

COLEÇÃO CURSO DE ALTOS ESTUDOS
DO INSTITUTO RIO BRANCO

Ricardo Neiva Tavares

As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas

0795/99



o
usmão
tégicos

COLEÇÃO CURSO DE ALTOS ESTUDOS
DO INSTITUTO RIO BRANCO



Ricardo Neiva Tavares

As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas

Instituto Rio Branco
Fundação Alexandre Gusmão
Centro de Estudos Estratégicos

ACE
327.7
T2318
200-3

RICARDO NEIVA TAVARES - Trigésimo Quarto Curso de Altos Estudos (1997), com Banca Examinadora integrada pelos seguintes membros: Embaixadores Jório Dauster Magalhães e Silva, Alberto Vasconcellos da Costa e Silva, Luiz Augusto de Araújo Castro e professor Vilmar E. Faria.

©Fundação Alexandre Gusmão

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Tavares, Ricardo Neiva

As Organizações Não Governamentais nas Nações Unidas / Ricardo Neiva Tavares - Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

204 p.; 21cm (Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco)

1. Organizações Não-Governamentais - 2. ONU. I. Título. II. Série.

CDU 347.471.8

*A meu avô,
que guiou os primeiros passos do Instituto Rio Branco,
e a meu pai,
que guiou meus primeiros passos.*

ERRATA

- a) Página 19, linha 30:
Onde se lê "ECOSOL", leia-se "ECOSOC".
- b) Página 107, linha 15:
Onde se lê "governos", leia-se "Governos".
- c) Página 107, linha 16:
Onde se lê "concideraram", leia-se "consideraram".

SUMÁRIO

Prefácio do autor.....	9
Introdução.....	11

PRIMEIRA PARTE

Natureza e origens das organizações não-governamentais

Capítulo I: Definições e características.....	17
Capítulo II: Breve histórico As organizações privadas até a Conferência de São Francisco.....	31

SEGUNDA PARTE

A evolução do relacionamento das organizações não-governamentais com as Nações Unidas

Capítulo III: As resoluções do Conselho Econômico e Social.....	49
Capítulo IV: As áreas de atuação.....	67
Direitos humanos.....	68
Assistência humanitária.....	79
Desenvolvimento econômico e social.....	88
Meio ambiente.....	95
Populações indígenas.....	104
Situação da mulher.....	110
Outros temas e foros	118
Capítulo V: O relacionamento com o Secretariado.....	125

TERCEIRA PARTE

A busca de novas áreas de atuação

Capítulo VI: A representatividade e a legitimidade das organizações não-governamentais.....	131
Capítulo VII: O debate na Assembléia Geral.....	149
Capítulo VIII: A posição do Brasil.....	164
Conclusão.....	185
Bibliografia.....	187

PREFÁCIO DO AUTOR

O presente trabalho reproduz a tese que apresentei ao XXXIV Curso de Altos Estudos (CAE), do Instituto Rio Branco, em 1997. As poucas alterações introduzidas visaram a depurar o texto de referências a documentos oficiais reservados do Ministério das Relações Exteriores, incorporar recomendações da Banca Examinadora e introduzir informações de interesse, mencionadas por ocasião da defesa oral.

A exposição dos fatos e sua interpretação refletem minha própria experiência no tratamento de temas sociais e de direitos humanos, durante o período em que servi na Missão do Brasil junto às Nações Unidas, em Nova York. Revelam, em particular, a participação que tive nas negociações para a atualização do mecanismo de consulta das organizações não-governamentais com o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e no processo, até então inconclusivo, de revisão das áreas de atuação das ONGs nas Nações Unidas.

O trabalho, de natureza interdisciplinar, utiliza múltiplas fontes: documentos das Nações Unidas, documentos diplomáticos brasileiros, ensaios, artigos, livros, conferências e teses acadêmicas, bem como depoimentos de funcionários internacionais, representantes de missões estrangeiras, integrantes de organizações não-governamentais e especialistas no tema. Ao reunir dados e análises sobre o papel das ONGs nas Nações Unidas, o presente texto pretende constituir material de informação e reflexão a respeito de tema de interesse crescente para a política externa brasileira.

Desejo registrar, com especial afeto, meu reconhecimento ao Embaixador Celso L.N. Amorim, ao Embaixador Edgard Telles Ribeiro e aos Ministros Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho e José Eduardo Martins Felício pela cooperação e inestimável apoio, durante todo o processo de elaboração da tese. Desejo, igualmente, manifestar meus agradecimentos ao Embaixador Celso Lafer, pelos subsídios que me forneceu; aos Embaixadores Roberto Abdenur, Adhemar Bahadrian, Gelson Fonseca Junior, José Viegas Filho e José Maurício de Figueiredo Bustani, pelo incentivo para a escolha e desenvolvimento do tema; e aos Ministros José Antonio Marcondes de Car-

valho e Antonio de Aguiar Patriota, pelas preciosas sugestões para a defesa oral da tese. Não poderia deixar, ainda, de assinalar a colaboração de vários colegas, pelo envio de importantes documentos e textos, em particular os Conselheiros Evandro de Sampaio Didonet, Marcos Vinícius Pinta Gama e Marcela Nicodemos e os Secretários Antonio Luís Espínola Salgado, Carlos Sérgio Sobral Duarte, Leonardo Mourão Coelho de Souza e Pedro Luiz Dalcero, bem como Márcio Lopes Corrêa. O presente trabalho muito deve, também, à assistência de Olga Lopez e dos bibliotecários das Nações Unidas em Nova York e Genebra.

Permito-me, por fim, externar meu apreço pelos comentários recebidos da Banca Examinadora do XXXIV CAE, sob a presidência do Embaixador Jório Dauster Magalhães e Silva e vice-presidência do Embaixador Alberto Vasconcellos da Costa e Silva, e agradecer em especial os relatores, Embaixador Luiz Augusto Saint-Brisson de Araujo Castro e Professor Vilmar Faria.

Uma última palavra dedicada a Cecília, que tolerou, com inesgotável paciência, os dois anos que consagrei à pesquisa e elaboração desta tese e compartilhou comigo a alegria da aprovação.

R.N.T.
Camberra, março de 1999

INTRODUÇÃO

"Toute société politique est composée d'autres sociétés plus petites, de différentes espèces dont chacune a ses intérêts et ses maximes; mais ces sociétés que chacun aperçoit, parce qu'elles ont une forme extérieure et autorisée, ne sont pas les seules qui existent réellement dans l'Etat; tous les particuliers qu'un intérêt commun réunit, en composent autant d'autres, permanentes ou passagères, dont la force n'est pas moins réelle pour être moins apparente, et dont les divers rapports bien observés sont la véritable connaissance des mœurs. Ce sont toutes ces associations tacites ou formelles qui modifient de tant de manières les apparences de la volonté publique par l'influence de la leur. La volonté de ces sociétés particulières a toujours deux relations; pour les membres de l'association, c'est une volonté générale; pour la grande société, c'est une volonté particulière, qui très souvent se trouve droite au premier égard, et vicieuse au second."

JEAN-JACQUES ROUSSEAU,
Economie Politique

As organizações não-governamentais (ONGs) vêm atuando com crescente desenvoltura no mundo contemporâneo. No plano multilateral, a interação com as Nações Unidas constitui possivelmente um dos elementos mais expressivos para reflexão sobre o espaço político e os parâmetros de participação daquelas organizações, nas relações internacionais.

As organizações não-governamentais não constituem fenômeno novo. Suas raízes remontam ao século XVI, ainda que o termo ONG só tenha surgido com as próprias Nações Unidas, onde a presença dessas organizações vem aumentando ano após ano. O novo contexto internacional, com o fim da Guerra Fria, e a realização das Conferências das Nações Unidas, no âmbito do chamado Ciclo Social, levaram à revisão dos critérios para o relacionamento do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) com as ONGs. Impulsionaram, também, processo de exame das possibilidades de sua participação formal em áreas adicionais de trabalho das Nações Unidas, tendo em vista particularmente a Assembléia Geral e o Conselho de Segurança.

Atualmente, milhares de organizações, em sua maioria provenientes de países desenvolvidos, se relacionam com as Nações Uni-

das, por intermédio de diferentes órgãos, agências, fundos e programas. Ao longo dos anos, contribuíram para iniciativas importantes, promovendo causas de elevado interesse moral, inspirando a codificação de normas, fornecendo informações e complementando as atividades dos Estados, em áreas como assistência humanitária e desenvolvimento. Sua interação com o sistema das Nações Unidas continua, porém, a provocar indagações. As ONGs podem desempenhar também papéis de lobistas, mostram-se carentes de mecanismos democráticos internos, não estão imunes a deficiências de desempenho e servem, por vezes, como instrumentos de ação de diferentes Governos. Necessitam da democracia para agir com plena liberdade, mas questionam as formas tradicionais de representação política e não se caracterizam necessariamente pela transparência.

A interação das ONGs com as Nações Unidas reflete contrastes e ambigüidades. Países que apóiam, de forma decidida, sua presença em determinadas áreas, como direitos humanos e meio ambiente, não demonstram o mesmo interesse na formalização de papel semelhante em outras, como desarmamento. De sua parte, as organizações não-governamentais mostram-se desejosas de influenciar, cada vez mais, as relações internacionais e atuar em igualdade de condições com os Estados, o que leva a questionamentos sobre seu caráter representativo e legitimidade.

O presente trabalho procura examinar diferentes aspectos dessa complexa realidade, à luz de elementos de análise situados dentro e fora do contexto das Nações Unidas. O Capítulo I trata do problema da definição de ONG, o qual mostra a existência de percepções diferenciadas sobre a natureza de tais organizações e explica o caráter heterogêneo daquelas que interagem com as Nações Unidas. O Capítulo II apresenta breve histórico das organizações privadas, a partir de suas origens até a Conferência de São Francisco.

O Capítulo III ressalta as bases do mecanismo de consulta entre as ONGs e o Conselho Econômico e Social - ainda considerado instrumento central para seu vínculo com as Nações Unidas - e os principais pontos de singularidade e, sobretudo, de continuidade nas diferentes resoluções do ECOSOC a respeito da matéria. O Capítulo IV comenta as áreas mais significativas de atuação formal das organiza-

ções não-governamentais: direitos humanos, assistência humanitária, desenvolvimento econômico e social, meio ambiente, populações indígenas e promoção da mulher. Não deixa de mencionar, porém, outros temas de interesse e presença tradicional das ONGs no âmbito das Nações Unidas, como saúde e energia atômica. No Capítulo V, são examinados aspectos do relacionamento daquelas organizações com o Secretariado das Nações Unidas.

O Capítulo VI reflete, mais detidamente, sobre a questão da representatividade e da legitimidade das organizações não-governamentais, a qual, por sua relevância, está presente em diversos pontos do texto. Refere-se, também, aos problemas da responsabilidade e da autonomia de tais entidades. Essa reflexão conduz à discussão sobre as negociações a respeito da eventual ampliação da atuação das ONGs a todas as áreas de trabalho das Nações Unidas - objeto de atenção prioritária no Capítulo VII. O último Capítulo examina elementos significativos da interação do Governo brasileiro com as ONGs e fornece sugestões sobre o posicionamento do Brasil em relação às negociações acima mencionadas.

As organizações não-governamentais vêm desempenhando papel de relevo nas últimas décadas, ligado a conjunto de circunstâncias que, em muito, transcendem o escopo do trabalho proposto e inspiram processo de revisão do relacionamento entre Estado e sociedade, no mundo contemporâneo. O presente trabalho encontra justificativa adicional nesse processo, mas centra-se basicamente em um de seus aspectos, representado pela interação de dois tipos de sistema, de natureza distinta, que oscilam entre a desconfiança e a cooperação.

PRIMEIRA PARTE

Natureza e Origens das Organizações Não-Governamentais

“We know what it is when you do
not ask us, but we cannot very quickly explain or define it”

WALTER BAGEHOT, *Physics and Politics*

CAPÍTULO I

Definições e Características

O que a Conferência das Igrejas Européias, a Câmara Internacional de Comércio, a Internacional Socialista e a Federação Mundial dos Sindicatos têm em comum? Para o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), das Nações Unidas, todas são organizações não-governamentais. Para a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), nenhuma delas seria uma ONG.

O termo “organização não-governamental” surgiu ao final da II Guerra Mundial e foi consagrado pelos países fundadores da ONU, que o inseriram no artigo 71 da Carta das Nações Unidas.¹ A Carta restringiu a atuação das ONGs à esfera de competência do ECOSOC, estabelecendo as bases do relacionamento com tais organizações. Não indicou, porém, o que se deveria entender por organizações não-governamentais, tarefa que ficou a cargo do próprio Conselho.

Pela resolução 2/3, de 21 de junho de 1946, o ECOSOC regulamentou o mecanismo de consulta com as ONGs e definiu organizações não-governamentais como todas aquelas não estabelecidas por acordo intergovernamental. A resolução reproduziu o relatório do Comitê provisório encarregado pelo ECOSOC, em sua primeira sessão, de examinar os dispositivos que deveriam reger o relacionamento do Conselho com tais organizações.² A definição de ONG constava de mera nota de rodapé, no relatório do Comitê, e assim foi mantida naquela resolução.

Embora a resolução 2/3 mencionasse também as organizações nacionais, a definição restringiu-se às organizações internacionais, vistas como prioritárias no processo de relacionamento com o Conselho. Tal fórmula foi repetida pelas resoluções adotadas pelo

1 - O artigo 71 da Carta das Nações Unidas estipula o seguinte: “The Economic and Social Council may make suitable arrangements for consultation with non-governmental organizations which are concerned with matters within its competence. Such arrangements may be made with international organizations and, where appropriate, with national organizations after consultation with the Member of the United Nations concerned.”

2 - United Nations. *Yearbook of the United Nations 1946-1947*, pg. 551. O Comitê provisório foi presidido pela Índia e formado por representantes da China, Cuba, EUA, França, Grécia, Líbano, Peru, Reino Unido, URSS, URS Ucrânicas e Iugoslávia.

ECOSOC sobre a matéria, ao longo dos primeiros 50 anos da ONU. Apenas com a resolução 1996/31, de 25 de julho de 1996, o ECOSOC expandiu sua definição, passando a englobar também as organizações não estabelecidas por entidade governamental - o que pode ser explicado pela maior importância das ONGs nacionais em diferentes atividades da ONU, bem como pelo interesse dos países em desenvolvimento em promover "a just, balanced, effective and genuine involvement of non-governmental organizations from all regions of the world", conforme ressaltado pelo parágrafo 5 dessa resolução.

Por sua abrangência, a definição do ECOSOC tem sido objeto de grande controvérsia. Para Jean Meynaud, "cette formule est si vague qu'on peut lui contester toute utilité".³ Na verdade, o problema começa pela própria expressão "organização não-governamental", que define pela negação. Como explica Mario Bettati, "les expressions négatives sont rarement satisfaisantes, sur le plan conceptuel, en ce qu'elles renvoient, pour la définition d'un objet, à un autre objet en fonction duquel il se détermine par exclusion".⁴ A expressão, nas palavras de Leilah Landim, "traz a marca da polissemia e, portanto, da possibilidade de usos diferenciados, por grupos diversos".⁵ Presta-se a interpretações - por vezes corretas - de que as ONGs seriam sobretudo "anti-governamentais". Presta-se também à noção de que tais organizações seriam totalmente independentes dos Governos, o que esconde sua realidade mais complexa no cenário contemporâneo. Nas palavras de Steven A. Blodgett, "the term is more a generic description used conceptually to link a wide variety of organizations which do not perceive themselves as necessarily having a commonality or making up a community".⁶

A insatisfação com o termo tem levado muitos a procurar alternativas, de caráter mais específico, como "agência voluntária" (co-

3 - Meynaud, Jean, *Les groupes de pression internationaux*, pg. 182.

4 - Bettati, Mario, "La contribution des organisations non gouvernementales à la formation et à l'application des normes internationales", in *Les O.N.G. et le Droit International*, pg. 8.

5 - Landim Assumpção, Leilah, *A invenção das ONGs - Do serviço invisível à profissão sem nome*, pg. 61.

6 - Blodgett, Steven Alvah, *The evolving relationship between the United Nations and International Non-Governmental Organizations: an assessment of the need for institutional reform*, pg. 4.

mun entre organizações envolvidas em atividades de assistência humanitária, "organização voluntária privada" (de emprego frequente nos EUA, onde normalmente significa "non-profit engaged in foreign aid"⁷), "organização voluntária de desenvolvimento" (utilizada sobretudo no contexto africano), "organização de cidadãos", "organização da sociedade civil" (OSC) e "organização de apoio ou a serviço do movimento popular" (essas últimas de uso corrente no Brasil). Durante as negociações que levaram à resolução 1996/31, o próprio Secretário-Geral das Nações Unidas sugeriu que se modificasse aquela denominação, "taking into account the broader reality of civil society of which these organizations are a part and recognizing the diversity of institutions that operate within civil society."⁸ A sugestão não foi, todavia, aceita e a expressão "organização não-governamental" continua a predominar amplamente em textos oficiais, no contexto das Nações Unidas.

Ao longo dos anos, a abrangente definição do ECOSOC permitiu que fossem consideradas ONGs, para efeito dos trabalhos do Conselho e de seus órgãos subsidiários, entidades particularmente heterogêneas. Um dos elementos centrais que, em princípio, caracterizariam as ONGs - a ausência de fins lucrativos - jamais foi objeto de menção específica nas resoluções do ECOSOC sobre a matéria, o que levou, por exemplo, federações comerciais e conselhos empresariais a solicitar, e receber, permissão para atuar no âmbito do Conselho, como organizações não-governamentais. Tais exemplos foram salientados pelo Secretário-Geral, também no contexto das negociações da resolução 1996/31, para quem a expressa exclusão de "for-profit entities", nos textos do ECOSOC, melhor esclareceria o sentido do termo "organização não-governamental".⁹ O Conselho preferiu, todavia, não incorporar a sugestão do Secretário-Geral, a qual poderia conduzir ao questionamento da presença de algumas organizações, associadas aos trabalhos do ECOSOL desde o seu início.

Peter Willetts argumenta que associações comerciais e empresariais não visam necessariamente ao lucro para si próprias, embora o lucro constitua o objetivo das corporações que as integram,

7 - Smith, Brian H., *More Than Altruism - The Politics of Private Foreign Aid*, pg. 3.

8 - Documento E/AC.70/1994/5, pg. 43.

9 - Ibid. pgs. 43 e 44.

cujos interesses são defendidos por tais associações. Ademais, no entendimento de Willetts, o ECOSOC reconheceria indiretamente a finalidade não-lucrativa, ao estipular que os recursos das ONGs deveriam provir dos membros dessas organizações e de contribuições.¹⁰ Sobre esse último aspecto, cabe mencionar, porém, que o parágrafo 13, da resolução 1996/31, estipula dever o financiamento das ONGs provir, em sua maior parte, mas não exclusivamente, daquelas fontes - o que lhes permite, de resto, utilizar outros mecanismos de arrecadação de recursos, como a comercialização de certos produtos. A propósito, é interessante notar que outros organismos, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), explicitam o caráter não-lucrativo como elemento fundamental para o reconhecimento das ONGs, o que demonstra a existência de critérios diferenciados de definição do termo "organização não-governamental", dentro do próprio sistema das Nações Unidas.¹¹

Um dos fatores que têm contribuído para tornar mais confuso o problema da definição é a ausência de um estatuto jurídico internacional que regule as organizações não-governamentais. Desde 1910, diversas instituições, em particular o Instituto de Direito Internacional, vêm sugerindo projetos nessa área, mas nenhum deles levou, até o momento, à conclusão de instrumento de caráter mais abrangente. Apenas no plano regional, progressos foram alcançados, no âmbito do Conselho da Europa, com assinatura, em 1986, da Convenção Européia sobre o Reconhecimento da Personalidade Jurídica das Organizações Não-Governamentais Internacionais. Para Marcel Merle, a ausência de um marco jurídico internacional decorreria do desinteresse tanto das ONGs (temerosas de que tal instrumento possa diminuir sua liberdade de ação), quanto dos Estados. A esse último respeito, Merle assinala que "les ONG n'ont, par elles-mêmes, aucune compétence pour se doter d'un statut; elles ne peuvent espérer en obtenir un que par

10 - Willetts, Peter, "Introduction", in *'The Conscience of the World' - The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System*, pgs. 3 e 4.

11 - O parágrafo 2, das Diretrizes Relativas ao Relacionamento da UNESCO com as Organizações Internacionais Não-Governamentais, estipula o seguinte: "Est considéré comme organisation susceptible d'entretenir des relations formelles avec l'UNESCO toute organisation internationale qui n'a pas été créée par un accord intergouvernemental, et dont les buts, le rôle et le fonctionnement ont un caractère non gouvernemental et non lucratif".

l'entremise et la concession de la collectivité des Etats, dont elles cherchent en même temps à réduire l'influence et à contester les privilèges. (...) Cela suffit à expliquer le peu d'empressement que les gouvernements ont apporté à la solution du problème".¹²

Sem um estatuto internacional que as trate de maneira uniforme, as ONGs dependem da legislação de cada Estado em que se constituem. Tais legislações são particularmente variadas, refletindo tradições históricas, hábitos administrativos, sistemas políticos e outros fatores. Algumas legislações estimulam a criação de organizações não-governamentais, outras restringem; algumas estabelecem diferenças de tratamento entre entidades nacionais e estrangeiras, outras as colocam em igualdade de condições; algumas se referem especificamente às organizações não-governamentais, outras as inserem em dispositivos de caráter mais genérico.

No caso das ONGs estrangeiras com sede no Brasil, por exemplo, seus atos constitutivos devem ser aprovados pelo Governo brasileiro. A legislação não as impede de obter recursos externos para financiamento, mas determina que tais entidades não podem manter contas bancárias em moeda estrangeira, devem seguir os trâmites regulamentares em operações de câmbio e pagar todos os impostos e taxas legalmente exigidos para operações financeiras. Eventuais isenções, previstas para entidades filantrópicas, devem ser obtidas pelas vias legais.

No Brasil, as ONGs enquadram-se no artigo 16, I, do Código Civil de 1916, que reconhece, como pessoas jurídicas de direito privado sem fins econômicos, as "sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, as associações de utilidade pública e as fundações". No caso brasileiro, não há, portanto, dispositivo jurídico específico que diferencie as ONGs de qualquer outra entidade sem fim lucrativo. Cabe a elas enquadrarem seus estatutos em categorias pré-existent (filantrópicas, assistenciais, culturais, educativas, religiosas), com as quais muitas não desejariam ser confundidas, como assinala Leilah Landim.¹³ A Associação Brasileira de Organizações Não-Governamen-

12 - Merle, Marcel, "Un imbroglio juridique: le 'statut' des ONG, entre le droit international et les droits nationaux", in *Transnational Associations*, 1995, pg. 267.

13 - Landim Assumpção, Leilah, *op. cit.*, pag. 39.

tais, sem preocupação com o aspecto legal, exclui como seus integrantes entidades assistencialistas tradicionais e organizações representativas, como sindicatos, associações de moradores e associações profissionais, e procura ressaltar sua autonomia frente ao Estado, aos partidos políticos e às Igrejas. Essa visão mais restritiva do que seriam as ONGs - atualmente compartilhada por muitos, dentro e fora do Brasil - mostra que o termo vem assumindo significado diferente de seu emprego original pelas Nações Unidas. Com efeito, a primeira regulamentação do relacionamento do ECOSOC com as organizações não-governamentais, em 1946, visou a atender especificamente aos interesses de organizações sindicais e religiosas, entre outras, como será visto adiante.

Ao longo dos anos, vários autores procuraram contribuir para definir, de forma mais precisa, o termo "organização não-governamental". Nesse contexto, notam-se claramente duas escolas: a primeira, mais tradicional e influenciada pelas resoluções iniciais do ECOSOC, preocupa-se quase que exclusivamente com as grandes organizações de caráter internacional; a segunda, mais atual, reflete as sensíveis modificações observadas em anos recentes nos tipos e modos de operação das ONGs, com o desenvolvimento de coalizões, redes temáticas e outras iniciativas, possíveis graças aos avanços das comunicações, as quais valorizaram o papel das organizações nacionais e regionais. Jean Meynaud, J.J. Lador-Lederer, Lyman Cromwell White e Borko Stosic, entre outros, integrariam a primeira escola. David Horton Smith, Leon Gordenker, Thomas Weiss, Alexandre Kiss, Peter Willetts e Antonio Onorati, entre outros, comporiam a segunda.

Jean Meynaud justapõe cinco critérios para definir as ONGs: natureza privada, composição internacional, ausência de fins lucrativos, estrutura corporativa e existência de meios administrativos.¹⁴ Os critérios apontados por Meynaud são basicamente aceitos por J.J. Lador-Lederer, com o acréscimo de dois outros elementos: as organizações deveriam ser não-soberanas e não-eclesiásticas. No entanto, Lador-Lederer defende tais elementos com certas reservas, procurando preservar as organizações criadas por movimentos religiosos - mu-

14 - Meynaud Jean, *op. cit.*, pg. 185.

tas das quais se relacionam tradicionalmente com o ECOSOC, como a Aliança Batista Mundial, o Congresso Mundial Judaico, o Congresso Mundial Muçulmano e a *Pax Romana*, entre outras. Para Lador-Lederer, o crescimento das organizações não-governamentais seria essencialmente "a bourgeois matter" - ainda que incorpore elementos como o messianismo - e refletiria "this dire need on the part of the individual to organize himself so as to be able to demonstrate his existence".¹⁵

Borko Stosic contenta-se com três dos elementos assinalados por Jean Meynaud (composição internacional, natureza privada e ausência de fins lucrativos), mas reconhece que todas as tentativas de "donner une définition des ONG qui fût susceptible d'une application générale n'ont guère eu de succès".¹⁶ Lyman Cromwell White detém-se, particularmente, na questão da composição das organizações não-governamentais (indivíduos de diversos países, organizações nacionais de pelo menos dois países e/ou associações internacionais). Inclui, em sua análise, as organizações mistas, que contam com financiamento e participação governamental, desde que sejam livres para tomar suas próprias decisões e possam, assim, desempenhar as funções de "agents of international understanding, molders of public opinion and pressure groups".¹⁷

As análises mais recentes não negam os principais critérios que definiriam as ONGs, segundo a visão tradicional, mas acrescentam elementos de compreensão mais complexos e procuram, com frequência, relacionar tais organizações com movimentos sociais. Seguindo a terminologia de Joseph Nye, Jr. e Robert Keohane,¹⁸ Leon Gordenker e Thomas Weiss analisam as ONGs como associações

15 - Lador-Lederer, J.J., *International Non-Governmental Organizations and Economic Entities - A Study in Autonomous Organizations and Jus Gentium*, pg. 99.

16 - Stosic, Borko, *Les Organisations non-gouvernementales et les Nations Unies*, pg. 76.

17 - White, Lyman Cromwell, *International Non-Governmental Organizations - Their Purposes, Methods, and Accomplishments*, pg. 10.

18 - Nye, Jr., Joseph S. & Keohane, Robert O., "Transnational Relations and World Politics: An Introduction", in *Transnational Relations and World Politics*, pg. xv. Nye e Keohane incluem, em sua definição de atores transnacionais, diferentes entidades, como as empresas multinacionais.

transnacionais, para as quais "loyalties do not always follow state borders".¹⁹ Salientam, como elementos de definição, o caráter formal de tais organizações, seu ideal de permanência, busca da autogestão e atuação em áreas sociais (sem serem habilitadas a dirigir a sociedade), além da finalidade não-lucrativa e da separação em relação ao Governo. A esse último respeito, Gordenker e Weiss incluem, a exemplo de Cromwell White, algumas organizações que se desviariam das entidades tipicamente privadas de cidadãos e são conhecidas, em inglês, por curiosas siglas: as chamadas QUANGOS (*quasi-nongovernmental organisations*) e DONGOS (*donor-organised nongovernmental organisations*).

As QUANGOS - comuns em muitos países nórdicos, no Canadá e, em menor grau, nos EUA - recebem a maior parte de seus recursos dos cofres públicos, mas professam independência na elaboração de programas e desempenho de atividades. A esse respeito, vale notar que poucas ONGs não recebem fundos públicos, nos países desenvolvidos. Mesmo a Anistia Internacional, que se orgulha de não depender de tais fundos para sua sobrevivência, beneficia-se de recursos de loterias administradas pelo Governo. Nos EUA, a legislação exige atualmente que, no mínimo, 20% dos recursos das ONGs provenham de fontes privadas, para que tais organizações possam beneficiar-se de fundos públicos.²⁰

Para Antonio Onorati, as QUANGOS - que chama também de "institucionais" - podem ser definidas de forma mais ampla, sendo relacionadas com as Igrejas, partidos políticos e sindicatos. Assim, como objetivo primordial dessas organizações, a promoção de consensos em torno das posições e estratégias defendidas pelas entidades de que dependem, sendo as que mais se beneficiam com o recebimento de recursos fornecidos por países desenvolvidos no âmbito da

19 - Gordenker, Leon & Weiss, Thomas G., "Pluralising global governance: analytical approaches and dimensions", in *Third World Quarterly*, 1995, pg. 360.

20 - Willets, Peter, *op. cit.*, pg. 12, e Natsios, Andrew S., "NGOs and the UN system in complex humanitarian emergencies: conflict or cooperation?", in *Third World Quarterly*, 1995, pg. 407.

21 - Onorati, Antonio, "NGOs and the International Cooperation: the Sea of Stories or the Empire of the Blabblers", in *Development, International Cooperation and the NGOs - 1st International Meeting of NGOs and the United Nations System Agencies*.

ODA (*Official Development Assistance*).²¹

As DONGOS, por sua vez, também necessitam fundamentalmente de recursos públicos, mas são criadas por iniciativa das entidades que as financiam para o desempenho de funções específicas, inclusive no plano multilateral. Órgãos como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Escritório da Alta Comissária das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) têm sido responsáveis diretos pelo estabelecimento e financiamento de ONGs voltadas para atividades como a desminagem no Afeganistão ou o apoio às eleições no Camboja, por exemplo.

Embora incluam em sua análise as QUANGOS e DONGOS, Gordenker e Weiss excluem as chamadas GONGOS (*government-organised nongovernmental organisations*). Tais organizações - que continuam a existir - alcançaram particular notoriedade no Conselho Econômico e Social durante o período da Guerra Fria, financiadas tanto por Governos sob a órbita soviética, quanto por regimes autoritários em outras regiões do mundo e pela administração norte-americana - para quem atuavam como testas-de-ferro, em atividades que não recomendavam direto envolvimento governamental.

Lembra Chiang Pei-heng que algumas ONGs são criadas para defender um movimento; outras para prestar socorro; outras ainda para intercambiar informações e conhecimentos; e muitas para promover interesses de grupos específicos.²² Essa classificação por finalidades é particularmente pormenorizada por David Horton Smith, que examina também as ONGs segundo variados critérios funcionais e estruturais (periodicidade e local de atividades, tamanho, composição, métodos de trabalho, relações com a sociedade), os quais ressaltam a grande diversidade de tais organizações. Cabe notar que, ao discutir aspectos internos das ONGs, Horton Smith chama a atenção para o

pgs. 70 e 71. Para Onorati, existiriam, ainda, três outras categorias de ONGs: a) as chamadas BINGOS ("Big NGOs"), que operam em permanente contato com grupos industriais, bancos, imprensa e Governos; b) as organizações de profissionais, de caráter mais técnico, que trabalham em condições de mercado, mas sob a forma de ONGs; e c) grupos de "micro-citizenship", integrados por pessoas interessadas em propor alternativas em áreas como meio ambiente, entorpecentes e saúde, entre outras.

22 - Pei-heng, Chiang, *Non-Governmental Organizations at the United Nations - Identity, Role, and Function*, pg. 63.

fato de que todas essas organizações tendem a tratar, com certo grau de sigilo, o processo de definição de suas atividades e os esquemas de apoio financeiro de que se beneficiam, chegando, em alguns casos, a não revelar claramente sua composição.²³

De sua parte, Gordenker e Weiss, compartilhando a opinião de Alexandre Kiss sobre a matéria,²⁴ dividem as ONGs em duas grandes categorias (prestação de serviços e conscientização), as quais, por vezes, se combinam. A prestação de serviços - que substitui a ação do Estado ou a complementa, como assinala Kiss - reúne o maior número de organizações e oferece melhores condições para a obtenção de recursos, a serem aplicados em áreas como desenvolvimento e, atualmente sobretudo, assistência humanitária. Nessa última área, o orçamento de três das maiores organizações que nela atuam - *Cooperative Assistance for Relief Operation* (CARE), Visão do Mundo e Serviços Católicos de Assistência - é superior a US\$ 1 bilhão e equivalente ao do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Se somado ao de outras grandes ONGs (*Oxford Committee Against Hunger/OXFAM*, *Médecins sans Frontières*, *Save the Children Federation*, Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e a Solidariedade/CIDSE, Associação de Organizações Protestantes de Desenvolvimento na Europa/APDOVE e EUROSTEP), equivale a quase metade dos recursos anualmente disponíveis na área de assistência humanitária, estimados em US\$ 8 bilhões - o que leva Antonio Donini a indicar que a atuação de tais organizações "is tantamount to an oligopoly".²⁵

As ONGs que trabalham na prestação de serviços desenvolvem, cada vez mais, relações contratuais com Governos e instituições multilaterais para a implementação de projetos, que, na opinião de Gordenker e Weiss, "offer opportunities to NGOs to persuade donors to adopt their approaches; but (...) include powerful incentives in the

23 - Horton Smith, David, "The diversity of Transnational Associations and NGOs: Variations according to structural-functional types", in *Transnational Associations*, 1979, pgs. 245 a 249.

24 - Kiss, Alexandre, "Le rôle des ONG dans une société démocratique", in *Transnational Associations*, 1993, pg. 122.

25 - Donini, Antonio, "The bureaucracy and the free spirits: stagnation and innovation in the relationship between the UN and NGOs", in *Third World Quarterly*, 1995, pg. 429.

form of financial support to accede to the views of donor organisations".²⁶ As atividades de conscientização ("educational and advocacy roles") estão, por sua vez, intimamente relacionadas com a percepção que as ONGs têm de si mesmas "comme représentatives des destinataires des normes internationales ou, en tout cas, comme parties prenantes", na opinião de Mario Bettati.²⁷ Tais atividades apoiavam-se em campanhas junto à sociedade e manifestam-se na pressão sobre Governos e organizações intergovernamentais, em relação aos quais as ONGs procuram se posicionar como elementos de informação e de monitoramento, com o objetivo de fazê-los agir diante de certas situações.

Para harmonizarem posições e alcançarem maior eficácia na defesa de seus objetivos, as ONGs tendem, cada vez mais, a unir-se em estruturas de coordenação, que, de certa forma, contribuem para superar rígidas distinções entre organizações nacionais e internacionais. Tais estruturas podem ser divididas em grandes categorias (como os chamados *formal bridging groups* e as federações transnacionais) ou em mecanismos informais, duráveis ou não, relacionados com áreas ou assuntos específicos. Os *formal bridging groups*, voltados basicamente para o trabalho em países em desenvolvimento, procuram criar laços entre setores econômicos e sociais, entre organizações de base e Governos, e entre entidades doadoras e recipiendárias. Encontram-se nessa categoria, por exemplo, a Coalizão Asiática para Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural e a Coalizão das Vítimas de Terremoto, do México. As federações - que incluem organizações como a Anistia Internacional, OXFAM e *Médecins sans Frontières* - são compostas por unidades em diferentes países, as quais compartilham ideais, mas detêm autonomia para obtenção de recursos e iniciativa de projetos, o que, por vezes, dificulta a harmonização de estratégias de ação.

Ao analisar a presença das ONGs na área humanitária, por exemplo, Andrew Natsios assinala que tais organizações costumam atuar, no plano internacional, segundo quatro modelos básicos: a) manutenção de sede em apenas um país, com o envio de seus integrantes para os locais em que forem necessários (como ocorre com o

26 - Gordenker, Leon & Weiss, Thomas G., *op.cit.*, pg. 377.

27 - Bettati, Mario, *op. cit.*, pg. 19.

International Rescue Committee e *International Medical Corps*); b) manutenção de representantes autônomos em diferentes países, os quais, todavia, se reportam à respectiva sede (*Save the Children*); c) criação de escritórios nacionais, integrados e dirigidos por representantes locais, responsáveis pela arrecadação de recursos e despesas (*Visão do Mundo*); e d) execução de atividades apenas por intermédio de organizações locais (*Church World Service*). Cada modelo apresenta, segundo Natsios, vantagens e desvantagens, do ponto de vista das ONGs: o primeiro tende a ser o mais rápido e menos burocrático; o segundo, mais competitivo e potencialmente conflituoso no plano interno das organizações; o terceiro permite contatos aprofundados com a comunidade local e capacidade de arrecadação de recursos para programas específicos de assistência; e o quarto é o que mais amplia o intercâmbio com a comunidade local, mas deixa a desejar no tocante à flexibilidade e ao controle de qualidade.²⁸ Tais modelos não são, contudo, necessariamente rígidos. As federações transnacionais, por exemplo, combinariam características do segundo e do terceiro modelos.

Gordenker e Weiss chamam a atenção, por fim, para a iniciativa de certas organizações multilaterais, no sentido de procurar organizar o diálogo com as ONGs, com o objetivo básico de evitar duplicação de esforços e maximizar oportunidades de cooperação.²⁹ Embora tais iniciativas possam conduzir à criação de mecanismos mais duradouros, como a *Partners in Action* entre o Escritório da Alta Comissária das Nações Unidas para Refugiados e o Conselho Internacional das Agências Voluntárias (ICVA), tendem normalmente a concretizar-se em função de crises e situações de emergência e a desaparecer com a superação desses eventos.

As observações acima indicam que as ONGs, mesmo quando examinadas sob parâmetros mais restritivos, constituem entidades caracterizadas pela diversidade, enquadrando-se em múltiplas definições e classificações. Podem ser agrupadas segundo as funções que desempenham, finalidades, alcance geográfico, especialização temática, composição, caráter e filiação, entre outros aspectos. Podem ter poucos ou milhões de membros em um ou mais países ou ser simplesmente

28 - Natsios, Andrew S., *op. cit.*, pg. 408.

29 - Gordenker, Leon & Weiss, Thomas G., *op. cit.*, pg. 366.

organizações formadas por outras organizações. Os recursos de que dispõem podem originar-se das contribuições de seus membros ou de outras ONGs, doações privadas, fontes governamentais ou intergovernamentais, empresas ou, mesmo, da venda de produtos. Seus dirigentes podem prestar serviços em bases voluntárias ou remuneradas.

Em suma, as ONGs constituem realidade complexa, que revela elementos de ambigüidade e traz desafios para o sistema interestatal, com o qual pretendem estabelecer "a kind of regulated, or even federalist, coexistence", no entendimento de Lador-Lederer.³⁰ A multiplicação e o fortalecimento de tais organizações vêm contribuindo para estabelecer novos contornos e procedimentos no debate multilateral, sobretudo em temas de natureza e interesse global, que transcendem a competência de cada Estado individual. As Nações Unidas constituem, nesse aspecto, foro privilegiado para analisar a evolução do papel das ONGs, à luz das progressivas mudanças no cenário internacional. Essa análise será o objeto dos próximos segmentos deste trabalho, a partir do desenvolvimento de tais organizações.

30 - Lador-Lederer, J.J., *op. cit.*, pg. 61.

CAPÍTULO II

Breve Histórico

As organizações privadas até a Conferência de São Francisco

Ao procurar analisar, em perspectiva histórica, o crescimento das organizações não-governamentais no plano internacional, David Korten estabelece três “gerações” de ONGs. A primeira delas, relacionada com a assistência social e humanitária, teria sua origem em grupos religiosos que, desde o início do século XVI, procuravam auxiliar vítimas de conflitos ou desastres naturais, ao mesmo tempo em que atuavam como missionários em prol do cristianismo.¹ Muitos desses grupos surgiram na Península Ibérica, subsidiados pelas Coroas portuguesa e espanhola. Em outros países europeus, entidades semelhantes, de origem católica ou protestante, também se organizaram progressivamente, para prestar serviços assistenciais.

Na Inglaterra, por exemplo, as primeiras normas sobre atividades de caridade datam de 1601, codificadas no chamado *Elizabethan Statute of Charitable Uses*. O Estatuto não definia aquelas atividades, mas, em seu preâmbulo, mencionava diversas iniciativas que poderiam ser incluídas em tal categoria, como, curiosamente, o conserto de pontes, estradas e portos.² O Estatuto - que até hoje inspira os tribunais ingleses, apesar de sua natural defasagem em relação à realidade atual - estimulou, juntamente com outros dispositivos, o envio de auxílio aos colonos na América do Norte, para a luta contra os índios e a criação de escolas.

A expansão do colonialismo, nos séculos XVIII e XIX, deu grande impulso aos grupos missionários. Tais grupos foram pioneiros da educação e da medicina modernas nas regiões em que atuaram,

1 - Korten, David, *Getting to the 21st Century - Voluntary Action and the Global Agenda*, pgs 114 a 129. Na classificação de Korten, as demais gerações seriam integradas por ONGs com origens bem mais recentes, voltadas, respectivamente, para a) desenvolvimento de projetos de pequena escala; b) influência sobre políticas e instituições nos planos local, nacional e global, com o objetivo de transformá-las para atender a populações carentes; e c) mobilização de massa, em temas como meio ambiente e direitos humanos.

2 - Douglas, James, *Why Charity? The Case for a Third Sector*, pgs. 57 e 58.

servindo paralelamente aos interesses das administrações coloniais, cuja legitimidade apoiaram praticamente até o final, sobretudo na África e na Ásia.³ A religião continuou a influenciar a formação de muitas organizações ao longo do século XIX (como a Aliança Evangélica Mundial, a Ordem Internacional dos Bons Templários e a Aliança Mundial das Associações Cristãs de Moços), mas outros interesses começaram também a unir os indivíduos.

Comércio e finanças, ciência, educação, cultura, saúde, tratamento de delinquentes, escravidão, trabalho, promoção da mulher e situação das crianças, entre outros temas, inspiraram o crescimento do movimento associativo, sobretudo a partir da segunda metade do século passado. No plano nacional, esse amplo crescimento foi particularmente notável nos EUA, o que chamou a atenção de Tocqueville.⁴ No plano internacional, entre 1823 - data de fundação da Sociedade Britânica e Estrangeira contra a Escravidão - até às vésperas da I Guerra Mundial, o número de organizações privadas aumentou de forma contínua e sistemática, alcançando 330 em 1914. É interessante notar que, até 1880, metade das associações internacionais existentes tinha caráter religioso, mas essa proporção diminuiu progressivamente nos anos seguintes. Em compensação, as organizações formadas nas áreas de indústria, comércio e saúde, que eram quantitativamente irrelevantes antes de 1900, passaram a ser as mais numerosas após o final da I Guerra Mundial.⁵

A evolução das entidades de assistência social no Brasil refletiu esse quadro. As primeiras associações caritativas surgiram no período colonial, vinculadas à Igreja Católica, e voltaram-se, basicamente, para a proteção de crianças, idosos e deficientes. Contavam com apoio financeiro e a cooperação do Estado, sobretudo por não buscarem a mobilização de camadas menos favorecidas da população e desempenharem função suplementar em relação às políticas gover-

3 - Smith, Brian H., *More Than Altruism - The Politics of Private Foreign Aid*, pg. 29.

4 - Tocqueville, Alexis de, *Democracy in America*, volume II, pg. 106.

5 - Malicky, Neal, *Religious Groups at the United Nations: A Study of Certain Religious Non-Governmental Organizations at the United Nations*, pgs. 52 a 54.

6 - Moura, Alexandrina Sobreira de, *Non-governmental organization in Brazil: from opposition to partnership*, pg. 4.

namentais.⁶

A partir da segunda metade do século passado, as associações privadas começaram a adquirir certa preeminência no Brasil, fazendo-se representar no Primeiro Congresso do Bem-Estar Internacional, realizado em Paris, em 1878. Seguindo o exemplo da Associação Comercial do Rio de Janeiro, fundada em 1834, diferentes entidades profissionais foram gradativamente criadas. O movimento abolicionista, por sua vez, deu origem a outras associações, como as Caixas Emancipacionistas e a Confederação Abolicionista, capazes de atrair ampla variedade de segmentos da população urbana. Novas sociedades de assistência também surgiram, com o objetivo de atender a seus integrantes em caso de doença, desemprego e incapacitação física, entre outros problemas. Aos poucos, tais associações deixaram de constituir grupos locais para se organizar ao redor de interesses mais amplos, com alcance regional e nacional.

Para Marcel Marloie, o aumento do número das organizações privadas em geral, a partir do século XIX, resulta "de la confrontation de l'humanisme démocratique aux problèmes de notre époque".⁷ Na verdade, vários fatores auxiliaram esse processo, a começar pela articulação e discussão dos ideais iluministas do século anterior, que contribuíram para forjar o conceito de sociedade civil. A Revolução Industrial desempenhou, igualmente, papel importante no movimento associativo, ao viabilizar progressos nas comunicações e aumentar o número de pessoas de classe média com tempo, educação e recursos disponíveis para participar daquelas entidades.

