo dos sistemas políticos nacionais a interpretação e aplicação dos direitos humanos, sendo fonte do direito nacional e dando fundamento às normas nacionais. Isso tudo deveria ser produto de um “Estado social e democrático de direito”. De início, essa visão não parece levar em conta que são os próprios Estados os principais violadores de dispositivos de direitos humanos e que estes já estão integrados à constituição nacional dos países a partir do momento em que são ratificados tratados internacionais de direitos humanos, como é o caso do Brasil. Porém, ela reconhece e propõe uma solução pautada na existência de um verdadeiro Estado de direito, social e democrático, capaz de proteger efetivamente os indivíduos através dessa estrutura responsável por implementar uma agenda ampla de direitos humanos com legitimidade, por estarem próximos dos destinatários desses direitos “tanto em termos institucionais como culturais” (DONNELLY, 1989, p. 266 *apud* KOERNER, 2002, p. 100).

Essa visão, porém, não supera o paradoxo do Estado enquanto principal violador de direitos humanos, e muito menos a impotência das vítimas frente à impossibilidade de acessar espaços institucionais quando não há recursos financeiros, segurança ou informações suficientes. Também é limitada no sentido de que não contempla as relações mais complexas do sistema internacional, onde existem agentes de caráter transnacional e problemáticas que superam os limites domésticos como as migrações e o refúgio.

A terceira combinação produz o contextualismo, no qual a ordem política estatal predomina, porém esta é responsável pelo reconhecimento das normatividades produzidas pelos grupos sociais. Esta corrente busca enxergar o direito no geral como resultado de relações sociais, identidades, valores e tradições. O nome vem da noção crítica à concepção institucional do direito enquanto mandatário, individualista e contratualista, abordando a temática dos direitos humanos a partir da noção de que as normas morais são “formuladas a partir de princípios universais” e que são produtos de uma sociedade ocidental, capitalista e liberal. Partindo deste pressuposto, os adeptos desta abordagem são dotados de um ceticismo em relação aos direitos humanos. (KOERNER, 2002, p. 101).

Por não desfrutar de nenhum mecanismo de *enforcement* o direito internacional dos direitos humanos não passa de um direito costumeiro para os contextualistas, uma “moral internacional”. Essa noção foi relevante durante as conferências dos anos 1990 e alguns especialistas entendem que ela foi a responsável pela “perda de atratividade” destas, já que problematizou algumas pretensões de universalização de conceitos como “dignidade da pessoa humana”, que eram propostos nessas conferências em detrimento de percepções variadas de diferentes sociedades, acabando por impor uma visão de direitos humanos que refletia o caráter hegemônico das potências capitalistas ocidentais (HUSSEIN, 2000, *apud* KOERNER, 2002). A maior crítica à essa abordagem é que, ao não endossar o esforço pela universalização dos direitos humanos, estes perdem sua força enquanto demanda global, além de servir enquanto pretexto para governos considerados autoritários pelo ocidente violarem direitos humanos (BOOTH, 1999 *apud* KOERNER, 2002).

Por fim, uma das críticas mais consistentes ao contextualismo parte da quarta abordagem analisada aqui, o trans-localismo, pois este acredita que os contextualistas entendem as culturas de uma “maneira fechada”. Os trans-localistas defendem que, apesar das particularidades de cada sistema cultural, normas e valores são comunicáveis, e julgamentos interculturais são possíveis a partir de um esforço de comunicação e de busca de valores compartilhados que, em última instância, também são produzíveis. Essa perspectiva entende que a ordem política internacional deve predominar, mas esta não se coloca como uma ordem mandatória e sim como produto de uma interação e um diálogo intercultural que busca conhecer as diferenças para produzir os consensos. Os trans-localistas reconhecem as relações de poder no sistema internacional (econômica e politicamente), o que os diferencia dos contextualistas, e são céticos em relação ao “potencial democratizante” das instituições multilaterais, e isso os diferencia dos globalistas. Seguindo a lógica de possibilidade de construção, os trans-localistas entendem a abertura democratizante e participativa das instituições multilaterais enquanto possibilidade, mas uma possibilidade que nunca se concretizará a não ser através de movimentos sociais e políticos externos a elas (FALK, 1992; 1998; 2001 *apud* KOERNER, 2002, p. 104).

Apesar de compartilhar com os universalistas a preocupação com a proteção dos direitos humanos, a problemática das intervenções humanitárias em nome destes causam divergências entre as duas visões. Em relação aos estatistas, o ponto de discordância está na crença de que falta de ação das instituições multilaterais em cenários como o de guerra, deslocamento forçado ou genocídio, possuem “efeitos sistêmicos”, ou seja, “provocam violações em cadeia”. O argumento principal dos trans-localistas em discordância com os

contextualistas consiste na convicção de que divergências em termos conceituais e políticos em relação à universalidade dos direitos humanos não podem e nem devem impedir a proteção dos indivíduos e das populações sob ameaça:

Do ponto de vista da promoção dos direitos humanos, apoiam políticas de promoção, levadas a efeito por instituições multilaterais. No entanto, consideram a perspectiva globalista tímida e inadequada, pois as instituições multilaterais não seriam capazes de levar em conta as necessidades do outro, de suas próprias concepções de bem, nem dos conflitos e contradições próprios à sua situação, e daí resultam políticas contraprodutivas e efeitos não esperados (KOERNER, 2002, p. 104).

Essas abordagens todas são conceitos guarda-chuva que abrigam em si muitas derivações, porém, o que as visões compartilham é “a defesa de teses democráticas e participativas, bem como a aceitação do relativismo cultural, o que leva a concepções não exclusivamente institucionais dos direitos humanos”. Nesse sentido, o trans-localismo não defende que o poder de agência seja exclusivo às instituições multilaterais mas sim que essa agência seja ampliada através de maior democracia, integração e participação, o que seria concretizado apenas a partir de uma reforma do sistema global como o entendemos hoje. Além disso, o universalismo não deveria se propor a estabelecer uma concepção única de valores (e a partir disso, normas universais de direitos humanos), mas sim buscar construir através do diálogo, universais humanos, culturalmente construídos e que teriam papel de regular, informar e estruturar as sociedades. O trans-localismo não propõe exatamente em que espaços esses diálogos deverão acontecer. É nesse ponto que a discussão tangencia a questão da democracia global. (KORNER, 2002, p. 104).

Boaventura de Sousa Santos (1997) entende que essa troca deve ocorrer por meio de redes contra-hegemônicas construídas pelas periferias do sistema mundial. Para ele, é essencial que sejam levados em conta os fatores sociais e as condições estruturais para que o debate não perca contato com o que temos de concreto e por isso é importante que ambas as partes do diálogo representem a parcela mais abrangente e igualitária das culturas representadas. O diálogo deve ser intercultural e feito através da “hermenêutica diatópica” que permite uma construção mútua justamente porque reconhece a diversidade entre as culturas mas também sua incompletude respectiva, o que possibilita o enriquecimento e não indiferença ou incapacidade de agência. A parte hermenêutica do conceito se dá pois o processo envolveria uma interpretação da própria cultura e da cultura do outro e é diatópica pois a “presença irredutível do outro faz parte do processo, o qual é, também o resultado”. (PANNIKAR, 1984; LE ROY, 1998, *apud* KOERNER, 2002, p. 106).

É verdade que o campo dos direitos humanos possui debates que estão longe de serem esgotados e com uma pluralidade de pontos de vista e planos de ação, mas, uma coisa é certa: a possibilidade de desenvolvimento dos direitos humanos não está sob a responsabilidade exclusiva das figuras políticas, mas é também produzida e possibilitada por lutas políticas em diferentes níveis.

A pesquisa de Susan Marks (2011) também vai nesse sentido. A autora entende que o Estado certamente possui responsabilidades legais mas que a discussão não pode atribuir ao Estado toda a agência na alteração do cenário dos direitos humanos. Ao analisar as ditaduras latino americanas da década de 1960 Marks reflete, a partir dos estudos de Klein (2007), sobre o modelo de ativismo que se constrói dali em diante e suas falhas em não focar nas conjunturas social e econômicas ao pesquisar os crimes cometidos sob a tutela dos Estados ditatoriais. Ambas entendem que isso fez com que as violações fossem entendidas quase como eventos aleatórios e não um projeto planejado, e por isso os direitos humanos não serviam como um instrumento de desafio à estruturas maiores. Hoje em dia, os mecanismos de defesa dos direitos humanos não focam mais apenas nos crimes específicos mas também nas suas causas, porém, a indagação principal de Marks (2011) é: se os direitos humanos já nos impediram de ver o contexto geral antes, em que medida hoje em dia eles nos permitem enxergar?

A autora chama atenção para a problemática antiga de como os diferentes direitos humanos se relacionam entre si, como os direitos civis e políticos afetam e são afetados pelos direitos econômicos, sociais e culturais. Ela cita um estudo publicado pela Organização Mundial contra a Tortura em 2006 cujo foco principal foi entender como a pobreza, a desigualdade e a violência atuam como as causas principais da tortura, mostrando evidências de como esses elementos estão relacionados (MARKS, 2011).

Ao analisar casos como a missão da ONU no Afeganistão em 2009, o terremoto do Haiti em 2010 e a crise alimentar de 2007 decorrente do aumento dos preços de *commodities*, Marks entende que os oficiais e as instituições de direitos humanos abarcam a questão das raízes dos problemas e violações dos direitos de maneira parcial e problemática. Para ela, de acordo com os casos analisados, a investigação das causas é interrompida antes do que deveria e isso faz com que os efeitos sejam entendidos enquanto causas. Por exemplo, os especialistas identificam os abusos e se atentam à eles mas não às vulnerabilidades que expõem essas pessoas ao abuso. Quando há discussão sobre as vulnerabilidades, falta atenção ou proposições relacionadas às condições que geram e sustentam essas vulnerabilidades. Quando essas condições são identificadas, pouco se fala sobre a estrutura que as reproduz

sistematicamente. Além disso, quando as causas são identificadas, elas normalmente são deixadas de lado nas proposições finais. Isso revela as limitações das organizações internacionais da maneira como estão configuradas hoje (MARKS, 2011).

Essa abordagem tem como consequência um foco em soluções técnicas, como se a questão das violações dos direitos humanos pudesse ser resolvida se apenas os procedimentos e as regras não efetivas fossem substituídos. Em relação à tortura especificamente, Marks (2011) cita o trabalho de Tobias Kelly (2009) que expõe a noção das pessoas de que “a violência pode ser erradicada desde que os Estados tenham as políticas técnicas corretas e as sigam estritamente” (KELLY, 2009 *apud* MARKS, 2011, p. 15, tradução nossa). Isso significa que existe a noção comum de que a tortura é como uma distorção acidental da modernidade, produzido por uma espécie de “vazio cultural”, que seria resolvido de maneira institucional. Segundo Kelly (2009) essa impressão disfarça a natureza política da violência e despolitiza as causas e consequências da ditadura, o que não é necessariamente a intenção dos órgãos de monitoramento, mas é o que se sucede (MARKS, 2011).