A frustração com os resultados dos movimentos revolucionários de 1848 impulsionou, por sua vez, contatos entre os que deles haviam participado. As tentativas de institucionalizar iniciativas de solidariedade entre os trabalhadores, sobretudo após a publicação do Manifesto Comunista, explicam o surgimento de organizações como a Liga dos Justos, a Associação Democrática e a Associação Internacional dos Trabalhadores. O apoio financeiro governamental não deixou, também, de estimular o crescimento de fundações e associações culturais

7 - Marloie, Marcel, "La montée des ONG et leur participation aux régulations internationales", in *Réseau de Coopération Internationale pour la Démocratie*, 1993, pg. 92.

e humanitárias, além dos mencionados grupos religiosos, capazes de atuar como "system maintenance institutions" e complementar interesses nacionais de política externa.⁸ Tal apoio se manifestava sob várias formas, inclusive mediante subsídios para atrair a realização de reuniões internacionais de grande porte, congregando organizações privadas. Por fim, a relativa paz que reinou na Europa, entre o fim da guerra franco-prussiana e o início do século XX, ofereceu contexto favorável à expansão do movimento associativo.

Com exceção da Comissão Central sobre a Navegação do Reno, fundada em 1815, as organizações privadas criadas no século XIX precederam as organizações intergovernamentais, que se desenvolveram basicamente a partir de 1865 - data de estabelecimento da União Telegráfica Internacional. Muitas dessas últimas foram impulsionadas por grupos privados, como a União Internacional para a Proteção da Propriedade Industrial e o Instituto Internacional de Agricultura, e outras começaram de fato como entidades privadas, como o Comitê Internacional do Estanho ou o Escritório Internacional de Educação. Em última análise, pode-se dizer que o século XIX, embora conhecido como período de afirmação do nacionalismo, promoveu a formação de estruturas de coordenação internacional, tanto no plano governamental, quanto no privado.

A I Guerra Mundial teve efeitos negativos sobre o crescimento das associações em geral, muitas das quais desapareceram nesse período. Estimulou, porém, o surgimento de organizações pacifistas e a expansão de associações de caridade (sobretudo nos EUA, Canadá, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia), voltadas para auxiliar vítimas de guerra na Bélgica e na França, as quais se beneficiaram de significativos recursos governamentais. Ao final da Guerra, o crescimento foi retomado, com a fundação de 300 organizações privadas de caráter internacional entre 1919 e 1929, ao mesmo tempo em que se estabeleciam 31 organizações intergovernamentais, entre as quais a Liga das Nações.⁹

A criação da Liga das Nações constituiu marco importan-

8 - Smith, Brian H., *op. cit.*, pg. 31.

9 - Stosic, Borko, *Les Organisations non-gouvernementales et les Nations Unies*, pg. 23.

te no processo de integração das organizações não-governamentais - que, como visto, ainda não eram conhecidas por esse termo - ao sistema interestatal. O Pacto da Liga não se ocupava especificamente de tais organizações, mas contatos se desenvolveram em diferentes Comissões ou Comitês, bem como com o Secretariado, inicialmente baseados em interpretação abrangente do artigo 24 daquele documento.¹⁰ Em 1921, o Conselho da Liga, reconhecendo que o Pacto não fazia referência às entidades internacionais não criadas por tratado ou acordo coletivo, decidiu interpretar, de forma ampla, o artigo 24 e "accorder le patronage de la Société des Nations à tous les bureaux internationaux", precisando que "les bureaux privés et la catégorie intermédiaire des bureaux 'semi-publics' peuvent décider librement s'ils veulent ou non présenter à la Société des Nations une demande de patronage, et de même, le Conseil de la Société reste libre dans sa décision".¹¹

Assinala Bertram Pickard que, com essa decisão, a Liga colocou em posição semelhante as organizações intergovernamentais e não-governamentais, "both of which, when consulted, were placed upon an equal footing with government representatives in all but voting".¹² A experiência não terá sido, contudo, muito positiva. Em 1923, o Conselho adotou decisão diametralmente oposta, pela qual reafirmou que o artigo 24 deveria aplicar-se apenas às entidades internacionais estabelecidas por convenções diplomáticas coletivas, sob o pretexto de não ser desejável "to risk diminishing the activity of these voluntary international organisations, the number of which is fortunately increasing, by even

10 - O artigo 24, do Pacto da Liga das Nações, estipulava o seguinte:

"1. There shall be placed under the direction of the League all international bureaux already established by general treaties if the parties to such treaties consent. All such international bureaux and all commissions for the regulation of matters of international interest hereafter constituted shall be placed under the direction of the League.

2. In all matters of international interest which are regulated by general convention but which are not placed under the control of international bureaux or commissions, the Secretariat of the League shall, subject to the consent of the Council and if desired by the parties, collect and distribute all relevant information and shall render any other assistance which may be necessary or desirable.

3. The Council may include as part of the expenses of the Secretariat the expenses of any bureau or commission which is placed under the direction of the League."

11 - Société des Nations, *Répertoire des Organisations Internationales*, 1921, pg. 4.

12 - Pickard, Bertram, *The Greater United Nations*, pg. 26.

13 - League of Nations, *Official Journal*, 4th Year, No. 8, pg. 858.

the appearance of an official supervision".¹³

Se, por um lado, a decisão de 1923 restringiu o relacionamento formal das organizações privadas com a Liga das Nações, por outro, não inviabilizou contatos informais. Ao contrário, integrantes de organizações privadas acabaram sendo envolvidos, na condição de assessores, nos trabalhos de muitos Comitês e Comissões.¹⁴ A capacidade de atuação dos assessores variava, contudo, de órgão a órgão, com base nos temas tratados e na qualificação técnica de cada indivíduo. Em alguns casos, podiam propor resoluções e emendas, bem como apresentar relatórios e defendê-los em debates com os delegados governamentais. A única restrição referia-se ao direito de voto, o qual nunca lhes foi concedido. A esse último respeito, cabe ressaltar, porém, o caráter singular do relacionamento da Câmara Internacional de Comércio com o Comitê Econômico Consultivo da Liga. A Câmara dispunha de três lugares cativos no Comitê e fez-se representar em diversas Conferências oficiais, "at times with full voting rights", como lembra Bill Seary.¹⁵

A participação dos assessores foi particularmente notada na Comissão de Comunicações e Trânsito, na Comissão Consultiva sobre Questões Sociais e na Comissão Consultiva para a Proteção da Infância e da Juventude. Integrantes de organizações de defesa dos direitos da mulher desempenharam papel importante nos trabalhos do Comitê para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças. A Federação Internacional dos Sindicatos sobressaiu na Conferência Econômica de 1927 e na Conferência sobre Desarmamento de 1932, na qual, de resto, as organizações mais ativas na promoção da paz e do desarmamento tiveram posição de relevo. Campanhas significativas foram desenvolvidas por algumas organizações, como a União Interparlamentar e o Conselho Universal Cristão em prol da Vida e do Trabalho, para que os Estados ratificassem certas convenções, como a referente à produção e distribuição de drogas, concluída em 1931. Organizações privadas foram convidadas a preparar relatórios sobre temas específicos,

14 - Stosic, Borko D., op. cit., pg. 157.

15 - Seary, Bill, "The Early History - From the Congress of Vienna to the San Francisco Conference", in 'The Conscience of the World' - The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System, pg. 24.

como a situação da mulher, embora a Assembléia e o Conselho jamais tenham mantido contatos formais com tais organizações ou permitido a seus representantes participar, oficialmente, das sessões daqueles órgãos. Contatos também se desenvolveram com o Secretariado, que recebia das organizações privadas informes e conselhos sobre temas específicos e as utilizava como meio de divulgação de certas atividades promovidas pela Liga, renunciando prática que seria posteriormente seguida pela ONU.

Cabe notar, também, o relacionamento estabelecido com outras organizações intergovernamentais, no mesmo período. O chamado Escritório Nansen para Refugiados colaborou, ainda que de forma esparsa, com a Aliança Mundial das Associações Cristãs de Moços e a organização *Save the Children*; o Instituto Internacional de Cooperação Intelectual manteve contatos estreitos com o Conselho Científico Internacional e com o Comitê das Associações Internacionais de Estudantes, servindo de inspiração para o relacionamento que a UNESCO viria a estabelecer com as ONGs; a Corte Permanente de Justiça Internacional solicitou opinião de organizações privadas em pelo menos quatro ocasiões; e a Organização Internacional do Trabalho, em função de sua estrutura singular, "served as a center of the great network of both governmental and non-governmental international organizations concerned with labor, social and humanitarian matters", segundo Lyman Cromwell White.¹⁶

Pouco antes da II Guerra Mundial, contudo, o relacionamento das organizações privadas com a Liga sofreu mudanças de natureza restritiva. Os assessores deram lugar aos correspondentes, que só podiam participar das reuniões por convite e dispunham de menor capacidade de atuação. Cromwell White credita tal mudança à crescente irritação dos representantes governamentais com a insistência das organizações privadas em patrocinar iniciativas irrealistas, que não se coadunavam com o momento histórico, no qual a Liga procurava evitar ações politicamente controvertidas.¹⁷ Malicky indica que a diminuição de recursos disponíveis poderia também explicar tal revisão dos

16 - White, Lyman Cromwell, *International Non-Governmental Organizations - Their Purposes, Methods, and Accomplishments*, pg. 256.

17 - Ibid, pg. 254.

18 - Malicky, Neal, op. cit., pg. 62.

procedimentos.¹⁸ Pickard culpa o Secretariado, além dos Governos, e pensa que talvez os assessores se tenham mostrado mais competentes do que a prudência recomendaria naquela época.¹⁹ Seja como for, a medida desestimulou muitas organizações privadas e, de certa forma, renunciou os limites que as Nações Unidas viriam a impor, alguns anos mais tarde, a seu próprio relacionamento com as ONGs.

Embora os EUA não estivessem totalmente ausentes da Liga das Nações, tendo enviado em certas ocasiões representantes para os trabalhos dos Comitês técnicos especializados,²⁰ não eram membros daquele organismo internacional e nele quase não interagiam com as organizações privadas. Nem por isso deixaram de estimular e financiar, entre as duas Guerras, atividades de tais organizações em outros contextos, transferindo para elas mais de US\$ 8,3 bilhões nesse período, dos quais 70% canalizados por intermédio de grupos de caráter religioso. Tal apoio, motivado por razões políticas e econômicas, foi particularmente significativo no caso de entidades voltadas para combater a fome e prestar auxílio humanitário na União Soviética, Oriente Médio e países da Ásia. No Oriente Médio e na Ásia, a atuação das organizações privadas foi apoiada por Washington, no intuito de diminuir a influência soviética e promover, por intermédio de cooperação técnica centrada nas áreas de educação e medicina, contexto favorável para a presença de longo prazo dos EUA naquelas regiões.

No caso da União Soviética, a atuação das entidades privadas norte-americanas ajudou a manter o nível dos preços agrícolas nos EUA, ao mesmo tempo em que deu meios a Washington de apoiar segmentos da população não prioritários para o Governo soviético, na esperança de induzir mudanças. A organização privada dos EUA mais atuante na União Soviética - *American Relief Administration* (ARA), inicialmente pública e dirigida por Herbert Hoover - adquiriu, por exemplo, 540.000 toneladas de grãos e produtos hortigrangeiros, no momento em que o excesso de produção provocava importante queda de preços. A ARA havia também canalizado recursos para os contra-revolucionários russos e tinha, entre seus objetivos confessos, enfraquecer os

19 - Pickard, Bertram, *op. cit.*, pg. 54.

20 - Russell, Ruth B., *A History of the United Nations Charter - The Role of the United States 1940-1945*, pg. 305.

movimentos bolcheviques na Europa, por intermédio da distribuição de alimentos. Lenin, contudo, acreditava que o apoio dessa e de outras organizações contribuiria para evitar insurreições entre as populações famintas, pouparia recursos de seu Governo e, eventualmente, ensejaria a conclusão de acordos de comércio com os EUA.²¹

As organizações privadas não tiveram participação direta nas reuniões que prepararam a Conferência de São Francisco, durante o período da II Guerra Mundial. À margem de tais reuniões, porém, grupos de inspiração religiosa e entidades sindicais, entre outros, despenderam esforços, no Reino Unido e nos EUA, em favor do estabelecimento de um novo organismo internacional permanente. Nos EUA, um grupo foi particularmente ativo: a Comissão para Estudar as Bases de uma Paz Justa e Duradoura, de iniciativa de John Foster Dulles, com o endosso do Conselho Federal das Igrejas. A Comissão criticou a Carta Atlântica, por não prever tal organismo permanente, e apresentou ao Presidente Franklin D. Roosevelt proposta nesse sentido, incluída entre os chamados "Seis Pilares da Paz" (reforma econômica, mudança social, descolonização, desarmamento e liberdade de pensamento e religião, além do estabelecimento de organização internacional que permitisse alcançar tais objetivos).²²

Desde a Conferência de Moscou, a Administração norte-americana vinha trabalhando com as sugestões que levaria para as conversações de Dumbarton Oaks. No entanto, o grande interesse demonstrado por grupos privados na criação de um novo organismo multilateral chamou a atenção do Departamento de Estado. Preocupado em evitar a repetição dos fatos que haviam alijado os EUA da Liga das Nações, o Departamento julgou oportuno estimular o relacionamento com tais grupos, por intermédio de unidade administrativa específica - a Divisão de Relações Públicas - e aumento de contatos informais, tendo em vista lograr o endosso da opinião pública para o acordo que viesse a ser obtido em Dumbarton Oaks. Cerca de 50 organizações privadas norte-americanas desempenharam o papel que o Departamento de Estado esperava e coordenaram-se, com o apoio da Administração, em campanha nacional em favor das propostas de Dumbarton Oaks, distri-

21 - Smith, Brian H., *op. cit.*, pgs. 33 a 39.

22 - Malicky, Neal, *op. cit.*, pg. 70.

buindo milhares de panfletos, realizando reuniões e utilizando-se dos meios de comunicação disponíveis e dos serviços das Igrejas e Sinagogas.

O sucesso da iniciativa refletiu-se no convite que o Departamento de Estado fez, logo após, para que 42 organizações não-governamentais, com atividades e interesses variados, participassem da Delegação norte-americana à Conferência de São Francisco, na qualidade de consultores. Entre essas organizações, encontravam-se, por exemplo, o Conselho Americano de Educação, a Federação Americana do Trabalho (AFL), a Comissão Judaica Americana, o Congresso das Organizações Industriais (CIO), o *Lions International*, a Seção Americana da Câmara Internacional de Comércio e o *Rotary International*. Note-se que, antes mesmo de serem convidadas, muitas dessas organizações já se estavam preparando para enviar representantes a São Francisco, como observadores - condição na qual outras 197 ONGs, das quais 160 norte-americanas, presenciaram a Conferência.²³ A presença de tais organizações explica, em grande parte, o artigo 71, referente ao sistema de consulta com as ONGs, e outros dispositivos da Carta das Nações Unidas.

Entre os consultores, um grupo se destacou, integrado por representantes dos setores agrícola, empresarial, trabalhista e educacional (o chamado "grupo ABLE"). Tal grupo sugeriu à Delegação norte-americana alterações nas propostas de Dumbarton Oaks, com vistas a reconhecer papel formal para as organizações não-governamentais no Conselho Econômico e Social. A sugestão de limitar a área de atuação das ONGs ao ECOSOC - explicada, segundo Angus Archer, em função dos temas de interesse prioritário para a maioria dos consultores²⁴ - não agradou plenamente a todas as organizações presentes em São Francisco, mas acabou aceita, por diferentes razões. Em primeiro lugar, do ponto de vista das organizações não-governamentais, representava claro progresso em comparação com os mecanismos informais que haviam prevalecido no período da Liga das Nações. Como

23 - Seary, Bill, *op. cit.*, pg. 25.

24 - Archer, Angus, "Methods of Multilateral Management: The Interrelationship of International Organizations and NGOs", in *The US, the UN, and the Management of Global Change*, pg. 306.

assinala Marcel Merle, a medida viria a significar "une véritable 'novation' dans l'histoire et dans le droit des organisations internationales".²⁵

A formalização de tal relacionamento inseria-se, ademais, em processo de expansão dos objetivos e funções do Conselho Econômico e Social, estimulado, em São Francisco, pelos países que não haviam participado da Conferência de Dumbarton Oaks. Um dos mais significativos resultados desse processo foi a inclusão do ECOSOC entre os principais órgãos das Nações Unidas, listados no artigo 7 da Carta - o que não constava das propostas de Dumbarton Oaks e decorreu de recomendação do Comitê II/3 (Cooperação Econômica e Social). Com a iniciativa, que contrasta com o papel menos relevante hoje desempenhado pelo ECOSOC nas Nações Unidas, passou ele a figurar ao lado da Assembléia Geral, do Conselho de Segurança, da Corte Internacional de Justiça e do Secretariado, além do Conselho de Tutela - incluído, na lista, por recomendação do Comitê II/4 (Sistema de Tutela).²⁶ Cumpre notar, a propósito, que o Comitê II/3 rejeitou emendas voltadas para assegurar assentos permanentes no Conselho Econômico e Social para as Grandes Potências. Apesar disso, o ECOSOC, especialmente nos seus primeiros anos, "could not make policy unless the Big Powers were agreed on it", como assinala David Mitrany.²⁷

Por fim, a sugestão dos consultores norte-americanos, com vistas ao reconhecimento de papel formal para as ONGs nas Nações Unidas, permitiu solucionar impasse entre as Delegações dos EUA, Canadá e Reino Unido, de um lado, e a Delegação da URSS, de outro, a propósito da participação de representantes do movimento sindical na nova Organização. No início de 1945, a URSS apoiara a realização da Conferência Mundial de Sindicatos (WTUC), que visava a se contrapor à Organização Internacional do Trabalho (OIT). A Conferência aprovava resolução para solicitar que representantes sindicais pudes-

25 - Merle, Marcel, "Article 71", in *La Charte des Nations Unies - Commentaire article par article*, pg. 1038.

26 - United Nations, *Yearbook of the United Nations 1946-1947*, pgs 28 e 29.

27 - Mitrany, David, "A General Commentary", in *The United Nations Charter*, pg 8. Cabe mencionar que os 5 membros permanentes do Conselho de Segurança são os que mais têm sido eleitos para o ECOSOC, seguidos do Brasil, que soma 36 anos de presença nesse último órgão.

sem participar, como tal, da Assembléia Geral, do Conselho de Segurança e do ECOSOC. O Chanceler soviético Molotov procurou obter o apoio de outros países para a iniciativa, buscando inicialmente a participação de representantes da WTUC na Conferência de São Francisco, em igualdade de condições com os representantes governamentais. Diante das resistências encontradas, Molotov passou a defender a concessão do *status* de observador à WTUC - o que mereceu o apoio da França e da China e chegou a ser contemplado, mas acabou rejeitado pela oposição dos EUA e Reino Unido.

Durante a Conferência de São Francisco, a Delegação soviética pressionou em favor do estabelecimento de relações formais entre a nova Organização e a WTUC, procurando assemelhar essa última às agências especializadas - pretensão que esbarrou na posição canadense de que tais agências deveriam ser apenas entidades intergovernamentais. A proposta do grupo de consultores ofereceu solução de conciliação para o problema e ensejou a redação dos artigos 70 e 71 da Carta. Tais artigos tratam separadamente das agências especializadas e das ONGs, e garantem a ambas a possibilidade de manter relações com o ECOSOC, sem colocá-las em situação de absoluta igualdade.²⁸

Ao mesmo tempo, a sugestão dos consultores respondeu à preocupação da maioria das ONGs, presentes em São Francisco, com a possibilidade de que a pressão dos sindicatos acabasse garantindo a esses últimos situação privilegiada em relação às demais organizações não-governamentais. A propósito, cabe notar que a Federação Mundial de Sindicatos (WFTU), que emanou da WTUC em outubro de 1945, continuou a pressionar para que lhe fosse garantido *status* especial nas Nações Unidas, com o argumento de que representaria mais de 65 milhões de trabalhadores. A WFTU desejava participar dos trabalhos da Assembléia Geral e ter direito de voto no ECOSOC. A soli-

28 - O artigo 70 estabelece que as agências especializadas podem participar, sem voto, dos trabalhos do ECOSOC, enquanto o artigo 71, como indicado no Capítulo I, estipula que as ONGs podem ser consultadas pelo Conselho. O artigo 70 está assim redigido: "The Economic and Social Council may make arrangements for representatives of the specialized agencies to participate, without vote, in its deliberation and in those of the commissions established by it, and for its representatives to participate in the deliberations of the specialized agencies."

citação recebeu novamente o apoio da URSS e da França, mas foi rejeitada pelos EUA e pelo Reino Unido. A pressão da WFTU, por um lado, e da Aliança Cooperativa Internacional, por outro, explica a resolução 4(I) da Assembléia Geral, de 16 de fevereiro de 1946, que recomendou ao ECOSOC regulamentar o mecanismo de consulta, para atender aos interesses de ambas (especificamente mencionadas naquele texto) e de outras ONGs.²⁹

Embora as associações de caráter internacional - as únicas a se relacionar com a Liga das Nações - tenham sido privilegiadas no mecanismo de consulta com o ECOSOC, a Carta não deixou de mencionar, ainda que de forma condicional ("after consultation with the Member of the United Nations concerned", nos termos do artigo 71), a possibilidade de o Conselho vir a manter relacionamento também com as organizações nacionais. Tal menção foi sugerida pelos consultores e se explica basicamente pelo fato de que, em 1945, o movimento sindical nos EUA estava dividido em dois grupos rivais: o Congresso das Organizações Industriais (CIO) e a Federação Americana do Trabalho (AFL) - ambos convidados pelo Departamento de Estado para assessorar a Delegação norte-americana. A CIO participara da WTUC e viria a integrar a WFTU, mas a AFL, tradicionalmente ligada à OIT e à Federação Internacional de Sindicatos (dissolvida após a criação da WFTU), não fazia mais parte de qualquer associação não-governamental de caráter internacional e seria, por conseguinte, privada de relacionar-se com o ECOSOC, caso as organizações nacionais não fossem também contempladas pelo mecanismo de consulta. Para não ser acusada de estar tomando partido na disputa, a Administração norte-americana concordou com a menção às organizações nacionais, mas a redação final do artigo 71 deu oportunidade a interpretações restritivas com relação à presença de certas ONGs nos trabalhos do ECOSOC e de suas Comissões funcionais, ao longo dos anos.

Durante a Conferência de São Francisco, os consultores foram, ainda, responsáveis por sugestão da Delegação norte-americana, no sentido de que o preâmbulo da Carta começasse pela expressão

29 - Pei-heng, Chiang, *Non-Governmental Organizations at the United Nations - Identity, Role, and Function*, pgs. 45 a 47; Russell, Ruth B., *op. cit.*, pgs. 798 a 802; e Pickard Bertram, *op. cit.*, pgs. 30 e 31.

"We the peoples of the United Nations". Tomaram, também, a iniciativa de defender, junto àquela Delegação, proposta chinesa apoiada por vários países e voltada para a inclusão, entre as atribuições do ECOSOC, da cooperação na área educacional. Tal proposta havia sido inicialmente objetada pelos EUA, temerosos de que poderia conduzir ao ensino de "Soviet doctrines" em escolas norte-americanas, como assinala Chiang Pei-heng.³⁰

Por fim, os consultores desempenharam papel significativo para que a Carta incluisse menção ao estabelecimento de Comissão para a promoção dos direitos humanos, no âmbito do ECOSOC. A esse último respeito, antes mesmo da Conferência de São Francisco, alguns dos integrantes do futuro grupo de consultores haviam promovido campanha para fortalecer as propostas emanadas de Dumbarton Oaks em matéria de direitos humanos, com o argumento de que as atrocidades cometidas durante a Guerra justificariam a criação de órgão específico nessa área. Durante a Conferência, a sugestão não encontrou inicialmente maior receptividade e a Delegação dos EUA informou aos consultores que aquela Comissão não seria mencionada, "in an effort to keep the Charter short", como indica Neal Malicky.³¹

Na verdade, a criação de uma Comissão de Direitos Humanos já havia sido considerada pela Administração norte-americana, no contexto da preparação das propostas para Dumbarton Oaks. No entanto, a idéia não chegou a prosperar, pois surgiram dúvidas sobre a área à qual aquela Comissão deveria ser subordinada (política, econômica ou social).³² O grande interesse dos consultores na matéria - que procuraram o Secretário de Estado norte-americano para entregar documento a respeito, assinado por número significativo de entidades não-governamentais - levou à revisão da posição dos EUA e contribuiu para a adoção de emenda à redação inicialmente proposta para o artigo 68 da Carta, determinando o estabelecimento de Comissão específica

30 - Pei-heng, Chiang, op. cit., pg. 41.

31 - Malicky, Neal, op. cit., pg. 98.

32 - Russell, Ruth, op. cit., pgs. 329 e 792.

33 - O artigo 68 estabelece o seguinte: "The Economic and Social Council shall set up commissions in economic and social fields and for the promotion of human rights, and such other commissions as may be required for the performance of its functions".

na área de direitos humanos, sob a égide do ECOSOC.³³

A respeito do artigo 68, vale lembrar que, quase ao final das discussões sobre sua redação pelo Comitê II/3, a Delegação do Brasil, com o apoio do México e da República Dominicana, defendeu a criação de órgão específico para tratar de questões atinentes à mulher, inspirado na Comissão Interamericana sobre a Situação da Mulher. Tal órgão não foi singularizado naquele artigo, mas o ECOSOC, em sua primeira sessão, concordou com a proposta brasileira e estabeleceu Subcomissão sobre a Situação da Mulher, transformada em Comissão quando da segunda sessão do Conselho, a despeito de certa oposição dos EUA e do Reino Unido - que julgavam estar as questões atinentes aos direitos da mulher suficientemente cobertas pela Comissão de Direitos Humanos. Ao longo das discussões do Comitê II/3, o Brasil também defendeu, juntamente com a China, o estabelecimento de órgão específico na área de saúde, contribuindo para a criação, em 1946, da Organização Mundial da Saúde por resoluções do ECOSOC e da Assembléia Geral.³⁴ Ambos os órgãos viriam a oferecer oportunidades para a atuação das organizações não-governamentais, como será examinado adiante.

A Carta atendeu a muitas preocupações das ONGs presentes à Conferência de São Francisco, fornecendo, em particular, as bases para o relacionamento de tais entidades com as Nações Unidas. Coube, porém, ao ECOSOC dar, posteriormente, contornos mais precisos a esse relacionamento.

Peter Willetts salienta que as organizações intergovernamentais, ao concordarem em manter relações com as ONGs, exigem que essas últimas não atuem com a finalidade de substituir Governos existentes, apoiem os objetivos das instituições multilaterais que as reconhecem e não defendam abertamente a violência como tática política. A esse último respeito, lembra, por exemplo, que a *South West Africa People's Organization* (SWAPO) e a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) receberam *status* de observador na Assembléia Geral e convites para Conferências das Nações Unidas,

34 - United Nations, *Yearbook of the United Nations 1946-1947*, pgs 180, 528 e 529; Russell, Ruth, op. cit., pgs. 792 e 793; e Connors, Jane, "NGOs and the Human Rights of Women at the United Nations", in *'The Conscience of the World' - The Influence of Non-Governmental Organizations in the UN System*, pg. 152.

mas, como outros movimentos do gênero, nunca foram reconhecidas como ONGs.³⁵

Ao longo dos anos, os parâmetros mencionados por Willets nortearam, juntamente com outras considerações, o ECOSOC. Embora tenha adotado definição particularmente abrangente de ONG, o Conselho sempre foi preciso e específico ao referir-se, em suas resoluções, às finalidades, natureza e funcionamento das organizações não-governamentais interessadas em relacionar-se com ele. Tais resoluções, que definiram o *status* consultivo das ONGs, bem como as principais áreas de atuação dessas organizações, serão objeto de análise nos próximos Capítulos.

35 - Willets, Peter, "Introduction", in 'The Conscience of the World' - The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System, pg. 4.

SEGUNDA PARTE

A Evolução Do Relacionamento das Organizações Não-Governamentais com as Nações Unidas

“O alcance e a força do juízo da mentalidade alargada estão na concordância potencial com os outros. A sua área de jurisdição não é a do pensamento puro, do diálogo do eu consigo mesmo, mas sim a do diálogo com os outros com os quais devo chegar a um acordo. Este juízo, portanto, não tem validade universal, mas sim validade específica, limitada às pessoas com as quais dialogo para chegar a um acordo. Este diálogo requer um espaço - o espaço da palavra e da ação - que constitui o mundo público onde surgem estes tipos de juízo”.

CELSE LAFER, *Da dignidade da política: sobre Hannah Arendt*

CAPÍTULO III

As Resoluções do Conselho Econômico e Social

A primeira característica notável das resoluções básicas do ECOSOC sobre as organizações não-governamentais é seu período de vigência. À exceção da resolução 2/3 - que respondeu à necessidade imediata de regulamentar o disposto na Carta das Nações Unidas e tinha caráter nitidamente temporário, sendo aplicada entre 1946 e 1950 - as resoluções 288(X) e 1296(XLIV) mantiveram-se em vigor por 18 e 28 anos, respectivamente. A resolução 1996/31, adotada em 1996 após mais de três anos de negociações, parece de molde a continuar essa tradição.

As resoluções básicas do ECOSOC contêm certos dispositivos decorrentes de preocupações do momento, que não se repetem necessariamente nos diferentes textos. Assim é que a Resolução 2/3, em seu parágrafo 3, seção I, não permitiu, por exemplo, o relacionamento do ECOSOC, "for the present", com organizações que tivessem participado de atividades fascistas. Tal medida foi complementada pelas resoluções 57(IV) e 214(VIII)C, adotadas pelo Conselho em 28 de março de 1947 e 14 de fevereiro de 1949, respectivamente, as quais excluíram do mecanismo de consulta todas as ONGs internacionais que tivessem constituído legalmente seções na Espanha e cujas políticas fossem controladas pelo Governo franquista. A resolução 288 (X) seguiu tal orientação, embora não mais fizesse menção expressa às organizações fascistas.

A exclusão de entidades com representação na Espanha foi revista apenas em 21 de março de 1951, pela resolução 366 (XII), de iniciativa peruana, a qual contou com o apoio dos EUA e Canadá, mas mereceu críticas por parte da URSS, Polônia, Tchecoslováquia e México, e só foi aprovada por voto.¹ Tal revisão inseriu-se no processo de levantamento do boicote diplomático contra o regime de Madri, a

¹ -United Nations, *Yearbook of the United Nations* 1951, pg. 599.

partir do final de 1950, formalmente iniciado por grupo de países latino-americanos, mas impulsionado, de fato, pelos EUA, cujo principal objetivo era expandir a Aliança Atlântica.²

Mais do que elementos de singularidade, porém, as resoluções do ECOSOC revelam características comuns, que traduzem certa constância na percepção do conjunto dos Estados-membros, a respeito do relacionamento com as organizações não-governamentais. Todas as resoluções ressaltam, particularmente, a diferença de linguagem entre o artigo 71 da Carta, de um lado, e os artigos 69 e 70, de outro.³ Enquanto o primeiro estabelece, no caso das ONGs, a possibilidade de se beneficiarem de sistema de consulta com o Conselho, os demais conferem aos Estados não-membros do ECOSOC e às agências especializadas, respectivamente, capacidade de participação, sem voto, nos trabalhos do Conselho.

A reafirmação dessa diferença, ao longo dos anos, contribuiu para fortalecer a percepção de que o mecanismo de consulta constituiria, sobretudo, concessão dos Estados, e não direito inquestionável das organizações não-governamentais. Tal percepção tem tradicionalmente encerrado um paradoxo para certas ONGs, sobretudo as atuantes na área de direitos humanos (as chamadas "Tribunais ONGs", na expressão de Lador-Lederer⁴), as quais, "on the one hand, wish to be recognized by the UN (...) and, on the other hand, wish to continue the pursuit of their original goals", conforme salienta Chiang Pei-heng.⁵

Para beneficiar-se do sistema de consulta, as ONGs não devem, segundo as resoluções do ECOSOC, sobrecarregar os trabalhos do Conselho ou transformá-lo, de instância de ação e coordenação em foro de discussão. Essencialmente, o sistema tem duas finalidades,

2 - Fontaine, André, *Histoire de la guerre froide*, volume II, pg. 42.

3 - O artigo 69 refere-se à participação de qualquer Estado-membro das Nações Unidas nos trabalhos do ECOSOC e está assim redigido: "The Economic and Social Council shall invite any Member of the United Nations to participate, without vote, in its deliberations on any matter of particular concern to that Member". Sobre os artigos 70 e 71, vide nota 28, no Capítulo II, e nota 1, no Capítulo I, respectivamente.

4 - Lador-Lederer, J.J., *International Non-Governmental Organizations and Economic Entities - A Study in Autonomous Organizations and *Ius Gentium**, pgs. 97 e 98.

5 - Pei-heng, Chiang, *Non-Governmental Organizations at the United Nations - Identity, Role, and Function*, pg. 94.

reafirmadas ao longo dos anos: a) permitir ao Conselho ou a seus órgãos subsidiários obter informações ou comentários de organizações de reconhecida competência nos assuntos em discussão; e b) possibilitar a ONGs, "that represent important elements of public opinion", expressarem seus pontos de vista (resolução 2/3, seção III, parágrafos 2 e 3; resolução 288(X), parágrafos 13 e 14; resolução 1296(XLIV), parágrafos 13 e 14; e resolução 1996/31, parágrafos 19 e 20). Como resume Theo van Boven, "the contributions of NGOs rest on two premises: their expertise and their representative character".⁶

Para Borko Stosic, tais finalidades dividiriam as ONGs em duas grandes categorias: a) organizações especializadas, capazes de contribuir tecnicamente para o exame de determinados temas; e b) organizações de massas, que transmitiriam as preocupações de seus membros a respeito de assuntos variados. O próprio Stosic reconhece, porém, que tal esquema é excessivamente simplificador, pois as organizações maiores podem ser capazes de desempenhar funções técnicas e "il y a, de même, des ONG qui sont à la fois spécialisées et de masses".⁷ No entendimento de Chiang Pei-heng, a primeira finalidade refletiria preocupação funcional ("to secure technical assistance from competent organizations"), enquanto a segunda teria objetivo mais filosófico ("to put into action the democratic principle that public opinion be represented").⁸ Seja como for, a contribuição das ONGs no primeiro caso sempre tendeu a ser menos controversa do que no segundo, embora encontrem-se, nesse último, o lançamento e a implementação de importantes programas das Nações Unidas, como o Ano Internacional da Criança.

Além da possibilidade de influenciar o processo de tomada de decisão no âmbito do ECOSOC - sem dispor, todavia, da capacidade de tabular projetos de resolução - a presença das ONGs nas Nações Unidas tem servido também para que sejam elas utilizadas como meio para disseminar informações sobre os trabalhos da ONU e

6 - Boven, Theo van, "The Role of Non-Governmental Organizations in International Human Rights Standard-Setting: A Prerequisite of Democracy", in *California Western International Law Journal*, 1990, pg. 209.

7 - Stosic, Borko D., *Les Organisations non-gouvernementales et les Nations Unies*, pg. 169.

8 - Pei-heng, Chiang, *op. cit.*, pg. 94.

implementar algumas de suas iniciativas. No primeiro plano, busca-se basicamente mobilizar a opinião pública e obter apoio para atividades da Organização. No segundo, procura-se associar as ONGs a certos programas, sobretudo nas áreas de desenvolvimento, assistência humanitária e cooperação técnica, com vistas a facilitar sua concretização. Nesse contexto, é cada vez mais freqüente, em resoluções aprovadas por diferentes órgãos das Nações Unidas, solicitar a tais organizações que contribuam para a implementação do disposto naqueles textos.

Todas as resoluções do ECOSOC criaram sistema para classificar as ONGs em diferentes categorias. A resolução 2/3 estabeleceu, em seu parágrafo 1, seção IV, três categorias: A, B e C. A primeira incluiria as organizações interessadas na maior parte das atividades do Conselho; a segunda abrangeria as organizações voltadas apenas para algumas das áreas de atividade do ECOSOC; e a terceira seria aplicada às ONGs "primarily concerned with the development of public opinion and with the dissemination of information". A primeira dessas categorias foi a única em que o ECOSOC especificou as ONGs a serem incluídas ("organizations of labour, of management and business, of farmers and consumers", nos termos do parágrafo 2, da mesma seção IV), abrindo espaço para organizações de grande proeminência na época, como a Federação Mundial de Sindicatos, a Aliança Cooperativa Internacional e a Câmara Internacional de Comércio. A segunda categoria beneficiou, basicamente, grupos religiosos, associações profissionais e entidades com fins sociais. A terceira abrangeu organizações como o *Rotary International*, a Aliança Mundial para a Amizade Internacional através das Igrejas e a Federação Internacional de Professores Secundários.

A resolução 288 (X) manteve as duas primeiras categorias, mas substituiu a terceira pelo chamado Registro, que deveria incluir organizações, não integrantes das categorias A e B, capazes de contribuir ocasionalmente para os trabalhos do Conselho e de seus órgãos subsidiários. Tal sistema perdura até hoje, embora as resoluções posteriores do ECOSOC tenham alterado os nomes das três categorias: I, II e Lista (*Roster*), na resolução 1296 (XLIV); e Geral, Especial e Lista (*Roster*), na resolução 1996/31. A inclusão no *Roster* deriva de sugestão do Secretário-Geral ou do próprio Conselho, podendo também abran-

ger organizações com *status* consultivo junto às agências ou a outros organismos das Nações Unidas.

Atualmente, 79 organizações encontram-se na primeira categoria, 488 na segunda e 646 na terceira - em sua grande maioria, provenientes de países desenvolvidos. Na primeira categoria, estão entidades como a *CARE International*, Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, União Interparlamentar, Internacional Socialista e *Rotary International*, além da Câmara Internacional de Comércio, Confederação Internacional de Sindicatos Livres e Federação Mundial de Sindicatos. Na segunda categoria, encontram-se a Anistia Internacional, *OXFAM*, *Médecins sans Frontières*, *Human Rights Watch*, *France Libertés - Fondation Danielle Mitterrand*, *Freedom House*, *Greenpeace International* e *Caritas Internationalis*, entre outras. No *Roster*, incluem-se, por exemplo, a Associação Internacional de Polícia, *Soka Gakkai International*, *Friends of the Earth International*, *Sierra Club*, Comissão Trilateral e *National Rifle Association of America*.

O mecanismo de classificação das ONGs por categorias, do ECOSOC, inspirou vários organismos dentro do sistema das Nações Unidas, como a Organização para a Alimentação e a Agricultura (FAO), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e a Organização Mundial da Saúde (OMS), além da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e da própria Organização Internacional do Trabalho (OIT). No caso da FAO, as ONGs recebem *status* consultivo, *status* consultivo especial ou *status* de ligação, de acordo com suas áreas de especialização e a importância do trabalho com aquela Organização. Atualmente 181 ONGs de caráter internacional mantêm relações formais com a FAO, em função de sua competência técnica ou por serem vistas como representantes de importantes segmentos da opinião pública.⁹ No caso da UNESCO, a cooperação - prevista desde a primeira Constituição da Organização, de 1945 - evoluiu substancialmente a partir dos anos 60, com a classificação das ONGs em diferentes categorias

9 - Huggard, Marianne, *Non-Governmental Organizations and the United Nations System: An Examination of Formal and Non-Formal Consultative Relationships*, pg. 22.

(A, B e C) e a adoção de diretrizes específicas para seu envolvimento em diversas atividades, a partir da fase de planejamento. No momento, a UNESCO mantém relacionamento formal com 588 ONGs internacionais, ainda que, informalmente, tenha contatos com mais de 1.000 organizações nacionais ou regionais, a exemplo da FAO.

A OMS, por sua vez, mantém relações formais com 184 organizações, às quais atribui *status* consultivo. Tais entidades - basicamente de caráter internacional ou, se nacionais, voltadas para atividades sanitárias e conexas no plano mundial - são selecionadas em função não apenas de suas atividades na área de saúde (ciência, medicina e paramedicina, doenças específicas, indústrias farmacêuticas e químicas), mas também em áreas mais genéricas de auxílio humanitário e desenvolvimento. A UNCTAD divide as 174 ONGs, com as quais se relaciona formalmente, em duas categorias: a) Geral, que inclui organizações atuantes na maioria das áreas de interesse da Conferência; e b) Especial, que abrange ONGs competentes em uma ou duas de suas áreas de trabalho. Além disso, relaciona-se com pequeno grupo de organizações nacionais (atualmente 5), incluídas no chamado Registro, após aprovação dos Estados-membros de onde são originárias. A OIT, de sua parte, divide as ONGs nas seguintes categorias: a) Geral, na qual estão atualmente 8 organizações internacionais com interesse em ampla gama de atividades da Organização; b) Regional, que inclui 15 organizações com atuação variada em áreas geográficas específicas; e c) Lista Especial, na qual se encontram mais de 130 organizações com interesse em pelo menos uma das áreas de atividade da OIT.

Em todos esses casos, o sistema estabelecido é hierárquico, atribuindo diferentes privilégios para as ONGs, de acordo com a categoria em que se classificam. No tocante à UNESCO, por exemplo, as organizações incluídas na categoria A beneficiam-se de escritórios próprios e subvenções para cobrir custos de viagem.¹⁰ Por essa razão, as ONGs sempre consideraram a presença em determinada categoria como indicação de prestígio e importância.

No caso do ECOSOC, as ONGs passaram, em 1946, a

¹⁰ - Hoggart, Richard, "UNESCO and NGOs: a Memoir", in 'The Conscience of the World' - The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System, pg. 102.

poder designar observadores para as reuniões públicas desse órgão, com a capacidade de proferir intervenções e circular comunicações escritas entre os Membros do Conselho, às expensas da ONU. No mesmo ano, a Federação Mundial de Sindicatos (WFTU) solicitou que lhe fosse concedida a possibilidade de propor itens para a agenda do Conselho. O ECOSOC atendeu a essa solicitação, mas evitou singularizar a WFTU e abrangeu todas as organizações incluídas na categoria A. Ao longo dos anos, as resoluções do ECOSOC mantiveram tais medidas e as estenderam às Comissões funcionais - vistas como capazes de absorver "much of the NGO input, thus freeing the Council to turn its attention to other matters", segundo Steven A. Blodgett¹¹ - mas aplicaram-nas de forma a diferenciar as três categorias de classificação das ONGs.

Assim, a possibilidade de intervir oralmente no Conselho foi, de início, reservada à primeira categoria e, posteriormente, estendida à segunda. Nas Comissões funcionais, as três categorias passaram a se beneficiar de tal mecanismo em 1950. Sobre as comunicações escritas, o ECOSOC estabeleceu, também a partir de 1950, regras diferenciadas a respeito do tamanho dos textos, de autoria de ONGs, a serem circulados no Conselho e nas Comissões.¹²

Com relação à possibilidade de propor itens de agenda, as regras não foram alteradas, restringindo-se à primeira categoria tanto no Conselho, quanto, a partir de 1950, nas Comissões funcionais - nas quais os itens sugeridos apenas são inscritos se aprovados por dois-terços dos membros presentes, quando do exame da matéria. Em 1950, alguns países chegaram a sugerir que tal possibilidade fosse eliminada, argumentando que estavam ocorrendo muitos abusos e que o ECOSOC se transformara em instância de discussão de problemas sindicais entre entidades de orientação oposta. No entanto, as ONGs beneficiadas se mobilizaram e conseguiram manter a medida na resolução 288(X), a

¹¹ - Blodgett, Steven Alvah, *The evolving relationship between the United Nations and International Non-Governmental Organizations: an assessment of the need for institutional reform*, pg. 62.

¹² - No Conselho, os textos só são circulados se não excederem 2.000 palavras, no caso das ONGs na primeira categoria, e 500, nos demais. Nas Comissões, o limite atual é de 2.000 e 1.500 palavras, respectivamente.

qual foi confirmada pelos textos posteriores.

No tocante às Comissões regionais, o ECOSOC lhes solicitou, pela resolução 414 (XIII), de 20 de setembro de 1951, que adotassem dispositivos para regulamentar o relacionamento com as ONGs, a partir das regras em vigor para o Conselho. Foi, assim, conferida às ONGs a possibilidade de assistir às sessões públicas e, em certos casos, privadas de tais órgãos, proferir intervenções e elaborar estudos. Embora aqueles dispositivos estabelecessem inicialmente que apenas as ONGs com *status* consultivo junto ao ECOSOC se relacionariam com as Comissões regionais, a prática expandiu a outras organizações tal cooperação, que se tem desenvolvido em áreas variadas (transporte, agricultura, habitação, energia) e mostrado particular dinamismo no caso das Comissões para a Ásia e para a América Latina.¹³

A classificação das ONGs é estabelecida pelo ECOSOC, em geral a partir de recomendações específicas do Comitê sobre Organizações Não-Governamentais - órgão subsidiário criado pela resolução de 1946, com nome ligeiramente diferente (Comitê sobre Providências para Consulta com Organizações Não-Governamentais), e mantido pelas resoluções posteriores. O Comitê tem, por objetivos básicos, examinar as solicitações de *status* consultivo, monitorar o relacionamento das ONGs com o Conselho e seus órgãos subsidiários, analisar os relatórios (normalmente quadriennais) que tais organizações devem apresentar sobre suas atividades e receber suas sugestões de itens de agenda para as reuniões do ECOSOC. O Comitê foi originalmente composto por 5 membros e hoje conta com 19, eleitos por 4 anos, em conformidade, desde 1966, com o princípio da distribuição geográfica equitativa. A URSS (e hoje a Rússia) e a França sempre participaram dos trabalhos do Comitê, também integrado habitualmente por representantes dos EUA, Reino Unido e, com menor frequência, China. O Brasil, de sua parte, tem demonstrado interesse reduzido pelo órgão, no qual se fez representar durante apenas 4 anos (de 1956 a 1958 e em 1961).

13 - Stosic, Borko, *op. cit.*, pgs. 217 a 222, e Committee of the Board of the Conference of Non-Governmental Organizations in Consultative Status with the United Nations Economic and Social Council, *Memorandum on contributions of the non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council*, pgs. 1 a 8.

O menor interesse brasileiro (compensado, de certa forma, pela presença constante do Brasil no ECOSOC) pode ser explicado pelo pouco relacionamento do Governo com as ONGs até anos recentes e, sobretudo, pela percepção (compartilhada por muitos países) de que o Comitê constituiria órgão meramente burocrático e sem prestígio na estrutura da ONU. Na verdade, mesmo os que nele se fazem representar designam, muitas vezes, seus funcionários menos graduados para participar das reuniões - fato que tem merecido críticas por parte das ONGs. A esse respeito, é interessante notar que o atual Presidente do Comitê, Fidel Coloma, é Terceiro Secretário. Durante o período em que permaneceu em Nova York, foi o diplomata menos graduado da Missão Permanente do Chile junto às Nações Unidas. A mesma posição hierárquica tem um dos Vice-Presidentes atuais do Comitê, Valentin Hadjiinski, Terceiro Secretário na Missão Permanente da Bulgária junto às Nações Unidas. Cabe ressaltar, todavia, que as recriações nesse plano são mútuas, com representantes governamentais acusando muitas ONGs de manterem, sobretudo em Nova York, voluntários desprovidos de conhecimentos adequados, ao invés de especialistas tecnicamente qualificados a contribuir para os trabalhos das Nações Unidas.¹⁴

Em 1946, o ECOSOC estipulou que o Comitê, ao examinar as solicitações de *status* consultivo, deveria verificar se as organizações interessadas ocupavam-se de questões relacionadas com a área de competência do Conselho, seus objetivos identificavam-se com os princípios e finalidades da Carta, tinham reputação reconhecida, representavam grupo significativo de pessoas interessadas no trabalho do Conselho, contavam com sede e sistema administrativo estável, tinham dimensão internacional e permitiam a seus membros o direito de manifestar-se livremente, pelo voto, sobre as atividades por elas desenvolvidas. Tais critérios sofreram certas adaptações nas resoluções posteriores do ECOSOC, deixando de lado, por exemplo, a obrigatoriedade da dimensão internacional para permitir a aceitação de organizações regionais, subregionais e nacionais. De modo geral, porém, continuam a nortear o Comitê, ainda que tenham sido observados com significativa

14 - Pei-heng, Chiang, *op. cit.*, pg. 146, e entrevista com a Ministra Ruth Limjuco, da Missão Permanente das Filipinas e ex-Presidente do Comitê sobre ONGs.

flexibilidade, nos últimos 50 anos. Como lembra Virginia Saurwein, referindo-se ao período de vigência da resolução 1296(XLIV), "many policy and research institutions, foundations and development assistance organizations which have been granted status with the Council do not comply with the resolution provisions".¹⁵

Nem sempre o ECOSOC acata as recomendações do Comitê, para concessão ou não de *status* consultivo a determinada organização, como ilustrado pelo recente caso da *Freedom House*. Em junho de 1995, o Comitê, em votação apertada, negou-se a recomendar a inclusão daquela ONG na então categoria II, após críticas de Cuba e outros Estados-membros à prática da *Freedom House* de dividir os países do mundo em livres, parcialmente livres e sem liberdade, com base em critérios controvertidos. Antes do exame do relatório do Comitê pelo ECOSOC, os EUA realizaram gestões junto a todos os membros do Conselho, com vistas a reverter aquela decisão. Com objetivo inverso, Cuba procurou também tais países, explicando que o fazia para preservar o trabalho do Comitê. O Brasil, embora objeto de "nota" pouco positiva da *Freedom House* em matéria do usufruto das liberdades civis e ciente de que essa entidade recebe financiamento indireto do Congresso dos EUA, considerou que voto contrário seria contraproducente e favoreceu-lhe a concessão do *status* consultivo pelo ECOSOC, juntamente com países europeus, Canadá e Argentina - o que veio a ocorrer.¹⁶

Desde os anos 50, o ECOSOC preocupa-se com a possibilidade de expulsar ou suspender ONGs do mecanismo de consulta. As resoluções de 1946 e 1950 não previam tais medidas, que só foram formalmente incorporadas aos textos de 1968 e 1996. Na prática, porém, a ausência de menção àquela possibilidade não impediu que, nos anos 50, o ECOSOC retirasse o *status* consultivo de três ONGs. Em 1950, quando a URSS estava boicotando o Conselho em função do problema da representação chinesa na ONU, foram expulsas a Asso-

15 - Saurwein, Virginia F., *Non-Governmental Organizations Relationships with the United Nations through the Consultative Status with the Economic and Social Council*, pg. 2. Virginia Saurwein foi Chefe da Seção de Organizações Não-Governamentais, do Secretariado das Nações Unidas.

16 - Comunicações oficiais do Ministério das Relações Exteriores de 05/07/95, 10/07/95, 11/07/95, 13/07/95, 21/07/95 e 25/07/95.

ciação Internacional de Advogados Democráticos (IADL, com sede em Bruxelas) e a Organização Internacional de Jornalistas (IOJ, com sede em Praga), bem como rebaixada a Federação Mundial da Juventude Democrática (WFDY, com sede em Budapeste). Em 1951, a URSS tentou promover o retorno dessas três organizações à categoria B. Além de não conseguir, foi incapaz de impedir que a União Internacional da Juventude Socialista (rival da WFDY) fosse promovida à categoria B. Em 1954, o ECOSOC expulsou a Federação Democrática Internacional de Mulheres (WIDF, com sede em Berlim). Em todos esses casos, prevaleceram as pressões exercidas pelos EUA e Reino Unido, descontentes com a atuação, na Comissão de Direitos Humanos, de tais organizações - acusadas, por ambos os países, de propaganda comunista - e com as críticas de uma delas (WIDF) ao papel dos EUA e da ONU na Guerra da Coréia.¹⁷

Em 1967, a WIDF e a IADL retornaram ao ECOSOC, graças, em grande parte, a mudanças na composição do Conselho e do Comitê sobre ONGs. No ano seguinte, critérios para expulsão e suspensão foram incluídos na resolução 1296 (XLIV), após negociações influenciadas por denúncias de que várias ONGs norte-americanas e européias estariam sendo financiadas pela Agência Central de Inteligência (CIA), dos EUA. As denúncias, veiculadas pela imprensa norte-americana, acusavam a Associação Nacional de Estudantes, a Confederação Internacional dos Sindicatos Livres, a Comissão Internacional de Juristas, a *Pax Romana*, a Associação Cristã de Moços e a Assembléia Mundial da Juventude - todas com *status* consultivo junto ao ECOSOC.¹⁸

Sob o impacto dessas denúncias, a resolução 1296 (XLIV), em seu parágrafo 36/a, preocupou-se com "secret governmental financial influence", como uma das razões para expulsão ou suspensão das ONGs. Nada ocorreu, porém, com as organizações acima mencionadas. Apenas na década de 90, o ECOSOC fez uso do mecanismo de

17 - Otto, Diane, "Nongovernmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of International Civil Society", in *Human Rights Quarterly*, 1996, pg. 113; Willetts, Peter, "Consultative Status for NGOs at the United Nations", in *The Conscience of the World* - *The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System*, pg. 34; e Pei-heng, Chiang, *op. cit.*, pgs. 104 a 108.

18 - Pei-heng, Chiang, *op. cit.*, pgs 120 e 121.

expulsão, por razões totalmente diferentes, mas também por iniciativa dos EUA. Em julho de 1993, o Conselho concedeu, por voto, *status* consultivo à *International Lesbian and Gay Association* (ILGA). O Brasil e outros países latino-americanos votaram a favor, juntamente com os representantes da Europa Ocidental e Oriental, Japão e EUA. Em setembro do mesmo ano, a imprensa norte-americana revelou que a ILGA tinha, entre seus membros, a *North American Man/Boy Love Association* (NAMBLA), organização favorável à pedofilia. A matéria foi levantada no Congresso norte-americano pelo influente Senador Jesse Helms, que liderou a aprovação unânime de medida para suspender o pagamento de US\$ 129 milhões à ONU, até que o Presidente dos EUA pudesse assegurar não serem grupos favoráveis à pedofilia reconhecidos pelas Nações Unidas. Em meados de 1994, a ILGA expulsou três grupos defensores da pedofilia, mas a iniciativa não foi julgada suficiente pela Administração norte-americana, que pressionou, e obteve, a suspensão do *status* consultivo daquela Associação, por decisão unânime do ECOSOC.¹⁹

A resolução 1996/31 ampliou as possibilidades de defesa das ONGs, mas manteve, em linhas gerais, as razões para expulsão ou suspensão por atos contrários aos princípios e finalidades da Carta e por ausência de contribuição positiva para os trabalhos da ONU durante três anos, além do financiamento irregular. A esse último respeito, retomou a questão do financiamento governamental, de forma menos contundente que a resolução anterior ("Any financial contribution or other support, direct or indirect, from a Government to the organization shall be openly declared to the Committee", nos termos do parágrafo 13), acrescentando menção a recursos resultantes de atividades criminais, como tráfico de drogas, lavagem de dinheiro e comércio ilegal de armas, conforme o parágrafo 57/b.

Todas as resoluções do ECOSOC admitem, desde 1950, a possibilidade de as organizações não-governamentais participarem de Conferências internacionais, realizadas no âmbito das Nações Unidas. No entanto, os textos vigentes até 1996 limitavam-se a breve menção ao assunto, levando as ONGs a serem tratadas caso a caso pelo órgão

19 - Sanders, Douglas, "Getting Lesbian and Gay Issues on the International Human Rights Agenda", in *Human Rights Quarterly*, 1996, pgs. 98 a 101.

responsável pela convocação ou pelos preparativos de cada evento. As resoluções 288(X) e 1296(XLIV) restringiam, teoricamente, a participação das ONGs às Conferências convocadas pelo ECOSOC. No entanto, com a prática de a Assembléia Geral passar a convocar as Conferências internacionais sobre temas mais importantes da alçada do Conselho, as ONGs com *status* consultivo e outras interessadas foram incorporadas também a tais eventos. Encontram-se nesses casos, por exemplo, a Habitat I (resolução 3438/XXX, de 9 de dezembro de 1975), a Conferência sobre Desertificação (resolução 31/108, de 16 de dezembro de 1976), as duas Conferências para o Combate ao Racismo e à Discriminação Racial (resoluções 32/129, de 16 de dezembro de 1977, e 37/41, de 3 de dezembro de 1982), a Conferência Mundial da Década para a Mulher (resolução 33/189, de 29 de janeiro de 1979) e muitas outras, entre as quais as Conferências que formaram o chamado Ciclo Social, da década de 90.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), realizada no Rio de Janeiro em 1992, constituiu marco singular no sistema de participação das ONGs em tais eventos, por ter permitido comparecimento sem precedente de organizações regionais, nacionais e locais à própria Conferência e, posteriormente, às suas atividades de seguimento. A propósito, após a resolução 47/191 da Assembléia Geral, de 22 de dezembro de 1992, sobre o estabelecimento da Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS), o ECOSOC determinou, pela decisão 1993/215, de 12 de fevereiro de 1993, que todas as ONGs credenciadas para os preparativos da UNCED poderiam, se assim o desejassem, ser incluídas no *Roster*, para efeitos dos trabalhos daquela Comissão, sem passar pelo Comitê sobre Organizações Não-Governamentais.

Após exame sumário das solicitações nesse sentido pelo Secretariado, o Conselho credenciou, pela decisão 1993/220, de 26 de maio de 1993, 543 organizações - número quase equivalente a todas as ONGs que haviam sido incluídas no *Roster*, entre 1950 e 1993 (563), e a mais da metade das ONGs então com *status* consultivo junto ao ECOSOC (978). A decisão do Conselho abrangeu, até mesmo, ONGs não credenciadas para o Comitê Preparatório da UNCED, mas recomendadas pelo Secretariado para os trabalhos da CDS. Embora cerca

de 25% das organizações beneficiadas tivessem sede nos EUA (135), a medida permitiu, no plano geral, o acesso àquela Comissão de número praticamente equivalente de ONGs de países desenvolvidos (280) e em desenvolvimento (257) - além de 6 provenientes de países do antigo bloco soviético. Beneficiou 26 entidades brasileiras, até então ausentes do mecanismo de consulta do ECOSOC, como a Comissão Pró-Índio de São Paulo, a Confederação Nacional da Indústria, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Fundação Museu do Homem Americano, a *Vitae Civilis* - Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz, o Instituto de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), o Instituto de Ação Cultural (IDAC) e o Forum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (grupo formado por mais de 1.200 organizações de grande diversidade).

Posteriormente, contudo, a iniciativa provocou controvérsias entre alguns Estados-membros e, mesmo, entre muitas das ONGs internacionais de maior porte, que, obrigadas a dividir seu tradicional espaço de atuação com organizações menores, consideraram a medida excessiva e dissociada dos critérios até então prevalentes para a concessão do *status* consultivo. O próprio Secretário-Geral, tendo presente especificamente a situação da UNCED e da CDS, julgou necessário recomendar a adoção de regras uniformes, ressaltando que o sistema então vigente havia criado "inconsistências".²⁰

Tais circunstâncias explicam a decisão 1996/302, adotada pelo ECOSOC em 26 de julho de 1996. A decisão, embora tenha confirmado a manutenção no *Roster* das ONGs nele incluídas para efeitos da CDS, estimulou tais organizações a expandir sua atuação a outras áreas de interesse do Conselho, mediante apresentação de solicitação específica ao Comitê sobre Organizações Não-Governamentais. A medida representou fórmula de conciliação entre, de um lado, os países que desejavam submeter todas as ONGs credenciadas junto à CDS a processo obrigatório de reexame pelo Comitê sobre Organizações Não-Governamentais e, de outro, aqueles que, como o Brasil e o Canadá, julgavam contraproducente tal iniciativa, até mesmo em razão do fato de o Comitê não considerar normalmente mais de 30 solicitações de ONGs, por ano. Desde então, 69 organizações, entre as quais 3 brasi-

leiras (Fundação Museu do Homem Americano, IBASE e IDAC), apresentaram aquelas solicitações e foram aceitas pelo Comitê e, logo após, confirmadas pelo ECOSOC.

As controvérsias provocadas pelo sistema aplicado à CDS explicam, também, o fato de a resolução 1996/31 do ECOSOC dedicar-se longamente à participação das ONGs em Conferências internacionais, estabelecendo, em particular, critérios detalhados para o credenciamento das organizações sem *status* consultivo junto ao Conselho. Em sua parte VII, a resolução estabelece que cabe aos secretariados de cada Conferência, em coordenação com a Seção sobre Organizações Não-Governamentais do Secretariado da ONU, proceder à primeira verificação das solicitações de credenciamento, nas quais as ONGs devem prestar informações sobre suas atividades, objetivos, programas, fontes de financiamento, composição e regulamentos internos. Relação das ONGs interessadas deve ser transmitida a todos os Estados-membros, que podem apresentar comentários, com direito de resposta por parte das organizações. O secretariado da Conferência recomenda ao Comitê Preparatório aceitar ou rejeitar as solicitações de credenciamento, devendo em ambos os casos apresentar as razões para tanto. Após a Conferência, as organizações que desejarem acompanhar o processo de seguimento e implementação das medidas adotadas naquele evento devem passar pelo Comitê sobre Organizações Não-Governamentais, o qual leva em consideração, todavia, os documentos previamente submetidos por tais ONGs.

A decisão final sobre a participação das ONGs em cada Conferência e em suas atividades de seguimento continua a depender, todavia, dos Estados-membros, como ilustrado pelo processo de credenciamento para a II Conferência sobre os Assentamentos Humanos/Habitat II, realizada em Istambul em 1996. A Turquia, por exemplo, objetou a participação da ONG alemã *Federation of Westtrace Turks in Europe*; os EUA se opuseram à presença da *International Energy Foundation*, por a julgarem vinculada ao Governo líbio e transgressora de resoluções do Conselho de Segurança; a Índia solicitou a exclusão da *Marga Universal Relief Team*, sob o argumento de que estaria envolvida em atos terroristas; e a China opôs-se ao credenciamento da organização norte-americana *Tibetan Rights Campaign* (TRC), por defender a independência do Tibet. Nesse últi-

mo caso, vale lembrar que o apoio à postulação de tal ONG, emprestado pelo Governo norte-americano e por organizações sediadas nos EUA, como a *Women's Environment and Development Organization* (WEDO) e a *U.S. Network for Habitat II* (integrada pela TRC), levou o caso à votação no ECOSOC, a qual favoreceu a China.

Cumprir, por fim, que a resolução 1996/31 estipulou, em seu parágrafo 50, que a participação das ONGs em Conferências internacionais "does not entail a negotiating role". Para Laurie Wiseberg, "it appears that governments, even if they recognize the important role of NGOs in helping them to confront world challenges across the broad spectrum of global issues, are loath to relinquish any element of their sovereignty".²¹ Na prática, porém, a norma estipulada pela resolução 1996/31 vem sendo, de certa forma, relativizada pelo envolvimento cada vez maior de tais organizações no processo de redação de documentos, em determinadas Conferências - como exemplificado pela Habitat II, na qual as ONGs estiveram presentes em todos os Comitês e Grupos de Trabalho.

Ao longo dos anos, o mecanismo de consulta do ECOSOC permitiu associar número crescente de organizações não-governamentais aos trabalhos do Conselho e órgãos subsidiários, além de estimular sua presença em Conferências internacionais. Em 1948, 41 ONGs tinham *status* consultivo junto ao ECOSOC; atualmente, 1213 organizações encontram-se nessa situação, além de 474 outras, incluídas no *Roster* para efeitos específicos da CDS. Esse crescimento acompanhou tendência global de expansão do movimento associativo, "au point que l'on a pu dire que le XXème siècle était le siècle de l'associationnisme", nas palavras de Borko Stosic.²² Com efeito, a União de Associações Internacionais registra que apenas as ONGs de caráter internacional passaram de 985, em 1956, para 15.108, em 1996.²³ Como ressalta Marcel Merle, "quel que soit le degré d'anarchie auquel soit parvenu le système interétatique, ce dernier reste un modèle d'ordre

21 - Wiseberg, Laurie S., "Resolution 1296 revised a done deal on consultative status - not ideal but a major improvement", in *Transnational Associations*, 1996, pg. 351.

22 - Stosic, Borko D., *op. cit.*, pg.11.

23 - Union of International Associations, *Yearbook of International Organizations 1996/1997 - III*, pg. 1.659. Não estão incluídas, entre essas 15.108 ONGs, as organizações

et d'organisation par rapport au foisonnement incessant et incontrôlé d'OING hétéroclites: c'est un jardin à la française face à la jungle équatoriale".²⁴ As principais áreas de atuação das organizações não-governamentais e sua contribuição para os trabalhos das Nações Unidas serão objeto de análise no próximo Capítulo.

classificadas pela União de Associações Internacionais na categoria *Special Types*, a qual abrange entidades aparentemente dissolvidas e inativas, entre outras. Caso tais organizações fossem consideradas, o número de ONGs de caráter internacional alcançaria 38.243, em 1996. Não há estatísticas confiáveis sobre o número de organizações locais e nacionais.

24 - Merle, Marcel, "Un imbroglio juridique: le 'statut' des OING, entre le droit international et les droits nationaux", in *Transnational Associations*, número 5/95, pg. 272.

CAPÍTULO IV

As Áreas de Atuação

Alguns acadêmicos, como Leon Gordenker e Thomas Weiss, costumam examinar as relações internacionais sob dois ângulos: "high politics" e "low politics". No primeiro caso, estariam os temas de tratamento exclusivamente governamental, e, no segundo, os que admitiriam o envolvimento das organizações não-governamentais, como os assuntos econômicos e sociais. Nesse contexto, para Gordenker e Weiss, "when high politics and security, particularly over nuclear issues, dominated the international agenda, NGOs were at a comparative disadvantage. (...) As low politics rose on the international agenda, NGOs that had promoted relevant policies and actions energetically exploited or expanded direct access to policymakers".¹

Tal dicotomia envolve elementos de arbitrariedade, sobretudo porque muitos países consideram "high politics" o que outros tendem a ver como "low politics". Como ressalta Peter Willetts, "such a distinction does not reflect the reality that drugs, unemployment, exchange rates, population problems or the debt crisis are the 'high politics' of many countries".² Para as ONGs, interessadas em participar de todas as áreas de atividade das Nações Unidas, essa divisão também não seria apropriada. No entanto, auxiliaria a compreender porque alguns países ocidentais (como os EUA, o Reino Unido e a França) apóiam, no âmbito das Nações Unidas, a presença ativa daquelas organizações nas esferas de direitos humanos, meio ambiente e promoção da mulher, entre outras, mas continuam a demonstrar menor interesse na formalização de papel equivalente no plano do desarmamento, por exemplo - unindo-se, nesse último caso, a países como a China e a Rússia.

1 - Gordenker, Leon & Weiss, Thomas G., "Pluralising global governance: analytical approaches and dimensions", in *Third World Quarterly*, 1995, pg. 364.

2 - Willetts, Peter, "Introduction", in *'The Conscience of the World' - The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System*, pg.1.

Direitos humanos

Tradicionalmente, a contribuição das organizações não-governamentais na área de direitos humanos divide-se em duas vertentes, no âmbito das Nações Unidas: a) fornecimento de informações sobre violações de tais direitos, em diversas partes do mundo; e b) pressão para a elaboração de normas e sua ratificação pelos Estados-membros. Ambas as vertentes sempre encerraram elementos de controvérsia. No primeiro caso, até países tradicionalmente mais favoráveis à atuação das ONGs mostraram, em certas ocasiões, sensibilidade e desconforto em relação à possibilidade de tais organizações criticarem abertamente os Estados-membros - mesmo quando não eram eles próprios objeto de tais críticas.³ Como resultado, a prática observada nas Nações Unidas, durante muitos anos, foi a de não permitir menções específicas a países ou a violações, o que transformou a Comissão de Direitos Humanos (CDH) em "a talking shop for talented lawyers", na visão de Felice Gaer.⁴ A propósito, é interessante notar que a insistência de algumas ONGs em chamar a atenção para problemas de direitos humanos, nesse contexto desfavorável, causou, muitas vezes, visível desagrado entre organizações interessadas em outras áreas das Nações Unidas, as quais temiam perder o *status* consultivo em decorrência daquele comportamento.⁵

Durante esse período, amplamente dominado pelas preocupações da Guerra Fria, as ONGs não deixaram, porém, de contribuir para a elaboração de instrumentos internacionais de considerável importância. Em 10 de dezembro de 1948, as Nações Unidas adotaram, pela resolução 217 A(III), a Declaração Universal dos Direitos Humanos, atendendo a uma das preocupações básicas de muitas das organizações presentes à Conferência de São Francisco. Theo van Boven ressalta que alguns dos artigos da Declaração muito devem à atuação

3 - Pei-heng, Chiang, *Non-Governmental Organizations at the United Nations - Identity, Role, and Function*, pg. 178.

4 - Gaer, Felice D., "Reality check: human rights nongovernmental organisations confront governments at the United Nations", in *Third World Quarterly*, 1995, pg. 390.

5 - Pei-heng, Chiang, *op. cit.*, pg.181.

das ONGs, como o artigo 16, sobre os direitos da família (inspirado por entidades católicas), ou o artigo 18, sobre liberdade de crença e religião (atribuído, em boa parte, ao Conselho Mundial das Igrejas).⁶ Tais organizações - provenientes, em sua grande maioria, de países ocidentais - não eram autorizadas a apresentar propostas formais nas negociações, mas atuaram junto a várias delegações, fornecendo sugestões e idéias.

Apesar de sua importância, a Declaração constituiu a "nonbinding statement of aspirations", nas palavras de David Forsythe.⁷ Foi preparada em momento no qual os Estados-membros reafirmavam não terem as Nações Unidas, em geral, e a CDH, em particular, poder para agir em relação às queixas formuladas nessa área e não se dispunham a aceitar obrigações decorrentes de tratados internacionais em matéria de direitos humanos.⁸ No final dos anos 50, o ECOSOC enfatizou essa postura ao aprovar declaração da CDH, reconhecendo "that it has no power to take any action in regard to complaints concerning human rights", nos termos do parágrafo 1, da resolução 728 (XXVIII)F, de 30 de julho de 1959.

Alguns anos antes, porém, o Conselho havia estimulado as ONGs, pela resolução 502 (XVI)C, de 3 de agosto de 1953, a se unirem em favor de determinadas causas, como o combate ao preconceito e à discriminação racial, por intermédio da realização de Conferência para tratar da matéria. Duas Conferências foram conseqüentemente realizadas por aquelas organizações, em 1955 e 1959. Tais eventos prepararam o caminho para a Declaração e a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (adotadas pela Assembléia Geral em 20 de novembro de 1963 e 21 de dezembro de 1965, respectivamente), cuja elaboração se deveu, em grande parte, ao processo de mudança na composição das Nações Unidas e ao ingresso de maior número de países do continente africa-

6 - Boven, Theo van, "The Role of Non-Governmental Organizations in International Human Rights Standard-Setting: A Prerequisite of Democracy", in *California Western International Law Journal*, 1990, pg. 211.

7 - Forsythe, David P., "The UN and Human Rights at Fifty: An Incremental but Incomplete Revolution", in *Global Governance*, 1995, pg. 298.

8 - Alston, Philip, "Human Rights in 1993: How Far has the United Nations Come and Where Should it Go From Here?", in *World Conference on Human Rights - The Contribution of NGOs: Reports and Documents*, pgs. 13 e 14.

no. Algumas ONGs, em particular as de origem religiosa, contribuíram para a conclusão, em dezembro de 1966, dos demais instrumentos básicos de proteção dos direitos humanos: o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, esse último complementado por Protocolo Opcional do mesmo ano.⁹ Note-se que a Convenção entrou em vigor em 1969 e os Pactos apenas em 1976, apesar de intensas campanhas desenvolvidas por ONGs nacionais e internacionais, em favor da ratificação de tais instrumentos.

Pela resolução 1235 (XLII), de 6 junho de 1967, o ECOSOC autorizou a CDH e a Subcomissão sobre Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias "to examine information relevant to gross violations of human rights and fundamental freedoms", nos termos do parágrafo 2 daquele texto. Embora a autorização pudesse ter aplicação genérica, a preocupação do Conselho voltava-se essencialmente para a questão do *apartheid*, com o objetivo de endossar a realização de investigações sobre a África do Sul e a então Rodésia. Felice Gaer salienta que a escolha de tais países (aos quais se somou Israel, em 1968) "reflected the politics of the United Nations and its member states more than independent or comparative judgements about the nature of abuses".¹⁰ Mesmo assim, não se pode deixar de reconhecer que, por aquela decisão, o ECOSOC admitiu, antes da entrada em vigor dos instrumentos básicos de proteção dos direitos humanos, a possibilidade de interferência em assuntos até então considerados de exclusiva competência interna dos Estados. Nesse contexto, estimulou as ONGs a fornecerem informações à CDH, o que tais organizações fizeram não apenas em relação àqueles dois países africanos, mas também à Grécia, Haiti e, progressivamente, a vários outros.

A natureza intergovernamental da CDH sempre levou, porém, seu processo decisório a depender de considerações políticas, econômicas e de segurança, entre outras, bem como do peso específico dos países potencialmente visados. Quando a contribuição das ONGs se adequou a essa perspectiva, pôde enriquecê-la; quando não, acabou

9 - O segundo Protocolo Opcional ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, relativo à abolição da pena de morte, só foi concluído em 1989.

10 - Gaer, Felice D., *op. cit.*, pg. 391.

sendo marginalizada. Como ressaltava Brian Smith, "on broader issues of foreign policy, in which more is at stake politically or economically for their respective home governments or business elites, NGO abilities to bring about change is very limited".¹¹ Há 30 anos, por exemplo, a Turquia é objeto de acompanhamento pela Anistia Internacional, mas sempre logrou escapar à adoção de resoluções a ela referentes, pois tanto os países ocidentais, quanto os muçulmanos tendem a protegê-la. A seletividade não é, porém, exclusividade de qualquer grupo na CDH, como atestam, em anos recentes, a defesa da Nigéria por muitos países africanos, a da Arábia Saudita por todos os países muçulmanos, a da Indonésia pelos asiáticos e a da China por grande parte dos países em desenvolvimento.¹²

Em 1968, 42 ONGs compareceram à primeira Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, em Teerã, apesar das tentativas de países africanos e asiáticos de bloquear sua presença. A Conferência tinha por objetivos examinar os progressos alcançados pelas Nações Unidas em matéria de direitos humanos, avaliar os métodos até então empregados e preparar programa de ação. Acabou centrando-se nas questões do colonialismo e do racismo, refletindo os problemas do relacionamento Norte-Sul e mostrando a dificuldade de separar as questões de direitos humanos das disputas entre os Estados. No início dos anos 70, ONGs com *status* consultivo, que haviam tido presença discreta na Conferência de Teerã, formaram Comitê Internacional. Tal Comitê foi criado com a finalidade de constituir foro permanente para discussão de assuntos de interesse e estratégias de ação no plano dos direitos humanos, sem necessariamente forjar posições comuns - prática que hoje se estende a outras áreas.¹³

A criação do Comitê coincidiu com o exame, pelas Na-

11 - Smith, Brian S., *More Than Altruism - The Politics of Private Foreign Aid*, pg. 215.

12 - Comunicação oficial do Ministério das Relações Exteriores de 05/03/97.

13 - Entrevista com Techeeste Ahderon, Presidente do Comitê Internacional de ONGs sobre Direitos Humanos. A prática das ONGs de formar Comitês, em Nova York e Genebra, estende-se atualmente às áreas de desarmamento, desenvolvimento sustentável, família, habitação, juventude, liberdade de religião e culto, narcóticos, pessoas idosas, população indígena, prevenção do crime e situação da mulher, além de direitos humanos. Tais Comitês integram a Conferência de Organizações Não-Governamentais com *Status* Consultivo junto ao Conselho Econômico e Social (CONGO), que realiza reuniões anuais basicamente para intercâmbio de informações.

ções Unidas, da situação das pessoas detidas ou aprisionadas. Cinco instrumentos resultaram desse longo processo, que contou com ativa contribuição e divulgação por parte das ONGs: a) Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas à Tortura e a Outras Formas de Tratamento ou Punição Cruel, Inumana ou Degradante, de 1975; b) Código de Conduta de Autoridades Responsáveis pelo Cumprimento da Lei, de 1979; c) Princípios de Ética Médica Relevantes para o Papel do Pessoal de Saúde, particularmente Médicos, na Proteção de Prisioneiros e Detidos contra Tortura e Outras Formas de Tratamento ou Punição Cruel, Inumana ou Degradante, de 1982; d) Convenção contra a Tortura e Outras Formas de Tratamento Cruel, Inumano ou Degradante, de 1984; e e) Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas sob Qualquer Forma de Detenção ou Aprisionamento, de 1988.

Os dois primeiros instrumentos não abrangeram todas as propostas defendidas pelas ONGs, mas incorporaram várias delas, confirmando, por exemplo, a natureza criminal da tortura e a necessidade da adoção de medidas legais para evitar sua ocorrência. Os Princípios de Ética Médica resultaram amplamente dos esforços do Conselho para Organizações Internacionais de Ciências Médicas (CIOMS) - ONG estabelecida sob os auspícios da Organização Mundial da Saúde e da UNESCO - o qual contou com a contribuição de outras entidades, como a Associação Médica Mundial. Por fim, a Convenção contra a Tortura incluiu muitos pontos de interesse da Associação Internacional de Direito Penal, e os Princípios relativos à Detenção ou Aprisionamento incorporaram grande parte das sugestões da Anistia Internacional sobre a matéria.¹⁴

Dois eventos foram importantes para o início desse longo processo: a) campanha em favor da abolição da tortura, desenvolvida ao longo de 1973 pela Anistia Internacional - que, desde 1964, mantinha relações consultivas com o ECOSOC; e b) o golpe de Estado no Chile. A esse último respeito, cabe notar que grande parte das informações

14 - Rodley, Nigel S., "The Development of United Nations Activities in the Field of Human Rights and the Role of Non-Governmental Organizations", in *The US, the UN, and the Management of Global Change*, pgs. 270 a 273; e Cook, Helena, "Amnesty International at the United Nations", in *The Conscience of the World - The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System*, pg. 193.

15 - Pei-heng, Chiang, *op. cit.*, pg. 266.

necessárias ao exame do caso chileno, pela CDH, emanou de organizações não-governamentais.¹⁵

As críticas de várias organizações (Federação Internacional de Direitos Humanos, *Pax Romana*, Anistia Internacional, Comissão Internacional de Juristas e Fundo Internacional de Intercâmbio Universitário, entre outras) aos Governos chileno, uruguaio e argentino, em particular, levaram esse último a propor, na segunda metade dos anos 70, processo de revisão do mecanismo de consulta com as ONGs, inicialmente no Comitê sobre Organizações Não-Governamentais e, logo após, no ECOSOC. A Argentina alegava que tais organizações haviam não apenas desrespeitado os termos das resoluções 1296(XLIV), 1503(XLVIII) e 1919(LVIII), do Conselho, mas também permitido a integrantes do movimento *Montonero* intervir na CDH, como seus representantes. No caso da resolução 1296(XLIV), a queixa argentina centrava-se no parágrafo 36(b), o qual determinava não poderem as ONGs praticar "unsubstantiated or politically motivated acts". No tocante às resoluções 1503(XLVIII), de 27 de maio de 1970, e 1919(LVIII), de 5 de maio de 1975, a Argentina assinalava que as mencionadas organizações haviam descumprido o procedimento confidencial, estabelecido em ambos os textos para o tratamento, por parte da CDH e da Subcomissão sobre Prevenção de Discriminação e Proteção de Minorias, de informações sobre violações de direitos humanos. A pena para o descumprimento de tal norma seria a expulsão ou a suspensão das organizações faltosas.

As queixas argentinas estimularam outras Delegações a fazer o mesmo, por diferentes razões. Os países islâmicos, por exemplo, criticaram as ONGs que haviam questionado a resolução 3379 (XXX) da Assembleia Geral, de 10 de novembro de 1975, identificando o sionismo como forma de racismo. A URSS atacou a Anistia Internacional e a Sociedade Antiescravagista, entre outras, por considerar que tais organizações estariam difamando os países socialistas. O Reino Unido questionou a Federação Mundial da Juventude Democrática e a Federação Mundial de Sindicatos sobre suas fontes de financiamento. Observou-se, ainda, debate geral sobre quais seriam os deveres básicos e as obrigações das ONGs, dentro do mecanismo de consulta.

Apesar disso, o processo teve resultado anticlimático e

não trouxe modificações no *status* consultivo. Ao contrário, alguns anos mais tarde, as mesmas críticas das organizações não-governamentais à Argentina e ao Chile foram, em grande parte, responsáveis pela criação de Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários, pela CDH, em processo tumultuado por discussão sobre o direito das ONGs de poderem ou não criticar diretamente Governos específicos. A decisão então tomada foi a de que tais organizações não poderiam "atacar" os Governos perante a Comissão, mas estavam autorizadas a fornecer informações sobre países.¹⁶

Em 1979, a CDH solicitou, e obteve, autorização do ECOSOC para levar ao conhecimento público as informações disponíveis sobre a situação de um dos países que examinava (Guiné Equatorial) e designar relator especial, após 6 anos de infrutíferas tentativas de cooperação com o regime de Macias Nguema. Em seguida, vieram os casos da Bolívia, Cambodja, El Salvador, Guatemala e Nicarágua, entre outros. A mencionada resolução 1503(XLVIII) permanece, contudo, em vigor, o que leva a CDH a habitualmente considerar, em sessão confidencial fechada, projetos de recomendação a respeito de questões de direitos humanos em diversos países, como tem ocorrido, por exemplo, com o Chade, Gâmbia, Líbano, Síria, EUA, República Tcheca, Estônia, Letônia e Lituânia, entre outros.

Desde 1980, diferentes mecanismos temáticos foram criados no âmbito da CDH, como o Grupo de Trabalho sobre Detenções Arbitrárias, o Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas (cujas atividades serão objeto de análise específica mais adiante) e os Relatores Especiais sobre execuções sumárias, tortura, intolerância religiosa, liberdade de expressão, violência contra a mulher, venda de crianças, independência do judiciário, pessoas internamente deslocadas e formas contemporâneas de racismo - os quais se apóiam amplamente em informações fornecidas por ONGs. Mais de 90% dos casos examinados em 1994 pelo Grupo de Trabalho sobre Detenções Arbitrárias, por exemplo, foram submetidos por organizações internacionais e nacionais. Os Relatores Especiais, por sua vez, costumam enviar cartas aos Governos, para manifestar preocupação e solicitar esclarecimentos, sempre

¹⁶ - Gaer, Felice D., *op. cit.*, pg. 392.

¹⁷ - Documento E/CN.4/1995/47, pg. 12, e comunicação oficial do Ministério das Relações Exteriores de 12/04/96.

que as ONGs lhes fazem chegar denúncias de violações de direitos humanos.¹⁷

Com o aumento do número de países examinados pela CDH, aumentou, também, "the range and intrusiveness of the procedures it has been prepared to apply", como lembra Philip Alston.¹⁸ Em muitos desses casos (Afeganistão, Cuba, El Salvador, Guatemala, Irã, ex-Iugoslávia, Myanmar, Ruanda, Zaire), informes preparados por ONGs foram utilizados como evidência suplementar para embasar as designações de Relatores Especiais. Os Comitês de peritos, que monitoram o cumprimento dos tratados internacionais concluídos nas áreas social e de direitos humanos, também costumam receber informações de ONGs e, eventualmente, solicitar-lhes assistência, ainda que em apenas um caso (Comitê sobre os Direitos da Criança) se reconheça papel formal àquelas organizações. Tal reconhecimento pode ser creditado à ativa participação das ONGs no processo de elaboração da Convenção sobre os Direitos da Criança, no qual, segundo Cynthia Price Cohen, "the imprint of the NGO Group can be found in almost every article"¹⁹ - embora nem todas as suas iniciativas tenham logrado sucesso, como, por exemplo, a tentativa de aumentar, de 15 para 18 anos, a idade mínima para participação em conflitos armados.

A cooperação das ONGs com o Comitê sobre os Direitos da Criança se baseia no artigo 45, parágrafo único, alíneas (a) e (b), da Convenção sobre os Direitos da Criança, as quais admitem a possibilidade de aquele órgão obter informações de "other competent bodies" e transmitir-lhes relatórios de Estados-partes, que contenham solicitações de assistência técnica. No caso dos demais órgãos de monitoramento nas áreas social e de direitos humanos (Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Comitê de Direitos Humanos, Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial e Comitê contra a Tortura), a prática levou ao estabelecimento de relações "élargies et fructueuses" com as

¹⁸ - Alston, Philip, *op. cit.*, pg. 14.

¹⁹ - Cohen, Cynthia Price, "The Role of Nongovernmental Organizations in the Drafting of the Convention on the Rights of the Child", in *Human Rights Quarterly*, 1990, pgs. 142 e 143.

²⁰ - Documento E/AC.70/1994/5/Add.1, pg. 4.

ONGs, nas palavras do ex-Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali.²⁰ Em 1992, por exemplo, os Presidentes de tais Comitês, reunidos em Genebra, recomendaram que cada um daqueles órgãos passasse a convidar oficialmente as ONGs, sobretudo as interessadas em direitos humanos, a apresentar amplas e sistemáticas informações escritas. Em 1994, recomendaram que cada órgão examinasse a possibilidade de alterar métodos de trabalho ou emendar regras de procedimento, com o objetivo de permitir maior participação das ONGs, em particular as de caráter nacional. Recomendaram, também, que informações sobre os relatórios dos Estados-partes fossem a elas transmitidas, a fim de encorajá-las a contribuir para os comentários a serem feitos sobre tais documentos pelos próprios Comitês.²¹

No plano normativo, as ONGs continuaram, nos últimos anos, a despendar esforços em prol de certas causas, dando-se conta, progressivamente, de sua capacidade de alcançar maior eficácia “working with and through a wide range of government delegates instead of trying to push their proposals directly from the floor”, como ressalta Theo van Boven.²² A questão do direito de objeção ao serviço militar, defendida pela Delegação da Áustria na CDH, incluiu-se nesse quadro. Pela resolução 1987/46, de 10 de março de 1987, a Comissão conclamou os Estados a reconhecer tal direito, “as a legitimate exercise of the right to freedom of thought, conscience and religion”. A resolução atendeu a tradicionais reivindicações de grupos pacifistas (como o *International Peace Bureau*, *War Resisters International* e *Friends World Committee for Consultation*), mas, em última análise, só foi aprovada graças a mudanças no cenário internacional, como a *glasnost* soviética, que alterou o comportamento e o padrão de voto de vários países responsáveis pela derrota de iniciativa semelhante, alguns anos antes.²³

As alterações no contexto internacional também beneficiaram amplamente a segunda Conferência Mundial sobre Direitos Hu-

manos, realizada em Viena em 1993. Em meados daquele ano, a despeito de certas reservas, 120 Estados já haviam aceito o Pacto sobre Direitos Civis e Políticos e 115, o Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O processo de democratização ou redemocratização de muitos países, ao longo dos 20 anos anteriores, oferecia ambiente mais favorável à aceitação das noções de universalidade, interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos, a qual se tornaria um dos aspectos centrais da Conferência.

Quase 3.700 integrantes de 841 ONGs compareceram ao evento. Embora sem presenciar as negociações mais sensíveis, concentradas nas reuniões do chamado *Task Force*, a Conferência de Viena ofereceu, pela primeira vez em evento dessa natureza, acesso das ONGs ao Comitê de Redação (presidido pelo Brasil). Grupo pequeno de representantes daquelas organizações assistia às sessões públicas do Comitê, sem tomar a palavra, e servia de ligação com as demais ONGs, presentes ao Foro que se instalou no mesmo local da Conferência e contou com a participação de mais de 2.700 integrantes de cerca de 1.500 organizações.

No plano substantivo, as ONGs não lograram obter tudo o que desejavam. Criticaram, por exemplo, o fato de a Conferência não ter criado Tribunal Penal Internacional permanente ou contribuído para o aumento de pessoal e recursos para a área de direitos humanos nas Nações Unidas, nem tampouco examinado sistematicamente as violações que tais organizações divulgaram em Viena.²⁴ Criticaram, também, a referência, nos documentos então aprovados, ao fato de que as ONGs deveriam desenvolver atividades “within the framework of national law”, considerando-a “a significant setback for human rights advocates”, como assinalam Michael Posner e Candy Whittome.²⁵

Tais organizações contribuíram, ainda assim, para alguns dos principais resultados da Conferência, como a proposta de criação do cargo de Alto Comissário para Direitos Humanos. Tal proposta havia sido mencionada, sem sucesso, na Assembléia Geral, no ECOSOC e na CDH, em diferentes momentos, desde os anos 40. No processo de

21 - Documento A/49/537, pgs. 10 e 11.

22 - Boven, Theo van, *op. cit.*, pg. 218.

23 - Weissbrodt, David, “The United Nations Commission on Human Rights confirms conscientious objection to military service as a human right”, in *Netherlands International Law Review*, 1988, pg. 61.

24 - Forsythe, David P. *op. cit.*, pg. 301.

25 - Posner, Michael H. & Whittome, Candy, “The Status of Human Rights NGOs”, in *Columbia Human Rights Law Review*, 1994, pg. 284.

preparação da Conferência de Viena, tornou-se um dos objetivos das ONGs (em particular a Anistia Internacional), que defendiam o estabelecimento de autoridade independente de alto nível, capaz de assegurar a coordenação e a integração dos programas das Nações Unidas em matéria de direitos humanos. Note-se, a propósito, que a Anistia Internacional preferia que o novo cargo fosse chamado de Comissário Especial, e não Alto Comissário, por julgar esse último nome muito identificado com o colonialismo britânico.²⁶

Embora contenciosa - despertando críticas de países asiáticos e árabes, além de Cuba - a proposta de criação do cargo de Alto Comissário para Direitos Humanos acabou aprovada e levou à resolução 48/141 da Assembleia Geral, de 20 de dezembro de 1993, em processo influenciado pela atuação de organizações como o Instituto Jacob Blaustein para a Promoção dos Direitos Humanos, *Human Rights Watch*, Liga Internacional para os Direitos Humanos e Federação Internacional para os Direitos Humanos, além da Anistia Internacional. O caráter controvertido da idéia fez com que o mandato do Alto Comissário, para alcançar consenso, fosse menos específico e ativista do que desejavam as ONGs. O exercício de permanente equilíbrio político, que caracterizou o período do primeiro Alto Comissário (Embaixador José Ayala Lasso, que deixou o cargo em março de 1997 para se tornar Chanceler do Equador), também não agradou a muitas daquelas organizações, que consideraram sua busca de diálogo com os Governos manifestação de fraqueza e incapacidade de confrontar os principais violadores dos direitos humanos.²⁷

Dentro de suas possibilidades, o Alto Comissário procurou, todavia, estimular o relacionamento com as ONGs e abrir-lhes espaços adicionais de atuação, propondo-se, por exemplo, a manter um *International Roster of Specialized Staff*, para atender a situações de emergência na área de direitos humanos.²⁸ Os esforços do Embai-

26 - Gaer, Felice D., *op. cit.*, pg. 398.

27 - Amnesty International, *Agenda for a New United Nations High Commissioner for Human Rights*, pg. 3; e Lewis, Paul, "Rights Groups Pressing U.N. and U.S.", in *The New York Times*, edição de 02/02/97. Essa última matéria refere-se à carta enviada no início de 1997 pelo Diretor Executivo da *Human Rights Watch* ao Secretário-Geral das Nações Unidas, com o apoio de outras organizações de direitos humanos, criticando as atividades do antigo Alto Comissário.