Uma das principais consequências da interrupção da investigação muito cedo é que o Estado se sobressai enquanto o principal, senão o único, agente da mudança, mesmo que os movimentos populares e as estratégias “*bottom-up*” sejam citadas, a vontade política dos governos ainda se mantém determinante. Isso limita as causas e soluções à medidas que possam ser executadas pelas vias estatais e todas as reivindicações precisam ser canalizadas pelo Estado. Isso tende a criar um foco maior em causas sendo colocadas como considerações finais ou parte da conclusão dos relatórios, enquanto propostas corretivas.

E é esta uma das tarefas dos relatores: propor medidas. Porém, a obrigação de elaborar propostas aos governos e organizações através dos relatórios enfatiza problemas técnicos dos governos e dos Estados ao mesmo passo que tira a atenção do caráter sistêmico das violações e das possibilidades e contribuições outras que podem partir da sociedade e dos indivíduos. (MARKS, 2011, p.16).

Marks (2011) entende que a partir dessas e outras falhas a abordagem de causas raízes acaba se tornando uma falsa contingência e as violações de direitos humanos, removidas do contexto sistêmico e estrutural em qual são perpetuadas acabam parecendo eventos aleatórios. Assim como as teorias “necessitárias” essa falsa contingência faz com que pareça que o mundo tem que ser da maneira que ele existe. É possível que os eventos sejam contingentes sem que eles sejam aleatórios, porque mesmo que a história seja um produto social alterável, ela não é despreendida das condições e circunstâncias estruturais do mundo. Em oposição à essa abordagem a autora propõe uma abordagem guiada pelo conceito de “miséria planejada”.

É a ideia de que alguns arranjos socioeconômicos implicam a existência de miséria e a autora sugere algumas diretrizes para a abordagem dos direitos humanos a partir dessa noção que ainda é precoce, envolvendo cinco elementos. Primeiro, uma perspectiva anti-moralista precisaria ser encorajada com maior foco em conceitos transitivos:

[...] ou seja, conceitos que expressam ações diretas sobre pessoas e coisas. O conceito de discriminação aparece muito nas discussões sobre abuso de direitos humanos, mas expressa uma relação indireta. Se eu discrimino você, a ação não “passa” para você e estamos menos entrelaçados do que se, por exemplo, eu o explorasse. Conceitos transitivos como exploração, marginalização, desapropriação e deslocamento são geralmente mais reveladores, porque são mais básicos para a compreensão dos sistemas sociais do que conceitos intransitivos, e pensar sobre a miséria planejada nos levaria a explorar sua significação pelos direitos humanos de maneira mais completa do que atualmente (MARKS, 2011, p. 20, tradução nossa).

Outro elemento citado pela autora seria o fator relacional entre os fenômenos sociais, uma vez que o movimento pelos direitos humanos tem uma predisposição estrutural a se concentrar nas vítimas, pessoas que tiveram seus direitos violados e com a institucionalização do direito internacional o foco também se estendeu aos causadores das violações. Porém, para Marks (2011) ainda há pouca menção aos beneficiários das violações, quem vive de maneira indireta ou direta dos processos que causam as violações de direitos humanos de maneira silenciosa e invisibilizada. A abordagem proposta pela autora de miséria planejada desafiaria essa lógica, pois busca entender como a privação material e o privilégio se relacionam socialmente. A abordagem através do conceito de miséria planejada também teria como elemento o foco nas explicações materialistas: “[...] que explicam fenômenos não apenas em termos das ideias que os informam, mas também em termos de sua conexão com os processos de produção social” (MARKS, 2011, p. 20, tradução nossa). Essa lógica parte do pressuposto de que determinadas condições socioeconômicas incentivam ou não a ascensão de ideologias específicas, ou seja, através dessa abordagem os abusos teriam que ser investigados não apenas levando em conta as políticas específicas, leis e interpretações mas também o contexto material.

Por fim, essa abordagem teria um “impulso repolitizante” porque os esforços seriam menos voltados para a resolução de problemas e medidas “corretivas” e mais para elaboração estratégias de ação organizadas e politicamente eficazes (MARKS, 2011).

Boaventura de Sousa Santos (2001) também analisa alguns pontos fracos identificados na abordagem atual dos direitos humanos e propõe algumas reflexões para a construção de uma concepção multicultural dos direitos humanos. Ele entende que o duplo critério na aplicação do direito internacional dos direitos humanos, principalmente decorrente do seu fortalecimento no pós Segunda Guerra Mundial e da sua atuação enquanto parte integrante da

política da Guerra Fria acabou por enfraquecer a noção dos direitos humanos enquanto solução efetiva. Neste momento histórico os direitos humanos, como já observamos acima, atuaram em favor de interesses econômicos e políticos dos países hegemônicos. O autor entende que os direitos humanos compõem a tensão dialética do mundo ocidental do final do século XX que é essencialmente composta por três tensões diferentes. A primeira seria a tensão entre regulação social e emancipação social.

O exemplo que o autor usa para ilustrá-la corresponde às crises de regulação social que até o fim dos anos 60 serviam como motor para formulação e surgimento de políticas emancipatórias. Para ele, essa primeira tensão deixou de gerar novos processos porque a emancipação deixou de ser “o outro” da regulação e se tornou “o duplo” da regulação. Por exemplo, a partir do século XXI, as crises do “Estado regulador” e as crises da revolução social funcionam de maneira simultânea de maneira a uma alimentar a outra. Ele enxerga todo o processo histórico dos direitos humanos como regulador e emancipador ao mesmo tempo, o que reforça a noção de duplo movimento dos direitos humanos: se apresentam enquanto produtores e sintoma dessa tensão e podem também representar o impulso de superá-la.

A segunda tensão identificada por Santos (2001) se dá entre Estado e sociedade civil e é essencialmente nela que reside o paradoxo dos direitos humanos enquanto protetor e violador dos direitos humanos:

[...] enquanto a primeira geração de direitos humanos (os direitos cívicos e políticos) foi concebida como uma luta da sociedade civil contra o Estado, considerado como o principal violador potencial dos direitos humanos, a segunda e terceira gerações (direitos econômicos e sociais e direitos culturais, da qualidade de vida, etc) pressupõem que o Estado é o principal garante dos direitos humanos (SANTOS, 2001, p. 02).

A terceira tensão é sobre a qual o autor mais se debruça nesta produção e se dá entre o Estado-nação e as globalizações. Sua maior expressão seria o fato da política de direitos humanos ser reconhecida internacionalmente e majoritariamente ditada por um direito internacional e organizações internacionais, mas que tem uma face decisiva no âmbito doméstico, nas organizações políticas nacionais e cuja responsabilidade de cumprimento recai principalmente sobre os governos nacionais. Além disso, muitas questões envolvendo os direitos humanos repousam sobre aspectos culturais muito localizados.

A partir disso o autor se aprofunda melhor nos desdobramentos da definição escolhida de globalização, entre as diversas possíveis: “a globalização é o processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende a sua influência a todo o globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outra condição social ou entidade rival” (SANTOS, 2001, p. 03). Para que entendamos a proposta de abordagem de direitos humanos

do autor é necessário que vejamos antes os quatro tipos de produção da globalização que ele identifica. Primeiramente, o localismo globalizado é quando processos locais específicos de uma região são expandidos e globalizados. O segundo é esse processo quase que inverso, quando processos e imperativos internacionais impactam diretamente os processos locais que passam a ser adequados à esses valores globais e a ele o autor atribui o nome de globalismo localizado. Santos (2001) entende que a configuração do mundo se dá de maneira a empurrar os países de “terceiro mundo” para a produção de globalismos localizados enquanto o “primeiro mundo” dita os localismos globalizados.

Além desses, existe o tipo cosmopolitismo, produto da intensificação dos dois processos anteriores, ele consiste na organização e articulação das sociedades e populações, governos, classes e movimentos populares de todo o globo em busca de interesses em comum. Ao último processo identificado o autor atribui o nome de “patrimônio comum da humanidade” e se refere a problemáticas tão globais que só fazem sentido se abordadas de maneira internacional e debatidas em nome das gerações presentes e futuras, seriam estas resistências e lutas em nome de algo coletivo e que mostram que o processo da globalização é feito de um “conjunto de arenas de lutas transfronteiriças”. Para Santos (2001) é importante, nesse cenário, diferenciar o processo enquanto globalização de-cima-para-baixo e globalização de-baixo-para-cima (globalização hegemônica e globalização contra-hegemônica):

O que eu denomino de localismo globalizado e globalismo localizado são globalizações de-cima-para-baixo; cosmopolitismo e patrimônio comum da humanidade são globalizações de baixo-para-cima (SANTOS, 2001, p. 06).

Considerando essa diferenciação, a tensão inerente aos processos de direitos humanos reside justamente nessa possibilidade de sua identificação tanto enquanto localismo globalizado, como enquanto cosmopolitismo. O fio condutor da sua tese é a noção de que a real eficiência dos direitos humanos depende da maneira com que ele se enquadra nessas produções de globalização. Enquanto os direitos humanos forem conduzidos com pretensão universalizante, a tendência é que funcionem enquanto localismo globalizado, de maneira hegemônica e de maneira a obter a adesão internacional em detrimento de sua validade local. Dito isso, o autor acredita que para que a globalização contra hegemônica possa atuar como cosmopolitismo, é necessário que os direitos humanos sejam “re-conceitualizados” enquanto multiculturais. Esse multiculturalismo atribuído é imprescindível para que exista harmonia e equilíbrio na relação entre o global e o local (SANTOS, 2001, p. 07).

Segundo o autor a própria pretensão de universalidade dos direitos humanos é uma característica ocidental, dentre as muitas outras que o movimento dos direitos humanos carrega, como a distinção da natureza humana e seu reconhecimento através da racionalidade, a superioridade dela em relação ao restante das coisas, e também o que se reconhece enquanto dignidade humana. Essa natureza ocidental e liberal dos direitos humanos como são hoje se verifica em muitos dispositivos de direitos internacionais como a própria Declaração Universal, talvez o documento mais consagrado enquanto símbolo dessa política cujo processo de elaboração não foi tão universal quanto soa. Os direitos econômicos sociais e culturais não tiveram a mesma atenção que os cívicos e políticos bem como os direitos coletivos não receberam tanta atenção quanto os individuais.

Porém, também podemos observar tanto no ambiente doméstico como internacional, grupos cuja luta pelos direitos humanos vem acompanhada de objetivos políticos anticapitalistas e discursos contra hegemônicos que, segundo Santos (2001) trazem concepções não-ocidentais de direitos humanos e propõem diálogos interculturais. Para o autor, é a partir disso que devemos tentar consolidar um projeto cosmopolita para os direitos humanos, em detrimento desse localismo globalizado. Esse processo terá de adotar enquanto premissas: a superação do debate entre universalismo e relativismo, a noção de que todas as culturas concebem a dignidade humana, mas nem sempre em termos de direitos humanos e todas essas diferentes concepções de dignidade humana são incompletas e problemáticas, uma vez que cada cultura abarca diferentes questões:

A quarta premissa é que todas as culturas têm versões diferentes de dignidade humana, algumas mais amplas do que outras, algumas com um círculo de reciprocidade mais largo do que outras, algumas mais abertas a outras culturas do que outras. Por exemplo, a modernidade ocidental desdobrou-se em duas concepções e práticas de direitos humanos profundamente divergentes - a liberal e a marxista - uma dando prioridade aos direitos cívicos e políticos, a outra dando prioridade aos direitos sociais e econômicos. Há que definir qual delas propõe um círculo de reciprocidade mais amplo (SANTOS, 2001, p. 9).