28 - Documento E/CN.4/1995/98, pgs. 11 e 14.

xador Ayala Lasso foram reconhecidos por algumas entidades, como o Instituto Jacob Blaustein para a Promoção dos Direitos Humanos, e sua proposta de criar o mencionado *Roster* veio ao encontro de prática recente das Nações Unidas, no sentido de utilizar pessoal proveniente das ONGs para integrar ou mesmo supervisionar missões de monitoramento de direitos humanos. Assim ocorreu no Haiti - com a participação de Ian Martin, ex-dirigente da Anistia Internacional - e em El Salvador - com a presença de Diego Garcia Sayan, da Comissão Andina de Juristas, e Reed Brody, da *International Human Rights Law Group*. Veio ao encontro, também, do interesse de número crescente de ONGs em desempenhar atividades no plano mais complexo da assistência humanitária, as quais serão examinadas a seguir.

Assistência humanitária

O relacionamento das organizações não-governamentais com os órgãos das Nações Unidas, envolvidos com a área de assistência humanitária, aumentou significativamente nos últimos anos. No entanto, como assinala Andrew Natsios, tal associação "is more a relationship of convenience arranged by the press of events and overbearing donor governments than a passionate romance".²⁹

As atividades das Nações Unidas nessa área vinham sendo coordenadas, desde 1991, pelo Departamento de Assuntos Humanitários, sob a direção do Subsecretário-Geral Yasushi Akashi - também responsável, a partir de 1992, pelo *Inter-Agency Standing Committee* (IASC). O Departamento procurou associar as ONGs em seu trabalho de avaliação de emergências e no lançamento dos chamados Apelos Consolidados de Doadores, voltados para necessidades específicas de certos países ou regiões. O IASC, por sua vez, foi composto por ONGs européias e norte-americanas, além de representantes de diversos organismos multilaterais. Suas atividades se limitaram, porém, a aumentar o fluxo de informações nessa área, cabendo ao ECOSOC, a partir de mandato conferido pela Assembleia Geral em 1993, a capacidade de supervisionar a administração e o orçamento dos grandes órgãos e

29 - Natsios, Andrew S., "NGOs and the UN system in complex humanitarian emergencies: conflict or cooperation?", in *Third World Quarterly*, 1995, pg. 413.

programas das Nações Unidas, que atuam no campo da assistência humanitária. Apesar dessa busca de maior coordenação, tais órgãos e programas continuaram a trabalhar de forma mais independente do que integrada e a refletir, na avaliação de Andrew Natsios, "donor and recipient country politics more than those of the central bureaucracy at the secretariat".³⁰

Em meados de 1997, o Secretário-Geral Kofi Annan apresentou à Assembléia Geral propostas de reforma, voltadas para a racionalização da estrutura e dos métodos de trabalho das Nações Unidas. No tocante à assistência humanitária, as propostas - endossadas pela Assembléia, com o objetivo de fortalecer a coordenação nessa área - levaram à criação do Escritório de Assuntos Humanitários (OCHA) e do cargo de Coordenador de Assistência de Emergência (ERC), para o qual foi designado o brasileiro Sérgio Vieira de Mello.

Quatro grandes órgãos e programas concentram as atividades de assistência humanitária, no âmbito das Nações Unidas: o Escritório da Alta Comissária das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e, em menor grau, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) - esses últimos examinados mais adiante. Cada um deles desenvolveu mecanismos formais e informais de cooperação com as ONGs e mantém com tais organizações sistemas próprios de consulta, inspirados pelas resoluções do ECOSOC. Assim é que, por exemplo, todas as ONGs com *status* consultivo junto ao Conselho ou à Organização para a Alimentação e a Agricultura (FAO) são tratadas automaticamente da mesma maneira pelo PMA, mas, caso queiram se envolver em atividades de distribuição de alimentos, devem concluir convênio com o Governo do país beneficiário e demonstrar estarem habilitadas a tal trabalho, em termos de pessoal e instalações.³¹

De todos aqueles órgãos, o ACNUR - cuja criação se deveu em parte ao interesse e à pressão das ONGs - é o que tem maior

30 - Ibid, pg. 415.

31 - United Nations Non-Governmental Liaison Service, *The NGLS Handbook of UN Agencies, Programmes and Funds Working for Economic and Social Development*, pg. 212.

tradição de trabalho com essas entidades, com base no mandato recebido pela resolução 428(V), de 14 de dezembro de 1950, da Assembléia Geral. Os critérios administrativos atuais para seleção das ONGs datam de 1992 e exigem que estejam elas legalmente registradas em seus respectivos países de origem, tenham capacidade de movimentar contas bancárias e sejam objeto de auditoria regular.

O ACNUR mantém relacionamento especial com a Cruz Vermelha - organização não-governamental *sui generis*, por ser a única à qual os Estados decidiram confiar, pelas quatro Convenções de Genebra de 1949 sobre proteção de vítimas de guerra e seus dois Protocolos Adicionais de 1977, "une véritable mission de service public international", como lembra Marcel Merle.³² A Cruz Vermelha é também a única organização, reconhecida como não-governamental pelos critérios do ECOSOC, que mantém a condição de observador junto à Assembléia Geral.³³ Além da Cruz Vermelha, o ACNUR coopera com 400 ONGs, entre associações internacionais de grande porte (como a *Interaction*, que reúne 160 organizações norte-americanas, e sua homóloga européia, o Conselho Internacional de Agências Voluntárias/ICVA, que inclui também organizações de países em desenvolvimento) e pequenas organizações comunitárias. Essas ONGs participam dos trabalhos do Comitê Executivo e dos subcomitês do ACNUR. Muitas delas têm auxiliado o ACNUR a melhorar sua capacidade de atuação, ao colocarem à sua disposição 200 voluntários, provenientes em sua maioria de organizações nórdicas, capazes de ser imediatamente utilizados em situações de emergência.

32 - Merle, Marcel, "Un imbroglio juridique: le 'statut' des OING, entre le droit international et les droits nationaux", in *Transnational Associations*, 1995, pg. 267.

33 - A Cruz Vermelha desdobra-se em dois organismos: a) o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, criado em 1863, que se faz representar em diferentes países por meio de Delegações próprias, em geral dirigidas por cidadãos suíços; e b) a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, criada em 1919 sob o nome de Liga das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, que é integrada por organizações nacionais reconhecidas e freqüentemente financiadas pelos respectivos Governos, como auxiliares das autoridades públicas no plano humanitário. O Comitê e a Federação mantêm a condição de observador junto à Assembléia Geral desde 1990 e 1994, respectivamente (resoluções 45/6, de 16 de outubro de 1990, e 49/2, de 19 de outubro de 1994). A Federação ainda tem *status* consultivo junto ao ECOSOC, como indicado no Capítulo III, mas o Comitê retirou-se do Conselho, após haver passado à condição de observador junto à AGNU.

Várias ONGs acreditam que os órgãos da ONU as vêem apenas como contratadas, pagas por serviços prestados junto a comunidades locais, e não como parceiras, como elas próprias desejariam. A interação com o ACNUR indica, todavia, que tal visão é excessivamente simplificadora, na medida em que o envolvimento das ONGs na área operacional as leva também a participar da concepção, além da implementação de programas de assistência a refugiados, nos quais consideráveis recursos são utilizados.³⁴ Em princípio, o ACNUR reserva às ONGs US\$ 350 milhões por ano (30% de seu orçamento), para a implementação de tais programas. No entanto, como esses programas dependem inteiramente de contribuições voluntárias, os acordos firmados especificam que as ONGs serão financiadas em função da disponibilidade de recursos. Em 1995, por exemplo, tais recursos alcançaram apenas US\$ 190 milhões.³⁵

As Nações Unidas não são, porém, as maiores fontes de financiamento para as ONGs que atuam na área humanitária. A base de tal financiamento provém de contribuintes privados dos países desenvolvidos e de Governos individuais, que preferem fornecer recursos diretos àquelas organizações para melhor controlar seu destino final e obter resultados que lhes possam ser mais claramente atribuídos. No período do imediato pós-Guerra, por exemplo, os EUA relutavam em utilizar a ONU para canalizar fundos para a recuperação da Europa Ocidental e outras regiões, com receio de que a URSS fosse capaz de desviá-los de seus objetivos. Tal receio levou o Governo norte-americano a deixar de financiar, em 1947, a Administração das Nações Unidas para Assistência e Reabilitação (UNRRA), da qual os EUA eram então os principais contribuintes.³⁶ Embora os recursos norte-americanos para as atividades de assistência humanitária tenham aumentado sensivelmente a partir do final da década de 80, os EUA continuam a ocupar, nesse particular, modesta 10a. posição entre os integrantes da Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Econômica (OCDE) - o que, ainda assim, é mais expressivo do que a participação

daquele país em iniciativas voltadas para o desenvolvimento, nas quais se encontra tão somente em 20o. lugar.³⁷

Diante do desinteresse dos EUA, as agências das Nações Unidas buscaram apoio no Canadá e nos países europeus, após a recuperação econômica desses últimos, que hoje estão entre os principais provedores de assistência humanitária. Paralelamente, ao propor certas iniciativas (como o Apelo das Nações Unidas em prol da Infância, o Ano Mundial do Refugiado ou a Campanha contra a Fome), a ONU contribuiu para o fortalecimento das próprias ONGs européias, oferecendo razões adicionais para a realização de campanhas, com vistas à arrecadação de recursos por parte dessas organizações. Tais campanhas sempre foram ampliadas por ocasião de grandes catástrofes, realçadas pela imprensa, como ocorreu no caso da fome na Etiópia em 1984 e 1985 - "a watershed event for most of the 10 major NGOs that work in relief", nas palavras de Andrew Natsios.³⁸ A OXFAM belga, por exemplo, estava em processo de crise no início dos anos 80, mas, em função do drama etíope, aumentou seus recursos em cerca de 80%.

Em anos recentes, as atividades das ONGs têm adquirido particular visibilidade com as Operações de Paz das Nações Unidas, nas quais aquelas organizações se vêm envolvendo cada vez mais, em função de seu relacionamento com os órgãos de assistência humanitária da ONU - ainda que tais iniciativas escapem à área de competência do ECOSOC. Duas dessas Operações (Somália e Ruanda) ilustram alguns aspectos importantes na atuação das ONGs, tanto no que se refere à defesa de causas, quanto ao trabalho de campo.

Desenvolvimento Social e à realização de suas reuniões a cada ano, e não mais a cada dois anos (resolução 1996/7, de 22 de julho de 1996, do ECOSOC), após a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, organizada em Copenhague, em 1995.

38 - *Ibid.*, pg. 407.

39 - A UNOSOM I foi estabelecida pela resolução 751, de 24 de abril de 1992, do Conselho de Segurança, e durou de abril daquele ano até março de 1993. Teve por objetivos supervisionar o cessar-fogo na capital da Somália e oferecer proteção ao pessoal e às instalações da ONU, bem como ao transporte de assistência humanitária e a seus centros de distribuição. Em 3 de dezembro de 1992, com a deterioração da situação no país, o Conselho autorizou, pela resolução 794, o uso dos meios necessários para garantir as atividades humanitárias na Somália, o que levou à criação da Força Tarefa Unificada (UNITAF), liderada pelos EUA. Em 26 de março de 1993, o Conselho de Segurança, pela resolução 814, estabeleceu a segunda Operação das Nações Unidas na Somália (UNOSOM II), significativamente maior (28.000 militares) e mais dispendiosa (orçamento superior a US\$ 1,6 bilhão) do que a UNOSOM I, para suceder a UNITAF. Seu mandato lhe permitia adotar medidas coercitivas

34 - Owarish, Frank, "The UNHCR-NGO Partnership", in *Evaluation Bulletin*, 1993, pg. 8.

35 - Documento JIU/REP/96/4, pg. 16.

36 - Smith, Brian S., *op. cit.*, pg. 47.

37 - Natsios, Andrew S., *op. cit.*, pg. 406. Ilustrativa dessa menor prioridade à área de desenvolvimento foi a oposição solitária dos EUA à ampliação da Comissão de

Antes do estabelecimento da Operação das Nações Unidas na Somália (UNOSOM),³⁹ várias ONGs já se encontravam naquele país, impulsionadas por campanhas bem sucedidas de arrecadação de recursos. Com capacidades díspares de atuação e, em muitos casos, sem experiência prévia na Somália, chegaram a desperdiçar até 80% dos alimentos que deveriam distribuir, segundo Peter Shiras, e não conseguiram evitar pilhagens.⁴⁰ Demonstraram dificuldade de coordenar-se com a Cruz Vermelha e mesmo com as próprias agências da ONU, presentes no país. Concentraram-se em áreas mais fáceis de operar ou com maior cobertura de imprensa, abandonando outras, onde se observavam problemas igualmente graves. O desejo de preservar autonomia a qualquer custo as levou, ademais, a negociar esquemas de proteção com os próprios somalis, que cobravam preços exorbitantes e utilizavam os recursos assim arrecadados para financiar seus esforços de guerra. Esses e outros fatores, no entendimento de Shiras, "eventually undermined a tightly-controlled relief effort and were, in part at least, responsible for the ultimate resort to military intervention".⁴¹

Na verdade, a atuação das ONGs contribuiu para o envio da Força Tarefa Unificada (UNITAF) não apenas em função de problemas de desempenho, mas também por seu próprio discurso em favor do chamado "direito de ingerência", visto como necessidade moral em situações de crise humanitária. Ao contrário das agências da ONU, as ONGs não costumam demonstrar grande preocupação com o respeito a aspectos inerentes à soberania dos Estados, ainda que sua capacidade de atuação dependa amplamente do consentimento das autoridades governamentais locais. Como lembra Andrew Natsios, "NGOs have violated state sovereignty over extended periods of time in at least four civil wars in Africa, Iraq and Bosnia".⁴²

para estabelecer ambiente seguro para as atividades humanitárias, evitar a retomada da violência, desarmar a população, prosseguir a desminagem e assistir a repatriação de refugiados. A UNOSOM II deveria, também, auxiliar a reconstrução econômica e a reconciliação política e social do país. Após vários incidentes violentos, contudo, o Conselho revisou o mandato da Operação em 4 de fevereiro de 1994, pela resolução 897, excluindo a utilização dos métodos coercitivos. No início de março de 1995, a UNOSOM II se retirou da Somália.

40 - Shiras, Peter, "Humanitarian Emergencies and the Role of NGOs", in *After Rwanda - The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance*, pg. 110.

41 - *Ibid.*, pg. 113.

42 - Natsios, Andrew S., *op. cit.*, pg. 414.

Bernard Kouchner, fundador da organização *Médecins sans Frontières* e Ministro da Saúde e Ação Humanitária durante o segundo mandato do Presidente François Mitterrand, defendeu aquela postura, antes da eclosão da crise somali, ao assinalar que "l'ingérence sera le ciment du pacte mondial avant que le droit ne le rejoigne, (...) sous le drapeau des organisations neutres et impartiales".⁴³ Tal ativismo, combinado com a cobertura jornalística de certos eventos, tem sido um dos elementos de pressão no processo de tomada de decisão de intervenções militares, multilateralmente legitimadas em caráter excepcional, as quais, por sua vez, concedem maior visibilidade às situações em que as ONGs trabalham e facilitam, por conseguinte, seu processo de arrecadação de recursos. É interessante notar, a propósito, que, logo após a resolução 794 do Conselho de Segurança, que levou à criação da UNITAF, a própria Cruz Vermelha divulgou comunicado de imprensa, no qual deixou de lado o princípio da imparcialidade em relação às partes em litígio - que deve nortear suas ações - e apoiou, discretamente, a intervenção norte-americana, ao afirmar a necessidade de melhorar as condições de segurança na Somália.

Para David Rieff, a tendência das organizações de auxílio humanitário no sentido de fazer campanhas em prol de intervenções militares constitui "um dos pontos mais preocupantes da cena política internacional (...) a não ser que alguém queira reproduzir o modelo colonialista do século XIX, que - convém lembrar - muitos justificavam em termos de preceitos humanitários."⁴⁴ Ademais, tal tendência tem criado dificuldades adicionais para quaisquer iniciativas novas de proteção aos direitos humanos, vistas por Estados mais vulneráveis como possíveis brechas para intrusões forçadas em sua soberania.⁴⁵

Em Ruanda, onde cerca de 80 ONGs mantinham contato com o ACNUR, problemas de desempenho muito semelhantes aos observados na Somália também ocorreram, com a prestação de serviços precários por parte de tais organizações. A distribuição de medica-

43 - Kouchner, Bernard, *Le malheur des autres*, pgs. 290 e 291.

44 - Rieff, David, "A proliferação desenfreada do humanitarismo", in *Foreign Affairs - Edição brasileira*, 1997, pg. 30.

45 - Lindgren Alves, José Augusto, "Soberania e Direitos Humanos", in *Jornal do Brasil*, edição de 22/09/93.

mentos e alimentos processou-se de forma desigual, não alcançando, por exemplo, os grupos necessitados no sudoeste do país - enquanto Goma constituía exemplo de "over-aid", nos termos de Roméo Dallaire.⁴⁶ As ONGs não se interessaram em seguir procedimentos recomendados pela Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (UNAMIR),⁴⁷ ainda que dela acabassem muitas vezes dependendo em matéria de transportes, instalações médicas, suprimento de água e outros fatores. Não se preocuparam, tampouco, em respeitar procedimentos básicos em relação ao Governo local, como a solicitação de autorização para operar estações de rádio em determinadas frequências. Tal fato causou confusão ainda maior nos sistemas de comunicação e provocou reclamações das autoridades ruandesas.⁴⁸ No final de 1995, muitas ONGs foram expulsas daquele país, o que, porém, derivou tanto, ou mais, de considerações políticas (as organizações expulsas eram de origem francesa e, portanto, consideradas hostis pela nova administração de Kigali), quanto de deficiências de atuação.

O ex-Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali resumiu alguns dos problemas associados à presença das ONGs no difícil contexto das Operações de Paz, ao assinalar o seguinte: "Perhaps in their desire to resolve problems urgently, they do not appreciate how much time is needed to settle any conflict. Perhaps their involvement in

46 - Dallaire, Roméo A., "The Changing Role of UN Peacekeeping Forces: The Relationship between UN Peacekeepers and NGOs in Rwanda", in *After Rwanda - The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance*, pg. 213.

47 - A UNAMIR foi estabelecida pela resolução 872, adotada em 5 de outubro de 1993 pelo Conselho de Segurança, por período inicial de 6 meses, com o objetivo de colaborar para a aplicação do acordo de paz de Arusha entre o Governo de Ruanda e a Frente Patriótica Ruandesa. Tinha, por mandato, contribuir para a segurança da capital, supervisionar o cessar-fogo e prestar assistência para a remoção de minas e a coordenação das atividades humanitárias. Seu mandato foi modificado com a retomada das hostilidades, em abril de 1994, para intermediar as partes em conflito e proteger os civis que buscavam refúgio. Com a deterioração da situação, o mandato foi ampliado, permitindo à Missão estabelecer e manter zonas humanitárias seguras e prestar serviços para operações de socorro. Após a assunção do novo Governo, as tarefas da UNAMIR foram novamente reajustadas, para procurar garantir a estabilidade e segurança das regiões noroeste e sudeste do país, favorecer o regresso de refugiados e pessoas deslocadas, proteger o Tribunal Internacional para Ruanda e prestar assistência para a capacitação de nova força policial. O mandato da UNAMIR foi concluído em março de 1996, e a retirada da Missão terminou no mês seguinte.

48 - Intervenção do ex-Representante do Secretário-Geral das Nações Unidas para Ruanda, Shahryar Khan, durante a 49a. Conferência Anual ONGs/Departamento de Informação Pública, realizada em setembro de 1996.

activities sometimes prevents them from grasping all particular aspects of a conflict. Perhaps on occasion they are too quick to point the finger, whereas the overriding aim is to reconcile the belligerents".⁴⁹ Para Boutros-Ghali, as ONGs necessitam compreender melhor a complexidade política de tais iniciativas, de forma a que suas atividades e as das missões das Nações Unidas possam ser complementares ou, pelo menos, compatíveis.

Essa complexa interação pode ser ilustrada também por uma importante atividade paralela e, em certos casos, complementar às Operações de Paz: o monitoramento de processos eleitorais. Tal atividade constitui fonte de dificuldades com as ONGs, em função de diferenças de perspectivas, experiências e objetivos. Ainda que alguns integrantes de ONGs tenham sido cooptados para missões das Nações Unidas e tais organizações sejam parte da chamada Rede de Informação sobre Assistência Eleitoral, coordenada pela ONU, a estreita cooperação nesses casos tem tradicionalmente constituído exceção.

A visibilidade atual das ONGs lhes exige profissionalismo, especialização e capacidade de coordenação - qualidades que não estão, em geral, entre suas características normais. Os problemas suscitados pela atuação das ONGs, no campo humanitário, mostram que tais organizações não representam a panacéia que muitos de seus defensores pretendem. No entanto, como ressalta David Rieff, "é, no mínimo, igualmente possível que não surja nada de positivo que substitua o sistema humanitarista, por mais falho e, em alguns casos, destrutivo que seja".⁵⁰ Roméo Dallaire reconhece, por exemplo, que os contatos com muitas das ONGs, presentes em Ruanda, abriram canais de comunicação da UNAMIR com grupos locais, auxiliaram-na a compreender os deslocamentos populacionais e a conhecer as áreas de conflito potencial, e forneceram informações sobre problemas de violações de direitos humanos.⁵¹

A área de assistência humanitária oferece um retrato das virtudes e problemas da cooperação com as ONGs. Revela que essas organizações têm estratégias e objetivos ora convergentes, ora

49 - Boutros-Ghali, Boutros, "Foreword", in *NGOs, the UN, and Global Governance*, pg. 9.

50 - Rieff, David, *op. cit.*, pg. 30.

51 - Dallaire, Roméo A., *op. cit.*, pg. 214.

conflitivos, em relação à atuação das Nações Unidas. Podem visar a elevados propósitos caritativos ou simplesmente servir-se das situações de crise para aumentar suas fontes de renda. Embora dificilmente admitam, estão sujeitas a falhas significativas de desempenho - o que indicaria, como acredita David Rieff, terem as ONGs ido além de seus limites e necessitarem adotar metas mais modestas.⁵²

Nos últimos anos, muitas ONGs, tradicionalmente voltadas para a assistência humanitária, procuraram incluir, em seus programas de ação, aspectos de desenvolvimento, relacionados em particular com a agricultura, micro-empresa, saúde básica, reflorestamento e construção de estradas - até mesmo porque a área de desenvolvimento econômico e social é considerada, pela comunidade não-governamental, como a de maior importância e prestígio. No entanto, para efeitos de obtenção de recursos, tal área nunca despertou, entre muitos doadores públicos e privados de países desenvolvidos, o mesmo interesse que as atividades humanitárias, em parte por causa de sua menor visibilidade e impacto imediato. A atuação das ONGs na área de desenvolvimento econômico e social será objeto de análise a seguir.

Desenvolvimento econômico e social

Nos últimos anos, em particular após o fim da Guerra Fria, as agências bilaterais e multilaterais de desenvolvimento vêm procurando promover uma nova agenda, em torno de fatores como a capacitação de recursos humanos, participação popular, fortalecimento institucional e diminuição da pobreza. Embora as prioridades variem de agência para agência, dois elementos comuns são observados: o primeiro, de natureza econômica, ressalta a importância do setor privado, como o instrumento mais eficiente para a promoção do desenvolvimento econômico e social; o segundo, de caráter político, visa a reforçar o sistema democrático, por intermédio do conceito de *good governance* e do fortalecimento da sociedade civil. Ambos os elementos explicam a expansão do relacionamento daquelas agências com as ONGs.

Três órgãos do sistema das Nações Unidas sobressaem por suas atividades na área de desenvolvimento econômico e social,

52 - Rieff, David, *op. cit.*, pg.30.

bem como por seu relacionamento com as ONGs: o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e, em particular, o Banco Mundial.

O PNUD foi criado em 1965, em contexto marcado pelas críticas ao modelo de desenvolvimento vigente, emanadas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e pelas expectativas criadas com a realização da primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Apenas dez anos após sua criação, o PNUD interessou-se em iniciar processo de relacionamento mais regular com as ONGs. Em 1984, a cooperação com tais organizações foi institucionalizada e, dois anos mais tarde, o Conselho Executivo aprovou o envolvimento de ONGs nos programas do PNUD - o que as levou, em alguns casos, a participar de negociações com Governos - e na implementação de projetos específicos em áreas como erradicação da pobreza, desenvolvimento comunitário e manejo ambiental. As ONGs, selecionadas com base em sua capacidade operacional ou participação na defesa de causas, foram subcontratadas em atividades executadas pelo Escritório das Nações Unidas para Serviços de Projetos (UNOPS) ou receberam doações diretas do PNUD.

A colaboração do PNUD com as ONGs teve início de forma tradicional, por intermédio do envolvimento daquelas organizações apenas na concretização de iniciativas concebidas pelo Programa. Progressivamente, porém, o PNUD voltou-se para os chamados Projetos de Ação Direta, no entendimento de que as ONGs representariam agentes reais de desenvolvimento e que a melhor forma de apoiá-las seria, nas palavras de Sarah Timpson, "les soutenir dans leurs propres activités, leur fournir les informations et les ressources nécessaires à leur renforcement selon leurs propres critères".⁵³ Foram, assim, criados os Fundos de Assistência às Iniciativas de Base (financiamento de projetos de pequena escala, a cargo de organizações comunitárias) e o programa "Parceiros no Desenvolvimento" (apoio direto voltado para o fortalecimento das ONGs em 60 países), entre outros.

53 - Timpson, Sarah, "L'évolution des rapports entre les Nations Unies et les ONG", in *Réseau de Coopération Internationale pour la Démocratie*, 1993, pg. 128.

O UNICEF, de sua parte, concede automaticamente *status* consultivo às ONGs que estejam na mesma situação junto ao ECOSOC e demonstrem interesse em cooperar com o Fundo. Tais organizações (atualmente 187, das quais 123 integram o Comitê de ONGs daquele órgão) podem participar das reuniões do Conselho Executivo e das sessões do Comitê de Programas. A grande maioria das organizações que trabalham com o UNICEF tem, porém, caráter local e não se relaciona diretamente com o ECOSOC, sendo selecionada por critérios próprios do Fundo. O UNICEF vê as ONGs como "important channel for influencing public opinion" e considera os projetos com elas desenvolvidos "demonstrations of what might later be undertaken on a broader scale", segundo Marianne Huggard.⁵⁴ Da mesma forma que outras agências, o UNICEF se limita a participar de programas de solicitação e responsabilidade dos Governos, mas utiliza frequentemente as ONGs para implementá-los e delas recebe informações, recomendações e, mesmo, recursos.

O relacionamento das ONGs com o Banco Mundial se desenvolveu basicamente a partir dos anos 80, com o estabelecimento de diretrizes específicas em 1981 (Nota de Política Operacional 10.05), as quais refletiram o interesse do Banco em aproveitar, em operações de financiamento, a experiência de campo daquelas organizações. A partir de 1992, a participação das ONGs em atividades do Banco Mundial expandiu-se consideravelmente e, hoje, cerca de 50% dos projetos dessa instituição envolvem organizações não-governamentais.⁵⁵ Tal expansão vem decorrendo, em grande parte, da percepção de que as ONGs seriam capazes de "filling gaps left by state and market failures", como avalia Ibrahim Shihata.⁵⁶

Analogamente a outras agências do sistema das Nações Unidas, o Banco só realiza empréstimos com garantia governamental. Assim, o envolvimento das ONGs, independentemente dos resultados

54 - Huggard, Marianne, *Non-Governmental Organizations and the United Nations System: An Examination of Formal and Non-Formal Consultative Relationships*, pg. 18.

55 - World Bank, *Advancing Sustainable Development - The World Bank and Agenda 21*, pg. 61.

56 - Shihata, Ibrahim F.I., "The World Bank and Non-Governmental Organizations", in *Cornell International Law Journal*, 1992, pg. 625.

que possa trazer, se subordina ao tratamento concedido por cada Governo àquelas organizações e apenas se concretiza com seu conhecimento. No entanto, tal envolvimento leva, muitas vezes, os Governos a modificar estratégias de negociação e a incorporar, em iniciativas específicas, elementos que não estavam originalmente previstos. Exemplos nesse sentido têm ocorrido em projetos que envolvem o reassentamento de populações locais, nos quais por vezes o Banco insiste na participação de ONGs, com o objetivo de supervisionar a tarefa.

O envolvimento das ONGs ocorre basicamente no nível de implementação dos projetos do Banco Mundial, embora as diretrizes de 1981 tenham aberto a possibilidade de sua participação em todos os estágios de tais iniciativas: da identificação à avaliação de desempenho. Tradicionalmente, cerca de metade dos projetos que envolvem ONGs é realizada na África, em sua maioria nas áreas de agricultura e desenvolvimento rural. Tais projetos contam com a participação de grandes organizações internacionais e, sobretudo a partir do final dos anos 80, também de organizações nacionais e comunitárias. Em 1982, o Banco criou Comitê de contato com as ONGs, cujo mandato se expandiu em anos recentes, para incluir discussão de certas questões relacionadas com a política de desenvolvimento daquela instituição. Nas palavras de Seamus Cleary, "to a large extent, the story of World Bank-NGO interaction and confrontation is the story of this Committee".⁵⁷

O Comitê foi concebido como foro de cooperação entre número reduzido de ONGs e o Banco, com vistas à área operacional. Ainda nos anos 80, organizações que não participavam do mecanismo começaram, todavia, a questionar sua legitimidade, acusando os integrantes do Comitê de "lack of accountability to the wider NGO community" e de estarem servindo ao Banco "as a fig-leaf of respectability".⁵⁸ Tais críticas levaram à criação do Grupo de Trabalho das ONGs sobre o Banco Mundial, em meados dos anos 80, o qual é apoiado por essa instituição, mas não conta com sua participação formal. O Grupo de Trabalho é integrado por 25 organizações, em caráter rotativo, escolhidas pelas próprias ONGs, com base no princípio da dis-

57 - Cleary, Seamus, "The World Bank and NGOs", in *'The Conscience of the World' - The Influence of Non-Governmental Organizations in the UN System*, pg. 70.

58 - *Ibid.*, pgs. 71 e 72.

tribuição geográfica equitativa. Propõe-se a desempenhar três funções: a) *pipeline* (transmissão de informações sobre o Banco Mundial); b) *advocate* (atuação em nome de ONGs nacionais e internacionais); e c) *guarantor* (divulgação da experiência de organizações comunitárias junto ao Banco).

As críticas das ONGs coincidiram com pressões oriundas de segmentos dos Governos e Parlamentos de países desenvolvidos, sobre o alto índice de fracasso de projetos apoiados pelo Banco (38% das iniciativas, segundo auditorias contratadas pelo próprio Banco Mundial nos anos 80).⁵⁹ Nesse contexto, o Comitê de contato com as ONGs adotou, em 1987, as chamadas "Conclusões Consensuais de Santo Domingo", pelas quais aquele órgão reconheceu a necessidade de utilizar mais a experiência de ONGs de países em desenvolvimento; concordou em envolver ONGs nas fases de planejamento e monitoramento de projetos, além da implementação, bem como em servir de mecanismo de diálogo com tais organizações sobre as políticas do Banco; e admitiu a possibilidade de intercâmbio de informações sobre assuntos como dívida e ajustes estruturais, com o objetivo de aumentar a transparência das atividades da instituição.

O documento de Santo Domingo não atenuou as críticas das ONGs ao Banco Mundial, por não haver alterado, no entendimento dessas organizações, "sua estrutura anti-democrática e avessa à participação popular", nem tampouco o eixo central de suas políticas macroeconômicas, vistas como instrumento de "recolonização dos países em desenvolvimento".⁶⁰ As ONGs nunca mostraram, contudo, posição uniforme sobre os melhores caminhos para eventualmente reformar o Banco Mundial. Enquanto algumas vêm julgando oportuno manter o diálogo, outras desejariam alterar completamente os objetivos daquela instituição e certas ONGs chegam a defender o seu fechamento. Tal disparidade ficou evidenciada por ocasião da campanha *50 Years is Enough*, que congregou cerca de 145 ONGs norte-americanas e 165 de outras partes do mundo. Para o Banco, por sua vez, as ONGs competiriam entre si e com agências públicas por recursos, difi-

59 - Soares, Maria Clara Couto, "As ONGs e o Banco Mundial", in *Democracia - A Revista do IBASE*, 1995, pg. 28.

60 - *Ibid*, pg 29; e Cleary, Seamus, *op. cit.*, pg. 75.

cultando iniciativas de cooperação; revelariam deficiências de análise; e combinariam, em certos casos, atividades de desenvolvimento com objetivos políticos e religiosos.⁶¹

Apesar dessas desconfiças e críticas mútuas, o Banco incorporou progressivamente certos elementos de preocupação das ONGs, mediante a definição de novos procedimentos relativos ao meio ambiente, populações indígenas, reassentamentos, acesso a informações e financiamentos voltado para programas de diminuição da pobreza. A Diretriz Operacional 14.70, de 1989, encorajou os funcionários do Banco a responder a solicitações de informação por parte de ONGs, embora tenha subordinado tal prática a procedimentos específicos sobre manejo de informações. A Diretriz Operacional 4.20, de 1990, estabeleceu, como objetivo, que as populações indígenas deveriam beneficiar-se de projetos de desenvolvimento, compatíveis com sua cultura e situação sócio-econômica, e que a estratégia para tratar de assuntos relacionados com essas populações se basearia "on the informed participation of the indigenous people themselves". Tal Diretriz previu o envolvimento das ONGs em diferentes fases dos mencionados projetos. Na área do meio ambiente, a Diretriz Operacional 4.01, de 1991, reconheceu papel àquelas organizações no planejamento e implementação de projetos, em particular no tocante à avaliação de impacto ambiental. No mesmo ano, o Banco decidiu examinar com elas nova política de empréstimos na área florestal, antes de sua adoção pelos Diretores Executivos da instituição, e, em 1992, fez o mesmo em relação a recursos energéticos.

Para o Secretário-Geral das Nações Unidas, a importância da participação das ONGs na área de desenvolvimento econômico e social refletiria, em primeiro lugar, a influência de tais organizações no debate sobre essa matéria, "in particular through the adoption of policies and strategies that emphasize the need to place people at the centre of development processes, the importance of participatory approaches, and the priorities that need to be given to poverty alleviation, social equity, environmental protection and regeneration, and cultural

61 - Nerfin, Marc, "The Relationship NGOS-UN Agencies-Governments: Challenges, Possibilities and Prospects", in *Development, International Cooperation and the NGOs - 1st International Meeting of NGOs and the United Nations System Agencies*, pg. 86.

62 - Documento E/AC.70/1994/5, pg. 5.

identity".⁶² Em termos operacionais, o maior envolvimento das ONGs no campo do desenvolvimento traduziria sua capacidade de trabalhar no plano comunitário e intervir rapidamente em situações de crise, bem como sua experiência e conhecimento técnico. Como procura resumir Anne Gordon Drabek, "NGOs are not just working to 'meet the needs of the poor' but to assist them in articulating those needs".⁶³

O papel proeminente das ONGs é atestado pela expansão dos recursos canalizados por seu intermédio para a área de desenvolvimento. Em 1975, os países-membros da OCDE transferiam, em média, 0,7% da ajuda total bilateral por meio de ONGs. Tal cifra aumentou para 3,6%, em 1985, e 5%, em 1994, alcançando cerca de US\$ 2,3 bilhões em termos absolutos - o que permite a Jessica Mathews afirmar que "today NGOs deliver more official development assistance than the entire U.N. system (excluding the World Bank and the International Monetary Fund)".⁶⁴ No caso de alguns países, como a Suécia, aquele percentual é muito maior, chegando a alcançar 30%. Como consequência, o nível de dependência dos recursos públicos, por parte das ONGs, tem também aumentado nessa área. No Reino Unido, por exemplo, os fundos públicos representam de 18% a 52% dos recursos totais de que dispõem as cinco maiores organizações atuantes no campo do desenvolvimento, sendo aquele percentual ainda mais elevado nos países nórdicos, Holanda e Canadá. Parte desses recursos é repassada para organizações homólogas dos países em desenvolvimento, as quais, em muitos casos, também se beneficiam de financiamentos diretos provenientes de agências oficiais, tanto no plano bilateral, quanto multilateral.⁶⁵

Ná área de desenvolvimento, um campo tem merecido atenção especial por parte das ONGs, sobretudo nas duas últimas décadas: o meio ambiente, que será objeto de análise a seguir.

63 - Drabek, Anne Gordon, "Development Alternatives: The Challenge for NGOs - An Overview of the Issues", in *World Development*, 1987, pg. x.

64 - Mathews, Jessica T., "Power Shift", in *Foreign Affairs*, 1997, pg. 53.

65 - Edwards, Michael & Hulme, David, "Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations", in *World Development*, 1996, pg. 962.

Meio ambiente

Antes da Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, as questões ambientais vinham recebendo tratamento limitado dentro das Nações Unidas.

A conservação de recursos naturais foi incluída no mandato da Organização para a Alimentação e a Agricultura (FAO). No entanto, a ênfase dessa instituição na produção e extração de tais recursos reduziu o foco ambiental de suas atividades.

A Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), por sua vez, sempre manteve relações com entidades interessadas em assuntos do meio ambiente, em particular as seguintes: a) *International Council of Scientific Unions* (ICSU), criado no início da década de 30; e b) *International Union for the Conservation of Nature* (IUCN, hoje conhecida como *World Conservation Union*) - organismo híbrido, composto por agências governamentais e ONGs, do qual emanou, em 1961, o *World Wildlife Fund* (WWF, renomeado posteriormente *World Wide Fund for Nature*). Aquelas entidades exerceram influência para a realização de eventos como a Conferência Científica sobre Conservação e Utilização de Recursos (1949), o Ano Geofísico Internacional (1957) - durante o qual o ICSU criou o embrião do Comitê Científico sobre Pesquisa Antártica (SCAR)⁶⁶ - e a Conferência Intergovernamental de Especialistas sobre uma Base Científica para o Uso Racional e a Conservação dos Recursos da Biosfera (mais conhecida como Conferência de Paris sobre a Biosfera, realizada em 1968). O ponto de inflexão no exame das questões ambientais pelo sistema das Nações Unidas foi, todavia, a Conferência de Estocolmo.

Organizações não-governamentais compareceram, como observadoras, às quatro reuniões realizadas pelo Comitê Preparatório

66 - O Comitê Científico sobre Pesquisa Antártica mantém relacionamento especial com os Estados-partes do Tratado da Antártica, desde a entrada em vigor desse instrumento em 1961. O Comitê contribui para a definição da agenda de pesquisa científica naquela área e constitui órgão não-oficial de assessoramento técnico para as reuniões consultivas dos Estados-partes do Tratado.

da Conferência de Estocolmo, entre 1970 e 1972. O chamado Comitê Científico sobre Problemas do Meio Ambiente (SCOPE, formado pelo ICSU após a Conferência da Biosfera) foi convidado pelo Secretário-Geral da Conferência de Estocolmo, Maurice Strong, a preparar relatório, com recomendações para o estabelecimento de sistema global e coerente de monitoramento ambiental. Strong estimulou, também, a formação de grupo de mais de 70 intelectuais e cientistas de 58 países, incumbido de apresentar "a conceptual framework" para os participantes da Conferência, o qual auxiliasse, sem prejudicar, o processo de tomada de decisões pelos representantes governamentais.⁶⁷

Tal limitação - que visava a evitar a apresentação, pela comunidade científica, de propostas de ação ou acordos específicos - não impediu, porém, que a Conferência viesse a marcar processo de transição "from a movement dominated by relatively depoliticised conservation groups to one heavily influenced by the 'new environmentalism' of the 1960s", como assinala Ken Conca.⁶⁸ Esse processo não ocorreu, porém, sem disputa entre as organizações híbridas que até então exerciam liderança nessa área, como o ICSU, e novas entidades mais radicais, como a *Friends of the Earth* (FOE) e o então recém formado *Greenpeace*.

A Conferência permitiu às ONGs opinar, ainda que de forma limitada, sobre a necessidade de reavaliação do relacionamento entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, oferecendo-lhes oportunidade para defender a existência de correlação entre desenvolvimento e meio ambiente e indicar que os problemas ambientais decorriam tanto da pobreza, quanto da industrialização. Dois anos mais tarde, por ocasião da Conferência Mundial de Alimentação, essa proposta de reavaliação do relacionamento Norte-Sul estaria no centro das atenções de ONGs britânicas e canadenses, que diagnosticavam a crise alimentar como problema político estrutural, enquanto seus respectivos

67 - Morphet, Sally, "NGOs and the Environment", in *'The Conscience of the World' - The Influence of Non-Governmental Organizations in the UN System*, pg. 123.

68 - Conca, Ken, "Greening the United Nations: environmental organisations and the UN system", in *Third World Quarterly*, 1995, pg. 443.

69 - Rooy, Alison van, "The Frontiers of Influence: NGO Lobbying at the 1974 World Food Conference, The 1992 Earth Summit and Beyond", in *World Development*, 1997, pg. 95.

Governos a interpretavam como questão basicamente técnica, exacerbada por dificuldades climáticas.⁶⁹

A Conferência de Estocolmo contou com a presença de 255 ONGs nacionais e internacionais, das quais apenas pequena minoria proveniente de países em desenvolvimento. A Conferência permitiu o credenciamento de organizações sem *status* consultivo junto ao ECOSOC e estabeleceu, nesse sentido, precedente para a Conferência do Rio de Janeiro, da qual o mesmo Maurice Strong viria a ser o Secretário-Geral. Além disso, envolveu, em atividades não-oficiais ligadas ao evento, muitas outras ONGs, voltadas para questões não necessariamente ambientais. Apesar dessa participação sem precedente - ou talvez por causa dela - os documentos então aprovados (Declaração de Princípios e Plano de Ação, contendo 109 recomendações) não buscaram incluir as ONGs em sua implementação. A Conferência levou, todavia, à criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), com o qual se previu o relacionamento daquelas organizações.

A resolução 2997 (XVII) da Assembléia Geral, que estabeleceu o PNUMA em 15 de dezembro de 1972, convidou as ONGs com interesse na área ambiental a apoiar as Nações Unidas, "with a view to achieving the largest possible degree of co-operation and co-ordination" (seção IV, parágrafo 5). As Regras de Procedimento do PNUMA estabeleceram, por sua vez, que as ONGs internacionais poderiam designar representantes para observar as reuniões públicas do Conselho Executivo e seus órgãos subsidiários. A colaboração do PNUMA com as ONGs teve duplo objetivo: a) apoiar o estabelecimento de redes regionais e internacionais de organizações não-governamentais; e b) estimular a contribuição daquelas organizações no planejamento e implementação de diferentes programas e projetos, como foi o caso de iniciativas para controle da desertificação em países da África, a partir do final dos anos 80.

Em Estocolmo, as ONGs haviam procurado obter informações, oferecer assistência e transmitir pontos de vista, sem todavia demonstrar a persistência e influência que, 20 anos mais tarde, lhes permitiria alcançar melhores resultados na Conferência do Rio de Janeiro. Após Estocolmo, tais organizações ampliaram contatos entre si e

com as Nações Unidas, bem como buscaram exercer pressão diretamente sobre os Governos, no plano interno. Realizaram reuniões de coordenação em diferentes cidades; formaram o chamado *Environment Liaison Centre* (ELC) - ONG com *status* consultivo junto ao ECOSOC, integrada por mais de 6.000 organizações - como canal de comunicação com o PNUMA e, depois, com o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos/Habitat; e se multiplicaram (em 1982, segundo dados do ELC, havia 2.230 organizações ambientais em países em desenvolvimento e 13.000 nos países desenvolvidos, das quais 60% e 30%, respectivamente, criadas após a Conferência de Estocolmo). Voltaram-se, também, para assuntos que, até então, lhes haviam despertado interesse menor, como a conservação do ecossistema antártico.

Insatisfeitas com o papel desempenhado pelo SCAR - "unquestioningly supportive of the Antarctic political establishment", nas palavras de Lee Kimball⁷⁰ - organizações norte-americanas e australianas fundaram a *Antarctic and Southern Ocean Coalition* (ASOC), com membros em mais de 30 países. A ASOC teve por objetivos obter moratória na exploração dos recursos minerais da Antártica e transformá-la em parque mundial. No primeiro caso, os Estados-partes do Tratado da Antártica decidiram, em 1991, que a moratória seria limitada a 50 anos, a partir da entrada em vigor do Protocolo sobre Proteção Ambiental - o que, de resto, ainda não ocorreu. A proposta do parque mundial apresentou curiosa evolução, chegando a ser abandonada por muitas ONGs durante os anos 80, as quais a consideravam irrealista e capaz de comprometer sua capacidade de influenciar a política governamental em relação àquela região. Por iniciativa particularmente da França, a proposta foi, porém, retomada nas negociações do mencionado Protocolo e deu lugar à designação da Antártica como reserva natural, voltada para a paz e a ciência.

Ao longo dos anos 80, as dificuldades do PNUMA de centralizar o tratamento de questões ambientais levaram as ONGs a, progressivamente, concentrar esforços em outras agências do sistema das Nações Unidas, cujos mandatos envolviam também o tratamento daquelas questões, como a FAO e o Banco Mundial. No âmbito da FAO,

70 - Kimball, Lee, "The Role of Non-Governmental Organizations in Antarctic Affairs", in *The Antarctic Legal Regime*, pg. 40.

a criação do Plano de Ação sobre Floresta Tropical deveu-se, em parte, à atuação de organizações ambientais. Essas organizações passaram, todavia, a criticar a iniciativa a partir do momento em que a julgaram pouco permeável ao acesso das ONGs em sua implementação e revisão, limitada no tocante ao combate ao desflorestamento e voltada basicamente para a promoção de política florestal de caráter comercial.

No tocante ao Banco Mundial, coalizão de ONGs promoveu campanha em vários níveis, a partir de meados dos anos 80, com o objetivo de modificar as práticas de empréstimo daquela instituição para projetos de infraestrutura e incluir melhor avaliação do impacto ambiental de tais iniciativas. Na avaliação de Ken Conca, tal campanha "has been instructive for what has not changed",⁷¹ mas trouxe também certas iniciativas de interesse para as ONGs, como a chamada *Global Environment Facility* (GEF), além das medidas mencionadas no segmento sobre desenvolvimento econômico e social (Diretriz Operacional 4.01 e revisão da política de empréstimos na área florestal).

Algumas ONGs procuraram envolver-se com a implementação da GEF, mas, como reconhece David Reed, "an objective impartial assessment of the impact of NGOs on GEF is almost impossible" - até mesmo pela exclusão daquelas organizações do Comitê de Implementação e do Painel de Assessoramento Científico e Técnico (STAP).⁷² As ONGs conseguiram, todavia, pressionar o Congresso norte-americano a adotar vários critérios a serem obedecidos pela GEF (circulação de informações sobre projetos e investimentos, conhecimento das populações potencialmente afetadas, participação de ONGs locais), para que os EUA contribuíssem para o *core fund* da iniciativa.

Os anos 80 assistiram, também, à criação da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida pela ex-Primeira-Ministra da Noruega Gro Brundtland. O controvertido relatório da Comissão (*Our Common Future*) constituiu estímulo adicional para a atuação das ONGs na área ambiental não apenas ao ressaltar o

71 - Conca, *op. cit.*, pg. 447.

72 - Reed, David, "The Global Environment Facility and Non-Governmental Organizations", in *The American University Journal of International Law and Policy*, 1993, pgs. 201 a 207.

fracasso governamental em promover o desenvolvimento sustentável, mas também ao reconhecer papel indispensável para aquelas organizações "in maintaining the high degree of public and political interest required as a basis for action".⁷³ O relatório estimulava a criação de redes de ONGs; considerava tais organizações alternativas eficazes aos órgãos públicos; e recomendava fossem elas objeto de maior apoio financeiro.

Nesse período, algumas ONGs (*Greenpeace*, WWF, FOE), sob o impulso de pesquisas científicas que haviam progressivamente incluído novos itens na agenda ambiental (alterações climáticas, chuva ácida, destruição da camada de ozônio, biodiversidade), já alcançavam grande proeminência e estavam capacitadas a desenvolver iniciativas sofisticadas e dispendiosas, no plano internacional. Em tais iniciativas, não deixavam, contudo, de cometer erros de avaliação ou defender políticas equivocadas, como ilustrado por campanha mundial do *Greenpeace*, em favor da proibição generalizada do escoamento de esgotos no mar. Ao promover tal campanha, aquela organização baseou-se apenas na situação no Mar do Norte, sem procurar averiguar a necessidade de aplicar tal medida a países que não se caracterizavam por significativa contaminação industrial de seus esgotos e enfrentariam custos irrealistas para instalar estações de tratamento de dejetos.⁷⁴

As organizações ambientais expandiram-se ainda mais com a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), cujo processo preparatório foi iniciado em 1989, pela Assembléia Geral, e viria a ter consequências significativas sobre o sistema de relacionamento das ONGs com as Nações Unidas. A primeira resolução da Assembléia Geral sobre a matéria (44/228, de 22 de dezembro de 1989) previa a presença, nos preparativos da Conferência, apenas de organizações com *status* consultivo junto ao ECOSOC. No entanto, a sessão inicial do Comitê Preparatório aprovou, pela decisão I/1, diretrizes mais abrangentes, com base na prática seguida em Estocolmo, as quais foram endossadas pela Assembléia Geral em 1990 (resolução 45/211, de 21 de dezembro de 1990). Tais diretrizes ressaltaram a necessidade de assegurar participação equitativa de ONGs dos países desenvolvidos e

73 - World Commission on Environment and Development, *Our Common Future*, pg. 326.

74 - Morphet, Sally, *op. cit.*, pg. 132.

em desenvolvimento - objetivo progressivamente alcançado, após período inicial em que estavam presentes apenas organizações ambientalistas e grupos lobistas industriais, provenientes dos EUA, Canadá e Europa Ocidental. Ressaltaram, ainda, a importância de que o evento contasse com organizações voltadas tanto para o meio ambiente, quanto para o desenvolvimento.

Em sua segunda sessão, o Comitê recomendou que todas as organizações credenciadas até o final de seus trabalhos deveriam ser convidadas a participar, como observadoras, da Conferência. A propósito, é interessante notar que, entre as duas primeiras sessões do Comitê, observou-se intenso debate a respeito do processo de credenciamento das ONGs, o qual algumas Delegações (Índia, Tunísia) desejavam mais rígido e subordinado aos Governos representados naquele órgão, enquanto outras, como a dos EUA, preferiam fazê-lo depender, em grande parte, do Secretariado. De sua parte, o Grupo do Rio decidiu favorecer fórmula flexível para o credenciamento das ONGs, consoante posição anteriormente adotada sobre a matéria em reunião em Tlatelolco, e, nesse sentido, contribuiu para o mecanismo que viria a ser aprovado.⁷⁵ Na quarta e última sessão do Comitê, 1.420 organizações - número sem precedente na história das reuniões intergovernamentais - haviam sido credenciadas, das quais 5 se destacavam pela participação nos trabalhos daquele órgão: IUCN, *Greenpeace*, *Environment and Development Action in the Third World*, *Conservation Foundation* e *Environmental Defense Fund*.

A presença das ONGs no processo preparatório e na própria UNCED não ocorreu sem tensões, amplamente decorrentes das diferenças de percepção entre o papel daquelas organizações imaginado pelos Governos (fornecimento de dados, disseminação de informações, instrumentos de legitimação do processo de decisões) e o papel que a maioria delas desejava desempenhar, como elementos de pressão para a obtenção de alterações fundamentais em políticas macroeconômicas e métodos de desenvolvimento. Muitas divergências foram também observadas entre as próprias organizações, as quais acabaram se dividindo em grupos distintos, em função de seus interes-

75 - Comunicação oficial do Ministério das Relações Exteriores de 14/03/91.

ses prioritários e métodos de ação. Apesar desses problemas, é inegável, como assinala Antonio Donini, que as ONGs "played a significant role in shaping the agenda of the conference".⁷⁶

A UNCED ensejou a criação da Comissão de Desenvolvimento Sustentável e a aprovação de cinco documentos: as Convenções sobre Clima e Biodiversidade, a Agenda 21, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Declaração de Princípios, na área florestal. Nas palavras de Alison van Rooy, "in all of these, NGOs carved out a place for themselves".⁷⁷ A Agenda 21 ocupa, nesse aspecto, posição singular, ao dedicar seu capítulo 27 ao fortalecimento do papel das ONGs como um dos chamados *Major Groups* da sociedade. A Agenda reconhece o conceito de democracia participativa e atribui àquelas organizações "a vital role in the shaping and implementation" de tal conceito.⁷⁸ Recomenda, entre outras medidas, que o sistema das Nações Unidas e os Governos revejam os mecanismos de colaboração com as ONGs em todos os níveis, da elaboração de decisões à execução; defende apoio financeiro e administrativo para as atividades das ONGs; e acolhe sua ampla participação no processo de exame da implementação da Agenda 21.

Embora a formalização de muitas dessas propostas tenha constituído novidade no âmbito das Nações Unidas, sua formulação oferece "an ambiguous impression", nas palavras de Jens Martens, "due to its non-committal diction".⁷⁹ Em última análise, o sucesso alcançado pelas ONGs na Conferência do Rio deveu-se menos aos resultados oficiais do evento e mais à capacidade de mobilização dessas organizações, simbolicamente representada pelo chamado Foro Global paralelo, ao qual estiveram presentes mais de 9.000 ONGs. No plano oficial, como assinala Martens, a UNCED "clearly demonstrated to the NGOs where the limits of their lobbying lie" - ainda que ONGs tenham sido incluídas em 14 Delegações nacionais e algumas se tenham beneficia-

76 - Donini, Antonio, *op. cit.*, pg. 422.

77 - Rooy, Alison van, *op. cit.*, pg. 99.

78 - Documento A/CONF.151/4 (Parte III), parágrafo 27.1.

79 - Martens, Jens, *NGOs in the UN System - The Participation of Non-Governmental Organizations in Environment and Development Institutions of the United Nations*, pg. 39.

80 - *Ibid.*, pg. 34.

do de substanciais recursos governamentais, para sua participação na Conferência.⁸⁰ O Governo do Canadá, por exemplo, transferiu para as ONGs canadenses cerca de US\$ 2,5 milhões, para que pudessem participar da UNCED. As ONGs incluídas na Delegação sueca foram, de sua parte, inteiramente financiadas pelo Governo da Suécia.

Os limites da influência das ONGs podem ser ilustrados pelas divergências sobre a necessidade de recursos para a implementação da Agenda 21. As organizações não-governamentais - tanto as provenientes de países desenvolvidos, quanto as de países em desenvolvimento - desejavam a concessão de recursos adicionais para aquela atividade, frustrando-se com as resistências encontradas junto a países como o Canadá e o Reino Unido, além dos EUA. Dos US\$ 60 bilhões estimados como necessários, apenas US\$ 2 bilhões foram oferecidos e quantia aparentemente menor de fato desembolsada (inexistem dados confiáveis a respeito, nas Nações Unidas). Cabe mencionar, a propósito, que a defesa de maiores recursos para a área ambiental não constituía, porém, causa desinteressada: parte desses recursos seria manejada pelas próprias ONGs, como a WWF, a *Nature Conservancy* e a *Conservation International* - a exemplo do que já vinham fazendo em relação aos fundos nacionais de meio ambiente, não sem despertar certas desconfiças por parte dos organizadores de tais mecanismos e dos países doadores.⁸¹ Como resume Alison van Rooy, "the scope for NGO influence was greatest in areas of Agenda 21 where governments had no existing policy, were broadly in favor of the proposals put forward, or had little fear that they would be compelled to commit substantial new resources".⁸²

A Comissão de Desenvolvimento Sustentável, emanada da UNCED, ofereceu espaço singular para o envolvimento das ONGs em seus trabalhos, sem fazê-las passar pelo processo normal de concessão do *status* consultivo junto ao ECOSOC e a seus órgãos funcionais.⁸³ Tal envolvimento tem revelado a existência de tensões entre antigas e novas organizações, bem como diferenças de percepção e prioridades entre organizações do Norte e do Sul. Acima de tudo, tem

81 - Documento E/CN.17/ISWG.II/1994/2, parágrafos 82 a 84.

82 - Rooy, Alison van, *op. cit.*, pg. 100.

83 - Vide Capítulo III.

mostrado, porém, que o movimento ambientalista vem mudando o foco de suas atenções, preocupando-se, cada vez menos, com questões apenas relacionadas com os ecossistemas e adotando discurso mais abrangente, "in the direction of cross-cutting themes", como assinala Ken Conca.⁸⁴ Para Conca, esse discurso vem criando "fuzzy boundaries",⁸⁵ que tornam muitas vezes impossível determinar onde termina a preocupação ambientalista de uma organização e começam os interesses em outras matérias, como direitos humanos, saúde e populações indígenas.

Populações indígenas

Os temas indígenas demoraram a entrar na agenda das Nações Unidas. Em 1981, Chiang Pei-heng ressaltava a relutância de vários Governos em permitir o exame, pela ONU, da situação dos índios norte-americanos, por exemplo, para não criar precedente "which might be applied to themselves as well".⁸⁶ Lembrava Pei-heng, a propósito, que, mesmo durante as investigações sobre direitos humanos no Chile, após o golpe de Estado do General Augusto Pinochet, as principais ONGs ocidentais atuantes nessa área não haviam chamado a atenção da Comissão de Direitos Humanos, em nenhum momento, para o tratamento concedido pela Junta Militar chilena aos índios Mapuché. Tal circunstância, em sua avaliação, poderia ser explicada por diferentes razões: do simples desconhecimento dos fatos a uma atitude deliberada, refletindo "prevailing prejudices and blind spots", existentes nas sociedades de origem daquelas organizações.⁸⁷

Na verdade, porém, a Subcomissão sobre Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias - órgão de peritos, subordinado à CDH - já havia solicitado, no início dos anos 70, relatório sobre a situação das populações indígenas em todo o mundo. O Relatório Cobo (como o documento ficaria conhecido, em função do nome de seu autor, José R. Martinez Cobo) constou de cinco partes, progressivamente preparadas a partir de 1973. Em 1977, o Comitê das ONGs sobre Di-

84 - Conca, Ken, *op. cit.*, pg. 452.

85 - *Ibid.*, pg. 444.

86 - Pei-heng, Chiang, *op. cit.*, pg. 204.

87 - *Ibid.*, pg. 277.

reitos Humanos decidiu, por sua vez, organizar Conferência, em Genebra, sobre o tema "Discriminação contra as Populações Indígenas nas Américas", ocasião que permitiu a duas organizações, então de menor proeminência (*International Indian Treaty Council* e *National Mapuché Federation*), mencionar a situação dos índios Mapuché, bem como a de outros grupos da Bolívia e do Paraguai. É interessante notar, a propósito, que, embora muitas ONGs ocidentais tenham participado do evento, a Conferência foi organizada e basicamente apoiada por organizações de países do Leste europeu - voltadas para o tema indígena como forma de criticar os EUA. Quatro anos mais tarde, as ONGs promoveriam reunião de seguimento à Conferência de 1977, sob o título "Povos Indígenas e a Terra".

Ambas as Conferências marcaram processo que culminaria, em 1982, com a criação do Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas (GTPI), como órgão subsidiário da Subcomissão sobre Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias. A decisão antecipou-se, de certa forma, à última parte do Relatório Cobo, que se esperava viria a recomendar maior envolvimento das Nações Unidas nessa área. O Grupo de Trabalho foi encarregado de examinar situações de violações dos direitos humanos de populações indígenas e sugerir normas (*standards*) para proteger tais direitos. Em outras palavras, caberia ao Grupo, como assinala Maivân Clech Lâm, examinar "the twin subjects of 'what is' and 'what should be'".⁸⁸ Progressivamente, porém, a principal tarefa do GTPI concentrou-se na preparação de projeto de Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Composto por cinco peritos, o GTPI equiparou, na condição de observadores, Governos e organizações não-governamentais. Sem seguir a norma de que somente ONGs reconhecidas em caráter consultivo pelo ECOSOC poderiam ser credenciadas em reuniões de seus órgãos subsidiários, o GTPI admitiu a presença de organizações indígenas locais ou nacionais, até então ausentes do mecanismo de consulta e cujas aspirações transcendiam, de resto, as estruturas do sistema internacional.

88 - Lâm, Maivân Clech, "Making Room for Peoples at the United Nations: Thoughts Provoked by Indigenous Claims to Self-Determination", in *Cornell International Law Journal*, 1992, pg. 607.

Paralelamente ao desenvolvimento dos trabalhos do GTPI, a OIT conduziu, também nos anos 80, processo de revisão da Convenção No. 107 sobre a Proteção e Integração de Populações Indígenas e Outras Populações Tribais e Semi-Tribais em Países Independentes, de 1957, considerada ultrapassada e, como indica Dalee Sambo, com "an assimilationist orientation".⁸⁹ Ao contrário dos trabalhos do GTPI, o processo de revisão daquela Convenção não contou, em suas deliberações, com efetiva participação de grupos indígenas. Muitos desses grupos se mostraram descontentes com o texto que acabou sendo adotado pelos Estados-membros da OIT, em 1989 (Convenção No. 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes), em particular no tocante a dispositivos sobre reassentamentos e recursos. Situação oposta ocorreu em relação aos trabalhos do GTPI, freqüentado por expressivo número de ONGs, indivíduos interessados e observadores indígenas (mais de 800 pessoas, em recentes sessões), originários predominantemente de países industrializados.

O texto do anteprojeto de Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas, divulgado em 1992,⁹⁰ refletiu "to a large extent (...) indigenous values and perspectives", na avaliação de Dalee Sambo,⁹¹ e, por conseguinte, agradou mais às ONGs e aos grupos indígenas do que a nova Convenção da OIT. Provocou, todavia, objeções de diversos Governos, entre os quais o do Brasil, onde a imprensa também registrou manifestações desfavoráveis à iniciativa. Para o Governo brasileiro, o anteprojeto refletia, sobretudo, aspirações de comunidades indígenas de países do Norte e, tendo em vista dispositivos constitucionais, deveria ser objetado por várias razões, entre as quais as seguintes: a) o emprego da expressão "povos", ao invés de "populações" (como constante do capítulo 26 da Agenda 21) - sem as ressalvas indicadas na Convenção No. 169 da OIT ou no Convênio Constitutivo do Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas da América Latina e do Caribe (a expressão "não deve ser interpretada de forma a incluir implicação alguma com respeito aos direitos associados a esse termo no

89 - Sambo, Dalee, "Indigenous Peoples and International Standard-Setting Processes: Are State Governments Listening?", in *Transnational Law & Contemporary Problems*, 1993, pg. 19.

90 - Documento E/CN.4/Sub.2/1992/33.

91 - Sambo, Dalee, *op. cit.*, pg. 20.

Direito Internacional"), com o objetivo de evitar reivindicações de soberania; b) particularização dos direitos das comunidades indígenas, entre os quais o direito à terra e à autodeterminação, sem as qualificações que atenderiam às peculiaridades da situação de cada país; e c) caracterização de tais comunidades como sujeitos de direito internacional.

Em 1993, a Presidente e Relatora do Grupo, Erica-Irene Daes, apresentou documento nas Nações Unidas e redigiu artigo acadêmico para defender o anteprojeto em discussão, do qual ressaltavam particularmente os seguintes elementos: a) distinção entre autodeterminação externa e interna, admitindo-se, eventualmente, secessões e a criação de novos Estados; e b) defesa de reformas constitucionais destinadas a dividir o poder político, cabendo às comunidades indígenas exercer seus direitos por meios pacíficos, "to the extent possible" - do que se poderia depreender a possibilidade de recurso à ação armada.⁹² O texto do documento foi objetado por vários governos, que o consideraram inoportuno e parcial.

Paralelamente aos trabalhos do GTPI, o Centro de Direitos Humanos passou a promover reuniões técnicas, com presença predominante de participantes indígenas, em situação de igualdade com representantes governamentais. Essas reuniões, inicialmente dedicadas a temas específicos como desenvolvimento sustentável, centraram-se progressivamente em atividades das Nações Unidas, como o Ano Internacional e a Década Internacional do Povo Indígena Mundial, lançada em 1994. Nesse contexto, procuraram guiar-se por estratégia definida em relatório preliminar do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre Programa de Ação para a Década, com três vertentes básicas: a) criação de rede de ligação entre o Coordenador do evento e grupos indígenas nacionais; b) participação indígena nos foros das Nações Unidas; e c) financiamento de pequenos projetos por doações intermediadas por fundo fiduciário, criado para a Década.⁹³ Em última análise, essa estratégia, de enfoque assistencialista, seria fundamentada na premissa de que os Governos dos países com populações indígenas não refletiri-

92 - Documento E/CN.4/Sub.2/1993/26/Add.1; e Daes, Erica-Irene A., "Some Considerations on the Rights of Indigenous Peoples to Self-Determination", in *Transnational Law & Contemporary Problems*, 1993.

93 - Documento A/49/444.

am, nem transmitiriam adequadamente seus interesses, cabendo portanto criar canais de relacionamento direto entre tais contingentes e as Nações Unidas. Um desses canais seria eventual Foro Indígena Permanente, sobre o qual as organizações indígenas vêm mantendo posições maximalistas (vinculação direta à Assembléia Geral, ao ECOSOC ou ao Secretário-Geral; representação indígena em igualdade com a governamental; monitoramento de violações e imposição de sanções), inaceitáveis para diversos Governos, entre os quais o brasileiro.

Nesse complexo contexto, o anteprojeto de Declaração, preparado pelo GTPI, foi submetido à CDH, em 4 de março de 1994, pela Subcomissão sobre Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias, por meio da resolução 1994/45 - apesar das reservas que havia provocado. O exame do assunto passou, assim, para a alçada intergovernamental, ensejando alterações no mecanismo de participação das organizações indígenas. Com base na resolução 49/214 da Assembléia Geral, de 23 de dezembro de 1994, o ECOSOC autorizou a criação de Grupo de Trabalho aberto da CDH para elaborar o projeto de Declaração e estabeleceu que as organizações sem *status* consultivo junto ao Conselho, mas interessadas em participar de tal Grupo, deveriam submeter-se ao processo de seleção do Comitê sobre ONGs (resolução 1995/32, de 25 de julho de 1995). No momento em que o ECOSOC tomou essa decisão, apenas 12 das organizações que vinham presenciando os trabalhos do GTPI tinham *status* consultivo.

A resolução 1995/32 do ECOSOC representou fórmula de conciliação entre o ativismo da Subcomissão e de certos países (Austrália, nórdicos, Chile), que favoreciam participação aberta e integral das organizações indígenas no novo Grupo (GTPD) nos moldes do GTPI, e a postura de outros (Brasil, EUA, países asiáticos), que julgavam desejável a aprovação de procedimento capaz de examinar as credenciais dos participantes do exercício. É interessante notar que, nas negociações que levaram à resolução do ECOSOC, o Brasil e os EUA aliaram-se a países como a China, Índia e Paquistão, com os quais têm estado frequentemente em desacordo, em assuntos de direitos humanos. Para esses países, cabia não apenas evitar o precedente de abrir órgão de natureza intrinsecamente intergovernamental à participação indiscriminada de indivíduos e ONGs, mas também preservar a viabili-

dade do processo negociador, sem colocar delegações de Governos em posição de inferioridade, frente à presença maciça de representantes indígenas e outros.⁹⁴

Vale mencionar, a propósito, que a Subcomissão chegou a encaminhar, sem sucesso, projeto de decisão à CDH, recomendando que o ECOSOC aprovasse a participação de indivíduos e organizações indígenas, sem consideração de seu *status* consultivo, nas discussões do projeto de Declaração, em todos os níveis em que viesse a ser examinado. A Presidente-relatora do GTPI sugeriu, ainda, que o GTPD fosse presidido por indígena, o que também foi rejeitado, a menos que integrasse delegação governamental e sua candidatura fosse apresentada como tal.

O exame de solicitações de credenciamento pelo Comitê sobre ONGs ofereceu aos Governos oportunidade de fazer comentários sobre as organizações interessadas em participar do GTPD. Poucas reações foram observadas e o ECOSOC tem credenciado praticamente todas as organizações que se vêm apresentando desde então. É inegável, porém, que a obrigação de passar por tal exame desencorajou a presença de muitas delas nos trabalhos do GTPD, ainda que seu número continue expressivo. O ECOSOC credenciou, desde 1995, mais de 100 organizações, entre as quais duas brasileiras (Movimento das Mulheres Indígenas do Estado de São Paulo e Comitê Intertribal - Memória e Ciência Indígena/ITC). O Governo brasileiro foi convidado pelo Comitê a manifestar-se e informou não ter objeções à participação daquelas e de outras organizações brasileiras, nos trabalhos do GTPD.⁹⁵

Os trabalhos do GTPD - além de revelarem o interesse dos países asiáticos em circunscrever a noção de indígena aos ameríndios e aborígenes subjugados pela colonização - têm mostrado a dificuldade da absoluta maioria dos Estados, à exceção de dois (Dinamarca e Fiji), de aprovar o texto do Projeto, na forma em que foi redigido pelo grupo de peritos. Nessas condições, a confrontação com as organizações indígenas, sobretudo da América do Norte e Pacífico Sul, tem sido inevitável, por sua defesa intransigente dos termos daquele documento e sua contestação dos regulamentos prevalecentes em reuniões dessa

94 - Comunicações oficiais do Ministério das Relações Exteriores de 24/11/94 e 20/01/95.

95 - Comunicações oficiais do Ministério das Relações Exteriores de 18/10/95 e 20/10/95.

natureza, no âmbito das Nações Unidas. Na II sessão do GTPD, por exemplo, as organizações indígenas condicionaram sua presença a mudanças no regulamento, que as equiparassem aos Governos em termos de participação e no tocante ao processo decisório, bem como à aprovação, sem modificações, do texto preparado pelo GTPI. Como o Presidente do Grupo se limitasse a tomar nota dessa posição, tais organizações saíram da sala de reuniões. O Brasil procurou convencer os participantes indígenas latino-americanos a se dissociarem daquelas organizações, mas diversos países mostraram dificuldade em prosseguir os trabalhos sem a presença de todos os indígenas. As organizações acabaram retornando à reunião e seus pontos de vista foram refletidos no relatório do Grupo de Trabalho, sem que as exigências por elas inicialmente impostas tivessem sido atendidas. A questão deverá continuar, todavia, a permear os trabalhos do GTPD.⁹⁶

Em última análise, essa situação reflete, como assinala Theo van Boven, “a conflict between the presumed representative character of the existing governmental structures and international organizations and institutions on the one hand, and legitimate aspirations of the indigenous peoples on the other hand, inasmuch as the latter wish to exercise the right to self-determination and acquire national and international recognition”.⁹⁷ Sem entrar no mérito de serem ou não legítimas as aspirações indígenas - até mesmo por haver matizes entre essas aspirações e por ser a crença em tal legitimidade, nessa acepção genérica, dependente da perspectiva de quem a analisa - é inegável que os trabalhos do GTPI criaram expectativas de difícil concretização. Tais expectativas têm alimentado a premissa da não-representatividade dos interesses das populações indígenas por seus respectivos Governos e dado margem à noção, defendida por muitas ONGs, de que seria cabível forjar uma “nova parceria” entre as organizações não-governamentais e o sistema multilateral das Nações Unidas.

Situação da mulher

A preocupação das organizações privadas com a defesa

96 - Comunicações oficiais do Ministério das Relações Exteriores de 23/10/96, 24/10/96 e 04/11/96.

97 - Boven, Theo van, *op. cit.*, pg. 223.

dos direitos da mulher é anterior ao surgimento das Nações Unidas, tendo contribuído para iniciativas específicas em matéria de emprego, nacionalidade e tráfico, adotadas por conferências diplomáticas e pela OIT, na primeira metade do século. Várias daquelas organizações mantiveram relacionamento com a Liga das Nações, com limitada capacidade de influência.

Em São Francisco, ativistas e entidades, atuando sob o manto da Comissão Interamericana sobre a Situação da Mulher, pressionaram em favor do reconhecimento de direitos iguais para homens e mulheres - o que acabou sendo mencionado no artigo 8 da Carta das Nações Unidas. Note-se que os artigos 1, 13, 55 e 76 também incluíram referência à não-discriminação com base no sexo, bem como na raça, língua e religião. Das primeiras 32 organizações que obtiveram *status* consultivo junto ao ECOSOC, 10 voltavam-se para a promoção da mulher e envolveram-se, desde o início, nos trabalhos da Comissão sobre a Situação da Mulher (CSM), cuja criação muito se deveu ao empenho brasileiro.⁹⁸

Durante o período da Guerra Fria, as organizações voltadas para os interesses da mulher não escaparam da rivalidade ideológica entre o Leste e o Oeste, como ilustrado pelas disputas entre a *Women's International League for Peace and Freedom* e a *Women's International Democratic Federation*. Tal fato não lhes impediu, contudo, de oferecer contribuições para a elaboração de normas, na área de direitos humanos em geral, e para ambicioso programa de trabalho da CSM, inicialmente consagrado a áreas específicas (reconhecimento dos direitos políticos da mulher, direitos da mulher casada), mas, a partir dos anos 60, voltado para a preparação de documento abrangente: a Declaração sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, adotada pela Assembléia Geral em 7 de novembro de 1967, pela resolução 2263(XXII).

A Declaração estabeleceu correlação entre discriminação e desenvolvimento, fato que estimularia a CSM (órgão composto por Estados-membros) a deixar progressivamente de lado preocupação exclusiva com os direitos civis e políticos da mulher - vistos por certas ONGs, particularmente de países em desenvolvimento, como

98 - Vide Capítulo II.

“Western, bourgeois and essentially irrelevant”, nas palavras de Jane Connors⁹⁹ - e a enfatizar mais o papel da mulher na sociedade contemporânea e seus direitos econômicos, sociais e culturais. O conflito Leste-Oeste cedia lugar às questões Norte-Sul, no plano das ONGs feministas.¹⁰⁰

Em 1975, Ano Internacional da Mulher, realizou-se a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o tema, no México, cuja iniciativa se deveu, em grande parte, às próprias ONGs. Uma das consequências da Conferência - que se notabilizou pela abrangência dos temas tratados - foi a decisão de declarar o período 1976-1985 como Década das Nações Unidas para a Mulher. Durante esse período, a Assembléia Geral aprovou a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, pela resolução 34/180, de 18 de dezembro de 1979. Também no decorrer da Década, mais duas Conferências sobre a situação da mulher foram realizadas: a) Copenhague, em 1980, que procurou enfatizar as questões do emprego, saúde e educação, mas cujas atenções acabaram desviadas para temas de interesse político mais amplo, como sionismo, *apartheid* e a Nova Ordem Econômica Internacional; e b) Nairobi, em 1985, que buscou fornecer quadro analítico e prescrever medidas para superar os obstáculos à promoção da mulher.

Em relação à participação das ONGs, tais eventos mostraram, em primeiro lugar, o crescimento do movimento feminista, particularmente nos países em desenvolvimento: enquanto o Foro Global Paralelo reuniu, no México, cerca de 6.000 participantes, evento similar em Nairobi recebeu mais de 14.000 pessoas. Mostraram, também, que aquele movimento se estava diversificando e mudando de natureza: as organizações tradicionais - estruturadas em torno de temas como o sufrágio universal e preocupadas, essencialmente, com violações dos direitos individuais na esfera do Estado - vinham sendo superadas por complexas alianças, redes e coalizões, voltadas para os mais variados

99 - Connors, Jane, “NGOs and the Human Rights of Women at the United Nations”, in *‘The Conscience of the World’ - The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System*, pg. 157.

100 - O termo “feminista” é, atualmente muito criticado por ONGs voltadas para a promoção da mulher, as quais o consideram ultrapassado e pejorativo. Sua utilização, no presente trabalho, visa apenas a identificar organizações que preconizam a ampliação dos direitos da mulher.

assuntos (violência doméstica, assédio sexual, substitutivos do leite materno, questões reprodutivas) e interessadas na proteção dos direitos individuais também na esfera privada. Com a emergência de tais grupos, dos quais constitui significativo exemplo o *Development Alternatives with Women for a New Era* (DAWN), “the leadership of the international women’s movement shifted perceptibly - although not entirely - from North to South”, na avaliação de Martha Alter Chen.¹⁰¹

Durante a Década para a Mulher, o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW), órgão de peritos emanado da Convenção de 1979, realizou suas primeiras reuniões. O CEDAW ofereceu foro adicional para o envolvimento das ONGs nos trabalhos das Nações Unidas nessa área, até mesmo por acabar incluindo, entre seus membros eleitos, ex-integrantes daquelas organizações. O CEDAW inspirou, também, a formação de importante rede global de ONGs - o *International Women’s Rights Action Watch* (IWRAP), com sede nos EUA e o objetivo de monitorar as atividades do Comitê - e, de certa forma, revitalizou organizações tradicionais, ao concentrar-se na influência das leis e costumes sobre a situação feminina e buscar a promoção dos direitos da mulher, como parte integrante dos direitos humanos.

As ONGs feministas não se contentaram, todavia, com o exame dos assuntos de seu interesse em foros e eventos especificamente voltados para a promoção da mulher. Contribuíram para a inclusão de tais assuntos em Conferências dedicadas a outros temas, as quais formaram, ao longo da década de 90, o chamado Ciclo Social das Nações Unidas. A primeira dessas Conferências foi a UNCED, realizada no Rio de Janeiro, para a qual aquelas ONGs se prepararam em reuniões como o *Women’s World Congress for a Healthy Planet*, organizado pela *Women’s Environment and Development Organization* (WEDO). O principal resultado desse último evento foi a elaboração de documento semelhante ao texto da Agenda 21, que então se discutia, mas voltado apenas para os interesses da mulher. A mobilização de ONGs em favor de tal documento, sobretudo por intermédio do chamado *Women’s Caucus*, acabou inspirando modificações

101 - Chen, Martha Alter, “Engendering world conferences: the international women’s movement and the United Nations”, in *Third World Quarterly*, 1995, pg. 480.

na própria Agenda 21, que passou a englobar inúmeras referências à situação feminina, não restritas aos trechos sobre pobreza ou grupos vulneráveis (como originalmente previsto), e a reconhecer papel específico para a mulher, como agente promotor do desenvolvimento sustentável.

Processo semelhante foi observado na preparação da segunda Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, com a organização de campanhas e encontros internacionais sobre a violência contra a mulher; a presença numerosa de ONGs nas preparatórias regionais de Túnis, São José e Bangkok; e a pressão exercida pelo *Women's Caucus*, em favor de modificações nos projetos de Declaração e Programa de Ação, que viriam a ser aprovados, bem como da inclusão de assuntos relativos aos direitos da mulher, nas atividades de todos os órgãos do sistema de direitos humanos das Nações Unidas. Em última análise, à exceção das questões sobre a indivisibilidade e universalidade dos direitos humanos, as preocupações com a situação da mulher predominaram na Conferência e no Foro não-governamental de Viena.¹⁰²

Tal ativismo - beneficiado pela superposição, em um mesmo local, das atividades oficiais e paralelas - trouxe ganhos específicos em diferentes áreas, como a classificação, como abusos de direitos humanos, da violência contra a mulher, assédio e exploração sexuais e tráfico de mulheres e, no caso da violência perpetrada durante conflitos armados, também como violação do direito humanitário. Nesse contexto, as ONGs lograram incluir o estabelecimento de sistema de monitoramento, embora não tenha sido acolhida proposta em favor de tribunal internacional, para proteger e reforçar a aplicação dos direitos da mulher.

A Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo em 1994, também mobilizou as ONGs feministas em favor de nova perspectiva para os programas de controle populacional, com vistas a enfatizar a saúde e os direitos reprodutivos da mulher, ao invés de preocupar-se apenas com considerações demográficas. Alguns grupos se destacaram nesse processo, em parti-

cular o chamado *Women's Voices '94 Alliance* (criado para a Conferência por ativistas de diferentes regiões), a *International Women's Health Coalition* e, como nos eventos anteriores, a WEDO. A Conferência do Cairo caracterizou-se pelo número particularmente significativo de organizações não-governamentais incluídas em Delegações oficiais - o qual aumentaria ainda mais nos eventos seguintes do Ciclo Social - e pela atuação das ONGs, em geral, no sentido de buscar permanente apoio junto à imprensa para suas reivindicações.

A preocupação das organizações feministas de procurar obter sucessivos ganhos adicionais, em curto espaço de tempo, contribuiu para estimular reações, materializadas nos preparativos para a quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, bem como nas difíceis negociações dos documentos que viriam a ser aprovados em Pequim. Tais reações somaram-se a considerações de natureza diversa e trouxeram momentos de tensão no processo de seleção e credenciamento das ONGs para a Conferência. A Santa Sé, Armênia, Butão, Índia, Irã, Iraque, Sudão e China objetaram a presença de certas organizações em Pequim. Ademais, durante a 39a. sessão da CSM, a China criticou os critérios abrangentes de credenciamento das ONGs, argumentando que não seria cabível contar com a participação de organizações, cujas atividades não se voltavam prioritariamente para a situação da mulher, e lembrando a soberania do país anfitrião no tratamento da matéria. De sua parte, as ONGs procuraram mobilizar-se para transferir o Foro paralelo de Huairou para Pequim, mas não lograram sucesso.¹⁰³

Ao refletir sobre as principais dificuldades que permearam a preparação e realização da Conferência de Pequim, Martha Chen - traduzindo a opinião de muitas ONGs - credita as reações observadas apenas a pequeno grupo de Governos, "members of a sophisticated, well-funded and well orchestrated backlash to the victories achieved in Vienna and Cairo".¹⁰⁴ Tal explicação é até certo ponto procedente, em razão das dificuldades apresentadas nas negociações de diversos trechos da Plataforma de Ação (sobretudo os referentes à saúde e aos direitos reprodutivos) por países islâmicos fundamentalistas, pela Santa Sé e outros fortemente influenciados pela Igreja Católica - os quais já

102 - Connors, Jane, *op. cit.*, pg. 173.

103 - Comunicações oficiais do Ministério das Relações Exteriores de 24/03/95 e 10/04/95.

104 - Chen, Martha Alter, *op. cit.*, pg.490.

havam feito, de resto, reservas ao Plano de Ação do Cairo.

Chen deixa de indicar, porém, que a maior coesão observada nos grupos feministas, durante o ciclo de Conferências das Nações Unidas da década de 90, não elidiu inteiramente a existência de posições opostas dentro da comunidade não-governamental, no tocante a temas como orientação sexual e aborto. A esse último respeito, é interessante notar que solicitação de *status* consultivo junto ao ECOSOC por parte da *Human Life International* (grupo contrário ao aborto) foi rejeitada em 1993. A decisão foi creditada à campanha, realizada por aquele grupo, contra a utilização de crianças para arrecadar fundos para o UNICEF. Dentro das Nações Unidas, acredita-se, todavia, que organizações feministas favoráveis ao aborto tenham procurado, discretamente, desacreditar aquele grupo junto a Estados-membros do Comitê sobre ONGs, inicialmente favorável ao pleito da *Human Life International*.

A redação da Declaração e da Plataforma de Ação de Pequim representou, nas palavras de Camille Paglia, "a maelstrom of clashing and perhaps irreconcilable ideologies".¹⁰⁵ Buscou atender tanto à ênfase dos países desenvolvidos na questão da violência contra a mulher e na necessidade de serem fortalecidos mecanismos legais e judiciais para prevenir e punir atos praticados, quanto à preocupação dos países em desenvolvimento com os problemas sociais decorrentes da pobreza e do subdesenvolvimento. Mais do que isso, aqueles documentos constituíram exercício de equilíbrio entre, de um lado, a preservação de conceitos, princípios e direitos obtidos nas Conferências anteriores e, de outro, a inclusão de menções ao papel da família e da religião, por exemplo, de interesse de segmentos mais conservadores.¹⁰⁶ Tais menções não foram suficientes, todavia, para impedir interpretações restritivas ou reservas a parágrafos (direitos reprodutivos, direito à sexualidade, consideração da descriminalização do aborto em relação à mulher que o pratique) por parte de algumas Delegações, para as quais a Plataforma de Ação teria refletido, sobretudo, o individualismo e o jargão libertário de expoentes do feminismo radical norte-americano e europeu.¹⁰⁷

105 - Paglia, Camille, "A White Liberal Women's Conference", in *The New York Times*, edição de 01/09/95.

106 - Comunicação oficial do Ministério das Relações Exteriores de 14/10/95.

107 - Comunicação oficial do Ministério das Relações Exteriores de 25/09/95.

no e europeu.¹⁰⁷

Algumas dessas críticas foram retomadas por certas organizações não-governamentais, como o *Centro Mujer y Familia* e o *Rockford Institute for the Family in America*. No entanto, para grande parte dos 4.035 representantes das ONGs que compareceram à Conferência de Pequim e dos 31.000 presentes ao Foro paralelo de Huairou, os resultados foram considerados amplamente satisfatórios. Os documentos aprovados em Pequim coincidiram, em muito, com as agendas que defendiam, ao reafirmarem que os direitos das mulheres são direitos humanos, enfatizarem a igualdade de oportunidades e exortarem a comunidade internacional a medir e valorizar o trabalho não-remunerado, entre outras iniciativas - embora tenham ficado aquém das expectativas em matéria de recursos.¹⁰⁸ A divulgação e implementação desses documentos, bem como o acompanhamento dos compromissos individualmente assumidos por diferentes Governos em Pequim, abriram novas possibilidades de atuação para as ONGs, inclusive no âmbito dos órgãos das Nações Unidas. A CSM, por exemplo, aprovou diretrizes para maior envolvimento em seus trabalhos de organizações com e sem *status* consultivo, a partir de 1997.

A Conferência de Pequim foi a penúltima do Ciclo Social das Nações Unidas, encerrado em 1996 com a Habitat II, em Istambul. Como ressaltam Atila Roque e Sonia Correa, o Ciclo Social "funcionou como um enorme laboratório para a experimentação de várias modalidades de participação e interação entre entidades da sociedade civil, governos e organismos multilaterais".¹⁰⁹ Para as ONGs, além da crescente visibilidade dos eventos paralelos ou "counter-conferences", na expressão de Richard Falk,¹¹⁰ o Ciclo Social marcou maior envolvimento na sistemática das negociações intergovernamentais e permitiu a elas buscar apoio para ampliar sua presença em futuras oportunidades, advogando "participação paritária" ou mencionando a possibilidade de

103 - Entrevista com Bella Abzug, Co-Presidente da WEDO.

109 - Roque, Atila P. & Correa, Sonia, "O Ciclo Social da ONU: construção e implementação de uma agenda global", in *Brasil Século XXI - Os Caminhos da Sustentabilidade Cinco Anos depois da Rio-92*, pg. 437.

110 - Falk, Richard, "The Global Promise of Social Movements: Explorations at the Edge of Time", in *Alternatives*, 1987, pg. 187.

111 - Comunicação oficial do Ministério das Relações Exteriores de 18/06/96.

“aliança estratégica” com os Governos.¹¹¹

O Ciclo Social criou, assim, expectativas complexas e estimulou monitoramentos, que tenderão a realçar, nos próximos anos, possíveis contradições entre as intenções professadas nos documentos oficiais e a capacidade de transformá-las em medidas concretas, com a rapidez desejada. Tais contradições deverão alimentar, ainda mais, a atuação e as pressões das ONGs, fomentando a formulação de propostas alternativas, capazes de justificar sua própria sobrevivência como atores relevantes, no cenário contemporâneo.

Outros temas e foros

As organizações não-governamentais interagem, formal ou informalmente, com grande número de organismos integrantes do sistema das Nações Unidas. Alguns desses merecem menção particular, como a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA).

No caso da OMS, Yves Beigbeder considera que a atuação das ONGs é passível de completar e amplificar a ação da Organização, mobilizar a cooperação de meios médicos especializados e assegurar informação da opinião pública e da imprensa. Beigbeder assinala, porém, que as ONGs podem ser também acusadas “de rivalités stériles entre organisations concurrentes, de fausser les priorités de l'action sanitaire décidée par les pouvoirs publics ou recommandée par l'O.M.S., de procéder à des campagnes d'opinion qui peuvent se trouver en conflit avec les options des instances officielles”.¹¹²

Entre os exemplos de iniciativas da OMS que têm envolvido ONGs, podem ser salientados o Código Internacional de Comercialização dos Substitutos do Leite Materno, o Programa de Ação referente a medicamentos essenciais e o Programa Global sobre AIDS (GPA). O Código foi adotado em 1981, contra a vontade dos EUA e das principais empresas do setor, após 11 anos de negociações,

influenciadas por campanhas de ONGs contrárias à venda de leite em pó, como substituto do leite materno em países em desenvolvimento. Tais campanhas foram inicialmente desenvolvidas pelas organizações *War on Want*, do Reino Unido, e *Dritte Welt Arbeitsgruppe*, da Suíça - essa última condenada por difamação, pelo Tribunal de Berna, em ação movida pela Nestlé. Posteriormente, formaram-se duas coalizões de ONGs nacionais e internacionais: a *Infant Formula Action* (INFAC), que organizou eficiente boicote aos produtos da Nestlé na América do Norte e países da Europa, e a *International Baby Food Action Network* (IBFAM), que exerceu pressão sobre as negociações do Código, ao denunciar abusos de atividades promocionais em favor de produtos alimentícios para bebês, por parte dos fabricantes.

O Programa de Ação resultou, por sua vez, do interesse em evitar nova tentativa de codificação, que traria confrontação adicional com o setor industrial, dessa feita na área de medicamentos. Atendeu, contudo, às preocupações de organizações de consumidores, ao estimular - novamente contra a vontade dos EUA - o exame de métodos para assegurar utilização racional de remédios e a análise das práticas publicitárias nessa área, sobretudo em países em desenvolvimento.

O GPA, iniciado em 1987, envolveu desde o começo não apenas organizações voltadas especificamente para o problema da AIDS, mas também entidades de direitos humanos (como a britânica *Rights and Humanity*) e de desenvolvimento - essas últimas interessadas na dimensão sócio-econômica da doença e questionadoras da competência da OMS para lidar com assunto por elas visto como parte dos problemas Norte-Sul. Muitos dos responsáveis pelo Programa defendiam envolvimento apenas limitado das ONGs, por considerá-las representantes de interesses específicos e conseqüentemente incapazes de analisar a matéria de forma neutra e abrangente. Essa postura foi, de resto, reforçada pelas discussões sobre o acesso de tais organizações aos trabalhos do *Global Management Committee* do GPA. As ONGs postulavam participar dos trabalhos em situação de igualdade com os Governos e chegaram a obter lugar para um representante nessas condições, mas não foram capazes de selecioná-lo e continuaram a presenciar as reuniões como observadoras.