Por fim, o autor destaca que esse processo para a construção da concepção multicultural dos direitos humanos deve enxergar os princípios de igualdade e diferença de uma forma que estes não necessariamente se sobreponham: “[...] e, por esse motivo, nem todas as igualdades são idênticas e nem todas as diferenças são desiguais” (SANTOS, 2001, p.10). O autor acredita que a melhor maneira para construir o diálogo intercultural é através de uma diatópica hermenêutica, reconhecendo incompletudes mútuas entre diferentes *topos* (do *dharma*, da cultura islâmica, etc) em comparação com o dos direitos humanos. Diatópica porque consiste em confrontar diferentes concepções em pares, e hermenêutica por ter como objetivo uma conciliação, um avanço a partir do reconhecimento das incompletudes mútuas e

isso requer uma produção coletiva de conhecimento, além de interativa e intersubjetiva (SANTOS, 2001).

A dificuldade que surge a partir disso é a seguinte: como promover um diálogo intercultural entre duas contemporaneidades diferentes quando uma das partes violou por séculos a cultura e a dignidade humana, sob qualquer concepção, da outra parte? Essa relação partiria de um “passado de sucessivas trocas desiguais”. Por isso, a hermenêutica diatópica não está, a princípio, imune de perpetuação de desigualdades, ou, nas palavras do autor, seu caráter emancipatório não está garantido de início. O que pode evitar a perpetuação de desigualdades nesse caso, segundo o autor, é levar em conta a versão mais ampla e de maior alcance no reconhecimento do outro dentro das versões de uma cultura. No caso das concepções ocidentais de direitos humanos, aquela mais abrangente nesse sentido é a marxista, em detrimento da liberal, pois esta: “[...] amplia para os domínios econômico e social a igualdade que a versão liberal apenas considera legítima no domínio político” (SANTOS, 2001, p. 15).

Além disso, referente aos princípios de igualdade e diferença mencionados há pouco, em todas as concepções culturais, os direitos humanos devem garantir a escolha das pessoas e dos grupos sociais de “ser iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a ser diferentes quando a igualdade os descaracteriza” (SANTOS, 2001, p. 15).

Quando trazemos as proposições teóricas de Santos para a análise do avanço da austeridade enquanto ideologia e seus impactos na realização dos direitos humanos, podemos entender o quão importante é que o Sul global projete nossas especificidades ao debate dos direitos humanos para que as deficiências dessa pretendida universalidade fiquem cada vez mais evidentes e mais ainda, superadas. Indo de encontro com o discurso hegemônico, Santos entende que no campo dos direitos humanos, o ocidente precisa aprender com o Sul e ao levar em conta as questões econômicas e estruturais envolvidas nessa relação, fica mais evidente ainda o quanto isso é urgente, pois são elas que viabilizam a austeridade dessa maneira anacrônica, mesmo com provas do seu fracasso.

O fenômeno da crescente adesão ao discurso neoliberal e de austeridade apesar das evidências do seu fracasso pode ser atribuído à um certo déficit democrático e à uma configuração política cuja intenção é atender aos interesses de uma classe social específica. Porém, a junção desses elementos explica até certo ponto a aceitação desse fenômeno, porque não justifica o fato de não serem apenas os que se beneficiam dessas políticas e cujos interesses estão de acordo com as consequências delas que as defendem. O conceito de segurança ontológica somado ao de pós verdade pode explicar esse comportamento. Pós-

verdade é um conceito (adjetivo) definido pelo dicionário de *Oxford* como “relativo ou denotando circunstâncias nas quais fatos objetivos são menos influentes na formação da opinião pública do que apelos à emoção e à crença pessoal”. Segundo Kinnvall (2018), que não entra muito no mérito do que seriam “fatos objetivos” ou a possibilidade de neutralidade nessa definição, está muito relacionado a fenômenos que enfatizam respostas simples à problemas complexos cujos maiores expoentes foram o *Brexit* e a eleição de Donald Trump mas que compõe várias outras tensões e experiências emocionais verificadas globalmente como o neoliberalismo e a austeridade. Na percepção da autora, se trata de uma realidade onde a ansiedade e a insegurança alimentam e são alimentadas no dia-a-dia das pessoas, com questionamentos e dúvidas permanentes sobre as convicções e essência da humanidade como um todo, e principalmente, quem é o culpado. Podemos entender esse estado tanto como “um medo crescente de um futuro desconhecido e imprevisível” ou como “um retorno a um passado nostálgico”. Este último decorre da ideia de que é possível, através da genealogia, entender nossa origem e, por isso, aonde pertencemos, criando um passado imaginado e o alimentando no presente (KINNVALL, 2018, p. 03, tradução nossa).

Nesse contexto, figuras populistas emergem como canais para direcionar essas emoções e satisfazer as necessidades criadas pelos imaginários da população que dão novos sentidos à símbolos, heranças e memórias a depender das problemáticas atuais. Essa tentativa de retorno à uma época idealizada traz uma sensação ilusória de segurança ontológica ao presente, e por isso é principalmente nos tempos de crise, tensão e ansiedade generalizada que discursos populistas ganham força e aderência. Kinnvall (2018) analisa o fenômeno a partir de alguns conceitos da psicanálise lacaniana e observa que a aderência aos discursos populistas de extrema direita na Europa ressoa principalmente entre o eleitorado masculino e branco, que transferem sua sensação de insegurança a um “outro” imaginado, culpados pelos seus fracassos. Portanto, a questão da segurança ontológica é atravessada pelas questões do racismo, de gênero e de heranças pós-coloniais mas também é preciso entender como ela envolve também as minorias. Para isso a autora investiga as dimensões estrutural e emocional e como elas agem nos medos e no sentimento de retorno a um passado imaginado e como isso afeta as políticas do presente e futuro. Neste sentido, para entender o fenômeno do populismo através da perspectiva da segurança ontológica é preciso identificar as motivações estruturais que causam essa experiência nos indivíduos e no contexto aqui analisado isso diz mais respeito à uma segurança do “se tornar” do que uma segurança de ser, conceito original de Giddens que apesar de trazer o conceito de Laing para uma análise mais sociológica ainda entende a segurança ontológica como algo que os indivíduos podem possuir ou não. Kinnvall

(2018) sugere que esse conceito seja encarado não como uma condição, mas como um processo em constante evolução. Emprestando a conceituação de Lacan sobre sujeitos que sempre dependem de um outro para se localizar na ordem social sob algum signo (uma mulher, uma brasileira, etc), a conceituação de si está sempre sendo construída em oposição a um outro e por isso, o sujeito lacaniano é caracterizado por uma falta constante: “Apoiar-se em uma noção lacaniana (1978, 1988) de subjetividade é, portanto, entender as emoções como construções sociais, culturais e políticas que ligam os sujeitos a identidades, coletivos e narrativas particulares (SOLOMON, 2017 *apud* KINNVALL, 2018, tradução nossa).

Essa noção está muito relacionada com a insegurança ontológica pois o real para Lacan é um estado em que não podemos conhecer plenamente nem o passado e nem o futuro, onde é necessário interpretar os processos através da ordem simbólica existente tanto no nível consciente quanto inconsciente. Por isso, os sujeitos criam e se envolvem em narrativas imaginadas que são produtos de suas interações sociais e emocionais para se sentirem seguros e inteiros.

Aqui é importante observar como as emoções coletivas, como o amor pela nação; o ódio, o medo ou a repulsa pelo estranho são centrais na constituição narrativa e na consolidação das identidades (coletivas). Eles se tornam, na terminologia de Lacan, os objetos nos quais as fantasias de totalidade são projetadas para salvar a crença nas identidades centrais (KINNVALL, 2018, p. 9, tradução nossa).

Crises e traumas são centrais na discussão sobre insegurança ontológica já que orientam os processos de representações e concepção política. O processo de atribuição de significado emocional à narrativas políticas e o impacto desses códigos emocionais na esfera pública não é neutro. Esse processo é projetado em figuras específicas, assumindo formas racializadas, de gênero e classe social, que conjuram uma noção de passado e nação intocada pelas forças globais, uma noção fantasmagórica que é repassada entre as gerações como resposta para as aflições e ansiedades. Para isso, é eleito uma espécie de bode expiatório, o grupo de pessoas culpado pela destruição da grandeza de outrora. Se valendo disso como ferramenta, o populismo de direita desnacionaliza a nação e desconstrói o povo (PELINKA, 2013 *apud* KINNVALL, 2018).

Kinnvall traz o conceito de melancolia pós-colonial para ilustrar como, nesse caso de insegurança ontológica, essa falta nunca vai ser preenchida, o que faz com que aqueles que mais perdem com a impossibilidade dessa realização sejam os mais inseguros: os homens brancos. Estas pessoas identificam no outro a impossibilidade de realização desse passado, sendo “o outro” o imigrante, a mulher, o negro, o pobre, etc. No espaço político europeu, o discurso populista de direita ressoa mais entre as pessoas que experimentam negativamente os

efeitos das mudanças econômicas, políticas e culturais e a insegurança se mostra mais expressiva especialmente entre aqueles que eram atendidos pela configuração colonial. Por isso, existe uma tendência maior desse público de eleger políticos populistas de direita, ao menos de acordo com a observação da autora relativa à adesão aos partidos de extrema direita no espaço político europeu. A partir desse entendimento, esses indivíduos passam a terceirizar a culpa, ou seja, eles não são fracassados, são vítimas (KIMMEL, 2018 *apud* KINNVALL, 2018) cuja busca se relaciona tanto a um passado colonial quanto a um futuro neoliberal. A partir do contexto europeu estudado por Kinnvall, a autora conclui:

De uma perspectiva lacaniana, essas narrativas obtêm sucesso por meio de sua capacidade de criar um espaço de fantasia homogêneo em resposta a uma situação de identidade fracassada, invocando um desejo de restaurar o orgulho perdido e, no caso de alguns homens, a masculinidade perdida - para lidar com decepções, raiva, frustração e ansiedade (inseguranças ontológicas) (KINNVALL, 2018, p.15, tradução nossa).

A noção de insegurança ontológica traz uma perspectiva muito interessante para a problemática da austeridade e mais ainda sobre o neoliberalismo no geral. Pensando no neoliberalismo enquanto o projeto que abarca a austeridade, se faz necessário entender como a teoria liberal clássica e, conseqüentemente, o neoliberalismo na prática, são conflitantes com a agenda dos direitos humanos.

Isso porque, ao não explorar mais a fundo o fenômeno da globalização, muitos acabam aderindo ao discurso da globalização neoliberal, e se voltando para os agentes mais expressivos desse processo para buscar melhora dos resultados de políticas que eles próprios formularam. Por conta disso, não é raro encontrarmos autores propondo reformas em instituições internacionais como Banco Mundial e FMI apesar de serem órgãos comprometidos em atender aos interesses das elites econômicas globais e que, junto dos EUA possuem função elementar de manutenção da ordem neoliberal.