O GPA apresentou progressivas dificuldades como ins-

112 - Beigbeder, Yves, “Les relations des organisations non gouvernementales avec l'organisation mondiale de la santé”, in *Les O.N.G. et le Droit International*, pg. 168.

trumento de coordenação de diferentes agências das Nações Unidas. Assim, as contribuições financeiras para suas atividades declinaram a partir de 1991 e o Programa acabou sofrendo modificações administrativas, que levaram à elaboração de nova iniciativa sobre AIDS, endossada pelo ECOSOC em 1994. Essa iniciativa abriu maior espaço para a interação com as ONGs, mas, como indicam Jönsson e Söderholm, “a persistent element of mutual mistrust can be discerned”: de um lado, tais organizações julgam que o GPA pretende controlar e não apenas coordenar suas atividades; de outro, o Programa tem sido levado a “struggle with the confounding variety of NGOs, not all of which are seen as responsible partners”.¹¹³

No caso da OIT, sua estrutura tripartite específica permite às entidades trabalhistas e patronais participar de atividades, juntamente com representantes governamentais. Tal situação encorajou associações de empregados, como a Federação Internacional dos Sindicatos, a procurar influenciar as deliberações da Organização, desde o seu início - no que foram acompanhadas pela Federação Internacional dos Empregadores da Indústria e pela Federação Internacional de Navegação, entre outras. Lyman Cromwell White considera que a ratificação de grande parte das Convenções da OIT muito se deveu à pressão dessas entidades.¹¹⁴ Cabe notar que a participação das ONGs nos trabalhos da OIT ocorre em dois planos: a) por intermédio das delegações nacionais, integradas por representantes trabalhistas e patronais, que atuam com autonomia em relação aos representantes governamentais; e b) no âmbito de mecanismo de consulta à parte, nos moldes do sistema adotado pelo ECOSOC.¹¹⁵

A UIT, fundada em meados do século passado, não estabelece diferenças notáveis de tratamento entre organizações internacionais governamentais e não-governamentais, para efeitos da participação em seus trabalhos. Mesmo o pagamento de contribuição tem sido tradicionalmente imposto às ONGs, quando essas não são estritamente privadas em termos de estrutura e recursos. A OMPI, por sua vez,

113 - Jönsson, Christer & Söderholm, Peter, “IGO-NGO relations and HIV/AIDS: innovation or stalemate?”, in *Third World Quarterly*, 1995, pg. 470.

114 - White, Lyman Cromwell, *International Non-Governmental Organizations - Their Purposes, Methods, and Accomplishments*, pg. 258.

115 - Vide Capítulo III.

mantém relações com ONGs especializadas em matérias como *copyright*, as quais presenciam, na condição de observador, a Assembleia Geral e a Conferência da Organização e são frequentemente convidadas a apresentar opiniões em assuntos altamente técnicos, “as an important source of expertise”, como assinala Marianne Huggard.¹¹⁶

O estatuto da AIEA autoriza o estabelecimento de relações com qualquer organização, cujo campo de trabalho esteja relacionado com o daquela instituição. Entre 1959 e 1961, a Agência concedeu *status* consultivo a 19 ONGs (número que permanece inalterado até hoje), o que lhes têm permitido participar das sessões da Conferência Geral e da Junta de Governadores, em condições semelhantes às estipuladas para as organizações intergovernamentais. Entre tais organizações estão o *European Atomic Forum*, o *International Council of Scientific Unions* e a *World Energy Conference*. Além disso, outras organizações, como o semi-governamental *International Institute for Applied Systems Analysis* (IIASA) e o Instituto do Urânio, têm sido convidadas a participar dos trabalhos da Agência e a colaborar em áreas específicas, como segurança de reatores, em função de seu interesse no uso da energia nuclear para fins pacíficos. Organizações que contestam a possibilidade de tal uso e os trabalhos da AIEA, como o *Greenpeace*, dificilmente receberão autorização para participar dos trabalhos da Agência.¹¹⁷

É curioso notar que, embora a AIEA evite relacionar-se com ONGs que criticam a utilização pacífica da energia nuclear, não consegue impedir que, dentro das Nações Unidas, outras instituições patrocinem atividades questionando tal utilização, com apoio daquelas organizações. Em 1996, por exemplo, o PNUD publicou o documento *Energy After Rio - Prospects and Challenges*, em colaboração com ONGs nórdicas e o Secretariado da CDS, o qual julga inapropriado o uso da energia nuclear, por considerá-lo perigoso para o meio ambiente.

Além da OMS, OIT, UIT, OMPI e AIEA, as ONGs interagem, em caráter formal ou informal, com 19 organismos, agências, programas e fundos integrantes do sistema das Nações Unidas,

116 - Huggard, Marianne, *op. cit.*, pg. 28.

117 - Entrevista com Berhan Andemicael, representante do Diretor-Geral da AIEA junto às Nações Unidas.

voltados basicamente para a área de desenvolvimento econômico e social. Fora os órgãos já mencionados ao longo do presente trabalho (FAO, Habitat, PNUD, PNUMA, UNESCO, ACNUR, UNICEF, PMA e Banco Mundial), mantêm relações com ONGs, com variados graus de intensidade, o Fundo Internacional para Desenvolvimento Agrícola (IFAD), o Fundo das Nações Unidas para Desenvolvimento de Capital (UNCDF), o Programa Internacional das Nações Unidas para o Controle das Drogas (UNDCP), o Instituto de Treinamento e Pesquisa Internacional para a Promoção da Mulher (INSTRAW), o Fundo das Nações Unidas para a População (FNUAP), o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), a Organização das Nações Unidas para Desenvolvimento Industrial (UNIDO), o Instituto das Nações Unidas para Treinamento e Pesquisa (UNITAR), o Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para Desenvolvimento Social (UNRISD) e os Voluntários das Nações Unidas (UNV). As ONGs interagem, ademais, com diferentes instâncias de coordenação, como a UNAIDS, o *Inter-Agency Committee on Humanitarian Affairs* e, ocasionalmente, o *Inter-Agency Committee on Sustainable Development*.

Essa multiplicidade de pontos de contato e a fragmentação do acesso ao sistema constituem um dos principais problemas no relacionamento das ONGs com as Nações Unidas, por criarem dificuldades de coordenação e de estabelecimento de prioridades. Em última análise, tal fato é consequência da própria descentralização do sistema, integrado por órgãos funcionais especializados. Como assinala Steven A. Blodgett, a descentralização funcional "accords a large measure of autonomy to individual organizations, an autonomy that is limited only by voluntary cooperation rather than institutional coordination".¹¹⁸

Na prática, embora o mecanismo estabelecido pelo ECOSOC sirva de inspiração para todos os órgãos do sistema, o relacionamento das ONGs com as Nações Unidas não se caracteriza pela uniformidade, mas por tratamento individualizado, em função das especificidades de cada um daqueles órgãos. Se, por um lado, tal situa-

ção reflete diversidade de interesses e demandas, por outro, permite que determinada organização, plenamente reconhecida por uma unidade do sistema, seja considerada *persona non grata* por outra, como ilustrado pelo exemplo do *Greenpeace* no ECOSOC e na AIEA - ainda que a AIEA não seja uma agência especializada, mas organização independente, sob a égide das Nações Unidas. Além disso, a dificuldade de harmonização no relacionamento com as ONGs apresenta o problema residual da duplicação de esforços e solicitações às próprias organizações, o qual é alimentado por falta de comunicação adequada entre as diferentes unidades do sistema e pelo desenvolvimento de certa mentalidade setorial por parte de seus funcionários. Os próprios Estados-membros parecem ter conhecimento apenas parcial da dimensão e dos meandros do relacionamento do sistema das Nações Unidas com as ONGs, como ilustrado pelo fato de que, vez por outra, o ECOSOC solicita informações ao Secretário-Geral sobre a matéria.

118 - Blodgett, Steven Alvah, *The evolving relationship between the United Nations and International Non-Governmental Organizations: an assessment of the need for institutional reform*, pg. 124.

CAPÍTULO V

O Relacionamento com o Secretariado

Cada uma das áreas que se relaciona com as ONGs, no âmbito das Nações Unidas, mantém unidades específicas, em geral de pequeno porte, voltadas para tal atividade. Em todo o sistema, duas dessas unidades se destacam, em função do trabalho que realizam para alcançar objetivos, em última análise, complementares: a Seção de Organizações Não-Governamentais, do Departamento para Coordenação de Política e Desenvolvimento Sustentável, e a Seção de Organizações Não-Governamentais, do Departamento de Informação Pública (DPI).

A primeira delas procede à pré-seleção das organizações interessadas em adquirir *status* consultivo junto ao ECOSOC e a seus órgãos subsidiários, bem como secretaria o Comitê sobre ONGs do Conselho. Embora procure caracterizar suas atividades como processuais e burocráticas,¹ tem sido, por vezes, acusada de favorecimentos e de exercer influência sobre os trabalhos do Comitê.² Além disso, as dificuldades que demonstrou, no passado, em auxiliar o contato de tais organizações com as várias unidades técnicas e temáticas do Secretariado - as quais derivaram, em grande parte, de carências de recursos e pessoal - acabou estimulando a indicação de funcionários específicos, em cada uma daquelas unidades, para lidar com as ONGs. Esse fato abriu novas oportunidades de diálogo, até mesmo por serem muitos dos funcionários indicados oriundos de organizações não-governamentais, às quais recorrem para a obtenção de informações e realização de estudos.

Enquanto a Seção de ONGs, do Departamento para Coordenação de Política e Desenvolvimento Sustentável, contribui para a integração das organizações não-governamentais no processo deliberativo do ECOSOC e de suas Comissões, a Seção de ONGs, do Departamento de Informação Pública, tem objetivo oposto: o estabelecimento de vínculos com entidades nacionais e internacionais que pos-

1 - Entrevista com Farida Ayoub, Chefe da Seção de ONGs, do Departamento para Coordenação de Política e Desenvolvimento Sustentável.

2 - Pei-heng, Chiang, *Non-Governmental Organizations at the United Nations - Identity, Role, and Function*, pg. 139.

sam divulgar os trabalhos das Nações Unidas e obter apoio popular para as iniciativas da Organização. Busca-se, com isso, auxílio para implementar campanhas, disseminar o teor de resoluções adotadas e distribuir material informativo produzido pelo DPI, entre outras atividades.³

O mandato do mencionado Departamento foi estabelecido pela Assembléia Geral, que estimulou contatos com "national information services, educational institutions and other governmental and non-governmental organizations of all kinds interested in spreading information about the United Nations", nos termos da resolução 13(I), Anexo I, parágrafo 12, de 13 de fevereiro de 1946. Em 1968, no contexto da elaboração da resolução 1296 (XLIV) sobre o mecanismo de consulta do ECOSOC com as ONGs, o Conselho aprovou diretrizes específicas para o relacionamento daquelas organizações com o então chamado Escritório de Informação Pública (OPI), por intermédio da resolução 1297 (XLIV), de 27 de maio daquele ano.

As negociações dessa última resolução - que permanece em vigor - foram marcadas por críticas, por parte da URSS, à predominância de organizações norte-americanas associadas ao OPI e, por parte de países africanos, ao fato de que, entre aquelas organizações, apenas uma representaria os interesses da comunidade negra. Assim, o texto estimulou presença mais equitativa de ONGs nacionais, tendo em vista beneficiar particularmente os países da África e entidades representativas de descendentes de africanos. Estabeleceu, também, que deveriam ser excluídas todas as organizações que propagassem discriminação racial e/ou religiosa, bem como a ideologia nazista.

Nos primeiros anos das Nações Unidas, as organizações de origem religiosa ocuparam posição de particular relevo no relacionamento com o Departamento de Informação Pública. Atualmente, estão associadas ao DPI 1.464 ONGs, com interesses variados e, em sua maioria, originárias dos EUA. Apenas uma organização brasileira - a Legião da Boa Vontade - encontra-se entre aquelas entidades, embora outras já tenham participado das Conferências anualmente organizadas pelo Departamento com ONGs, como a Sociedade de Preservação dos Recursos Naturais e Culturais da Amazônia (SOPREN), a Assem-

3 - Entrevista com Leona Forman, Chefe da Seção de ONGs, do Departamento de Informação Pública.

bléia-Permanente de Entidades de Defesa do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (APDEMA) e a Ação Ecológica.

As organizações associadas são selecionadas pela própria Seção de ONGs do DPI, em processo conduzido sem interferência direta dos Estados-membros. Sobretudo até 1968, tal processo era, vez por outra, objeto de críticas, tanto por parte dos Governos, quanto das ONGs, diante da inexistência de critérios claros e específicos a serem seguidos pelo Secretariado. A resolução 1297 (XLIV) procurou sanar esse problema, ao recomendar - além das poucas diretrizes acima mencionadas e outras de natureza genérica - que se levasse em consideração, no processo de associação das ONGs com o então OPI, "the letter and the spirit of Council resolution 1296 (XLIV)", segundo o parágrafo 6 daquele texto. Tal determinação mostrou-se, porém, insuficiente para evitar dúvidas e questionamentos, alimentados por certos fatos como o desconhecimento sobre o número de organizações recusadas pelo Secretariado e as razões para tanto - em função, até mesmo, da destruição dos respectivos arquivos a cada dois anos, por razões de espaço.

Algumas ONGs continuam a criticar o que consideram ser uma atitude paternalista do Departamento de Informação Pública e seu interesse em direcionar, na medida do possível, as atividades daquelas organizações - embora tais considerações não sejam suficientes para desestimular o relacionamento com o DPI. Atualmente, o Departamento indica, como critérios para tal relacionamento, que as ONGs sejam de reconhecida estatura nacional ou internacional, apóiem a Carta das Nações Unidas e tenham composição abrangente, capacidade de trabalho e recursos suficientes para desenvolver programas de informação. Ao postularem associação com o DPI, devem fornecer documentos constitutivos e prova de não terem finalidades lucrativas.

Todas as ONGs com *status* consultivo junto ao ECOSOC são automaticamente associadas ao DPI, desde que apresentem solicitação específica para tanto. Por vezes, o Departamento aguarda eventual decisão favorável do Conselho Econômico e Social sobre determinada organização, antes de associá-la a seus trabalhos, como ocorreu com o *International Indian Treaty Council*. As ONGs que interagem com o DPI mantêm Comitê de Ligação, integrado por 18 membros por elas eleitos, e participam das mencionadas Conferências anuais do Departamento, bem como de reuniões de informação e encontros regi-

onais em países da Ásia, África, Europa e América Latina - esses interrompidos nos últimos anos. Embora tenham acesso a outros eventos, deles não tomam parte, a menos que também disponham do *status* consultivo e possam seguir, nesse caso, os regulamentos do ECOSOC.

Em conjunto com o PNUD, o DPI criou, em meados dos anos 70, o Serviço de Ligação Não-Governamental (NGLS), órgão híbrido apoiado e financiado por 16 agências, fundos e programas das Nações Unidas, bem como por contribuições voluntárias de Governos, em particular europeus, e, até mesmo, de certas ONGs. O NGLS foi planejado para fortalecer a cooperação com organizações não-governamentais nacionais e regionais, bem como com redes de ONGs na Europa, Japão e América do Norte, apoiando o trabalho de tais entidades em reuniões da UNCTAD, em particular.

Sobretudo a partir da UNCED, o NGLS tornou-se instrumento para o maior envolvimento de organizações provenientes de países em desenvolvimento, inicialmente da África e depois de outras regiões, em diferentes eventos organizados pelas Nações Unidas. Entre 1991 e 1995, por exemplo, financiou modestamente a participação de 474 organizações de países em desenvolvimento em tais eventos, as quais foram selecionadas por critérios de relevância, competência e equilíbrio em termos de região, setor e gênero. O Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) foi uma das organizações que se beneficiaram das atividades do NGLS, para enviar representantes a reuniões do Grupo de Trabalho do ECOSOC, encarregado de atualizar a resolução 1296 (XLIV) - as quais se realizaram entre 1993 e 1996, em Nova York.

Nesse processo, o NGLS tem procurado atuar como um "honest broker", na expressão de Barbara Adams, conferindo às próprias ONGs grande parte da responsabilidade pela escolha das organizações beneficiadas.⁴ O Serviço enfrenta, porém, problemas decorrentes da flutuação do volume de recursos à disposição e da imprevisibilidade de seu recebimento, o que exige considerável flexibilidade administrativa. Por essa razão, as atividades do NGLS encerram elementos de permanente insegurança, sendo incapazes de garantir a presença de organizações de países em desenvolvimento em todas as iniciativas de seu interesse.

4 - Entrevista com Barbara Adams, Coordenadora do NGLS.

TERCEIRA PARTE

A Busca de Novas Áreas de Atuação

"Once they have established a particular form of organization, political actors and social groups are reluctant to surrender their positions. Change will only occur if the contenders' relative position becomes strong enough to allow the formation of new political coalitions that can effectively challenge the old order."

HENDRIK SPRUYT, *The Sovereign State and Its Competitors*

CAPÍTULO VI

A Representatividade e a Legitimidade das Organizações Não-Governamentais

A questão da representatividade das organizações não-governamentais, interessadas em relacionar-se com as Nações Unidas, tem constituído preocupação permanente e central entre os Estados-membros. Ao longo dos anos, tal preocupação refletiu-se particularmente nas resoluções do Conselho Econômico e Social, que, além de visarem à obtenção de informações provenientes de entidades de reconhecida competência técnica, permitiram a outras organizações expressarem seus pontos de vista, na condição de serem essas últimas representativas de importantes segmentos da opinião pública.¹

As ONGs costumam ser descritas como um Terceiro Setor, distinto do Governo e da área empresarial privada. A noção ganhou notoriedade com os trabalhos da chamada Comissão sobre Filantropia Privada e Necessidades Públicas, estabelecida nos EUA no início da década de 70 e presidida por John H. Filer. Tal noção sugere a existência de fronteiras definidas, que, por vezes, são difíceis de estabelecer com precisão. Tradicionalmente, vários Governos se utilizam das ONGs para implementar políticas ou canalizar recursos - o que relativiza a idéia de serem aquelas organizações completamente independentes, pois, como lembra Hendrik van der Heijden, citando um provérbio africano, "if you have your hand in another man's pocket, you must move when he moves".²

Nos EUA, por exemplo, o Congresso e a Administração voltaram-se para as ONGs no processo de auxílio para a recuperação da Europa Ocidental, logo após a II Guerra Mundial. Ambos viam nessas organizações veículo apropriado para mobilizar a opinião pública

1 - Vide Capítulo III.

2 - Heijden, Hendrik van der, "The Reconciliation of NGO Autonomy, Program Integrity and Operational Effectiveness with Accountability to Donors", in *World Development*, 1987, pg. 106.

3 - Vide Capítulo II.

em favor dos interesses externos norte-americanos, evitar a influência soviética e permitir, a exemplo do que ocorrera após a I Guerra Mundial, o escoamento de excedentes agrícolas.³ Tal prática teve seguimento nas décadas posteriores, quando os sucessivos Governos dos EUA, perseguindo objetivos de política externa, contribuíram para o fortalecimento e a expansão das ONGs norte-americanas. Assim, entre os anos 40 e 70, por exemplo, os recursos públicos transferidos para essas organizações foram triplicados e chegaram a responder, em média, por quase 30% de sua renda total. Para os países recipiendários, sobretudo os governados por regimes fortemente nacionalistas, a atuação das ONGs também constituiu, do ponto de vista político, alternativa mais palatável e conveniente do que o simples recebimento de ajuda econômica direta de parte dos EUA.

Por sua vez, as organizações privadas norte-americanas mostraram, como ressalta Brian Smith, "a chameleonic usefulness", ao adequarem-se progressivamente a diferentes prioridades da Administração e do Congresso.⁴ Nos anos 50, eram consideradas instrumentos de contenção do comunismo; na década de 60, implementadoras da democracia participativa; na década de 70, agentes humanitários para as necessidades básicas das camadas mais pobres; e, na década de 80, prova de que a iniciativa privada poderia resolver os problemas econômicos dos países em desenvolvimento. O aumento dos recursos públicos para as ONGs trouxe, porém, limites e controles (formais e informais) à sua atuação, como, por exemplo, a proibição do uso de tais recursos em certos países, em função de seu regime político.

Exemplo dessa interação, em benefício da política externa dos EUA, pode ser oferecido pela área de assistência eleitoral, na qual as ONGs mais ativas são norte-americanas e basicamente dependentes de recursos públicos, canalizados pela *Agency for International Development* (AID) e *National Endowment for Democracy* (NED). Tais organizações tendem a favorecer certos partidos em detrimento de outros, nos países em que atuam, e a ter visão parcial dos processos eleitorais em que se envolvem, exagerando muitas vezes suas dificuldades. Duas das mais importantes organizações nessa área - *National*

Democratic Institute for International Affairs (NDI) e *National Republican Institute for International Affairs* (NRIIA) - foram criadas no Congresso dos EUA e constituem claros instrumentos da atuação externa norte-americana, como assinala Karen Jason.⁵

O desenvolvimento das ONGs na Europa, no período do pós-Guerra, também não pode ser dissociado dos Governos e, em muitos casos, de grupamentos partidários. Na Alemanha, por exemplo, as maiores fundações foram criadas por partidos políticos e, na Holanda, os principais partidos estão representados nas diretorias de organizações significativas, como a Organização Holandesa para o Desenvolvimento Internacional (NOVIB) e a Agência Central para Financiamento Conjunto e Desenvolvimento (CEBEMO).

Várias organizações européias aproximaram-se de segmentos de centro-esquerda, estimuladas, em parte, por iniciativas da própria ONU, como a Campanha contra a Fome, da década de 60. A Campanha levou à criação de Comitês Nacionais, que associaram aquelas organizações a sindicalistas e ativistas políticos e aumentaram seu interesse por iniciativas de mais longo prazo no plano internacional (como projetos de natureza sócio-econômica), consideradas como eventualmente capazes de alterar estruturas de poder em países em desenvolvimento. Essa orientação política não deixou de ser facilitada pela experiência prévia em Universidades e institutos de pesquisa de muitos dos líderes de tais organizações, ao contrário de seus homólogos norte-americanos, oriundos em boa parte do serviço público.

Os subsídios públicos para as ONGs européias ampliaram-se substancialmente a partir dos anos 70, hoje representando, por exemplo, 59% e 68% das receitas totais das organizações francesas e alemãs, respectivamente.⁶ Diferentes Governos buscaram contar com o apoio de tais organizações em questões internas e, sobretudo, com sua atuação como instrumentos alternativos de política externa. No primeiro plano, exemplo poderia ser oferecido pela França, durante o início do primeiro mandato do Presidente François Mitterrand, quando o Governo assumiu postura mais dogmática de esquerda. Nesse período,

5 - Jason, Karen J., "The Role of Non-Governmental Organizations in International Election Observing", in *International Law and Politics*, 1992, pgs. 1825 a 1836.

6 - Oliveira, Anna Cynthia, *Construindo um Marco Regulatório para a Consolidação do Setor Privado Não Lucrativo e de Fins Públicos no Brasil*, pg. 39.

4 - Smith, Brian H., *More Than Altruism - The Politics of Private Foreign Aid*, pg. 192.

Jean-Pierre Cot foi nomeado Ministro para a Cooperação e o Desenvolvimento e procurou apoiar-se em certas ONGs, como *Frères des Hommes*, para superar resistências internas a mudanças que desejava promover.

No tocante à política externa, a Alemanha, por exemplo, cortou toda a ajuda econômica oficial ao Chile, após o golpe de Estado do General Augusto Pinochet, mas aumentou os financiamentos às ONGs alemãs com projetos naquele país, como forma de apoio aos grupos de oposição chilenos. Na África, Governos europeus auxiliaram movimentos de libertação nacional por intermédio de ONGs, de modo a não prejudicar acordos de comércio. Na América Central, encontraram na atuação de tais organizações mecanismo conveniente para manifestar desagrado com a política dos EUA em El Salvador e na Nicarágua, sem contestá-la diretamente.

A utilização das ONGs para alcançar objetivos políticos sempre envolveu, todavia, elementos de risco. Durante o período do Primeiro-Ministro Pierre Trudeau, por exemplo, o Governo canadense deu-se conta de que o Serviço Universitário Canadense de Ultra-Mar (SUCO) - utilizado pela Administração para apoiar movimentos de libertação nacional, em diferentes países - decidira voltar suas atenções para a própria situação do Canadá e passara a defender abertamente a separação do Quebec, apoiando atividades com esse propósito. Em resposta, o Governo suspendeu cofinanciamentos para programas daquela ONG e, como tal medida não fosse suficiente para fazer a organização mudar de posição, decidiu, em seguida, não mais subsidiá-la. Como 75% de seus recursos eram provenientes de fontes governamentais, a organização entrou em crise e, em 1986, acabou.

Da mesma forma que os Governos, as empresas patrocinam e criam, quando necessário, ONGs para a desempenho de atividades específicas e a defesa de seus interesses. Exemplo a esse respeito pode ser fornecido pelas mencionadas negociações para a elaboração do Código Internacional de Comercialização dos Substitutos do Leite Materno, no âmbito da OMS.⁷ Na ocasião, as principais empresas multinacionais do setor, lideradas pela Nestlé, criaram sua própria ONG

7 - Vide capítulo IV (Outros temas e foros).

- a *International Council of Infant Food Industries* - que procurou inicialmente impedir a elaboração do Código e, diante do insucesso dessa iniciativa, buscou limitar as consequências do instrumento para os fabricantes de leite em pó. Como os consumidores também dispunham de suas próprias organizações, a OMS teve que optar por curso de ação, após ser confrontada por pressões contraditórias, representadas sob a forma de ONGs de tendências divergentes.⁸

Os exemplos acima ressaltam que as ONGs podem servir a interesses opostos, à direita e à esquerda do espectro político. A percepção sobre o que tais organizações constituem varia de acordo com a perspectiva de quem as analisa: "on the right, it is suggested that NGOs often are run by leftists whose Marxist ideology aims at assisting revolutionary groups in developing countries; on the left, it is held that NGOs constitute yet another ploy by capitalist states to export and impose their own economic structures, political values, and ideological norms", como resume Jean-Philippe Thérien.⁹

Aqueles exemplos ressaltam, também, que, na análise do fenômeno das organizações não-governamentais, distinguir claramente a finalidade não-lucrativa da preservação da lucratividade e a iniciativa pública da privada constitui tarefa muitas vezes complexa. Essa tarefa revela, por um lado, a idéia de que nem os Governos, nem as empresas conseguem alcançar todos os seus propósitos, por caminhos convencionais e diretos. Por outro, indica ambigüidades sobre o que as ONGs representam e como representam seus integrantes.

O problema da representatividade não deixa de estar relacionado com a definição que se aceita de organizações não-governamentais. Seguindo os critérios restritivos da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), por exemplo, as ONGs não se definiriam como entidades representativas, nem mesmo de seus associados¹⁰ - embora pretendam servir de mediadoras entre o Estado e a sociedade e contribuir para a "articulação de uma nova esfera soci-

8 - Beigbeder, Yves, "Les relations des organisations non gouvernementales avec l'organisation mondiale de la santé", in *Les ONG et le Droit International*, pgs. 179 a 181.

9 - Thérien, Jean-Philippe, "Non-governmental Organizations and International Development Assistance", in *Canadian Journal of Development Studies*, 1991, pg. 270.

10 - "Agenda da ABONG para o Grupo de Trabalho Ministerial sobre a situação jurídica das ONGs", citado em Landim Assumpção, Leilah, *A Invenção das ONGs - Do serviço invisível à profissão sem nome*, pg. 54.

al-pública”, nas palavras de Augusto de Franco.¹¹ Nesse sentido, Rubem César Fernandes ressalta que as ONGs, por mais bem intencionadas que sejam, não podem agir ou falar em nome de outros: “they only speak and act for themselves”.¹² Fernandes contrapõe, todavia, as ONGs aos sindicatos e associações de vizinhança, entre outras entidades que poderiam ser reconhecidas como organizações não-governamentais pelos critérios do Conselho Econômico e Social, das Nações Unidas. Nessas condições, a natureza vaga e abrangente da definição do ECOSOC tem, pelo menos, o mérito de permitir ao Conselho e a seus órgãos subsidiários lidar com espectro extremamente diversificado de organismos, alguns deles oriundos de processos mais participativos do que aqueles a que se refere Fernandes.¹³

No entanto, a maioria das organizações, que interage com as Nações Unidas e exerce atualmente maior influência dentro do sistema, deixa transparecer incapacidade de democratizar suas estruturas decisórias internas, no sentido de permitir a seus membros eleger lideranças ou direcionar atividades, como assinalam Michael Edwards, David Hulme e Peter Spiro.¹⁴ Tal situação chama particularmente atenção quando comparada ao desejo das organizações não-governamentais de desempenhar papel relevante em defesa da democracia e da participação popular, nos mecanismos de atuação do Estado, como “canais de propagação dos elementos de uma nova ética”, nas palavras de Átila Roque.¹⁵

Chiang Pei-heng ressalta que as lideranças de várias ONGs, cristalizadas ao longo dos anos, consistentemente distorcem ou

11 - Franco, Augusto de, *O Papel Estratégico das ONGs e dos Movimentos de Ação Cidadã*, pg. 2.

12 - Fernandes, Rubem Cesar, “Private But Public: The Third Sector in Latin America”, in *Citizens - Strengthening Global Civil Society*, pg. 33.

13 - Sobre o problema da definição de ONGs, vide Capítulo I.

14 - Edwards, Michael & Hulme, David, “Introduction: NGO Performance and Accountability”, in *Beyond the Magic Bullet - NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World*, pg. 6; e Spiro, Peter J., “New Global Communities: Nongovernmental Organizations in International Decision-Making Institutions”, in *The Washington Quarterly* 1995, pg. 51. Edwards e Hulme mencionam estudos realizados por T. Carroll, A. Bebbington, G. Thiele, P. Davies, M. Prager e H. Riveros. Spiro cita a Anistia Internacional e o *Sierra Club*, como “notable exceptions” à ausência de procedimentos democráticos internos, por parte das ONGs com *status* consultivo junto ao ECOSOC.

15 - Roque, Átila P. “O papel das ONGs na diplomacia mundial”, in *Políticas Governamentais*, 1992, pg. 15.

suprimem correntes internas de opinião e mantêm “a hidden agenda”, fora das discussões públicas.¹⁶ A esse último respeito, exemplo poderia ser oferecido pelo Comitê Católico contra a Fome e para o Desenvolvimento (CCFD), cujas bases de financiamento foram significativamente ampliadas por ocasião da fome na Etiópia, em 1984 e 1985. Na segunda metade dos anos 80, a imprensa francesa revelou que parte dos recursos então obtidos estava sendo utilizada para cooperação com grupos ligados ao principal movimento separatista da Nova Caledônia, a Frente de Libertação Nacional *Kanak* Socialista (FLNKS). O CCFD, fundado no início dos anos 60 e visto como integrante de uma segunda geração de ONGs francesas (a primeira corresponderia às obras missionárias), sempre se caracterizou por certa militância em favor do anti-colonialismo. No entanto, ao empregar nessa atividade recursos arrecadados com outro objetivo, desagradou grupos católicos conservadores, que haviam aumentado suas doações àquela organização, em função especificamente da crise etíope. Como avalia Chiang Pei-heng, o hiato entre a liderança das ONGs, de um lado, e seus membros e contribuintes, de outro, “blurs the distinction between NGOs and other types of organizations which make no historical or philosophical claims to democratic organization, character, and function”.¹⁷

A propósito, vale lembrar que o ECOSOC sempre se preocupou em ressaltar, em suas resoluções, a necessidade de as ONGs com *status* consultivo serem organizadas de forma democrática - dispositivo que muitas dessas entidades procuraram discretamente eliminar, sem sucesso, nas negociações da resolução 1996/31. Nesse sentido, a presença majoritária nas Nações Unidas de organizações que não preencheriam aquele critério mostra a flexibilidade com que foi ele respeitado, ao longo dos anos.

Ao serem confrontadas com questionamentos sobre sua representatividade, as organizações não-governamentais costumam defender-se invertendo o debate e criticando o caráter pouco democrático das organizações intergovernamentais e dos Governos de vários países que delas participam, além de comparar o maior número dos

16 - Pei-heng, Chiang, *Non-Governmental Organizations at the United Nations - Identity, Role, and Function*, pg. 242.

17 - *Ibid.*, pgs. 243 e 244.

integrantes de algumas ONGs com as populações de certos Estados representados nas Nações Unidas.¹⁸ Ressaltam, ademais, serem os mecanismos democráticos internos menos importantes do que a função real das ONGs e dos movimentos sociais contemporâneos em geral, os quais, nas palavras de Leslie Paul Thiele, “seek to influence behavioral patterns and reconstruct ideological models for the citizenry at large”.¹⁹

Para Thiele, esse processo implica redefinir noções de espaço (o interesse nacional dá lugar à chamada “global polity”) e tempo (“We have not inherited the Earth from our parents, we borrow it from our children”, como costumam afirmar ativistas na área ambiental). Pode ser ilustrado pelo comportamento de grupos ecologistas e pacifistas, entre outros, que procuram ampliar seus direitos e liberdades com base nas necessidades do futuro, e não necessariamente nos interesses dos que hoje vivem e votam. Como defende Patrick Watson, “Politics should no longer be dictated by the will of the majority of humans (...) Ecologically responsible democracy must consider the rights of the true majority - those billions of people as yet unborn”.²⁰ Sob tal ótica (conveniente para explicar eventuais fracassos de alcançar apoio popular imediato para algumas de suas teses), muitos desses grupos procuram relativizar as regras da democracia representativa e as contrapõem ao que consideram ser o caráter legítimo de suas ações, vistas como instrumentos de reestruturação de atitudes e valores nas sociedades contemporâneas.²¹ No entendimento de Leslie Paul Thiele, “their concern is less to make the world safe for democracy than it is to make democracy safe for the world”.²²

A questão da legitimidade pode ser analisada sob vários ângulos, a partir de elementos que se reportam à aceitação da autoridade, das leis e das instituições do Estado. Pensa-se nela como conceito desenvolvido, entre outros, por Max Weber, que, ao identificar suas fontes básicas, chamou atenção para a conexão entre a crença “in the legitimacy of orders (*Ordnungen*) and their potential for justification,

18 - Spiro, Peter J., *op. cit.*, pg. 52.

19 - Thiele, Leslie Paul, “Making Democracy Safe for the World: Social Movements and Global Politics”, in *Alternatives*, 1993, pg. 290.

20 - Watson, Patrick, *Dimensions* 5, citado em Thiele, *op. cit.*, pg. 294.

21 - Entrevista com Roberto Bissio, Diretor do *Instituto Terceiro Mundo*.

22 - Thiele, Leslie Paul, *op. cit.*, pg. 296.

on the one hand, and to their factual validity on the other”, como explica Jürgen Habermas.²³ No Direito, recorre-se muitas vezes a Thomas Franck, que vê na legitimidade “a property of a rule or rule-making institution which itself exerts a pull toward compliance on those addressed normatively”.²⁴ O *Dicionário de Política*, de Norberto Bobbio, define legitimidade, em seu significado específico, como “um atributo do Estado, que consiste na presença, em uma parcela significativa da população, de um grau de consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos”, sendo a crença na legitimidade “o elemento integrador na relação de poder que se verifica no âmbito do Estado”.²⁵

Para as ONGs, o recurso ao argumento da legitimidade não se basearia, contudo, em mecanismos de consentimento ou processos capazes de medir preferências sociais. Como ressalta Martha Schweitz, “here the issue is not the legitimacy of a claim to obedience, but rather the legitimacy of participation (...) in distinct roles in the international governance process”.²⁶ Nesse sentido, derivaria, em essência, da capacidade que julgam ter de serem fontes independentes de informação e experiência, de poderem prestar serviços às camadas mais necessitadas da população e de defenderem valores essenciais de convivência social. As ONGs partiriam, assim, da noção de que existem múltiplas fontes de legitimidade dentro da sociedade, relacionadas com causas de interesse de minorias ou com a busca da eficiência, as quais lhes permitiriam desempenhar papel de utilidade pública.²⁷ Ademais, o próprio relacionamento com o Estado, ao assumir natureza contratual para a execução de tarefas precisas, conferiria outra fonte de legitimidade à atuação das ONGs, “no longer based upon values and voluntarism but on its contract to a legitimate agency”, como assinalam

23 - Habermas, Jürgen, *Legitimation Crisis*, pg. 95.

24 - Franck, Thomas F., *The Power of Legitimacy among Nations*, pg. 24.

25 - Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola & Pasquino, Gianfranco, *Dicionário de Política*, pg. 675.

26 - Schweitz, Martha L., “NGO Participation in International Governance: The Question of Legitimacy”, in *The American Society of International Law - Proceedings*, 1995, pg. 419.

27 - Herr, Richard A. & Davis, Bruce W., “Antarctica and Non-State Actors: The Question of Legitimacy”, in *International Antarctic Regime Project Publication Series*, 1992, pgs. 3 a 5.

28 - Edwards, Michael & Hulme, David, “Too Closed for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations”, in *World Development*, 1996, pg. 967.

Edwards e Hulme.²⁸

Diferentes considerações podem ser feitas sobre a matéria. Em primeiro lugar, as organizações não-governamentais, como instrumentos de expressão de valores das minorias, pretendiam constituir resposta ao que James Douglas chama de "twin failures": a insuficiência do mercado em atender às necessidades de todos os indivíduos e a incapacidade do Governo de, mesmo dotado de instituições democráticas, representar adequadamente todos os interesses setoriais da população - como ilustrado, no entendimento das ONGs, pela situação das populações indígenas.²⁹ O próprio Douglas relativiza, contudo, tal hipótese, ao indicar que a possibilidade de as ONGs articularem o espectro completo de valores gerados dentro das sociedades encontraria limites no fato de que nem todas as minorias são igualmente capazes de criar ou inspirar a criação dessas entidades, "so that the pluralist ideal is not, in practice, attained".³⁰

No tocante à prestação de serviços aos segmentos mais necessitados e à busca da eficiência, a canalização de recursos, por intermédio das ONGs, se justificaria pela crença de que os projetos por elas implementados ofereceriam maiores vantagens comparativas em relação aos administrados pelos Governos, em razão de fatores como a especialização daquelas organizações, seus menores custos operacionais e caráter descentralizado. No entanto, como assinalam Helena Gezelius e David Millwood, "the evidence to prove or disprove this assumption is sparse; and what little there is tends to contradict it".³¹

As ONGs raramente divulgam avaliações internas e dados sobre o destino dos recursos que canalizam. Nos poucos casos em que o fazem, aproximam-se mais da propaganda do que de exame rigoroso de desempenho. Costumam, ademais, ser avessas a fontes externas de informação, por acreditarem, como indica Anne Gordon Drabek, que "outside researchers can be unwelcome intruders, demanding too much of an organization's time and resources and potentially

29 - Vide capítulo IV (Populações indígenas).

30 - Douglas, James, *Why Charity? The Case for a Third Sector*, pg. 25.

31 - Gezelius, Helena & Millwood, David, "NGOs in Development and Participation in Practice - An Initial Inquiry (Part II)", in *Transnational Associations*, 1991, pg. 332.

32 - Drabek, Anne Gordon, "Development Alternatives: The Challenge for NGOs - An Overview of the Issues", in *World Development*, 1987, pg. xii.

misrepresenting the situation".³²

Recentes estudos realizados na África, Ásia e América Latina mostram que as organizações não-governamentais não são, nas palavras de Michael Edwards e David Hulme, "automatically more cost-effective than other sectors" ou "cheaper than public provision"; o trabalho que executam "usually fails to reach the poorest people", concentrando-se em grupos que dispõem, ainda que minimamente, de terra, educação e recursos e são, por conseguinte, mais fáceis de serem atendidos; e suas atividades - "a 'patchwork quilt' of services of varying quality" - têm sustentabilidade questionável e tendem a dirigir-se para certas regiões e setores, "leaving others to fend for themselves under weak central oversight".³³ Tais estudos reconhecem a existência de iniciativas inovadoras e de sucesso, implementadas por ONGs nas áreas de saúde, agricultura, medicina e veterinária, entre outras. Mostram, todavia, que essas iniciativas não constituem padrão generalizado de desempenho e que a crença no sucesso das ONGs está relacionada mais com a percepção de falência em determinados mecanismos de atuação do Estado e menos com os próprios méritos daquelas organizações. Como ressalta Jean-Philippe Thérien, as organizações não-governamentais "regularly make wrong strategic choices regarding either the operations to be undertaken or the methods used" e sua flexibilidade administrativa "tends to be confused with a simple lack of rigour".³⁴

Qual seria, então, o interesse em contar com a participação das ONGs em áreas como desenvolvimento e assistência humanitária? Edwards e Hulme ressaltam que, apesar de suas falhas, os serviços prestados pelas organizações não-governamentais podem constituir um paliativo e, mesmo, "a barrier to the more fundamental structural

33 - Edwards, Michael & Hulme, David, "Introduction: NGO Performance and Accountability", in *Beyond the Magic Bullet - NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World*, pg. 5; e Edwards, Michael & Hulme, David, "Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations", in *World Development*, 1996, pgs. 963 e 964. No caso da África, Edwards e Hulme baseiam-se em estudos realizados por R. Riddell, M. Robinson, A. Fowler, J. Vivian, K. Wellard e J. Copestake. Sobre a Ásia, fundamentam-se em análises de J. Farington, D. Lewis e S. Hashemi. Com relação à América Latina, referem-se a trabalhos de D. Lehmann, T. Carroll, A. Bebbington e G. Thiele.

34 - Thérien, Jean-Philippe, *op. cit.*, pg. 276.

35 - Edwards, Michael & Hulme, David, "Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations", in *World Development*, 1996, pg. 964.

changes in the ownership of land and capital assets".³⁵ Na mesma linha, Brian Smith ressalta que, por mais paradoxal que pareça, muitas dessas organizações podem servir aos interesses de Governos e meios empresariais, "even in situations when they are pursuing policies in clear opposition to the established order".³⁶ Utilizando exemplos na América Latina, África e Ásia, Smith conclui que ONGs nacionais e internacionais "are not a significant threat to the political system, but in fact actually enhance social stability".³⁷

As ONGs constituem, assim, complementos úteis, incapazes de coordenar-se de forma a representar mecanismos de contestação real da ordem política e econômica vigente, mas capazes de obter recursos externos indisponíveis para a área governamental de países em desenvolvimento, servir como alternativa à atuação eventualmente mais radical de elementos de oposição oriundos da classe média e mostrar, a grupos menos favorecidos, que suas necessidades básicas podem ser atendidas. Se procuram escapar dessa realidade e demonstram capacidade potencial de opor-se às instituições públicas, os Governos tendem a servir-se de mecanismos de cooptação financeira, dispositivos legais e, se necessário, repressão para mantê-las sob relativo controle, como observado na Índia, Malásia, países da América Central e, recentemente, Albânia, Croácia e Belarus, entre outros. Nesse contexto, seria possível compreender as razões pelas quais mesmo Governos autoritários tendem, em muitos casos, a tolerar a atuação das ONGs em seus territórios, sustentadas por doações bilaterais ou pelos programas e agências das Nações Unidas.

Tais considerações mostram que as ONGs, em função de sua extrema diversidade, revelam características ambivalentes: em certos casos, são instrumentos de apoio às políticas públicas; em outros, elementos de desafio à autoridade dos Estados. Mesmo nesses últimos casos, estariam, contudo, "longe de poder competir com eles como agentes da política internacional", como avalia Celso Amorim.³⁸ Em outras palavras, a atuação das ONGs nutre-se de um paradoxo: mesmo quando desafia o Estado, necessita da legitimidade e dos recursos que esse

36 - Smith, Brian H., *op. cit.*, pg. 276.

37 - *Ibid.*, pg. 277.

38 - Amorim, Celso, "Os Frágeis Pilares da Nova Ordem", in *O Brasil e a Economia Global*, pg. 30.

traz para a arena internacional, para poder promover suas próprias agendas e transformá-las em medidas práticas. Sua ação seria, assim, limitada à tentativa de exercer influência, tendo como referência final o próprio Estado - que, de resto, é o único capaz de mediar entre opções antagônicas, eventualmente defendidas por diferentes organizações não-governamentais. Ao fazer tal mediação, o Estado pode trazer, todavia, outro paradoxo para as ONGs: a plena satisfação de todas as demandas de uma organização daria por encerrada sua razão de existir - hipotese hoje mais plausível do que no passado, em função da multiplicação de entidades voltadas para a defesa de um único assunto.

Para procurar exercer influência, as ONGs atuam diretamente sobre as opiniões públicas, em certos casos "retrieving and reviving the relationships between politics and education that has atrophied in modern times", nas palavras de Leslie Paul Thiele.³⁹ Embora na Europa muitas estejam ligadas a grupos partidários e alguns de seus líderes da área ambiental tenham fundado partidos ecologistas, vêem-se, em geral, como entidades acima dos mecanismos políticos tradicionais. Tal comportamento poderia ser explicado sob dois ângulos. Por um deles, corresponderia à percepção de que o poder não está localizado em nenhum ponto específico da estrutura sócio-política, mas se disseminaria por toda ela, funcionando como uma rede de práticas e relações, como analisava Michel Foucault.⁴⁰ Por outro, menos generoso e intelectualizado, derivaria do mero oportunismo e da inaptidão demonstrada pelas lideranças das ONGs de se submeterem a processos de consulta pelo voto. Esse último caso poderia ser ilustrado pela transformação de vários partidos políticos menores em organizações não-governamentais, na Espanha pós-franquista, estimulados pela possibilidade de receberem recursos públicos com maior facilidade.⁴¹

Brian Smith argumenta que o acesso das ONGs a recursos públicos diretos, complementado pela isenção de tributação, pode ser considerado legítimo, desde que obedeça a duas condições: a) transparência de objetivos, vistos como razoáveis pela maioria dos cidadãos das sociedades de origem daquelas organizações; e b) manutenção de

39 - Thiele, Leslie Paul, *op. cit.*, pg. 281.

40 - Foucault, Michel, *Microfísica do Poder*, pgs. 209 a 227.