Além disso, quando a natureza da globalização não é explorada ao estudar a questão dos direitos humanos as contribuições não revelam que muitas causas de violações são inerentes à estrutura da economia política global. O'Connell (2007) adota uma linguagem relativa à globalização desenvolvida por Richard Falk e que vai ao encontro daquela proposta por Santos (2001) que diferencia a globalização de cima para baixo e globalização de baixo para cima. Ou seja, também é entendida como um duplo processo: a globalização é tanto impulsionada de cima, por estados dominantes, atores e instituições econômicas internacionais e as elites econômicas e políticas a que servem, e simultaneamente de baixo, por ampla participação no nível local, a interação entre organizações não governamentais

(ONGs) com consciência global e outras organizações comprometidas com os direitos humanos internacionais

Sendo a globalização de cima para baixo, ou seja, a de abordagem neoliberal a mais dominante, e a de baixo para cima, uma tentativa de fazer resistência à primeira, na tentativa de desenvolver uma abordagem mais humana. Portanto, entendendo que o processo da globalização possui um sujeito e um agente ativo, podemos assumir que ela atende a interesses específicos. Por isso o principal argumento de O'Connell é que o neoliberalismo é o elemento definidor da globalização como é entendida, tendo sido pensada para facilitar liberalização comercial, financeira, privatização, desregulamentação, abertura comercial, investimentos diretos externos e disciplina fiscal.

Quando se trata de direitos humanos, o autor destaca que os defensores dos direitos humanos não são necessariamente contra a globalização em si, mas precisam se opor à globalização definida como um “um projeto político conscientemente realizado para privilegiar o poder econômico privado sobre o poder público, no interesse das elites econômicas globais e locais” (O'CONNELL, 2007, p. 491), e aderir à agenda da globalização subalterna (o que Santos sugere como anti-hegemônica), de maneira alternativa e com a justiça social assumindo papel central na internacionalização.

O desenvolvimento do argumento de O'Connell (2007) também usa a ideia de tensões, com destaque àquela entre as estruturas ideológicas e ontológicas dos direitos humanos e do neoliberalismo, ou seja, entre as maneiras conflitantes com que estas entendem o indivíduo, as comunidades e da natureza humana. A segunda tensão está no papel que o Estado cumpre nas duas concepções. Com isso o autor intenciona demonstrar que as demandas de uma abordagem dos direitos humanos vai tão de encontro à ortodoxia do neoliberalismo, que estes são inconciliáveis. Isto porque o papel do Estado no neoliberalismo se limita a assegurar as liberdades individuais e empresariais, a liberalização comercial, o funcionamento dos mercados, o direito de propriedade privada bem como garantir que existam forças para salvaguardar essa propriedade (HARVEY apud O'CONNELL, 2007).

Não existe um elemento ético que cumpra algum papel na prática neoliberal, sendo baseada, assim como a teoria liberal clássica, no “indivíduo atomizado, autocentrado, ganancioso, que maximiza a utilidade, não devendo obrigações aos outros e, por sua vez, nada espera dos outros” (O'CONNEL, 2007, p. 496).

Como já abordado, essa noção faz com que, sob o projeto neoliberal, os direitos sociais e políticos, individuais e negativos sejam defendidos, ao contrário daqueles que demandam condições materiais de realização. Os direitos humanos como um todo e a

ontologia que sustenta sua existência está posicionada em oposição à esta do neoliberalismo, com uma visão mais substantiva do indivíduo, da sociedade e da relação de ambos. Entendendo o propósito neoliberal, é possível afirmar que a globalização é também o processo de alcance de um mercado global liberto do controle político e da justiça social. Assim, entender o enfraquecimento do Estado enquanto produto acidental deste processo seria equivocado, uma vez que é o objetivo, o resultado esperado e planejado.

Considerando o que abordamos sobre o fenômeno da austeridade, o enfraquecimento do papel do Estado simboliza uma facilitação das violações, e a globalização é, na mesma medida, quem causa essa mudança dentro do Estado e o resultado da mudança, resultando nos atores do mercado sendo mais decisivos nas manifestações socioeconômicas do que o Estado (O'CONNELL, 2007).

Para o autor, a ironia reside no fato que de, o alcance dessa sobrepujança das finanças em detrimento das instituições públicas se deu através das próprias instituições. Para que o neoliberalismo funcione, ao contrário do que é instintivo pensar, é necessário um Estado forte e instituições jurídicas trabalhando em favor disso. Ou seja, a defesa da não-intervenção mascara uma intervenção forte e direcionada (FINE apud O'CONNELL, 2007).

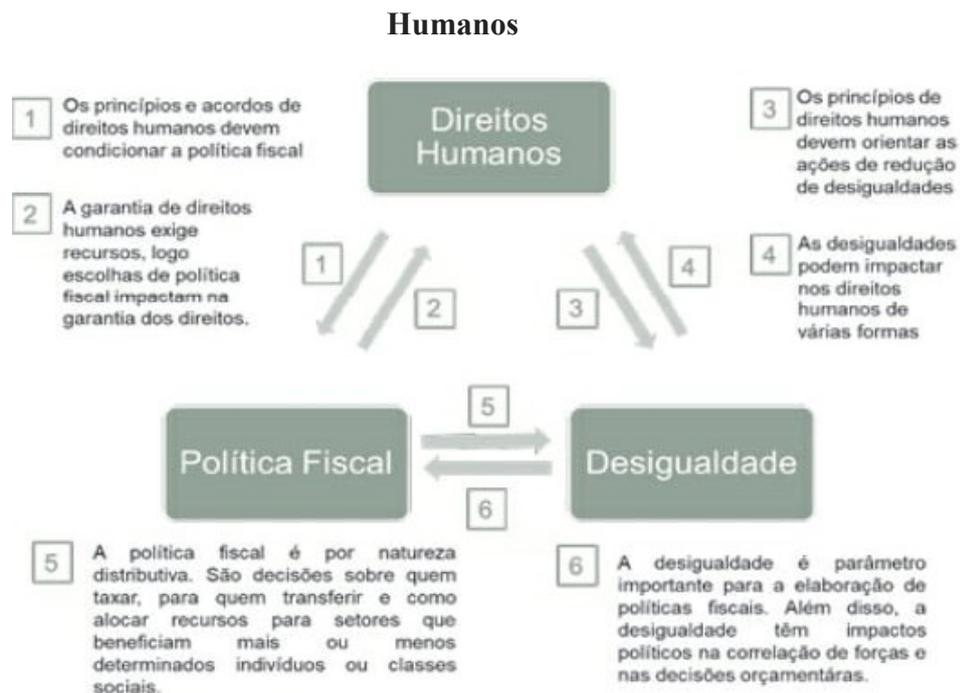
Fica explícita então a incongruência do projeto neoliberal no geral, e aqui mais explorada, a austeridade com a agenda dos direitos humanos, que exige um Estado ativista, forte, com desenvoltura para cumprir com suas obrigações internacionais. Se isso é verdade, consequentemente a ausência deste sistema estatal comprometido implica na corrosão dos direitos humanos face às limitações estruturais e materiais bem como seu contrário: se buscamos assegurar o cumprimento das obrigações de direitos humanos, é necessário que superemos o projeto neoliberal.

2.1. A relação entre os tratados internacionais e a política fiscal dos Estados

A imposição da austeridade por diversos governos ao redor do mundo como resposta à recessão econômica é uma maneira de fortalecer ainda mais o modelo neoliberal que, ironicamente, foi o que levou à crise em primeiro lugar. Aqui buscaremos entender como o discurso e a defesa dos direitos humanos pode se configurar enquanto ferramenta de contestação à esse modelo e principalmente às políticas de austeridade e ao discurso que opõe o econômico ao social. Uma subcategoria dos direitos humanos em geral corresponde aos direitos socioeconômicos, que dizem respeito às “bases materiais do bem-estar humano” e busca garantir coisas como acesso à comida, água, educação, moradia, ou seja, tudo que envolva uma qualidade de vida básica (TUSHNET, 1992 *apud* WILLS; WARWICK, 2016).

Por estarem presentes em vários instrumentos legais internacionais e nacionais e apresentarem princípios como os da realização progressiva, não-regressão, mobilização máxima de recursos disponíveis, entre outros, abordados anteriormente, os direitos socioeconômicos podem ser considerados um limitante para o avanço da agenda da austeridade neoliberal, na teoria. Na prática, algumas outras construções conceituais desses direitos sob o direito internacional dificultam essa atuação. Wills e Warwick (2016) classificam essas limitações em duas categorias: contingente e estrutural. A primeira seria referente à limitações produzidas por “deficiências” na lei da maneira que é constituída atualmente. Para superar essas limitações e promover a eficácia da lei no sentido de contestação das medidas de austeridade, seriam precisos: “esclarecimento e ampliação dos princípios existentes na arquitetura normativa do direito internacional dos direitos socioeconômicos” (WILLS; WARWICK, 2016, tradução nossa). As limitações estruturais são referentes aos princípios básicos que estruturam os discursos dos direitos desde sua fundação, e sua superação não se dá apenas com ajustes da estrutura já existente, é preciso que ela seja superada através de demandas e programas mais abertamente políticos.

Figura 1: Esquema da relação entre Política Fiscal, Desigualdade e Direitos Humanos



Fonte: (ROSSI; DAVID; CHAPARRO, 2020, p.19).

O neoliberalismo enquanto doutrina não acomoda os direitos socioeconômicos de maneira muito confortável e estes são historicamente rejeitados pelos neoliberais por dois

motivos: um libertário e outro utilitarista. O primeiro parte de uma visão de liberdade negativa que entende que um indivíduo é livre quando não há coerção por parte de terceiros, incluindo especialmente a intervenção do Estado sobre as vontades individuais. A partir do momento em que os direitos socioeconômicos buscam garantir o acesso a bens e serviços considerados essenciais aos indivíduos os neoliberais entendem que isso pressupõe atos coercitivos como tributação ou apropriação e, portanto, limitam liberdades individuais. Na visão neoliberal, a proteção dos direitos individuais deve se limitar aos direitos civis e políticos cuja imposição não requer interferência, apenas tolerância (WILLS; WARWICK, 2016).

Já a motivação utilitarista dos neoliberais para justificar a rejeição aos direitos socioeconômicos parte do entendimento de que esses direitos e a busca pela garantia deles interferem no funcionamento espontâneo do livre mercado, e isso é determinante pelo fato do mercado não apenas ser uma “expressão intrínseca da liberdade”, mas também ser a ferramenta para a maximização do bem-estar, coordenação de informação e garantia de liberdade política através dos mecanismos de preços e da lei de oferta e demanda na doutrina neoliberal. Neste contexto, os mercados seriam flexíveis, responsivos e autocorretores enquanto o Estado seria burocrático, indiferente e ineficiente.

Os direitos socioeconômicos ao “favorecer” a distribuição de recursos de acordo com critérios normativos como dignidade humana ou necessidade distorceriam essa coordenação de informações na visão neoliberal. Serviços como educação, assistência médica, previdência social são *commodities* a serem adquiridas e ofertadas através dos mercados e não direitos legais, o que indica que para a doutrina neoliberal a austeridade é bem vinda, já que as privatizações dos serviços públicos e a redução de gastos do Estado proporcionam maior eficiência econômica e liberdades individuais (WILLS; WARWICK, 2016).