41 - Entrevista com Antonio Zubillaga, atualmente integrante do Secretariado das Nações Unidas, mas fundador e ainda Diretor da ONG espanhola *Solidarios para el Desarrollo*.

perfil político neutro. Smith acredita que ambas as condições não viriam sendo preenchidas nas atividades de grande parte das ONGs, diante da existência de agendas desconhecidas do grande público ou da aproximação de tais organizações de forças políticas de esquerda ou de direita, por exemplo - conforme ilustrado por alguns dos fatos anteriormente mencionados. Nesse contexto, conclui que caberia melhor supervisionar tais organizações, de forma a que continuem a poder dispor dos benefícios decorrentes do *status* de utilidade pública.⁴²

Alguns, como Richard Stanley, reconhecem a validade da preocupação com a insuficiência de controle sobre as ONGs e sugerem, como solução, o que chamam de "Darwinian approach", adaptando regras de mercado para o universo daquelas organizações. Nesse sentido, caberia deixar à sociedade a tarefa de encontrar pontos de equilíbrio e proceder à seleção de tais entidades. As organizações que conseguissem obter apoio popular para suas atividades sobreviveriam; as que falhassem, tenderiam a desaparecer.⁴³

As preocupações de Smith e Stanley, entre outros, deixam transparecer a carência de responsabilidade por parte das ONGs - na acepção da palavra inglesa "accountability", que compreende elementos complexos de definição. De modo geral, costuma ser considerada característica organizacional desejável, mas pouco alcançada pelas ONGs, por exigir clareza de objetivos, transparência de processos decisórios, relatórios isentos a respeito de atividades e da utilização e origem de recursos, mecanismos de verificação, indicadores de qualidade e sistemas de penalização ou premiação de desempenho. Pode definir-se por sua natureza formal ou informal, enfatizar a honestidade e eficiência ou o impacto e eficácia do trabalho executado, e admitir critérios de curto e longo prazo.

De modo geral, as ONGs pretendem-se responsáveis perante os grupos sociais que se beneficiariam de suas iniciativas. Tal idéia não passa, porém, de vaga obrigação moral, pois aquelas organizações refletem, com frequência, mais "the support of centralized eli-

42 - Smith Brian H., *op. cit.*, pgs. 283 e 284.

43 - Stanley, Richard, "Chairman's Observations", in *The UN System and NGOs: New Relationships for a New Era? - Report of the Twenty-Fifth United Nations Issues Conference*, pgs. 29 e 30.

tes, such as the major foundations, than that of true grass-roots", como reconhece Peter Spiro.⁴⁴ Legalmente, são responsáveis junto a seus membros, mas essa noção deixa, na prática, a desejar - como observado pelo comportamento autônomo de muitas de suas lideranças e conselhos diretores. Têm obrigações perante os Governos dos países em que operam, mas, com frequência, a supervisão governamental limita-se ao exame de sumários relatórios e esporádicas auditorias. Assim, as ONGs se beneficiam, para a implementação de suas atividades, do que Brian Smith chama de "a certain amount of pluralistic ignorance"⁴⁵, da qual as Nações Unidas também não estão imunes.

Em 1996, por exemplo, a Unidade de Inspeção Conjunta da ONU produziu relatório sobre o relacionamento das Nações Unidas com as organizações não-governamentais, no qual apontou três problemas básicos. Em primeiro lugar, ressaltou ser impossível identificar com precisão, pelos mecanismos existentes, o número e os tipos de ONGs que recebem fundos do sistema das Nações Unidas. Em segundo lugar, chamou a atenção para a inexistência de métodos sistemáticos para verificação da utilização dos recursos fornecidos àquelas organizações. Por fim, mesmo admitindo não ser a relação custo-benefício o único critério de avaliação para o trabalho com as ONGs, salientou a impossibilidade de quantificar e analisar os serviços por elas prestados, "since no separate financial recording is kept".⁴⁶

As surpreendentes conclusões da Unidade de Inspeção Conjunta - que poderiam ser evitadas, em grande parte, por um banco de dados mais eficiente e a exigência de relatórios mais aprofundados - mostram que as Nações Unidas reproduzem, no plano multilateral, muitas das deficiências de avaliação e controle que se observam no plano individual dos Estados-membros e podem ser ilustradas por alguns fatos. Em meados da década de 80, por exemplo, os Serviços Católicos de Assistência (CRS), dos EUA, foram acusados, por seus representantes na África, de terem aplicado no mercado financeiro cerca de US\$ 10 milhões, obtidos para iniciativas de combate à fome na Etiópia. O fato acabou sendo reconhecido pelos dirigentes da organização, mas

44 - Spiro, Peter J., *op. cit.*, pg. 52.

45 - Smith, Brian H., *op. cit.*, pg. 281.

46 - Documento JIU/REP/96/4, pgs. 5 e 6.

explicado como mera decorrência de sua incapacidade logística de utilizar imediatamente todos os recursos disponíveis. A *Save the Children Federation* (SCF) foi, por sua vez, objeto de críticas na mesma época, por desviar, para outras finalidades, os recursos obtidos em campanhas supostamente voltadas para beneficiar crianças carentes, em países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Como ressalta Georg Cremer, "the assumption that there is no danger of misuse when assistance is provided through NGOs is unrealistic".⁴⁷ Cremer cita, sem revelar nomes, casos de ONGs na África e na Ásia que se beneficiam de esquemas de *kick-back*, envolvendo desvios de alimentos e material de construção. Michael Maren é, todavia, mais específico e acusa, por exemplo, integrantes da SCF de malversação de fundos e corrupção, com base em eventos observados na Somália.⁴⁸

Parte do sucesso das ONGs baseia-se na crença de que tais organizações são "honestas, competentes, pequenas, flexíveis e eficientes", como julga Herbert de Souza.⁴⁹ Na verdade, exemplos mencionados no presente capítulo e anteriormente⁵⁰ atestam a existência de uma realidade mais complexa e distinta da panacéia pretendida por alguns, indicando que as organizações não-governamentais não estão imunes a desvios de verbas, nem tampouco a insuficiências de desempenho. Tais considerações inviabilizam, na prática, a noção da autorregulação, defendida por muitas ONGs, com base no argumento da preservação de sua suposta autonomia.

Nessas condições, a supervisão das atividades das organizações não-governamentais constituiria exigência natural, mesmo em regimes de democracia plena, cabendo tanto à sociedade em geral, quanto ao Estado desempenhar papel a respeito. A tarefa do Estado não se deveria basear, contudo, em pressupostos intervencionistas, suscetíveis de equiparar sistemas democráticos a não-democráticos, mas

47 - Cremer, Georg, "Misuse in Emergency Aid - NGOs and Corruption in Relief Work", in *Development and Cooperation*, 1996, pg. 18. Cremer é responsável pela área de assistência humanitária das CARITAS, no continente asiático.

48 - Maren, Michael, *The Road to Hell - The Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity*, pg. 52.

49 - Souza, Herbert de, "As ONGs na década de 90", in *Comunicações do ISER*, 1991, pg. 5.

50 - Vide capítulo IV (Assistência humanitária).

no estabelecimento de critérios que permitam a melhor informação da própria sociedade sobre as atividades das ONGs e justifiquem o eventual apoio financeiro a tais entidades. Exemplos a respeito podem ser encontrados tanto em lei aprovada nos EUA em 1996 e incorporada ao Código do Imposto de Renda como Seção 4958, que prevê a aplicação de sanções aos dirigentes e integrantes daquelas organizações, em casos de desvio de recursos para proveito pessoal, quanto na obrigação que têm as associações britânicas de fornecer, quando solicitadas, informações diretamente ao público, conforme as regras aplicadas pela *Charity Commission* do Reino Unido.

Nessa tarefa de supervisão, residem, todavia, limites e dilemas. É difícil acreditar que os Governos que se utilizam de ONGs como instrumentos de atuação externa, em iniciativas sobre as quais não lhes convém assumir responsabilidade direta, estimulem a sua absoluta transparência. Em tais casos, como ressalta Brian Smith, a flexibilidade em matéria de elaboração de relatórios e procedimentos contábeis, concedida às ONGs por esses Governos - muitos dos quais amplamente democráticos - revela-se essencial para que aquelas iniciativas não sejam "traced back directly to themselves".⁵¹ Assim, a supervisão tende a continuar a revelar ambigüidades e a nortear-se por parâmetros flexíveis, implementados caso a caso, de acordo com os interesses específicos de cada país e a capacidade de cada Governo de interagir com o que Leon Gordenker e Thomas Weiss classificam de "quatro Cs", no relacionamento com as ONGs: conflito, competição, cooperação e cooptação, "a spectrum along which there are rather unclear boundaries".⁵²

As questões da legitimidade e da representatividade das organizações não-governamentais tendem a continuar a ocupar espaço importante, nas discussões sobre a interação dessas entidades com as Nações Unidas. A Carta forneceu a base jurídica para a presença das ONGs no ECOSOC, inspirando mecanismos semelhantes em outros órgãos. O estabelecimento de vínculos com as agências, fundos e programas lhes abriu possibilidades diversificadas de interação com o sis-

51 - Smith, Brian H., *op. cit.*, pg. 227.

52 - Gordenker, Leon & Weiss, Thomas G., "NGO participation in the international policy process", in *Third World Quarterly*, 1995, pg. 551.

tema das Nações Unidas. Assim, as ONGs vêm podendo, ao longo dos anos, defender causas, fornecer informações e desempenhar tarefas. Em todos esses casos, porém, têm sido objeto de questionamentos sobre sua isenção, real competência e, sobretudo, representatividade, em vista de sua dependência financeira e proximidade de determinados Governos.

Durante o período da Guerra Fria, o debate em torno da representatividade das ONGs esteve relacionado com o interesse soviético em que as organizações ocidentais não fossem as únicas presentes no ECOSOC e em seus órgãos subsidiários. Hoje, o debate encontra campo fértil entre os países em desenvolvimento, na medida em que a maioria absoluta das entidades com *status* consultivo continua a ser proveniente de países desenvolvidos. Tal fato vem sendo um dos elementos de realce, nas negociações recentemente iniciadas no âmbito da Assembléia Geral, sobre as possibilidades de eventual ampliação da atuação formal das ONGs a todas as áreas das Nações Unidas. Essas negociações serão objeto de exame a seguir.

CAPÍTULO VII O Debate na Assembléia Geral

Em 1996, o Conselho Econômico e Social adotou novas diretrizes para seu relacionamento com as organizações não-governamentais, consubstanciadas na resolução 1996/31, em processo influenciado por cinco fatores: a) a crescente participação das ONGs em atividades das Nações Unidas, ilustrada pelo envolvimento cada vez maior de tais organizações nos processos deliberativos das Conferências do Ciclo Social; b) a primazia, conferida ao longo dos primeiros 50 anos da ONU, às organizações internacionais tradicionais; c) a presença ainda majoritária de organizações oriundas de países ocidentais desenvolvidos; d) a atitude hostil de alguns Governos à atuação das ONGs, sobretudo em matéria de direitos humanos; e e) as atuais restrições financeiras e administrativas da ONU.

Ao refletir sobre a incidência desses e de outros fatores nas negociações, Dianne Otto julgava ser possível que "the combined effects of states' paranoia about human rights NGOs, states' fears about loss of domestic power, financial pressures, and lack of vision about future arrangements able to cope with large numbers of heterogeneous NGOs will result in a reaffirmation of the need for tight and restrictive consultative arrangements".¹ Além de tal previsão não se confirmar de modo geral, o processo negociador da resolução 1996/31 provocou recomendação do ECOSOC à Assembléia Geral, consubstanciada na decisão 1996/297, de 25 de julho de 1996, para que essa examinasse, durante sua 51a. sessão, "the question of the participation of non-governmental organizations in all areas of the work of the United Nations".

A idéia de o universo de atuação das ONGs ser formalmente estendido a todos os temas de interesse e órgãos das Nações Unidas constituiu uma das questões que mais dividiu os Estados-mem-

1 - Otto, Dianne, "Nongovernmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of International Civil Society", in *Human Rights Quarterly*, 1996, pg. 122.

bros, nas negociações da resolução 1996/31. De um lado, parcela significativa dos países ocidentais, com o auxílio da Rússia, insistia na premissa de que o grupo encarregado de tais negociações, sendo subordinado ao ECOSOC, não disporia de mandato que lhe permitisse formular posições sobre matérias fora da competência do Conselho. De outro, os países em desenvolvimento recusavam-se, por razões diversas, a continuar a aceitar a presença das ONGs dentro dos limites estabelecidos pelo artigo 71 da Carta das Nações Unidas. Nesse contexto, a recomendação à Assembleia Geral constituiu fórmula de conciliação, mas, mesmo assim, só foi possível após a negociação de declaração interpretativa do Presidente do Conselho, sobre a matéria. Tal declaração, de inspiração brasileira, indicou estar a recomendação em conformidade com as atribuições da Assembleia Geral, tal como reconhecidas pelo artigo 10 da Carta das Nações Unidas.²

A primeira dificuldade enfrentada foi o estabelecimento do foro de discussão para implementar a recomendação. Após consultas informais - que envolveram, em determinado momento, as próprias ONGs - ficou decidido, em janeiro de 1997, que a matéria seria objeto de exame por Subgrupo do Grupo de Trabalho de Alto Nível sobre o Fortalecimento do Sistema das Nações Unidas. A tarefa inicial do Subgrupo foi determinar, dentro dos parâmetros da decisão 1996/297, seus métodos de trabalho - o que o levou, de início, a procurar evitar o monitoramento das ONGs e a excluí-las de suas deliberações, basicamente por pressão dos EUA e da Rússia. As ONGs seriam informadas do andamento das negociações em sessões convocadas para tal fim pelo Presidente do Subgrupo, Embaixador Ahmad Kamal, Representante Permanente do Paquistão, que também presidira o Grupo de Trabalho para atualização da resolução 1296(XLIV), do ECOSOC.

Em seguida, o Subgrupo viu-se confrontado a decidir so-

2 - O artigo 10 da Carta estipula o seguinte: "The General Assembly may discuss any questions or any matters within the scope of the present Charter or relating to the powers and functions of any organs provided for in the present Charter, and, except as provided in Article 12, may make recommendations to the Members of the United Nations or to the Security Council or to both on any such questions or matters". O artigo 12, parágrafo 1, estabelece, por sua vez, o seguinte: "While the Security Council is exercising in respect of any dispute or situation the functions assigned to it in the present Charter, the General Assembly shall not make any recommendation with regard to that dispute or situation unless the Security Council so requests."

bre seu próprio mandato, diante de posturas discordantes a respeito do significado da mencionada declaração interpretativa do Presidente do ECOSOC. Após vários meses de atividades, o Subgrupo não conseguiu desvencilhar-se dessa tarefa. De um lado, os EUA e a União Européia (liderada pelo Reino Unido, França e Alemanha) insistiam na necessidade de limitar a área de negociação ao plenário da Assembleia Geral, Comissões Principais (não necessariamente todas) e sessões especiais. De outro, os países em desenvolvimento, reunidos no Comitê Conjunto de Coordenação do Movimento Não-Alinhado e do Grupo dos 77, defendiam o direito de o Subgrupo examinar efetivamente todas as áreas de trabalho das Nações Unidas. Ao final do primeiro semestre de 1997, os trabalhos do Subgrupo foram interrompidos, sem resultados práticos.

Inexiste mecanismo em vigor que permita o relacionamento formal e regular das ONGs com a Assembleia Geral e suas Comissões Principais, à semelhança do observado no caso do ECOSOC. Há, todavia, precedente sobre a matéria. Pela resolução 606 (VI), de 1 de fevereiro de 1952, a Assembleia Geral autorizou a presença de representantes de organizações com *status* consultivo em reuniões daquele órgão. Essa autorização - sugerida pela Sexta Comissão (temas jurídicos) e inspirada na resolução 413 C (XIII), de 20 de setembro de 1951, do ECOSOC - restringiu-se, porém, a reuniões públicas que viessem a tratar de assuntos econômicos e sociais de competência do Conselho e das respectivas ONGs. Em outras palavras, a iniciativa permitiu limitado acesso à discussão de temas de interesse apenas da Segunda e Terceira Comissões e caiu, praticamente, no esquecimento.

Ainda assim, aquelas organizações têm participado, mediante autorização conferida caso a caso, de certas reuniões e sessões especiais da AGNU, relacionadas com o *apartheid*, descolonização, desenvolvimento, desarmamento e, mais recentemente, meio ambiente. A Terceira Sessão Especial sobre Desarmamento (SSOD III), realizada em 1988, ofereceu, por exemplo, um dia dos trabalhos do Comitê Principal para que ONGs selecionadas proferissem intervenções. A 19a. sessão especial da AGNU - voltada para avaliar os progressos alcançados desde a UNCED e realizada em 1997 - permitiu a participação de ONGs no debate sobre a implementação da Agenda 21, em

plenário e no Comitê Principal, mas estipulou, como de hábito, que tal medida não constituiria precedente para outras iniciativas do gênero.

Organizações não-governamentais têm cooperado, ademais, com o Programa de Informação sobre Desarmamento das Nações Unidas (UNDIP) em atividades de educação e outras, como a semana anual do desarmamento, mas limitam-se a receber material, produzido pelo Secretariado, e a contribuir para sua divulgação. De sua parte, o Comitê sobre o Exercício dos Direitos Inalienáveis do Povo Palestino, órgão subsidiário da Assembléia Geral, desenvolveu mecanismo próprio de relacionamento com mais de 1.000 ONGs, estabelecendo critérios de credenciamento e participação em suas reuniões.

Nessas condições, o acesso a determinados temas tratados pela Assembléia Geral e a alguns dos órgãos a ela subordinados não constituiria propriamente novidade. No entanto, a formalização desse relacionamento poderia permitir às ONGs influenciar os debates em bases regulares, mediante intervenções em plenário e nas Comissões Principais, durante as sessões da AGNU, e divulgação oficial de informações de seu interesse - caso a mecânica do ECOSOC viesse a ser repetida.

A perspectiva de acesso à Assembléia Geral tem levado as ONGs a retomar, paralelamente, a discussão sobre a eventual criação de um Foro da Sociedade Civil, "reminiscent of the Kantian cosmopolitan model of international organization", como ressalta W. Andy Knight.³ A idéia constituiu adaptação da utópica proposta de Marc Nerfin, no sentido de dividir a Assembléia Geral em três Câmaras: a primeira representaria os Governos ("Prince Chamber"); a segunda, o poder econômico, fosse ele transnacional, multinacional, nacional ou local e pertencesse ao Estado ou à iniciativa privada ("Merchant Chamber"); e a terceira, os cidadãos e suas associações ("Citizen Chamber").⁴

A proposta do Foro emanou, em 1995, da Comissão sobre Governança Global - órgão co-presidido pelo ex-Primeiro-Ministro da Suécia Ingvar Carlsson e pelo ex-Secretário-Geral da *Commonwealth*

3 - Knight, W. Andy, "Beyond the UN System? Critical Perspectives on Global Governance and Multilateral Evolution", in *Global Governance*, 1995, pg. 250.

4 - Nerfin, Marc, "Neither Prince nor Merchant: Citizen - An Introduction to the Third System", in *Development Dialogue*, 1987, pg. 184.

Shridath Ramphal, o qual resultou de iniciativa do ex-Chanceler alemão Willy Brandt, apoiada pelo então Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali. A Comissão foi integrada por 26 personalidades de diferentes países - entre as quais Celina do Amaral Peixoto, pelo Brasil - que nela trabalharam em capacidade pessoal. O Foro sugerido seria composto por 300 a 600 organizações e se reuniria a cada ano, pouco antes da abertura da sessão da AGNU, com os objetivos de examinar os assuntos constantes da agenda da Assembléia Geral e eventualmente recomendar outros itens de interesse.⁵

A idéia do Foro divide as organizações não-governamentais. Para aquelas que a apóiam, como o *World Federalist Movement*, constituiria instrumento de maior cooperação entre ONGs e Governos. Para aquelas que a criticam, como a *Human Rights Watch* e a *Citizens Network for Sustainable Development*, implicaria negociar posições de consenso e envolveria processo de seleção de organizações, o qual dificilmente chegaria a bom termo, pois as ONGs não julgam desejável escolher, entre elas, eventuais representantes para tal órgão.⁶ Além disso, a idéia não encontra respaldo entre muitas das organizações com *status* consultivo, pois, em sua concepção original, permitiria participação não restrita às atuais ONGs presentes no ECOSOC.⁷ Nesse contexto, o atual Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, sugeriu a criação de outro mecanismo: a Assembléia Popular do Milênio. Tal mecanismo constituiria iniciativa tópica, paralela à sessão da Assembléia Geral de 2000, mas capaz de inspirar, eventualmente, o surgimento de estrutura permanente.

Até o momento, as propostas do Foro e da Assembléia Popular não despertaram interesse entre a maioria dos Estados-membros. No entanto, as discussões em torno desses e de outros meios de acesso das ONGs à Assembléia Geral têm permitido aos EUA, Rússia e UE preservar o que consideram ser a essência do exercício: evitar o exame de qualquer possibilidade de envolvimento formal daquelas or-

5 - Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood - The Report of the Commission on Global Governance*, pgs. 258 a 260.

6 - Declarações de representantes do *World Federalist Movement*, *Human Rights Watch*, *ICFTU*, *Citizens Network for Sustainable Development* e Comitê de ONGs sobre Desarmamento, proferidas em reunião entre ONGs e Delegações governamentais, realizada em 04/02/97, nas Nações Unidas.

7 - Commission on Global Governance, *op. cit.*, pgs 278 e 279.

ganizações no Conselho de Segurança.

Até os anos 80, as ONGs pouco criticavam o fato de inexistir mecanismo de contato formal entre elas e o Conselho de Segurança, como assinala Steven Blodgett.⁸ No entanto, a multiplicação das Operações de Paz no período pós-Guerra Fria, envolvendo situações de interesse humanitário, e a maior participação das ONGs em diferentes eventos organizados pelas Nações Unidas, na presente década, têm contribuído para modificar tal percepção e estimular questionamentos dentro da comunidade não-governamental. Várias organizações, lideradas pelo *Global Policy Forum*, formaram Grupo de Trabalho sobre o Conselho de Segurança, cujo objetivo é buscar meios para a sua inserção nesse órgão, com base nos argumentos de que (a) os trabalhos do Conselho afetam diretamente seus programas; (b) as ONGs dispõem de conhecimentos e experiência em matéria de assistência humanitária, direitos humanos e ações preventivas, de utilidade para o Conselho; e (c) tais organizações vêm sendo requisitadas a desempenhar diferentes papéis em situações de emergência e pós-emergência, sob a autoridade do Conselho.⁹

Esses e outros argumentos, em favor de maior interação do Conselho de Segurança com as ONGs, encontram apoio entre alguns países, como o Chile, para quem a presença de tais organizações aumentaria a transparência daquele órgão e permitiria melhorar a qualidade de suas decisões.¹⁰ A posição chilena é respaldada por Cuba - de quem diverge, com frequência, a respeito das atividades das ONGs em outros foros, como a Comissão de Direitos Humanos - por motivações provavelmente diferentes, como a presença permanente dos EUA no Conselho ou, mesmo, o desejo de formular propostas de difícil consenso, a fim de tornar mais complexo o encerramento do exercício e evitar a ampliação do acesso das organizações não-governamentais às Nações Unidas, em geral. A pretensão daqueles países continua, po-

8 - Blodgett, Steven Alvah, *The evolving relationship between the United Nations and International Non-Governmental Organizations: an assessment of the need for institutional reform*, pg. 131.

9 - Entrevista com James A. Paul, Presidente do *Global Policy Forum*.

10 - Declarações do Representante Permanente do Chile junto às Nações Unidas, Embaixador Juan Somavia, em reunião entre ONGs e Delegações governamentais, realizada em 25/11/96, por iniciativa do Grupo de Trabalho de ONGs sobre o Conselho de Segurança.

rém, a ser insuficiente para modificar a postura dos EUA, Rússia e UE, que julgam não se coadunarem as atividades de determinados órgãos com a participação das ONGs. Entre esses órgãos, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) é habitualmente mencionada, sobretudo pela Delegação russa, como exemplo limite da impossibilidade do envolvimento de tais organizações em todas as áreas de trabalho das Nações Unidas. O exemplo merece, todavia, ser qualificado, com um breve exame do Estatuto da Corte.

O artigo 34, do mencionado Estatuto, restringe às organizações internacionais públicas a possibilidade do fornecimento de informações, em casos contenciosos.¹¹ No entanto, o artigo 66 indica que, ao ser a CIJ solicitada a emitir opinião consultiva sobre matéria legal, pode ela receber informações de qualquer organização internacional, considerada capaz, para tanto, pela Corte ou por seu Presidente.¹² De acordo com o artigo 96, da Carta das Nações Unidas, tal solicitação pode emanar da Assembléia Geral ou do Conselho de Segurança, sendo também possível a outros órgãos e agências especializadas fazer o mesmo em relação a matérias dentro do escopo de suas atividades, desde que autorizados pela Assembléia Geral.¹³

11 - No capítulo II ("Competence of the Court"), do Estatuto da CIJ, o artigo 34, parágrafo 2, estipula o seguinte: "The Court, subject to and in conformity with its Rules, may request of public international organizations information relevant to cases before it, and shall receive such information presented by such organization on their own initiative". O artigo 69(4), das Regras da Corte, define organização pública internacional como "an international organization of States".

12 - No capítulo IV ("Advisory Opinions"), do Estatuto da CIJ, o artigo 66, parágrafo 2, estipula o seguinte: "The Registrar shall also, by means of special and direct communication, notify any state entitled to appear before the Court or international organization considered by the Court, or, should it not be sitting, by the President, as likely to be able to furnish information on the question, that the Court will be prepared to receive, within a time limit to be fixed by the President, written statements, or to hear, at a public sitting to be held for the purpose, oral statements relating to the question." Ademais, o parágrafo 4, do mesmo artigo, determina o seguinte: "States and organizations having presented written or oral statements or both shall be permitted to comment on the statements made by other states or organizations in the form, to the extent, and within the time limits which the Court, or, should it not be sitting, the President, shall decide in each particular case. Accordingly, the Registrar shall in due time communicate any such written statements to states and organizations having submitted similar statements".

13 - O artigo 96, da Carta das Nações Unidas, está assim redigido: "1. The General Assembly or the Security Council may request the International Court of Justice to give an advisory opinion on any legal question. 2. Other organs of the United Nations and specialized agencies, which may at any time be so authorized by the General Assembly, may also request advisory opinions of the Court on legal questions arising within the scope of their activities".

Na prática, o disposto no artigo 66, do Estatuto da Corte, pouco beneficiou as ONGs, ao longo dos anos. Em 1950, a CIJ permitiu à Liga Internacional para os Direitos do Homem (hoje chamada Liga Internacional para os Direitos Humanos) o envio de informações sobre caso referente à África do Sudoeste, desde que circunscritas a considerações legais. A Liga não cumpriu os prazos estipulados e seus comentários não foram incluídos no processo - "one reason, perhaps, why the Court has not subsequently extended permission to nongovernmental organizations to submit information", na avaliação de Dinah Shelton.¹⁴ A esse respeito, vale notar que aquela mesma organização teve negada, pela Corte, solicitação para enviar informações sobre caso apresentado em 1970-1971, referente à presença da África do Sul na Namíbia. Mais recentemente, a *International Physicians for the Prevention of Nuclear War* solicitou submeter informação em caso sobre a legalidade do uso de armas nucleares em conflitos armados, de iniciativa da Organização Mundial da Saúde, mas também recebeu resposta negativa, em função das circunstâncias e do escopo da ação - à qual, de resto, a Corte não respondeu, por questão de competência.

A CIJ teria, ainda, o poder discricionário de aceitar a submissão de informações, seja como "expert opinion", com base no artigo 50 do Estatuto,¹⁵ seja por meios não contemplados por seus regulamentos, como reconheceu no caso "Atividades Militares e Paramilitares na e contra a Nicarágua" (Nicarágua v. EUA). Nesse último caso, iniciado em abril de 1984, o Governo norte-americano questionou a jurisdição da Corte e não participou do processo. A CIJ observou, todavia, ser valioso "to know the views of the non-appearing party, even if those views are expressed in ways not provided for in the Rules of the Court", admitindo a possibilidade de fazer uso de informações não submetidas formalmente a ela.¹⁶ Na verdade, a decisão da Corte referia-se a publi-

14 - Shelton, Dinah, "The participation of nongovernmental organizations in international judicial proceedings", in *The American Journal of International Law*, 1994, pgs. 623 e 624.

15 - O artigo 50, do Estatuto da CIJ, estipula o seguinte: "The Court may, at any time, entrust any individual, body, bureau, commission, or other organization that it may select, with the task of carrying out an enquiry or giving an expert opinion".

16 - International Court of Justice, *Yearbook 1985-1986*, pgs. 142 e 144.

17 - Shelton, Dinah, *op. cit.*, pg. 628.

cação do Departamento de Estado, da qual tomara conhecimento, mas tal iniciativa poderia, em princípio, ser utilizada para beneficiar as organizações não-governamentais, como ressalta Dinah Shelton.¹⁷

A interação da CIJ com as ONGs é, assim, teoricamente possível e, no fundo, não constitui preocupação essencial para os participantes das negociações em curso, sobretudo os países em desenvolvimento. Muitos desses compartilham o entendimento de que os países desenvolvidos teriam motivações políticas, ao impulsionar a participação das ONGs em foros voltados para o tratamento de temas como direitos humanos, meio ambiente e questões sociais, nos quais se sentem mais à vontade, e excluí-las da discussão de assuntos em que os efeitos do predomínio de tais países seriam, sobretudo, objeto de questionamento.¹⁸ A propósito, as áreas financeira e comercial são habitualmente lembradas, diante da inexistência de mecanismos de contato regular e formal entre as ONGs e o Fundo Monetário Internacional, o antigo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e, atualmente, a Organização Mundial de Comércio (OMC).

No caso do GATT, uma exceção à regra que prevalecia foi a presença da *International Organization for Standardization*, como consultora técnica, em certas etapas de negociações sobre normas, na década de 70. Contatos informais eram, todavia, organizados com a Câmara Internacional de Comércio e sindicatos. Com relação à OMC, cerca de 130 ONGs foram credenciadas para a primeira Conferência Ministerial da Organização. Tais entidades tiveram acesso ao plenário, mas não dispuseram da possibilidade de fazer intervenções. Note-se, ainda, que o Secretariado do Comitê de Comércio e Meio Ambiente (CTE) realizou, em 1997, Simpósio Informal de ONGs, antes da sessão do Comitê, com vistas a permitir intercâmbio de idéias entre representantes oficiais e aquelas organizações. No Simpósio, o *Greenpeace*, por exemplo, criticou a OMC pela "tradição arcaica" de excluir as ONGs de seus debates e pela confidencialidade de sua documentação. Na ocasião, ficou clara, porém, a falta de consenso entre as posições defendidas pelas diversas ONGs a respeito dos temas em discussão, muitas das quais favoreceriam os países em desenvolvimento, como a liberalização de investimentos em favor de tais países - apoi-

18 - Comunicação oficial do Ministério das Relações Exteriores de 22/02/96.

ada pela *Third World Network* e pela WWF - e a utilização da etiquetagem ambiental como barreira aos mercados dos países desenvolvidos, criticada pela *Consumer's International* e pela Câmara Internacional de Comércio.¹⁹

Outra área em que o posicionamento de várias organizações não-governamentais desperta simpatia entre muitos países em desenvolvimento é a de desarmamento. A proposta do envolvimento formal e regular das ONGs nessa área vem sendo particularmente defendida pela Índia, com o apoio de alguns países asiáticos e africanos. A Índia não se contenta, porém, com o acesso de tais organizações às sessões especiais da Assembléia Geral - o que, como mencionado, já vem ocorrendo - ou à Primeira Comissão, o que constituiria novidade. Sugere também, até o momento sem sucesso, que se considere a participação das ONGs em todos os mecanismos conexos a tratados, aprovados pela AGNU - o que abrangeria, no plano do desarmamento, Conferências de exame, órgãos de monitoramento e outras instâncias. A dificuldade da proposta indiana reside no fato de que tais mecanismos adquirem vida própria, uma vez instalados, cabendo a eles, em princípio, determinar o grau de relacionamento com as ONGs - como já vem ocorrendo nos Comitês emanados de pactos e convenções nas áreas social e de direitos humanos.²⁰

Note-se que a Índia não é parte de determinados instrumentos no campo do desarmamento, em particular o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) e o Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT). Acredita, porém, que a presença das organizações não-governamentais nos mecanismos ligados a esses Tratados constituiria elemento de pressão adicional em favor de medidas como a fixação de prazos definidos para o desarmamento nuclear - cláusula defendida por muitas ONGs e que a Índia desejava ver incluída no CTBT, para unir-se a ele.

A Índia defende, também, o reexame das regras de procedimento da Conferência do Desarmamento (CD), que só toma decisões por consenso e cujos relatórios são submetidos à Assembléia Geral, de quem recebe orientações. A participação das organizações não-

governamentais na CD se limita ao envio de comunicações à Conferência, ao Presidente ou ao Secretariado, as quais, nos termos do parágrafo 42 das Regras de Procedimento, "shall be retained by the Secretariat and be made available to delegations upon request."²¹ As ONGs vêm procurando ter acesso aos Comitês *ad hoc* e às sessões informais da CD, realizar consultas regulares e ampliar sua participação no plenário daquele órgão, mediante permissão para fazer intervenções e circular documentos junto aos Estados-membros. Tais solicitações têm sido, porém, tradicionalmente rechaçadas, por falta de consenso para sua adoção, a despeito de manifestações favoráveis por parte de vários países, entre os quais o Brasil. Em reuniões plenárias realizadas em 1995 e 1996, por exemplo, o Embaixador Celso Lafer ressaltou que o Brasil favorece papel mais ativo e direto das ONGs nos trabalhos da CD e considerou injustificada a exclusão de tais organizações daquele órgão, as quais, em seu entendimento, poderiam trazer "valuable inputs and insights" de vários setores da sociedade.²²

Embora a participação formal das ONGs no plano do desarmamento seja, até o momento, extremamente limitada, sua contribuição indireta para os trabalhos das Nações Unidas se tem feito sentir em algumas ocasiões. Ao disseminar informações, estimular o interesse público e trabalhar informalmente com Delegações no contexto de certas iniciativas, as ONGs não deixaram de desempenhar papel no processo de conclusão de instrumentos como os Tratados de Proibição Parcial de Testes Nucleares (PTBT) e de Proibição Completa de Testes Nucleares, o Tratado de Não-Proliferação Nuclear e a Convenção sobre Armas Químicas. Organizações não-governamentais mobilizaram vários Estados-membros para que a Assembléia Geral viesse a solicitar a opinião da CIJ sobre a legalidade da ameaça ou uso de armas nucleares, e algumas contribuíram para as próprias intervenções perante a Corte de determinados países, em particular as pequenas ilhas do Pacífico Sul.²³ Duas dessas organizações receberam o Prêmio Nobel da Paz, por seus esforços na área de desarmamento: a *International Physicians for the Prevention of Nuclear War*, em 1985, e a *Pugwash*

19 - Comunicação oficial do Ministério das Relações Exteriores de 30/05/97.

20 - Vide capítulo IV.

21 - Documento CD/8/Rev.6, página 5, parágrafo 42.

22 - Documentos CD/PV.718, pgs. 8 e 9, e CD/PV.733, pg. 8.

23 - Entrevista com Vernon C. Nichols, Presidente do Comitê de ONGs sobre Desarmamento.

Conferences on Science and World Affairs, em 1995.

Ainda que essas e outras organizações tenham *status* consultivo junto ao ECOSOC, chegaram ao Conselho não pelo viés do desarmamento, mas por atuarem também em outras áreas. O próprio Presidente do Comitê de ONGs sobre Desarmamento, por exemplo, pertence à *International Association for Religious Freedom*. Para tais entidades, as negociações sobre a ampliação das áreas de atuação formal das ONGs constituiriam oportunidade para adquirir maior influência nos trabalhos das Nações Unidas. Essa mesma expectativa é compartilhada pelas organizações interessadas nas questões legais, tratadas pela Sexta Comissão, sobretudo em função das negociações para o estabelecimento do Tribunal Penal Internacional (TPI).

Coalizão em prol do estabelecimento do TPI foi informalmente organizada pelo *World Federalist Movement* e hoje reúne 106 ONGs, com e sem *status* consultivo junto ao ECOSOC, entre as quais a Anistia Internacional, a *Human Rights Watch* e a Comissão Internacional de Juristas. Sem ter voz nos trabalhos da Sexta Comissão, a Coalizão vem procurando influenciar indiretamente os debates, mediante a organização de reuniões e a publicação de material informativo. A resolução 51/207 da Assembleia Geral, de 16 de dezembro de 1996, sobre a realização de Conferência em 1998 para a criação do TPI, atendeu plenamente às expectativas daquelas ONGs, cujas propostas sobre a jurisdição do Tribunal contam, de resto, com o apoio de muitas Delegações oficiais. Nesse contexto, não é de surpreender que as atividades da Coalizão sejam diretamente financiadas pelos Governos da Dinamarca, Suécia, Noruega e Holanda.²⁴

No exame das possibilidades de expansão das atividades das organizações não-governamentais dentro das Nações Unidas, um aspecto vem merecendo especial atenção: a questão do maior acesso ao sistema por parte de organizações provenientes de países em desenvolvimento, a qual reflete um dos aspectos do debate sobre a representatividade das ONGs. Quando aquele exame teve início, 60 das 69 organizações incluídas na primeira categoria estabelecida pelo ECOSOC (Geral) tinham sede em países desenvolvidos (44 na Europa

24 - NGO Coalition for an International Criminal Court. *The International Criminal Court Monitor*, número 3, pg. 2.

Ocidental), 6 em países em desenvolvimento (2 na América Latina, 2 no Oriente Médio, 1 na Ásia e 1 na África) e 3 em países do antigo bloco soviético (chamados, pelos textos da ONU, de "países com economias em transição"). Com relação à segunda categoria (Especial), 365 das 436 organizações provinham de países desenvolvidos, sendo 120 originárias dos EUA, e as demais dividiam-se da seguinte forma: 66 de países em desenvolvimento (25 da América Latina e Caribe, 19 da Ásia, 12 da África e 10 do Oriente Médio) e 5 de países em transição. No *Roster*, excetuadas as organizações com *status* consultivo apenas junto à Comissão de Desenvolvimento Sustentável,²⁵ 494 das 561 ONGs originavam-se dos países desenvolvidos (115 dos EUA, 334 da Europa Ocidental), 61 de países em desenvolvimento (19 da América Latina e Caribe, 21 da Ásia, 11 da África e 10 do Oriente Médio) e 6 dos países com economia em transição.

O desequilíbrio numérico entre organizações provenientes de países desenvolvidos e em desenvolvimento vem sendo particularmente salientado pela China, que, em outros aspectos do exercício, se tem caracterizado por significativo distanciamento - talvez porque o processo negociador ainda não tenha sido, de fato, iniciado. Em última análise, o interesse chinês visaria basicamente a beneficiar as chamadas GONGOS,²⁶ tendo presente sua própria experiência durante a IV Conferência Mundial sobre a Mulher. Na ocasião, dos 31.000 participantes do Foro de ONGs paralelo ao evento oficial, cerca de 5.000 eram provenientes da China, em sua grande maioria integrantes de organizações locais. Tais organizações contribuíram para minimizar certas manifestações e críticas ao regime chinês e à situação no Tibet, então veiculadas por ONGs oriundas de países desenvolvidos.²⁷

Ainda que o interesse chinês tenha objetivo não compartilhado por muitos outros países em desenvolvimento, esses últimos julgam, de modo geral, que as ONGs, hoje presentes no ECOSOC e em outros foros das Nações Unidas, não interagem adequadamente com suas homólogas do Sul e não traduzem corretamente seus interesses e pontos de vista. Tal percepção é antiga, havendo permeado as negociações das resoluções 1296(XLIV) e 1996/31 do ECOSOC. Para tais

25 - Vide Capítulo III.

26 - Vide Capítulo I.

27 - Comunicação oficial do Ministério das Relações Exteriores de 06/09/95.

países, a maioria das ONGs com *status* consultivo traduziria, principalmente, percepções ocidentais, refletindo visão desequilibrada das necessidades e interesses das sociedades contemporâneas.

De sua parte, as grandes ONGs internacionais procuram ressaltar que a preocupação dos países em desenvolvimento seria baseada em um problema inexistente. No fundo, temem que maior estímulo à participação direta de organizações nacionais, nos trabalhos da ONU, possa levá-las a deixar de integrar as ONGs tradicionais e a contribuir para o enfraquecimento dessas últimas, como apontam Andrew Rice e Cyril Ritchie.²⁸ Assim, argumentam, a exemplo da Federação Mundial das Associações das Nações Unidas (WFUNA) e da Confederação Internacional dos Sindicatos Livres (ICFTU), que a origem e a sede não constituem fatores determinantes para a orientação das ONGs internacionais, indicando que o equilíbrio geográfico é alcançado no interior de cada entidade, em função de sua composição abrangente e, segundo acreditam, suficientemente participativa.²⁹ A ICFTU costuma salientar, por exemplo, que conta com mais de 50 milhões de membros, espalhados por vários países. A propósito, é interessante lembrar estudo realizado por Genèveviève Devillé, a partir de dados fornecidos pela União das Associações Internacionais, o qual mostra que, em um universo de 6.837 ONGs internacionais, 31,3% teriam membros nos cinco continentes - percentual comparável ao das organizações com integrantes em apenas um continente (32,6%, dos quais 23,3% na Europa). A pesquisa não menciona, contudo, a repartição de membros por continente, nem se preocupa com os mecanismos de participação e decisão, dentro das organizações.³⁰

Embora o interesse em assegurar maior equilíbrio geográfico entre as ONGs seja compartilhado pela grande maioria dos países em desenvolvimento, esses últimos mostram preocupações difusas em relação a outros aspectos da eventual ampliação da presença das organizações não-governamentais nas Nações Unidas, divergindo, sobretudo,

do, quanto à própria extensão da iniciativa. Alguns, como os países árabes, têm insistido de tal forma na necessidade de acesso das ONGs a todas as áreas das Nações Unidas, que parecem desejar o fracasso do exercício pela formulação de propostas inaceitáveis para os EUA, a União Européia e a Rússia, por exemplo.

Outros, como os países latino-americanos (à exceção de Cuba), vêm defendendo exame por etapas do assunto. Com base no artigo 10 da Carta, tais países julgam que a Assembléia Geral teria o direito de examinar qualquer matéria de interesse, por intermédio de mecanismos de trabalho estabelecidos para tanto. Acreditam, porém, ser realista iniciar essa tarefa pelas áreas com maior possibilidade de consenso. Contam, a propósito, com o apoio de várias ONGs - como a ICFTU, a WFUNA e a *Women's Environment and Development Organization* (WEDO) - as quais, embora desejosas de aproveitar a ocasião para procurar expandir ao máximo suas áreas de atividade formal, acreditam que o acesso à Assembléia Geral já seria, por si só, suficientemente significativo (ao menos em um primeiro momento). Além disso, tais entidades temem que exame abrangente do relacionamento das ONGs com o sistema das Nações Unidas possa dar margem a questionamentos sobre mecanismos existentes - a exemplo do que indicava Diane Otto, em relação à atualização da resolução 1296 (XLIV).

O Brasil tem desempenhado papel fundamental na postura flexível defendida pelo grupo latino-americano, refletindo significativa mudança no relacionamento entre o Governo e as organizações não-governamentais, nos últimos anos. As bases desse relacionamento serão examinadas a seguir, com sugestões sobre o posicionamento brasileiro a respeito das próximas etapas do processo negociador sobre a eventual expansão das áreas de atividade das ONGs, nas Nações Unidas.

28 - Rice, Andrew E. & Ritchie, Cyril, "Relationships between international non-governmental organizations and the United Nations - A Research and Policy Paper", in *Transnational Associations*, 1995, pg. 258.

29 - Intervenções das representantes da WFUNA e da ICFTU, em reuniões realizadas em 04/02/97 e 30/04/97, nas Nações Unidas.

30 - Devillé, Genèveviève, "L'extension géographique des organisations internationales", in *Transnational Associations*, 1993, pgs. 92 a 96.

CAPÍTULO VIII

A Posição do Brasil

A compreensão do relacionamento atual entre o Governo e as organizações não-governamentais no Brasil e de suas implicações sobre a política externa recomenda referência, ainda que breve, à evolução do movimento associativo brasileiro. Data do período getulista a lei que regulamenta a capacidade de as entidades sem fins lucrativos receberem subsídios governamentais ou doações de particulares por intermédio de deduções fiscais, com base no reconhecimento da utilidade pública - outorgado, no plano federal, por ato da competência discricionária do Presidente da República. Em 1938, três anos após a aprovação daquela lei, o Governo estabeleceu o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), junto ao qual diversas entidades poderiam inscrever-se, com o objetivo de receber subsídios governamentais.

O regime getulista privilegiava as organizações ligadas ao sistema produtivo e, embora várias outras tenham então surgido, muitas não encontraram ambiente propício para se desenvolver. Essas organizações buscavam objetivos variados, como a defesa dos direitos civis, desenvolvimento comunitário, educação, cultura e pesquisa, promovendo também atividades de *lobby* junto às áreas política e econômica. Podem ser mencionadas, entre outras, a Liga de Defesa da Cultura Popular, a União Feminina do Brasil, a União Nacional dos Estudantes e associações de promoção da população negra.