Para aqueles que defendem os direitos socioeconômicos, a liberdade enquanto critério único para os direitos é uma visão equivocada. Ela é, sem dúvida, um dos critérios a ser levado em conta, mas não deve ser o único. Valores como o bem-estar físico e mental, capacidade de participação política na democracia e igualdade substantiva entre os cidadãos são tão importantes quanto e devem ser levados em conta na elaboração e promoção dos direitos humanos. A liberdade negativa, a ausência de coerção não é o fim em si mesma, como pretendem os neoliberais, é como um instrumento para a obtenção de um bem mais amplo e fundamental: a autonomia. Ou seja, liberdade também diz respeito à capacidades e exercício de escolha, e para isso, é necessário que todas as fontes de inibição das liberdades sejam removidas, e essas incluem a pobreza, a privação social e negligência de equipamentos públicos (SEN, 2000 *apud* WILLS; WARWICK, 2016).

Por garantir integridade física e saúde, um nível apropriado de educação e segurança social, os direitos socioeconômicos são entendidos como possibilitadores de liberdade e não limitadores dela, como os neoliberais argumentam. Além disso, os argumentos libertário e utilitário caem por terra a partir do momento em que se verifica que foi a atuação inibida do Estado uma das causas da crise econômica mais recente e também das anteriores, como a de 1929. Existe uma variedade de entendimentos dentro da teoria dos direitos humanos, mas o objetivo dos direitos socioeconômicos em específico não seria simplesmente maximizar o bem-estar agregado, mas também promover a distribuição desses ganhos de maneira não discriminatória.

Em um nível mais profundo, os defensores dos direitos humanos questionam a lógica agregativa dos cálculos utilitários na economia neoclássica. Eles argumentam que a fixação em maximizar o bem-estar agregado da sociedade perde de vista os indivíduos como o principal locus do valor moral (WALLS; WARWICK, 2016, p. 06, tradução nossa).

Como discutido no capítulo sobre as convenções internacionais dos direitos humanos, o desenvolvimento deles foi marcado pela lógica da Guerra Fria e isso fez com que a inicial unidade da DUDH resultasse na separação em dois tratados interestaduais vinculativos, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o PIDESC. Os comitês da ONU responsáveis por monitorar cada um também são separados e orientam os países através dos chamados “Comentários Gerais” que definem melhor o conteúdo normativo do pacto. O artigo segundo do PIDESC define como obrigação dos Estados partes “agir com rapidez e eficácia” na garantia dos direitos socioeconômicos. Diferente do que se pode entender pelo senso comum, essa obrigação não apenas continua válida durante tempos de contração econômica, mas se torna ainda mais crítica, pois é quando o governo tem que ser mais cuidadoso na alocação dos seus recursos disponíveis para proteger os grupos vulneráveis. Além disso, é importante que essa obrigação seja praticada de maneira progressiva e proporcional aos recursos disponíveis do Estado. Quando essa obrigação não se verifica, é um dever do Estado evitar adotar medidas deliberadamente retrógradas, de acordo com o princípio do não-retrocesso.

E quando esse princípio é violado e medidas retrógradas são adotadas deliberadamente, o ônus da prova recai sobre o Estado, ou seja, é o governo quem terá de demonstrar que ele adotou a medida com base em alguns critérios: primeiro, a medida deve ser temporária e abranger apenas o período da crise. Segundo, ela deve ser necessária e proporcional (a adoção de outra política ou falta de ação seria mais prejudicial). O terceiro

critério é que a medida não deve ser discriminatória e, por fim, a medida deve sempre proteger um núcleo mínimo de direitos humanos.

Os objetivos duplos das obrigações de realização progressiva e de não retrocesso são estabelecer "obrigações claras" e, ao mesmo tempo, ser um "dispositivo de flexibilidade necessário". Como tal, a obrigação de realização progressiva e especialmente a doutrina de não retrocesso fornecem uma "saída de emergência" que permitem aos estados reduzir a proteção dos direitos socioeconômicos em algumas circunstâncias (LECKIE, 1998 *apud* WILLS; WARWICK, 2016, p. 10, tradução nossa).

O princípio do uso do máximo de recursos disponíveis está intrinsecamente ligado às formas de arrecadação do Estado, ou seja, a estrutura tributária e a capacidade de implementá-la. A fraca fiscalização, a corrupção, a sonegação de impostos e a evasão fiscal são alguns elementos que prejudicam o financiamento dos direitos socioeconômicos, uma vez que é sob o argumento de falta de recursos financeiros (e para a promoção dos direitos também são necessários recursos humanos e organizacionais) que o governo justifica as reduções e cortes de gastos em programas sociais ou serviços públicos. É a partir dessa relação que a busca por justiça tributária é cada vez mais vista como uma questão de direitos humanos, justiça essa que envolve uma estrutura tributária mais progressiva (WILLS; WARWICK, 2016).

O Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR) avalia que até sob circunstâncias de contração econômica e restrição de recursos, é possível proteger os grupos mais vulneráveis através da adoção de programas de custo relativamente baixos e direcionados, e mesmo que seja adotada alguma medida retrógrada, cabe ao Comitê analisar a situação levando em conta fatores como o nível de desenvolvimento do país, a severidade da violação, se o Estado avaliou outras possibilidades, dentre outros (WILLS; WARWICK, 2016).

No ano de 1990 o Comitê define que é essencial que os Estados parte comprometam a assegurar um nível mínimo de cada um dos direitos do PIDESC e também através da ferramenta dos Comentários Gerais define a estrutura tripartite de responsabilização estatal, impondo 3 tipos ou níveis de obrigação: respeitar (não interferir na fruição do direito), proteger (impedir que os outros interfiram na fruição dos direitos) e cumprir (adotar medidas apropriadas para a plena realização dos direitos econômicos, sociais e culturais). Sob condições de austeridade as privatizações tendem a aumentar, e nesse contexto é importante que o Estado busque pelo menos averiguar se os prestadores desses serviços privados estão agindo de maneira a garantir que “objetos de direitos socioeconômicos permaneçam acessíveis, adequados e sejam fornecidos de maneira não discriminatória” (WILLS; WARWICK, 2016, p.13, tradução nossa).

Embora todo o arcabouço teórico dos direitos humanos apresente uma possibilidade de confrontação à lógica neoliberal, também existem várias limitações no discurso. Primeiro abordaremos as limitações contingenciais. Para Walls e Warwick, os dispositivos de direitos humanos falham em responsabilizar efetivamente agentes transnacionais que não possuem um fator territorial e de nação que limitem suas obrigações. Isso parte do raciocínio estabelecido pelo paradigma tradicional dos direitos humanos onde os Estados são responsáveis pelas violações de direitos humanos nos limites de sua jurisdição territorial, mas ignora que o controle de certas circunstâncias econômicas e sociais em contextos domésticos foi enfraquecido com o crescimento dos mercados financeiros e da influência de corporações transnacionais e instituições financeiras. A atuação do FMI no caso da Grécia (*Troika*) ilustra bem essa problemática, onde as imposições tiveram altos custos sociais para a população grega.

A partir deste caso, observou-se que o modelo tradicional de foco no papel estatal e territorialmente limitado para a aplicação dos direitos humanos acaba criando uma “lacuna de responsabilização” no que se refere a atores transnacionais, que detêm a capacidade de interferir robustamente na plena fruição dos direitos humanos, contudo não possuem papel vinculante de proteção e promoção destes (WILLS; WARWICK, 2016, p.14, tradução nossa). Hoje em dia, como exposto no primeiro capítulo, o próprio FMI reconhece o quão danosa é a austeridade, mas a pressão exercida por instituições transnacionais ainda persiste, como é o caso das agências de *rating*.

O artigo segundo do PIDESC faz menção à assistência e cooperação internacionais enquanto maneira de buscar plena realização dos direitos humanos e através dos Comentários Gerais também estabelece que os Estados têm obrigação internacional de respeitar e proteger os direitos do PIDESC em países terceiros, e usa linguagem recomendatória em relação ao terceiro nível, o de cumprir. Essas disposições poderiam impedir que os países membros dessas instituições formulem condicionalidades de empréstimos que firam os direitos humanos no país destinatário e, para isso, exigir que as instituições financeiras internacionais estejam envolvidas em uma investigação sobre os efeitos socioeconômicos projetados. Porém, essas obrigações extraterritoriais aparecem nos documentos do CESCRC em linguagem recomendatória, por exemplo, no comentário geral número 14, o comitê define que os Estados-parte têm a obrigação de respeitar o gozo do direito à saúde em outros países e prevenir terceiros de violar esse direito em outros países caso seja possível influenciar esses terceiros juridicamente ou politicamente. Além disso, enquanto membros de organizações

internacionais, eles têm a obrigação de assegurar que suas ações não impeçam a fruição do direito à saúde, como definido no comentário geral 14 do PIDESC, no trigésimo nono item:

[...] Da mesma forma, os Estados Partes têm a obrigação de assegurar que suas ações como membros de Organizações Internacionais levem em devida conta o direito à saúde. Consequentemente, os Estados partes que são membros de instituições financeiras internacionais, notadamente o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e os bancos regionais de desenvolvimento, devem prestar mais atenção à proteção do direito à saúde ao influenciar as políticas de empréstimos, acordos de crédito e medidas internacionais dessas instituições (UNITED NATIONS, 2000, p.12, tradução nossa).

Conclui-se a partir disso que a jurisprudência do PIDESC abre brechas para interpretações ambíguas em relação à seriedade das obrigações dos Estados inseridos nas instituições financeiras internacionais. O Protocolo Facultativo ao PIDESC é uma esperança nesse sentido já que ele institui mecanismos de denúncia e investigação, porém seu amadurecimento será um processo longo. Enquanto sua adesão não é muito ampla, outra possibilidade é produzir comentários gerais mais detalhados e responsabilizadores.

O princípio de não retrocesso se apresenta como o principal limitador no documento em relação às políticas de austeridade. Quando os Estados decidem adotar alguma medida retrógrada em termos de direitos humanos, cabe a eles o ônus da prova, ou seja, eles são os responsáveis por justificar a medida dentro dos critérios que o CESCRC define. Esses critérios a partir dos quais os Estados são julgados foram submetidos à frequentes alterações, o que produz falta de clareza e pouca firmeza ao analisar as obrigações. Assim, no que tange a análise de medidas de austeridade, o princípio do não retrocesso perde sua eficácia. (WALLS; WARWICK, 2016, p. 18).

No ano de 2007 o Comitê definiu algumas questões a serem avaliadas: justificativas razoáveis, medidas alternativas, participação de grupos afetados na elaboração da medida, se esta foi discriminatória, dentre outras. Essa avaliação do que caracterizaria uma medida regressiva foi alterada em 2012 e passa a entender que para evitar o caráter regressivo bastaria que as medidas do Estado fossem temporárias, necessárias, proporcionais, não discriminatórias e que não infringissem o núcleo mínimo do direito em questão. Ao longo dos anos, a mudança com relação aos critérios do princípio de não-retrocesso dificultou sua real aplicação, bem como a linguagem usada ao abordar a questão nas observações finais dos relatórios do comitê que se limita em lembrar os Estados de suas obrigações. O fato de que o intervalo entre as avaliações dos países é de cinco anos faz com que seja necessária uma estabilidade conceitual, especialmente em um contexto de aumento de medidas de austeridade ao redor do mundo, como foi o caso da mudança de 2012. Além disso, é necessário enfatizar a análise de não retrocesso nas diretrizes dos relatórios do pacto já que atualmente os Estados

não são obrigados a enviar informações e isso também impede que o comitê os responsabilize efetivamente.

Soma-se a isto o fato de que as informações referentes à violações muitas vezes são apresentadas de maneira pouco prática para o monitoramento do CESC. Indicadores estatísticos gerais podem apontar questões preocupantes, mas que são pouco verificáveis através de fatos específicos que demonstrem de fato a lesão para a sociedade. Wills e Warwick (2016) trazem o exemplo da Irlanda, cujos cortes orçamentários para serviços de saúde em cenário de aumento de demanda têm ampla divulgação. Não é o objetivo do princípio de não retrocesso impedir os cortes em si, por isso requer algo que demonstre, na prática, a queda e deterioração dos padrões de direitos. Para isso, é necessário que se apresente uma estatística mais direcionada à fruição do direito à saúde no período de austeridade. As estatísticas econômicas diferem substantivamente dos indicadores de direitos humanos, apesar de terem relação direta na prática:

Os estudos sobre desigualdade fazem uso de mensurações relativas que comparam níveis de renda, riqueza, anos de educação, etc. Já os direitos humanos tratam de indicadores absolutos, por exemplo, ter ou não acesso à água potável, alimentos, saneamento básico ou um nível de renda mínimo para uma vida digna. Dessa forma, a violação de um direito humano não é necessariamente captada por índices agregados (ROSSI; DAVID; CHAPARRO, 2020).

O intervalo entre a entrega dos relatórios também é um aspecto problemático, já que o período de cinco anos é o suficiente para que um programa de austeridade seja aprovado e entre em vigor, e sua reversão fica mais difícil à medida que o tempo passa. Wills e Warwick (2016) entendem que algumas providências podem ser tomadas para que as violações de direitos humanos sejam identificadas *ex ante*. Uma delas seria o mecanismo de reclamação individual que consta no Protocolo Opcional do PIDESC que possibilita uma identificação mais rápida e efetiva das políticas violadoras e a segunda seria um maior fornecimento de exemplos nos documentos de medidas consideradas retrógradas para servir como ponto de comparação para que os defensores dos direitos humanos no contexto doméstico possam fundamentar suas reivindicações de maneira mais sólida (WILLS; WARWICK, 2016).

As limitações estruturais são um pouco mais difíceis de superar porque se tratam de pressupostos e axiomas centrais da legislação de direitos socioeconômicos que não levam em conta a problemática da austeridade. O discurso dos direitos humanos que busca combater essas violações possui uma limitação legalista, então existe um descompasso nesse confronto contra uma lógica sistêmica da organização da economia política global porque os esforços são direcionados a disputas jurídicas técnicas em detrimento de discussões sobre mudanças sociais e políticas fundamentais.

Como observado anteriormente, os ativistas de direitos humanos passaram a buscar justiça fiscal através da consideração de padrões de direitos socioeconômicos, o que é um avanço, mas a verdade é que essas questões estão limitadas à atividade estatal e políticas, ou seja, não desafia nem supera as bases e os fatores mais fundacionais que levam ao problema. Esses fatores são os que alicerçam a austeridade e que levaram à crise econômica em primeiro lugar e por se tratarem de dinâmicas estruturais, o discurso legal dos direitos humanos é limitado, mais voltado para a amenização de alguns sintomas do que para as variáveis causantes. É limitado também no sentido de evidenciar a violação e o violador bem como uma resposta a isso, mas não considerar as relações e estruturas de poder mais amplas. A “privação material” não é algo natural e a austeridade não é inevitável, mas são resultados de uma “ordem institucional global específica projetada para o benefício dos governos e corporações dos países afluentes, e das elites militares e políticas dos países pobres” (POGGE, 2005 *apud* WILLS; WARWICK, 2016, p. 22, tradução nossa).

As violações dos direitos socioeconômicos não são acidentais, mas sim produtos de estruturas profundas de poder que, de acordo com a condição social, determinam quem serão as vítimas e quem serão os beneficiários ou, no mínimo, os que não sofrerão os danos. Existe um padrão em como os governos ocidentais lidam com suas crises econômicas: priorizando a liquidez das elites financeiras em detrimento dos serviços dos quais os pobres e vulneráveis dependem. E isso não é uma coincidência, bem como não é o fato de que o número de pessoas ricas ao redor do mundo aumenta constantemente, ao mesmo passo em que milhões de pessoas estão entrando em situação de pobreza, através de medidas, cujos efeitos negativos são sabidos, adotadas conscientemente pelos governos. (O’CONNEL, 2013, p.66-67 *apud* WILLS; WARWICK, 2016).

Como Harvey diagnostica, as crises são inerentes à lógica capitalista e o neoliberalismo cumpre seu papel nesse contexto servindo aos interesses do capital financeiro, das empresas multinacionais e o interesse de seus proprietários. Por isso, qualquer solução que não leve em conta essa natureza não é capaz de produzir soluções a longo prazo. O CESCER se pretende politicamente neutro e todo o sistema ONU de direitos humanos entende a esfera jurídica e política enquanto dissociáveis e que os órgãos que se propõem a monitorar as questões de direitos humanos devem fazê-lo de maneira neutra com relação à política e economia. Na visão de Wills e Warwick essa tentativa de vender a doutrina jurídica como neutra é o que permite que ela funcione ideologicamente. Apesar de, por diversas vezes, o comitê ter criticado a austeridade e sua relação com os direitos socioeconômicos, ele também entende que “os programas de ajuste muitas vezes são inevitáveis e frequentemente

envolvem um elemento importante de austeridade”, mas que é possível conciliar esse cenário com as obrigações estatais do PIDESC. O Comitê então apoia um “ajuste com face humana” (WILLS, WARWICK, 2016, p.24, tradução nossa).

[...] No entanto, a postura adotada pelo CESCER indica os limites do direito internacional dos direitos socioeconômicos: além de não permitir uma ampla crítica política dessas tendências políticas, também pode contribuir para normalizar e naturalizar medidas de austeridade, descrevendo-as como “inevitáveis”. Esse é o paradoxo geral da “neutralidade política”: deixar de assumir uma posição em relação a uma tendência política dominante pode ser o de concordar politicamente com essa tendência. A austeridade não é natural nem “inevitável”: é o produto de uma ordem político-econômica específica e a escolha política consciente de governos e organizações intergovernamentais (WILLS; WARWICK, 2016, p. 24, tradução nossa).

Wills e Warwick (2016) desenham uma lógica que caminha junto com a de autores expostos anteriormente como Marks (2011), Koerner (2002) e até mesmo Brinks e Botero (2014) de que os direitos humanos carregam consigo a face estrutural das violações. Dito isso, eles entendem que é importante que os direitos humanos sirvam como um referencial, mas também que a desigualdade e a injustiça têm origens muito profundas e sistemáticas e os direitos, principalmente frente ao poder financeiro e corporativo, perdem sua força e o modelo de ativismo atualmente não ataca essa questão da propriedade e suas consequências diretas à fruição dos direitos humanos ao redor do mundo. Apesar de ter exposto as limitações desse discurso, os autores não acreditam que o caminho seja rejeitar o discurso dos direitos socioeconômicos, mas se valer dessa identificação das falhas dele para impulsionar uma abordagem de via dupla que envolveria em primeiro lugar reformar o discurso atual principalmente no sentido de fortalecer o princípio do não-retrocesso e construir e aplicar padrões de direitos socioeconômicos a atores transnacionais para que estes sejam mais efetivos ao contestar medidas neoliberais. Em segundo lugar é preciso que esse discurso seja atrelado de maneira mais consistente a discursos políticos contra-hegemônicos que se manifestam nos movimentos populares, partidos e coalizões (WILLS; WARWICK, 2016).

A nível doméstico, o direito internacional no geral e aqui especificamente, os direitos humanos, são incorporados pela constituição brasileira a partir do momento em que são ratificados seus tratados, ou até mesmo por artigos específicos originais do documento. Assim, o elo entre o que está em lei, por escrito, e a fruição dos direitos humanos na prática, é o Estado Democrático de Direito e seu pleno funcionamento. Brinks e Botero (2014) exploram a relação entre desigualdade do Estado de Direito nas democracias latino americanas e buscam entender porque os avanços legais que são atribuídos às democracias do século XXI como novas constituições, judiciários mais preparados e forças de segurança mais responsabilizadas falham em diversos aspectos em produzir um Estado de Direito mais

democrático na prática, especialmente em relação às classes não-privilegiadas e marginalizadas.

Para eles, a resposta está no abismo entre o poder de voto (um pra um) e a distribuição de recursos econômicos e sociais em países com considerável nível de desigualdade. A questão principal que se elabora é que as populações originalmente marginalizadas da América Latina garantiram maior participação política e suporte internacional a partir dos anos 1970 e ainda mais a partir dos anos 1980, ou seja, esses grupos asseguraram maior influência sobre processos legislativos e assim asseguraram mais direitos formais. Porém, isso é contrabalanceado pela crescente e continuada marginalização socioeconômica, que dificulta a aplicação desses direitos através da criação e ação nas estruturas, o que é essencial para tornar esses direitos efetivos (BRINKS; BOTERO, 2014).

Assim, o regime de Estado de Direito está, basicamente, mal distribuído tanto entre os países, quanto entre as classes sociais inseridas em cada um deles. Aqui, entenderemos Estado de Direito como mais do que apenas a aplicação efetiva das regras por parte do governo, para Brinks e Botero (2014), existem definições mais completas, uma vez que Estado de Direito não diz respeito apenas às trocas com o Estado, mas também as trocas entre os indivíduos. (MAGALONI, 2003, 269-271 *apud* BRINKS; BOTERO, 2014, p.5).

Os autores optam então pela seguinte definição: “o estado de direito prevalece na medida em que as interações reguladas entre os cidadãos ou entre eles e o estado são estruturadas por (isto é, previsível de acordo com) regras preexistentes que têm o status de lei dentro desse sistema político” (BRINKS; BOTERO, 2014, p. 5).

A falta de requerimentos substantivos na definição faz com que seja possível examinar questões como se o estado de direito (sem atribuições como democrático ou justo) leva eventualmente à democracias mais sólidas, ou mais justa, ou maiores preocupações com os direitos humanos. Definições mais robustas do termo “Estado de Direito” incluem alguns valores básicos que devem ser defendidos e protegidos pelas leis. Estas normalmente consideram os direitos humanos e noções de justiça não apenas requerendo que sejam concedidos a todos os mesmos direitos, mas também especificando algumas leis que devem ser incluídas no sistema jurídico. No meio termo, um estado de direito democrático pode ser definido como:

A aplicação consistente, sem levar em consideração a posição social, de regras formais congruentes com um regime político democrático e a proteção efetiva dos principais direitos democráticos contra incursão ou negligência por parte do Estado ou da sociedade (BRINKS; BOTERO, 2014, p. 06, tradução nossa).

Resultados legais e democráticos, porém injustos e indesejáveis, não são excluídos a partir dessa definição. Ela atribui algumas responsabilidades ao Estado e abre possibilidade para a construção de algo mais normativo, mas não é tão demandante no sentido de requerer definições de arranjos e processos institucionais. Nesse sentido, o que é preciso para que uma norma de comportamento tenha efeitos substantivos no comportamento real? Para os autores, a resposta tem muito a ver com a desigualdade socioeconômica e principalmente com a desigualdade de recursos entre os beneficiários nominais de um direito e daqueles sobre os quais o mesmo direito impõe um custo (BRINKS; BOTERO, 2014).

O nível individual que complementa o conceito de estado de direito é o que os autores chamam de “agência legal” e consiste na baixa probabilidade de ter direitos negados, combinado com uma alta probabilidade de ser reparado em caso de violação destes direitos, bem como a capacidade de usar a lei e os processos legais de maneira efetiva e proativa, no momento em que desejar, para ter seus objetivos de vida sancionados por lei (BRINKS; BOTERO, 2014, p. 08).

Esse componente individual do estado de direito pode variar muito dentro de um único sistema político a depender de outras variáveis como acesso a advogados ou de acordo com a raça ou renda e isso se verifica até em países que possuem um estado de direito consolidado. Considerando regime normativo enquanto um conjunto de atores, instituições (formais e informais, incluindo convenções sociais) e organizações que estruturam a vida social, definição que se aproxima daquela desenvolvida por Krasner e Keohane na Teoria das Relações Internacionais, já que o estado de direito não pode se apoiar apenas no estado isoladamente (BRINKS; BOTERO, 2014).

Além das regras, um regime conta com atores individuais e coletivos, que se dividem em três categorias: atores primários (aos quais cabe o ônus do dever), secundários (detentores de direitos) e terceiros. Estes últimos são facilitadores que fornecem apoio para os atores primários e secundários e suas interações com os controladores, por exemplo: ONGs, advogados, grupos de apoio, etc. Quando há desvantagem entre as partes, especificamente da segunda em relação à primeira os facilitadores terceiros podem desempenhar um papel mais importante que os controladores. Existem também as manifestações institucionais do estado de direito, elementos típicos de regimes normativos que proporcionam uma maior observância, sendo eles: regras de reconhecimento (ou constitutivas), que reconhecem quem pode criar as demais regras e sob quais condições, regras substantivas de comportamento, regras que definem as sanções e as recompensas (regras corretivas) e, por fim, as regras de

seleção de controladores (HART, 1961; ELLICKSON, 19991 *apud* BRINKS; BOTERO, 2014).

Podemos elencar os controladores de terceiro nível em três categorias: agências governamentais, organizações não governamentais e forças sociais desorganizadas. Agora, como isso tudo se relaciona com a desigualdade socioeconômica? Em regimes normativos e a nível individual, quanto maior a desigualdade de recursos entre os atores primários e secundários, menor a chance de que os controles sejam realmente eficazes, e maior a necessidade de controladores do terceiro nível. Ademais, quanto maior a vulnerabilidade socioeconômica dos atores secundários, menos provável que estes consigam permanecer no embate político para estabelecer uma infraestrutura efetiva de facilitadores baseada no Estado (BRINKS; BOTERO, 2014).

Para ir além, quanto mais marginalizados enquanto classe os atores secundários são, mais difícil é para que eles consigam estabelecer uma rede de apoio não estatal efetiva de controladores e facilitadores (associações voluntárias, ONGs, etc). Brinks e Botero (2014) defendem que, nessas condições, regras substantivas que foram adquiridas através de algumas oportunidades de participação política não superarão um status de “gesto simbólico” por serem desprovidas de um sistema de apoio lateral bem desenvolvido e robusto. Por isso, enquanto houver desigualdade, sempre haverá uma grande distância entre as regras formalmente estabelecidas e o comportamento real, ou seja, o estado de direito permanecerá tênue e arbitrário, a depender das condições socioeconômicas dos atores. Sendo a austeridade um mecanismo de aprofundamento das desigualdades sociais, e os direitos humanos regras formais, é possível entender porque esses são tão fragilizados face à medidas e políticas austeras.

A desigualdade alimenta e fortalece o fracasso nacional do Estado de Direito e seus mecanismos. O pouco poder político de voto que as classes marginalizadas possuem, somadas à pressão internacional por mudança pode mudar significativamente as leis, regras e normas formais de comportamento no sentido de atender as demandas dessas classes. Essas regras substantivas são relativamente baratas ao Estado e podem ser produzidas por motivações simbólicas, a fim de tranquilizar temporariamente um grupo ou para cumprir requisitos ou demandas internacionais. Porém, o apoio lateral necessário para implantação efetiva dessas regras requer um engajamento político muito superior e mais caro, por isso, enfrentam resistência considerável da elite que tem seus interesses em jogo. Então, o desenvolvimento desse apoio lateral dependerá de uma espécie de acordo entre os atores primários e secundários e seus níveis relativos de capacidades individuais. Quando há muita desigualdade

nesse sentido, podemos observar uma ineficácia do regime jurídico, ou seja, ausência do estado de direito (BRINK; BOTERO, 2014).

Em economias desiguais como as da América Latina e especificamente, do Brasil, é compreensível, à luz do que foi exposto acima, que existam muitos regimes normativos em falência, já que atores economicamente desfavorecidos possuem poder político para produzir as regras formais que os favorecem, mas não possuem recursos econômicos e sociais suficiente para garantir uma estrutura lateral que os efetivem: “O resultado é o fracasso particular do Estado de Direito que é visível nas democracias latino-americanas hoje: uma melhoria acentuada dos direitos formais, com poucas mudanças nas práticas reais” (BRINKS; BOTERO, 2014, p.12).

Apesar da relevância e da importância do problema, há pouca produção teórica e acadêmica sobre os determinantes dos diferentes níveis de estado de direito. No esforço teórico existente, porém, a situação é explorada levando em conta a desigualdade, mas não o componente político. Os trabalhos principais partem de economistas institucionais que buscam entender a relação entre o estado de direito e o desenvolvimento econômico. Existe o argumento de que desenvolvimento econômico, quando gerido e incentivado por mecanismos institucionais produz mais estado de direito, tendo os países ricos mais chance de construir instituições legais eficientes. Já outra visão, defendida por Kaufmann et al. (2005) é de que são instituições mais saudáveis e efetivas e o estado de direito que estas produzem que leva ao maior desenvolvimento econômico, sendo essa relação difícil de decifrar. Alguns ainda argumentam que o fracasso do Estado de Direito nas novas democracias é causado por deficiências na competição eleitoral, elemento presente em regimes democráticos imperfeitos e instáveis.

Brinks e Botero (2014) propõem uma justificativa que representa uma amálgama dos três fatores: o papel da riqueza, da desigualdade e de mais democracia. Nessa visão, o desenvolvimento econômico e a capacidade estatal de desenvolver um sistema de apoio lateral é um fator constrangedor uma vez que os recursos de desenvolvimento econômico são necessários para manter e promover as instituições que a sociedade considera importantes. Porém, é o poder econômico e social do grupo detentor dos direitos que gera incentivos para que esses recursos sejam aplicados e direcionados a um regime normativo específico (BRINKS; BOTERO, 2014).

A essência do argumento é que um direito legal por si mesmo provavelmente não terá a eficácia que se pretende caso ele não seja apoiado por uma rede de instituições auxiliares que dê respaldos aos que o reivindicam e que gere custos aos infratores. Para os autores,

democracias com nível considerável de desigualdade tendem a conceder poder aos mais vulneráveis apenas o suficiente para que se criem novas regras substantivas, mas nunca o suficiente para que estes desenvolvam esse apoio lateral. Assim, espera-se que a democratização produza nesses contextos menos e não mais estado de direito, ao contrário do que é esperado, uma vez que os aspectos legais evoluam à frente de comportamentos (BRINKS; BOTERO, 2014, p.17).

Os autores buscam comprovar esse argumento através de uma análise da região latino americana, comparando os países, suas economias e diferentes níveis de estado de direito, concluindo que existe uma clara disjunção entre a evolução dos direitos formais e sua realização que é pouco eficiente, ou seja, a falta de estado de direito na América Latina não se atribui à uma questão legislativa, mas sim à uma incapacidade de cumprir com uma legislação cada vez mais substantiva e bem desenvolvida. Os anos 1980 são apontados como um ponto de inflexão na história da conquista de direitos na região, já que muitos países passavam por um processo de redemocratização e inclusão de grupos sociais marginalizados até então. É nesse contexto que a Constituição Cidadã (1988) é elaborada no Brasil. Desde então, pudemos observar uma evolução progressiva e democratizante das leis e constituições da América Latina, mas as violações e discriminações do mundo *de facto* ainda superam o mundo *de jure* de direitos iguais para todos (BRINKS; BOTERO, 2014).

Então as maiores deficiências do estado de direito se manifestam em países e legislações que buscam atender aos grupos marginalizados, uma vez que eles conseguem a garantia legal de direitos, mas suas circunstâncias sociais não mudaram desde a redemocratização, o que os impede de usufruir efetivamente dos direitos. As forças policiais ainda têm como alvo a população negra, baixa renda e periférica. As mulheres continuam sofrendo violência e discriminação em países como a Guatemala, mas na Argentina, onde são menos marginalizadas social e economicamente, já conseguiram maiores avanços na efetivação de seus direitos. Da mesma maneira, os direitos culturais e de propriedade dos grupos indígenas ainda são violados em países como México e Guatemala, porém a Bolívia conseguiu melhorar esse cenário a partir da eleição de um presidente indígena, que estava inserido no movimento. Assim, seja via participação política substantiva ou maior inserção socioeconômica, os direitos garantidos legalmente precisam de ferramentas laterais que garantam sua execução (BRINKS; BOTERO, 2014).

Supostamente, a transição de regimes autoritários para democracias ou até mesmo uma mudança para um contexto com maior participação política dentro de uma democracia já existente, realoca as influências no processo legislativo, o que deveria romper o vínculo entre

vantagem social e econômica e o conteúdo das leis, que por sua vez deveria levar a uma ordem jurídica mais redistributiva e talvez a um estado de direito mais democrático. Marshall (1950) parte desse pressuposto para desenvolver seu argumento sobre a progressão de direitos civis para os políticos e sociais, mas a experiência latino americana, em certo sentido, inverte essa lógica. Pode-se afirmar que a expansão da participação política e dos direitos civis na América Latina desde os anos 1980 levaram ao aumento de direitos formais que buscaram atender às demandas econômicas e culturais sim, porém, não é verdade que isso tenha levado a direitos sociais e econômicos efetivos e propriamente ditos, uma vez que o contexto era claramente marcado por desigualdade e marginalização socioeconômica. Os detentores tradicionais do poder sempre apresentaram resistência a esses novos direitos formais que buscaram beneficiar grupos marginalizados, e o resultado disso foi uma região com regimes formais marcados por um aparente desenvolvimento que pouco se verifica na realidade (BRINKS; BOTERO, 2014).

O sistema lateral que garantiria a eficácia na aplicação dessas legislações inclui componentes estatais e não estatais, controladores e facilitadores e possivelmente a reformulação de algumas normas sociais. Os altos níveis de desigualdade da região latino americana e a dificuldade que os grupos tradicionalmente excluídos têm de praticar a cidadania dificulta o desenvolvimento desse sistema. Assim, quando os pobres e/ou marginalizados buscam exercer seus direitos nesse contexto institucional fraco, eles se deparam com ineficácia na melhor das hipóteses, e violência na pior.

Nesse sentido, se a perfeita igualdade entre os requerentes e os opositores fosse um pré-requisito para a realização de direitos, não haveria regime legal efetivo em contexto algum. Mas tanto o desenvolvimento das normas quanto suas instituições garantidoras refletem a desigualdade presente na sociedade. Até que a resolução desta seja prioridade, não haverá Estado de Direito para os menos favorecidos (BRINKS; BOTERO, 2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este esforço de pesquisa teve como principal objetivo entender como se dá a relação entre a austeridade e a realização dos direitos humanos no Brasil, bem como demonstrar a fragilidade da literatura que defende as políticas de corte de gastos. Na introdução foi possível entender melhor qual a importância de debater essas questões no contexto político atual e perceber qual a natureza da relação entre a austeridade e as legislações de direitos humanos. Durante o primeiro capítulo foi abordada a origem da austeridade e seus desdobramentos ao longo do tempo, além da maneira com que esta se

instalou no Brasil a partir do ano de 2015, com seu aprofundamento a partir da pandemia do COVID19. Nesta seção, buscou-se demonstrar como a austeridade não se sustenta, através dos fatos, enquanto solução para a crise, e pior do que isso, apresenta uma ameaça direta aos direitos humanos.

O segundo capítulo permitiu entender a austeridade de maneira mais palpável, para além dos indicadores estatísticos, através de relatos e exemplos reais do relatório da Plataforma DHESCA, e seu objetivo foi demonstrar as dores de quem tem seus direitos tolhidos por medidas austeras. No terceiro capítulo foi explorada a origem das discussões em torno dos direitos humanos bem como as diferentes visões a respeito de sua eficácia e também de sua aplicação. Buscou-se também entender de que maneira se dá o descolamento entre a legislação e a garantia de fato, e os fatores que contribuem para este descolamento e para a ineficácia do estado de direito. Por fim, o conceito de insegurança ontológica foi mobilizado para oferecer mais elementos de compreensão psicológica e emocional do fenômeno da austeridade sob o neoliberalismo.

A partir da literatura aqui abordada, foi possível inferir que as condições materiais são tão ou mais determinantes para a realização dos direitos humanos do que o aporte legal que os determina, e esta questão também é estrutural. Mas dizer apenas isso não basta, é necessário identificar claramente que estrutura é essa. Assim, um posicionamento em defesa da realização dos direitos humanos também deveria ir no sentido de reconhecer que o capitalismo e, mais ainda, o seu projeto neoliberal, estão invariavelmente relacionados à corrosão dos direitos. Porém, isto não impede que façamos considerações na tentativa de buscar maior proteção destes direitos, dentro das possibilidades da estrutura. Se as crises do capitalismo são incontornáveis e inerentes ao sistema, é mais importante ainda que entendamos como lidar com elas de maneira que não seja tão danosa aos direitos, já que o sistema capitalista neoliberal implica violações inerentes ao seu funcionamento e com tendência de piora no longo prazo. Assim, o paradoxo reside justamente no fato de que nenhum direito humano pode ser alcançado sem o fim da exploração socioeconômica, e tampouco a exploração pode ser eliminada sem a instituição plena dos direitos humanos (BLOCH *apud* BENHABIB, 2011).

Aos eleitores e à comunidade internacional, cabe cobrar avaliações do impacto de políticas fiscais aos direitos humanos *ex ante* sua aplicação, as quais seriam de grande importância enquanto primeiro passo para a concordância das medidas econômicas com a responsabilidade do Estado de proteger e expandir esses direitos. É necessário então pensar a garantia da dignidade humana enquanto parte de um alicerce mais amplo e as obrigações

estatais com os direitos humanos como centro da análise para alcançar estabilidade, crescimento macroeconômico e desenvolvimento.

O que consideramos importante destacar, a partir de todas as contribuições teóricas aqui exploradas, é que os direitos humanos têm uma dupla natureza onde, ao mesmo tempo que não podemos afirmar que eles são eficazes, já que as violações são indiscutíveis, não podemos tampouco abandoná-los enquanto parâmetro na busca por maior justiça social e diminuição de desigualdades. Ao mesmo passo em que podem ser mobilizados pelo norte global enquanto justificativa para dominação dos países periféricos, a lógica pode ser invertida na busca por uma reconceitualização dos direitos humanos através das contribuições do Sul global. A dicotomia entre direitos humanos e soberania explicita esta natureza.

O argumento do norte global, e que também é predominante nas organizações internacionais, é que Estados violadores de direitos humanos se valem da soberania para assegurar sua impunidade. A partir deste esforço de pesquisa, inferimos que, o argumento da perspectiva latino-americana deve ser outro. Para nós, essa dicotomia não é uma escolha: sem a máquina estatal, no nosso contexto, não há como garantir a plena fruição dos direitos humanos. Ao mesmo tempo em que os Estados se configuram enquanto violadores dos direitos humanos, sob o neoliberalismo não contamos com outra instituição igualmente capaz de assegurar seu cumprimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (org.). **Austeridade para quem: balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff**. São Paulo: Carta Maior, 2015. 353 p. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-para-quem.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2019

BENHABIB, Seyla. Cosmopolitanism without illusions. In: _____. *Dignity in adversity*. Cambridge: Polity Press, 2011, p. 1-19.

BLYTH, Mark. **Austeridad: historia de una idea peligrosa**. EpubLibre. 2013.

BRINKS, Daniel; BOTERO, Sandra. **Inequality and the rule of law: ineffective rights in Latin American democracies**. Reflections on uneven democracies: The legacy of Guillermo O'Donnell, p. 214-239, 2014.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. Editora Todavia SA, 2018.

CESR et. al., 2015. **Fiscalidad y derechos humanos**. Disponível em: http://www.cesr.org/sites/default/files/cidh_fiscalidad_ddhh_oct2015.pdf. Acesso em: 30 jun. 2019.

DAVID, Grazielle. Política Fiscal e Direitos humanos: uma análise a partir dos acordos internacionais. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. **Economia para poucos: Impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. Cap. 14. p. 301-319.

DE CONTI, Bruno. **A disciplina imposta à periferia: do FMI às agências de rating**. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (org.). **Austeridade para quem: balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff**. São Paulo: Carta Maior, 2015. 353 p. Disponível em: <https://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-para-quem.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2019.

FMI. **Brazil: Technical Assistance Report-Supporting Implementation of the Expenditure Rule Through Public Financial Management Reforms**. 2017. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/10/04/Brazil-Technical-Assistance-Report-Supporting-Implementation-of-the-Expenditure-Rule-Through-45275>. Acesso em: 19 set. 2019.

GUAJARDO, Jaime; LEIGH, Daniel; PESCATORI, Andrea. **Will It Hurt? Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation**. 2010. Disponível em: http://conference.nber.org/conferences/2010/MEf10/Guajardo_Leigh.pdf. Acesso em: 08 nov. 2019.

KINNVALL, Catarina. Ontological insecurities and postcolonial imaginaries: The emotional appeal of populism. **Humanity & Society**, v. 42, n. 4, p. 523-543, 2018.

KOERNER, Andrei. Ordem política e sujeito de direito no debate sobre direitos humanos. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 57, p. 87-111, 2002.

KRAJEWSKI, Markus. **Human rights and austerity programmes**. 2013. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2199625. Acesso em: 08 mai. 2019.

KRUGMAN, Paul. **The case for cuts was a lie. Why does Britain still believe it? The austerity Delusion**. The Guardian - The long read. 2015. Disponível em: <https://www.theguardian.com/business/ng-interactive/2015/apr/29/the-austerity-delusion>. Acesso em: 30 jun. 2019

MARKS, Susan. Human Rights and Root Causes. **The Modern Law Review**, v. 74, n. 1, p. 57-78, 2011.

O'CONNELL, Paul. **On reconciling irreconcilables: Neo-liberal globalisation and human rights.** *Human Rights Law Review*, v. 7, n. 3, p. 483-509, 2007

PLATAFORMA DHESCA BRASIL - Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais. **Relatório sobre o Impacto da Política Econômica de Austeridade nos Direitos Humanos.** 2017. Disponível em: http://austeridade.plataformadh.org.br/wp-content/uploads/2017/11/publicacao_dhesca_baixa.pdf. Acesso em: 06 jul. 2019.

PEROTTI, Roberto. **The "Austerity Myth": Gain without Pain?** *In: ALESINA, Alberto; GIAVAZZI, Francesco (Ed.). Fiscal policy after the financial crisis.* University of Chicago press, 2013. p. 307 - 354. Disponível em: <https://www.nber.org/chapters/c12652.pdf>. Acesso em: 08 out. 2019

ROSSI, Pedro. **A supremacia do fiscal sobre o social ignora princípios básicos.** [Entrevista concedida a] Patrícia Fachin. Instituto Humanitas, Unisinos. Dezembro, 2019. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/594930-a-supremacia-do-fiscal-sobre-o-social-ignora-principios-basicos-entrevista-especial-com-pedro-rossi>.

ROSSI, Pedro; DAVID, Grazielle; CHAPARRO, Sergio. Política Fiscal, desigualdades e direitos humanos in: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org.). **Economia Pós Pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico.** 2020. 251 p.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma concepção multicultural dos direitos humanos.** *Contexto internacional*, v. 23, n. 1, p. 7-34, 2001. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura_dh.htm. Acesso em: 08 fev 2020.

STUCKLER, David; BASU, Sanjay. **The Body Economic: Why Austerity Kills.** New York, Basic Books, 2013

UNITED NATIONS (UN). **OL BRA 4/2018: Mandates of the Special Rapporteur on the right to education; the Special Rapporteur on the right to food; the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights; the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context; the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights; the Special Rapporteur on the human rights to safe drinking water and sanitation; and the Working Group on the issue of discrimination against women in law and in practice.** 2018. Genebra. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/IEDebt/OL-BRA-4-2018.pdf>. Acesso em: 19 set. 2019.

_____ **HUMAN RIGHTS. Status of Ratification: Interactive Dashboard - ICESCR.** 2019. Disponível em: <http://indicators.ohchr.org/>. Acesso em: 30 jun. 2019.

_____, **HUMAN RIGHTS. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.** 1966. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>. Acesso em: 30 jun. 2019.

_____, 2000. **General Comment No. 14 (2000).** UN Doc E/C.12/2000/4. Aug. 2000. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2f2000%2f4&Lang=en. Acesso em: 10 jun. 2020.

_____, 2020. **Key concepts on ESCRs - What are the obligations of States on economic, social and cultural rights?** Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/issues/escr/pages/whataretheobligationsofstatesonescr.aspx>. Acesso em: 02 fev. 2020.

_____, 2008. **Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.** Resolution A/RES/63/117. Dec. 2008. Disponível em: https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_RES_63_117-Eng.pdf. Acesso em: 02 fev. 2020.

WILLS, Joe; WARWICK, Ben TC. Contesting austerity: the potential and pitfalls of socioeconomic rights discourse. **Ind. J. Global Legal Stud.**, v. 23, p. 629, 2016.