O principal alvo do sistema criado com o CNSS eram as entidades ligadas à Igreja Católica, vistas como instrumentos de manutenção da ordem social.¹ Algumas delas, como o Serviço de Assistência Rural e o Serviço de Orientação Rural de Pernambuco, viriam a contar, também, com o apoio de agências governamentais norte-americanas, por serem consideradas instrumentos de contenção da influência de grupos de orientação marxista. O apoio norte-americano baseou-se na prática do chamado "desenvolvimento comunitário", definido como esforço conjunto entre povo e Governo, com o objetivo de

1 - Landim Assumpção, Leilah, *A Invenção das ONGs - Do serviço invisível à profissão sem nome*, pg. 37.

melhorar as condições de vida das comunidades mais pobres. Tal prática viria a incluir, entre seus beneficiários, uma das organizações pioneiras de uma nova geração de entidades, fundadas a partir dos anos 60: a Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE).

A FASE, criada em 1961 e dirigida por ex-religiosos, atravessou diferentes etapas, passando das iniciativas puramente assistenciais para a defesa do desenvolvimento comunitário e, dessa última, para a preocupação com as raízes da situação social do país. Tal processo correspondeu a uma mudança em seus esquemas de financiamento, que se voltaram progressivamente para a Europa, com a crise e revisão das políticas de entidades norte-americanas (motivadas pela Guerra do Vietnã), e abandonaram contribuintes de classe média e o empresariado.

Outras organizações, que viriam a ser definidas como entidades de apoio ou assessoramento a movimentos populares (ONGs AMP), também passaram por processos de transição, embora não necessariamente tão acentuados quanto o da FASE. De modo geral, tais entidades nasceram próximas à Igreja Católica, mas se transformaram em conjunto secularizado, deixando as tradicionais iniciativas de caridade em favor de atividades pastorais, que encontrariam justificativa na Teologia da Libertação. Ofereceram oportunidades alternativas de trabalho para egressos da política estudantil, intelectuais dissidentes do regime militar e ex-integrantes de partidos e grupos de esquerda, que nelas viram a possibilidade de uma "dupla militância", nas palavras de Rubem César Fernandes, com "as ONGs apresentando o lado visível de uma atuação vinculada a outros interesses".²

A opinião de Fernandes baseia-se em pesquisa por ele realizada em conjunto com Leandro Piquet Carneiro, em 1991, com número significativo de ONGs, basicamente do grupo de apoio ou assessoramento a movimentos populares. Essa pesquisa mostra que os líderes de tais organizações têm alto grau de escolaridade, prevalecendo a graduação em filosofia e sociologia; declaram-se, em quase a metade dos casos, religiosos (índice elevado para os meios universitários

os brasileiros); têm predominante afinidade ideológica com a esquerda cristã do período anterior ao regime militar (Ação Católica/Cristianismo Progressista); e formaram-se, em sua maioria, em movimentos atuantes na ilegalidade, organizações progressistas da Igreja e grupos de oposição aos sindicatos oficialmente reconhecidos.³

Entre as organizações criadas a partir da década de 60, predominantemente originárias do Rio de Janeiro e inseridas no grupo AMP, poderiam ser mencionados o Instituto de Estudos de Religião (ISER, criado em 1970 com o nome de Instituto Superior de Estudos Teológicos/ISSET), o Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI), o Centro de Ação Comunitária (CEDAC) e, de certa forma, a NOVA - Pesquisas e Assessoria em Educação. Sua influência sobre o movimento brasileiro de ONGs pode ser medida pelo fato de que, anos mais tarde, essas 4 organizações e a mencionada FASE integrariam pequeno comitê encarregado de selecionar as entidades participantes do Primeiro Encontro Internacional de ONGs e o Sistema de Agências das Nações Unidas, realizado em 1991. Logo depois, tais organizações estariam entre os fundadores da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (ABONG), que reúne atualmente 210 entidades.

Essa nova geração de organizações fortaleceu-se pela oposição ao regime militar, sendo mais anti-governamental do que apenas não-governamental. Foi, todavia, tolerada pelo Governo por não constituir ameaça maior e operar dentro de limites que, apenas se violados, geravam medidas repressivas. Como resume Brian Smith, referindo-se às situações do Brasil e do Chile, "their contributions to regime stability and legitimacy outweighed any annoyance or embarrassment they created for the respective regimes at home or abroad".⁴

Ainda assim, o Governo militar manteve postura de desconfiança em relação às atividades de muitas ONGs e, no plano externo, não hesitou, por exemplo, em apoiar os esforços da Argentina em 1977, no âmbito do Comitê Social das Nações Unidas, para rever o mecanismo de consulta do ECOSOC e punir várias organizações que,

2 - Fernandes, Rubem César, "Sem fins lucrativos", in *Sem fins lucrativos - As organizações não-governamentais no Brasil*, pg. 10.

3 - Fernandes, Rubem César e Carneiro, Leandro Piquet, *ONGs Anos 90: A opinião dos dirigentes brasileiros*, pgs. 3 a 6.

4 - Smith, Brian, *More Than Altruism - The Politics of Private Foreign Aid*, p. 200.

no entendimento de Buenos Aires, o estavam desrespeitando, sobretudo na Comissão de Direitos Humanos.⁵ Embora reconhecendo que a maioria das ONGs viesse prestando valiosa contribuição aos trabalhos das Nações Unidas, a Delegação brasileira ressaltou, na ocasião, "a very real danger that some of those organisations might be used, or even established, for unacceptable purposes" e ser necessário "to make full use of the checks" de que dispunha o ECOSOC.⁶ Tal posição foi compartilhada pelo Iraque, Irã, URSS, Ucrânia e, no plano sul-americano, Chile e Bolívia.

As ONGs brasileiras aumentaram em número na década de 70 e multiplicaram-se, em particular, a partir dos anos 80 - quando o termo "organização não-governamental" começou, de fato, a ser empregado no Brasil. No caso das entidades feministas, por exemplo, 53% foram criadas entre 1985 e 1988, com o objetivo genérico do "resgate de uma identidade feminina" e preocupações específicas com programas de saúde, direitos da mulher e controle populacional, entre outros temas.⁷ As ONGs brasileiras constituem, atualmente, conjunto diversificado e heterogêneo, estimado - de acordo com os critérios de definição adotados - em 3.000 a 300.000 grupos. Revelam, na grande maioria dos casos, trajetórias diferenciadas do conjunto das chamadas organizações de apoio ou assessoramento a movimentos populares - o qual continua a ocupar posição de relevo entre as ONGs brasileiras - e tratam, de modo geral, dos grandes temas que também inspiram suas homólogas de outros países, como meio ambiente, direitos humanos, situação do negro, defesa das comunidades indígenas, crianças, portadores do vírus da AIDS e promoção da mulher, entre muitos outros.

Essa proliferação das ONGs no Brasil derivou basicamente de dois fatores. O primeiro deles foi a ampliação dos espaços internos de participação da sociedade civil no sistema político, com o processo de transição para a democracia. Como ressaltava Leilah Landim, "se as ONGs surgem como fenômenos de épocas de autoritarismo político, parecem não só adaptar-se, como florescer, numa conjuntura de reor-

5 - Vide Capítulo IV (Direitos humanos).

6 - Documento E/AC.7/SR.805, pg. 8.

7 - Landim, Leilah, op. cit., pg. 89.

8 - Landim, Leilah, "A serviço do movimento popular - As organizações não-governamentais no Brasil", in *Sem fins lucrativos - As organizações não-governamentais no Brasil*, pg. 34.

ganização da sociedade civil."⁸ O segundo fator foi a grande disponibilidade de recursos externos para as atividades de organizações do gênero.

A viabilização financeira das ONGs, criadas no Brasil durante o período militar, dependeu fundamentalmente de rede de contatos com o exterior, em especial com entidades de inspiração religiosa. Nesse particular, desempenharam papel significativo associações como o Comitê Católico contra a Fome e para o Desenvolvimento (CCFD), da França; o Conselho Mundial de Igrejas, fundado nos Países Baixos como resultado da aproximação entre as Igrejas evangélicas e ortodoxas; o MISEREOR, criado na Alemanha por bispos católicos; o *Catholic Funds for Overseas Development* (CAFOD) e a OXFAM, do Reino Unido - essa última de caráter secular, mas informalmente ligada desde suas origens aos *Quakers*.

Até hoje, as ONGs brasileiras dependem basicamente de recursos externos para sobreviver. Os países europeus continuam a ocupar lugar de relevo, sobretudo Alemanha, Países Baixos, Suécia, Reino Unido e Bélgica - ainda que os Estados Unidos e o Canadá tenham aumentado suas contribuições. As entidades financiadoras externas vêm começando a revelar, porém, maior parcimônia na transferência de recursos, o que possivelmente reflete crescente preocupação em seus países de origem a respeito da utilização de fundos. A propósito, é interessante notar que as ONGs brasileiras sempre procuraram privilegiar projetos institucionais mais amplos. A postura mais restritiva das entidades financiadoras - com a apresentação de novos critérios, que deixam transparecer maior preocupação com a avaliação mensurável de resultados - e a inevitável competição por recursos, dentro da ampliada comunidade não-governamental, tendem a levar as organizações brasileiras a reorientar suas atividades para projetos mais específicos.⁹

Os problemas financeiros das ONGs vieram somar-se à crise dos referenciais de esquerda, que alimentaram muitos de seus ativistas históricos - embora as mudanças na Europa Central e do Leste, com o fim da Guerra Fria, tenham renovado, também, a confiança

9 - Solano, Ana Rodriguez, Guarino, Pablo & Zanetti, J. nos conceitos.

de suas lideranças na capacidade de mobilização da sociedade civil. Esse novo contexto obrigou várias organizações a superar antigos ideários e práticas, a admitir a necessidade de maior profissionalização e a contemplar a oferta de produtos e serviços dentro dos mecanismos de mercado, de forma a abrir outros espaços de atuação e ter acesso a recursos essenciais.¹⁰ Na área do meio ambiente, por exemplo, número crescente de organizações passou a realizar serviços tradicionalmente da alçada de outros setores, como estudos de inventário e reposição florestal, análises de impacto ambiental e assessoramento para a implantação de projetos agrícolas.¹¹ Além disso, as ONGs se vêm envolvendo em atividades de parceria com empresários privados e entidades filantrópicas tradicionais, religiosas ou não, além do próprio Governo, como ilustrado pela Campanha contra a Fome e a Miséria.

O processo de aproximação com o Governo tem ampliado as possibilidades de financiamento por parte de organismos multilaterais. Tal financiamento, que era extremamente modesto até o início da década de 90, começou a aumentar nos últimos anos, sobretudo por intermédio de atividades do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). No caso do UNICEF, por exemplo, enquanto US\$ 6,2 milhões foram repassados como cooperação técnica para as ONGs no Brasil entre 1990 e 1995, apenas em 1996 tais organizações receberam daquele órgão US\$ 6 milhões, divididos em grande número de projetos, segundo dados da Agência Brasileira de Cooperação. No caso do BID, também no plano da cooperação técnica, os recursos passaram de US\$ 220 mil em 1993 para US\$ 3 milhões em 1994, tendo sido superiores a US\$ 2 milhões em 1995 e 1996. Para a área ambiental, os recursos comprometidos em 1993 pelo BID, com vistas a iniciativas de ONGs no âmbito do Fundo Nacional do Meio Ambiente, somaram cerca de US\$ 1,5 milhão, passando para US\$ 1,8 milhão em 1994, US\$ 3,2 milhões em 1995 e US\$ 4,7 milhões em 1996. Com relação ao Banco

Mundial, os recursos comprometidos em 1996 e 1997, para atividades ao abrigo do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais, somaram US\$ 13,5 milhões.

Esse processo de aproximação entre o Governo e as ONGs brasileiras encontrou impulso adicional nas Conferências promovidas pelas Nações Unidas, sobretudo a partir da UNCED - que despertou, de resto, o interesse daquelas organizações para o sistema consultivo do ECOSOC, pelo viés da Comissão de Desenvolvimento Sustentável.¹² A preparação da UNCED já havia revelado mudanças no relacionamento do Governo com as ONGs, atestadas pela participação da Agência Brasileira de Cooperação na organização do mencionado Primeiro Encontro Internacional de ONGs e o Sistema de Agências das Nações Unidas, em 1991. Tais mudanças, possíveis em função da redemocratização brasileira, refletiram-se na progressiva integração de organizações não-governamentais aos Comitês Nacionais encarregados dos trabalhos de preparação de posições e elaboração dos relatórios do Brasil para aquelas Conferências. Essa prática teve início na Segunda Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, e expandiu-se progressivamente, levando as ONGs a integrarem as próprias Delegações brasileiras a diferentes eventos internacionais.

Assim, membros do Instituto de Ação Cultural (IDAC), do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) e da ABONG participaram, como observadores, da Delegação à Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, realizada em Copenhague em 1995; representante da Articulação das Mulheres Brasileiras para Beijing 95 integrou, como assessora, a Delegação à IV Conferência Mundial sobre a Mulher; membros da ABONG e do Forum Nacional da Ação da Cidadania participaram, também como assessores, da Delegação à Cúpula Mundial de Alimentação, realizada em Roma em 1996; e membros do Forum Nacional de Reforma Urbana e da Confederação Nacional das Associações de Moradores estiveram presentes, na mesma condição de assessores, à II Conferência sobre os Assentamentos Humanos/Habitat II, em Istambul, em 1996. Note-se que essa interação não se tem limitado a organizações puramente nacionais, como

10 - Oliveira, Rosalira & Schweigert, Hans, "ONGs e metodologias de trabalho: reflexões de primeira mão", in *Introdução a metodologias participativas, um guia prático*, pg. 226.

11 - Entrevista com Rubens Harry Born, diretor do *Vitae Civilis* - Instituto para o

exemplificado pela presença de uma representante da WWF/Brasil na Delegação à Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica, realizada em 1996 em Buenos Aires - a qual, nem por isso, deixou de criticar posições da Delegação que integrava, em publicações da própria WWF e na imprensa.¹³

A abertura de novos canais de cooperação com o Governo é reconhecida como positiva pelas ONGs. Como exemplos encorajadores, a comunidade não-governamental cita, além dos processos preparatórios para as Conferências das Nações Unidas, as experiências de grupo de trabalho formado pela ABONG e pelo Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica, do Ministério das Relações Exteriores, ou ainda o processo "Terra e Democracia", que, além do Itamaraty e da mesma ABONG, envolveu instâncias governamentais alemãs responsáveis pela cooperação bilateral. Outro exemplo inovador no relacionamento entre o Governo brasileiro e as ONGs - impensável há alguns anos - foi oferecido por convênio de cooperação técnica firmado pelo Ministério da Justiça (Secretaria dos Direitos da Cidadania) e a Seção Brasileira da Anistia Internacional. Ao abrigo desse convênio, foram realizados, entre 1996 e 1997, cursos de direitos humanos para 1.100 policiais, em Minas Gerais, Bahia, Sergipe e Amapá.

A área de direitos humanos tem oferecido oportunidade para estreita colaboração do Governo com diferentes organizações não-governamentais, sobretudo a partir do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), que incorporou certas reivindicações das ONGs, como a tipificação do crime de tortura e a federalização dos crimes contra direitos humanos. A elaboração do Programa levou à realização de seminários em diferentes cidades, com a participação de 210 entidades, além de consultas promovidas pela Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, com o apoio de várias ONGs. Sua implementação tem também ampliado a colaboração com tais organizações, mediante a presença dessas últimas em órgãos colegiados permanentes, como o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher,

13 - Comunicação oficial do Ministério das Relações Exteriores de 02/12/96.

além do Grupo de Trabalho Interministerial para a Valorização da População Negra e, tão logo instalado, do Núcleo de Acompanhamento e Fiscalização da Implementação do PNDH.

Muitas ONGs queixam-se, porém, de não disporem de um "espaço permanente de diálogo estratégico" com o Ministério das Relações Exteriores, com vistas aos desdobramentos dos compromissos assumidos durante o Ciclo Social, e continuam a crer que a política externa constitui atividade "fechada e impermeável à incidência da sociedade civil, completamente inadequada aos desafios da construção de uma ordem internacional democrática", como ressaltam Atila Roque e Sonia Correa.¹⁴ Inversamente, o papel ascendente das ONGs e suas ambições de parceria não deixam de provocar críticas, dentro e fora do Governo brasileiro, revelando que a transição do conflito para a cooperação terá talvez ocorrido com muita rapidez, em certos aspectos. De modo geral, as críticas denotam preocupação com a necessidade de assegurar que o reconhecimento e a participação dessas organizações correspondam à sua capacidade de refletir interesses de setores expressivos da população e não distorçam, em favor de grupos minoritários de pressão, a influência que possam ter sobre a atividade governamental. Essa preocupação começa no plano interno, diante da significativa presença de ONGs nos órgãos colegiados permanentes acima mencionados e em outras instâncias, que, em alguns casos, têm assumido funções deliberativas, participando da aprovação de políticas públicas e procurando controlar sua execução.¹⁵

No campo financeiro, tais críticas alimentam-se do fato de ser desconhecido o volume total de recursos que o conjunto de entidades sem fins lucrativos recebe do Estado, seja a fundo perdido (subvenções sociais e outras verbas), seja para a execução de programas firmados em convênios ou pela venda de serviços e produtos, mediante contrato. Tampouco são do conhecimento público o perfil das beneficiárias e o impacto da renúncia de arrecadação decorrente da

14 - Roque, Atila P. & Correa, Sonia, "O Ciclo Social da ONU: construção e implementação de uma agenda global", in *Brasil Século XXI - Os Caminhos da Sustentabilidade Cinco Anos depois da Rio-92*, pg. 443.

15 - Martins, Franklin, "ONGs pra que te quero", in *O Globo*, edição de 08/07/96.

16 - Oliveira, Anna Cynthia, *Construindo um Marco Regulatório para a Consolidação do Setor Privado Não Lucrativo e de Fins Públicos no Brasil*, pg. 39.

imunidade tributária, bem como da isenção de impostos e da contribuição patronal ao INSS.¹⁶ Existem problemas no tocante à prestação de contas, apresentação de relatórios de atividades, monitoramento externo e avaliação. Esses problemas decorrem tanto de uma postura defensiva de algumas ONGs, sob pretexto de preservar sua autonomia e independência, quanto da mera incapacidade técnica de outras, pela falta de qualificação adequada de seus quadros e precária infra-estrutura gerencial e de comunicações. As críticas revelam, também, conflitos entre o interesse da comunidade não-governamental em desenvolver contatos diretamente com fontes externas de financiamento e a necessidade de submeter seus pleitos a programas coordenados por órgãos públicos brasileiros, como condição para acesso a determinados recursos.¹⁷

O reconhecimento de deficiências no relacionamento entre as ONGs e o Estado, no Brasil, vem estimulando reflexão interna, liderada pelo Programa Comunidade Solidária, sobre a necessidade de atualizar a legislação aplicada à matéria e possivelmente estabelecer novas práticas para a sustentação daquela atividade. Tal reflexão poderia ensejar iniciativa semelhante em relação ao plano externo. Nesse caso, caberia, porém, separar a postura de diálogo com as ONGs, no âmbito de Delegações brasileiras, da interação com tais organizações, como atores individuais, dentro das Nações Unidas. No primeiro caso, embora seja por vezes trabalhosa e delicada a presença de ONGs em Delegações oficiais, a prática recente tem mostrado, em geral, resultados positivos para a execução e para a própria imagem da política externa do Brasil. Assim, poderia ser estendida gradualmente a outras iniciativas, como as reuniões do Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas – o que ofereceria alternativa à eventual atração das lideranças indígenas brasileiras pelo ativismo mais radical de grupos anglo-saxões.¹⁸ A interação com as ONGs dentro das Nações Unidas mereceria, contudo, maior exame. As negociações sobre a matéria – que se deverão prolongar pelos próximos anos – não visam a examinar práticas, nem corrigir deficiências do relacionamento existente entre tais

organizações e agências, fundos, programas e outros órgãos do sistema. Podem servir-se, contudo, desses exemplos, na consideração das possibilidades de expansão das áreas de atuação das ONGs.

A posição brasileira em tais negociações vem sendo pautada pelo interesse em atender, sempre que possível, às aspirações das ONGs¹⁹ e pelo desejo de que essas organizações atuem em todo o sistema das Nações Unidas²⁰ – o que derivaria de nossa tradicional defesa em favor de métodos democráticos e transparentes para o processo de tomada de decisões, nos foros internacionais. Sem contestar o pressuposto de que o diálogo permanente entre Governos e grupos sociais organizados é hoje imprescindível na construção de sociedades mais justas, o presente trabalho tem procurado demonstrar que a interação com as ONGs encontra limites em diferentes fatores, como a representatividade de tais organizações e aspectos deficientes de sua atuação de campo. A posição brasileira sobre o assunto poderia refletir esses limites, sobretudo em relação à eventual participação das ONGs na Assembléia Geral e no Conselho de Segurança. Tal participação tende a constituir o centro do exercício negociador, que se encontra, no momento, bloqueado – embora os EUA tenham procurado, sem sucesso, retomar a matéria no âmbito do ECOSOC, em julho de 1997.

A iniciativa norte-americana não prosperou diante da percepção de que privilegiaria apenas as áreas econômica e social, por não constituir o ECOSOC foro adequado para examinar a eventual ampliação das áreas de atuação das ONGs – como os próprios países ocidentais haviam ressaltado, durante as negociações que levaram à adoção da resolução 1996/31 e da decisão 1996/297, do Conselho.²¹ Vale mencionar que a proposta apresentada pelos EUA incluía dispositivo, com vistas a obrigar as ONGs a pagar contribuição para participar dos trabalhos das Nações Unidas. Tal sugestão foi, posteriormente, retomada pelo Comitê Assessor para Questões Administrativas e Orçamentárias, o que aproximou os EUA de certos países em desenvolvimento, por motivos distintos: para a administração norte-americana, obcecada pela crise financeira da ONU, a contribuição constituiria fon-

17 - Entrevista com Márcio Lopes Corrêa, Gerente de Programas Multilaterais da Agência Brasileira de Cooperação.

18 - Vide Capítulo IV (Populações indígenas).

19 - Comunicação oficial do Ministério das Relações Exteriores de 11/05/95.

20 - Comunicação oficial do Ministério das Relações Exteriores de 22/02/96.

21 - Vide Capítulo VII.

te adicional de recursos; para alguns países em desenvolvimento, que criticam o papel das ONGs, a medida equivaleria a desestímulo e punição. Para muitos, porém, a iniciativa seria preocupante, pois, ao atribuir mais deveres para tais organizações, abriria a possibilidade de reivindicações por maiores direitos e atenuaria a fronteira entre os Estados e as ONGs, no âmbito das Nações Unidas.

Diante da interrupção das atividades do Subgrupo do Grupo de Trabalho de Alto Nível sobre o Fortalecimento do Sistema das Nações Unidas e do fracasso da iniciativa dos EUA no ECOSOC, o Canadá e os Países Baixos procuraram, no segundo semestre de 1997, o apoio de mais de 20 países, entre os quais o Brasil, para redigir projeto de resolução, capaz de dar continuidade ao tratamento do tema pela Assembleia Geral, ainda no transcurso da LII sessão da AGNU. Após diversas reuniões, chegou-se a um texto modesto, mas de caráter simbólico importante, o qual tinha o objetivo de permitir o acesso das ONGs com *status* consultivo, e eventualmente as associadas ao Departamento de Informação Pública, a reuniões públicas da Assembleia Geral, todas as suas Comissões Principais e sessões especiais. Tal acesso possibilitaria às ONGs apenas observar aquelas reuniões (sem intervir oralmente), receber documentação e fornecer contribuições escritas - as quais não seriam, todavia, circuladas, nos moldes do que ocorre no ECOSOC. A medida teria caráter provisório e dependeria dos resultados de amplo exame sobre a interação das ONGs com as Nações Unidas, a ser realizado no transcurso da LIII sessão da AGNU.

Quando o texto foi levado a grupo maior de negociação, encontrou muitas resistências, em particular junto às delegações da França, Rússia, China, Egito, Tunísia, Argélia e alguns países da África subsaariana, como Tanzânia e Libéria. Várias reuniões, conduzidas pelo Canadá, não foram capazes de superar tais problemas, cabendo aos grupos árabe e africano interpor as maiores dificuldades e sugerir, por fim, o encerramento do exercício. É interessante notar - como assinalado pelo Brasil, durante o processo negociador - que o texto apresentado nada mais fazia do que retomar o teor da resolução 606 (VI), de 1952,²² aumentando seu escopo e sendo, assim, capaz de atender, ainda que de

forma limitada, ao suposto interesse dos países em desenvolvimento em ver ampliadas as áreas de atuação formal das ONGs.

Para que a iniciativa não terminasse em completo fracasso, acordou-se solicitar ao Secretário-Geral a elaboração de relatório sobre os dispositivos e práticas existentes para a interação das ONGs com as Nações Unidas, com a inclusão de análises sobre as implicações financeiras e legais de eventuais alterações e sobre a questão da participação das organizações dos países em desenvolvimento no sistema. Tal documento deverá permitir a retomada das negociações sobre a matéria, a partir da LIII sessão da AGNU. Nesse quadro, quais poderiam ser os parâmetros para a atuação do Brasil?

O acesso das ONGs ao plenário da Assembleia Geral, bem como às suas Comissões principais e sessões especiais, parece aceitável, desde que não privilegie certas áreas em detrimento de outras e não se limite a transferir, para o nível daqueles órgãos, debates que hoje se realizam no âmbito do Conselho Econômico e Social. Cabe, assim, evitar que apenas a Segunda Comissão (temas financeiros e econômicos) e a Terceira Comissão (temas sociais e humanitários) passem a contar com a presença das ONGs, na medida em que as áreas de atuação de ambas correspondem, basicamente, à esfera de competência do ECOSOC. A Primeira Comissão (desarmamento e segurança internacional), no entanto, ofereceria oportunidade de participação regular em tema para o qual tais grupos têm podido contribuir informalmente, ao longo dos anos.

Para a política externa brasileira, cuja recente decisão de aderir ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear eliminou importante fonte de atrito com a maioria dessas organizações, a participação das ONGs na Primeira Comissão teria o atrativo de trazer aliados para posições como a maior transparência em despesas militares, desarmamento nuclear, estabelecimento de zonas livres de armas nucleares, prevenção de corrida armamentista no espaço exterior, proibição do lançamento no mar de resíduos radioativos e outras iniciativas, apoiadas pelo Brasil e por grande número de ONGs, mas que contam com a desconfiança das potências nucleares. Poderia, ademais, ensejar recomendações sobre os métodos de trabalho da Conferência do Desarmamento, com o objetivo de abri-los à presença de tais organizações - ainda que decisão

22- Vide Capítulo VII.

final sobre a matéria caiba à própria CD e exija aprovação consensual.

A mesma lógica do interesse para a política externa brasileira poderia ser utilizada nos casos da Quarta Comissão (temas políticos especiais e descolonização) e da Sexta Comissão (temas jurídicos), para as quais as ONGs já têm oferecido, de resto, contribuições esparsas, como ilustrado pelo mencionado caso do Tribunal Penal Internacional.²³ A Quinta Comissão (temas administrativos e orçamentários) pareceria, à primeira vista, a menos indicada para absorver as organizações não-governamentais, em razão da natureza de seus debates, da existência de variados mecanismos técnicos de controle das Nações Unidas e do previsível despreparo dos integrantes daqueles grupos para acompanhar o tratamento de tais assuntos. Ainda assim, as ONGs constituíriam provável fonte de crítica à retenção, por motivos políticos, de contribuições devidas por alguns Estados-membros, como os EUA, e poderiam oferecer sugestões nos debates sobre destinação de recursos a programas específicos, como direitos humanos e meio ambiente, dentro do orçamento bienal. Ademais, a abertura de exceção, no caso da Quinta Comissão, poderia prejudicar o acesso das ONGs a outras Comissões.

No entanto, a presença dessas organizações na Assembleia Geral, em bases permanentes, recomendaria duas medidas complementares: a adaptação do órgão de seleção e a atribuição de número limitado de assentos, para os participantes não-governamentais. No primeiro caso, a sugestão prender-se-ia ao fato de que o atual Comitê sobre ONGs constitui instância voltada para o ECOSOC, em relação ao qual define sua esfera de competência. Assim, embora ao longo dos anos tenha incorporado organizações de interesse variado e eventualmente habilitadas a participar de debates fora das áreas puramente econômica e social, não tem mandato para selecionar ONGs capazes de atuar no contexto mais abrangente da Assembleia Geral. No passado, a solução de tal problema recomendaria a simples criação de novo órgão, com base na Regra de Procedimento 96, que permite o estabelecimento, pela Assembleia Geral, dos comitês necessários ao desempenho de suas funções. No presente, diante dos problemas financeiros enfrentados pelas Nações Unidas e do complexo contexto em que as negociações atuais se desenvolvem, o Comitê existente poderia ser

apenas adaptado para o desempenho de novas funções, por meio de resolução específica.

A segunda sugestão derivaria da experiência com a presença das organizações não-governamentais em outros órgãos das Nações Unidas, como a Comissão de Direitos Humanos. Nos últimos anos, a proliferação de ONGs e a grande quantidade de intervenções que fazem têm criado dilema para a CDH, diminuindo qualitativamente a participação de muitas entidades e estimulando reflexões sobre a necessidade de melhor disciplinar tal prática.²⁴ Seria um erro repetir a mesma situação na Assembleia Geral - ainda que qualquer medida de caráter restritivo venha a despertar prováveis críticas por parte da comunidade não-governamental. Poder-se-ia estimular intervenções por grupos de organizações ou adaptar a fórmula rotativa, utilizada pelo Grupo de Trabalho das próprias ONGs sobre o Banco Mundial, e fixar número de participantes para cada item de agenda das Comissões e do plenário, com base eventualmente em distribuição geográfica equitativa.²⁵

O acesso formal e regular das ONGs à Assembleia Geral, a todas as Comissões Principais e sessões especiais lhes ofereceria foros adicionais de discussão de temas importantes e representaria, por si só, alteração significativa nos métodos de trabalho das Nações Unidas. Além disso, abriria precedente que poderia inspirar eventualmente reflexões, por analogia, em outros organismos vinculados ao sistema. Não necessitaria incluir, contudo, determinados órgãos subsidiários da AGNU, como o Comitê Assessor sobre Questões Administrativas e Orçamentárias ou o Comitê de Contribuições, em relação aos quais as próprias ONGs não demonstram interesse. Tampouco necessitaria envolver o Conselho de Segurança, em bases formais e permanentes.

A natureza e complexidade política das atividades do Conselho de Segurança sempre tornaram difícil e mesmo indesejável a associação com tais organizações - até mesmo em função da flexibilidade com que as ONGs costumam ver o respeito às decisões das Nações Unidas, em geral. Discute-se, desde os anos 50, se caberia às organizações não-governamentais aceitar e agir em conformidade com as reso-

24 - Comunicação oficial do Ministério das Relações Exteriores de 21/04/97.

25 - Vide Capítulo IV (Desenvolvimento econômico e social).

luções da ONU. Em 1954, as Delegações dos EUA e do Reino Unido utilizaram-se do argumento de que a Federação Democrática Internacional de Mulheres estava movendo campanha contra resoluções sobre a Guerra da Coreia para obter do ECOSOC a retirada de seu *status* consultivo, sob protestos da URSS - que, por óbvias considerações políticas, defendia o direito de liberdade de expressão daquela organização. Posteriormente, esses papéis se inverteram, em discussões sobre a participação das ONGs na área de direitos humanos ou por ocasião da adoção da resolução 3379 (XXX) da Assembléia Geral, qualificando o sionismo como forma de racismo, a qual motivara críticas por parte de alguns daqueles grupos.²⁶

A regra geral do ECOSOC, incluída inicialmente na resolução 288(X) e hoje contida no parágrafo 3 da resolução 1996/31, estabelece que "the organizations shall undertake to support the work of the United Nations". As discussões sobre a real extensão desse dispositivo, nos últimos 20 anos, não permitiram a adoção de diretrizes mais específicas, em função de divergências entre os Estados-membros. Espera-se das ONGs que não procedam a ataques contra atividades e iniciativas da ONU, "while not committing NGOs to resolutions adopted by the United Nations", como ressalta Virginia Saurwein.²⁷ Tal interpretação oferece considerável margem de manobra para as ONGs que, de sua parte, se vêem como entidades plenamente autônomas e independentes. Nessas condições, não deixaria de ser paradoxal que o Conselho de Segurança, cujas decisões podem ter caráter coercitivo, contasse com a participação de organizações dispostas a contestar publicamente tais iniciativas, quando essas não lhes parecessem convenientes ou aceitáveis.

A postulação de acesso das ONGs ao Conselho de Segurança prende-se, basicamente, à contribuição que tais organizações são capazes de oferecer em matéria de assistência humanitária. Duas considerações podem ser feitas a esse respeito. Em primeiro lugar, como anteriormente indicado, a área de assistência humanitária constitui um

bom retrato das virtudes e deficiências das ONGs. Por um lado, as organizações não-governamentais mostram, nessas atividades, alto grau de dedicação e energia, preocupação com a situação das populações carentes, possibilidade de atuar a custos relativamente mais baixos e interesse em assumir riscos e promover iniciativas. Por outro, revelam falhas surpreendentes de julgamento para lidar com delicadas situações de conflito, análises simplórias de complexidades políticas e religiosas, dificuldades de coordenação e ausência de orientação mais ampla. Excetuado o caso muito específico da Cruz Vermelha - que, de resto, já foi autorizada a prestar depoimentos formais perante o Conselho de Segurança - as ONGs que atuam na área humanitária carecem, muitas vezes, de neutralidade e revelam tendência intervencionista que, por certo, influenciaria seus eventuais trabalhos naquele órgão.²⁸

Em segundo lugar, as iniciativas do Conselho de Segurança na área de assistência humanitária têm sido vinculadas, sobretudo a partir do fim da Guerra Fria, à percepção de que determinadas situações de emergência constituem fatores de ameaça à paz e à segurança internacionais. Desde a aprovação da resolução 688, de 5 de abril de 1991, relativa à situação da minoria curda no norte do Iraque, observa-se tendência no sentido de esperar que a atuação do Conselho solucione militarmente os problemas de populações em situações de extrema instabilidade. Tal tendência tem, contudo, enfrentado controvérsia crescente nos últimos anos, em função, por exemplo, das difíceis experiências na Somália e Ruanda. O próprio Brasil, além de outros países, vem estimulando reflexões sobre a necessidade de estabelecer critérios apropriados, para determinar as condições em que uma situação possa ser considerada ameaça à segurança e à paz internacionais ou possa ser encarada por outros órgãos do sistema das Nações Unidas, como a Assembléia Geral.²⁹

Nessa ordem de idéias, ao invés de buscar o envolvimento de ONGs em situações que alienem a assistência humanitária à coerção, seria preferível contar com as organizações, que demonstrem real capacidade de atuação, em atividades suscetíveis de associar a assistên-

26 - Pei-heng, Chiang, *Non-Governmental Organizations at the United Nations - Identity, Role, and Function*, pgs. 105, 131 e 132; e Capítulo IV (Direitos humanos).

27 - Saurwein, Virginia F., *Non-Governmental Organizations Relationships with the United Nations through the Consultative Status with the Economic and Social Council*, pg. 7.

28 - Vide Capítulo IV (Assistência humanitária).

29 - Discursos do Embaixador Celso Amorim perante a 51a. sessão da Assembléia Geral, em 26/11/96, e do Embaixador Henrique Valle perante a 3778a. sessão do Conselho de Segurança, em 21/05/97.

cia humanitária a mecanismos de apoio ao desenvolvimento. Cumpre à Assembléia Geral fazer tal correlação, com o apoio instrumental de organismos especializados do sistema das Nações Unidas, a qual permitiria à assistência humanitária não se esgotar em si mesma e não constituir mero paliativo, sem conseqüências duradouras.

De qualquer forma, o possível acesso das ONGs à Assembléia Geral parte do pressuposto de que se concretizaria mediante mecanismo de consulta, baseado no sistema do ECOSOC, mas adaptado às novas circunstâncias. Não caberia, de modo algum, conferir às ONGs a capacidade de participar, em igualdade de condições com os Estados-membros, das negociações conduzidas no âmbito da AGNU e de suas Comissões Principais, como pretendariam algumas das lideranças daquelas organizações.

As ONGs podem desempenhar funções relevantes na defesa de causas, como atestado pelas contribuições à área de meio ambiente ou à promoção da mulher, ao longo dos anos. Inspiram, muitas vezes, a codificação de normas e monitoram a sua aplicação, como em matéria de direitos humanos. No entanto, mostram-se carentes de mecanismos democráticos internos e sua completa isenção é, muitas vezes, questionável. Assim, embora seja admissível que se manifestem sobre o desenho da agenda internacional e possam contribuir para sua concretização, mediante iniciativas específicas, não parece cabível conferir-lhes poder decisório e de participação, comparável ao dos Estados.

CONCLUSÃO

"O sistema de relações interestatais continua a prover o quadro que organiza politicamente a sociedade internacional e as próprias Nações Unidas são constituídas de Estados-membros, não de outros atores internacionais. Apesar de esforços para diluir a territorialidade dos Estados como critério básico da presente ordem, nada indica que tal critério venha a desaparecer em futuro previsível. Por outro lado, a ninguém ocorreria argumentar que o Estado tem hoje *status* idêntico ao de décadas ou séculos anteriores, dada a interpenetração das sociedades nacionais estimulada pela revolução tecnológica. Mas o reconhecimento dos poderes inerentes aos Estados constitui o primeiro passo no sentido de reorganizar o relacionamento entre eles e os novos atores internacionais nas Nações Unidas."

RONALDO SARDENBERG, *O Brasil e as Nações Unidas*

O aporte das organizações não-governamentais à gestão diária dos problemas com que se defrontam os Estados nacionais e as organizações intergovernamentais é fato corriqueiramente reconhecido. As ONGs transformaram-se em instrumentos de intercâmbio com a sociedade e o Estado, impulsionadas pela defesa de causas diversas, pela pressão em favor da implementação de projetos e pelo monitoramento para o cumprimento de compromissos assumidos pelos Governos, nos planos interno e internacional. Com frequência, a ação das ONGs supre carências do próprio Estado ou complementa sua atuação, mediante experiências que muitas vezes ultrapassam os limites das fronteiras nacionais.

É necessário, todavia, refletir sobre a coordenação desse processo em sociedades democráticas, como a brasileira. Por mais ampla que seja a capacidade de atuação das ONGs, parece questionável aceitar automaticamente que tais entidades, emanadas de segmentos da sociedade civil, mas, na grande maioria, sem mandato real além de sua energia criadora, habilidade de articulação e uma difusa empatia com as aspirações de segmentos da população, possam passar a ditar políticas, suplantando assim a vontade popular, expressa na eleição dos governantes. Um dos corolários dessa visão algo deformada é a preocupante postulação de várias ONGs no sentido de participar dos foros internacionais, em condições de igualdade com os Estados-membros.

Sem desconhecer a importância e a necessidade de que se criem mecanismos para auscultar a sociedade civil, de forma a associá-la à reflexão, formulação e execução de atividades diversas, não deixa de suscitar questionamentos qualquer idéia de atribuir especificamente às ONGs participação independente e direta em negociações intergovernamentais. Se, por um lado, suas contribuições às discussões são necessárias e bem-vindas, não há razão ponderável, por outro, para lhes permitir irrestrito acesso à negociação de acordos e resoluções ou lhes atribuir poder decisório equivalente ao dos Estados.

As ONGs carecem de responsabilidade e revelam ambigüidades no tocante à sua representatividade e legitimidade. Nesse contexto, a supervisão do Estado e da sociedade em geral à sua atuação constitui medida natural, pois, entre outros fatores, essas organizações não são necessariamente tão eficientes quanto se julgam, tão honestas quanto parecem, nem tão autônomas quanto desejam. Maior supervisão é necessária também no âmbito das Nações Unidas, sobretudo no tocante às atividades de campo que envolvem recursos do sistema. O aperfeiçoamento da interação com as ONGs, no desempenho de tarefas, não impede, porém, a eventual ampliação do relacionamento com tais organizações no plano consultivo, na medida em que, por mais ambivalentes que possam ser, muitas delas têm oferecido contribuições importantes, ao longo dos anos.

As negociações atuais, sob a égide da Assembléia Geral, poderão resgatar o universo mais amplo de atuação pretendido pelas ONGs desde a Conferência de São Francisco - desde que certos limites continuem a ser respeitados, de forma a preservar a natureza interestatal das Nações Unidas. Do ponto de vista da política externa brasileira, parece aceitável que se permita o acesso de tais organizações ao plenário da Assembléia Geral, todas as suas Comissões Principais e sessões especiais, mediante mecanismo de consulta adaptado às novas circunstâncias. A presença das ONGs na Assembléia Geral, em bases permanentes, poderia trazer aliados para posições defendidas pelo Brasil em matéria, por exemplo, de desarmamento e ofereceria, no plano econômico e social, complemento natural ao papel que tradicionalmente desempenham no âmbito do ECOSOC. No entanto, a completa abertura às ONGs de todas as instâncias do sistema das Nações Unidas desperta dúvidas. Não parece justificável, nem tampouco rea-

lista, que se defenda acesso formal e regular ao Conselho de Segurança, cujas atividades, de natureza eminentemente política, constituem função primordial dos Estados e ultrapassam, com frequência, a capacidade de contribuição de tais organizações.

O futuro de muitas ONGs mostra-se incerto, diante da sua grande multiplicação nos últimos anos e da inevitável competição por recursos. Ainda assim, é impossível desconsiderar a posição de crescente relevância da comunidade não-governamental, nas esferas nacional e internacional. Não obstante algumas atividades impróprias e informações tendenciosas que eventualmente circulam, é forçoso reconhecer que o diálogo com elas tornou-se imprescindível, no cenário contemporâneo. Cabe aos governantes e a seus representantes legalmente constituídos ouvir os pleitos e propostas alternativas de tais organizações, avaliá-los politicamente e buscar meios de atender aqueles que pareçam aceitáveis.

Nesse processo, é importante continuar a integrar as ONGs, quando possível, a Delegações oficiais brasileiras a eventos internacionais, compartilhando com a própria comunidade não-governamental a complexa tarefa de selecioná-las em função de suas qualidades específicas. Às ONGs, por sua vez, cabe não apenas a postura de meros cobradores de iniciativas governamentais. É também desejável que contribuam para a obtenção de recursos junto a fontes diversificadas de financiamento, de forma a ampliarem sua capacidade de apresentar soluções práticas para os problemas que identificam.

Convém, assim, estimular o diálogo e a cooperação com as ONGs como parte do exercício democrático, da busca de mecanismos criativos para a solução de problemas e das próprias transformações que vêm redefinindo o papel do Estado. Tal diálogo não deve, contudo, alimentar percepções equivocadas que o confundam com a idéia de que seria cabível prescindir do Estado ou equipará-lo a outros atores, no mundo contemporâneo. O Estado, fortalecido pela democracia representativa e com seu papel redefinido para adaptar-se às novas realidades de um mundo mais globalizado e competitivo, continuará a ser o instrumento principal de concretização dos objetivos da sociedade brasileira, nos planos nacional e internacional.

BIBLIOGRAFIA

DOCUMENTOS

Assembléia Geral das Nações Unidas

A/45/191 - *Attribution du statut d'observateur au Comité International de la Croix-Rouge, eu égard au rôle et aux mandats particuliers qui lui ont été assignés par les Conventions de Genève du 12 août 1949, 17 Ago 1990.*

A/49/122- *Working with non-governmental organizations: operational activities for development of the United Nations system with non-governmental organizations and Governments at the grass-roots and national levels, 13 Abr 1994.*

A/49/215 - *Report of the open-ended working group on the review of arrangements for consultations with non-governmental organizations, 5 Jul 1994.*

A/49/444 - *Preliminary report on a comprehensive programme of action for the International Decade of the World's Indigenous People, 28 Set 1994.*

A/49/537 - *Effective implementation of international instruments on human rights, including reporting obligations under international instruments on human rights, 19 Out 1994.*

A/51/506/Add.1 - *Human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms, 12 Dez 1996.*

Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

A/CONF.151/4 (Part III) - *Adoption of agreements on environment and development: Agenda 21, 24 Abr 1992.*

Conselho Econômico e Social

E/C.2/661 - *Brief history of the consultative relationship of non-governmental organizations with the Economic and Social Council, 7 Mai 1968.*

E/C.2/662 - *Consultative relationships of non-governmental organizations with the specialized agencies and other United Nations bodies, 7 Mai 1968.*

E/C.2/768 - *Report of the Secretary-General in response to recommendations of the Committee and of Economic and Social Council resolutions 1739(LIV) and 1740(LIV), 13 Fev 1975.*

E/AC.7/SR.805 (Social Committee) - *Summary Record of the 806th Meeting*, 4 Mai 1977.

E/AC.7/SR.806 (Social Committee) - *Summary Record of the 806th Meeting*, 5 Mai 1977.

E/AC.7/SR.807 (Social Committee) - *Summary Record of the 807th Meeting*, 4 Mai 1977.

E/CN.4/Sub.2/1992/33 - *Report of the Working Group on Indigenous Populations*, 20 Aug 1992.

E/C.2/1993/6 - *Report of the Working Group of the Committee on Non-Governmental Organizations*, 1 Dez 1992.

E/1993/65 - *Representation of and consultation with non-governmental organizations*, 21 Mai 1993.

E/CN.4/Sub.2/1993/26/Add.1 - *Discrimination against indigenous peoples: Explanatory note concerning the draft declaration on the rights of indigenous peoples*, 19 Jul 1993.

E/CN.17/ISWG.II/1994/2 - *Financial resources and mechanisms for sustainable development: overview of current issues and developments*, 22 Fev 1994.

E/CN.17/1994/INF/1 - *List of non-governmental organizations accredited to the Commission on Sustainable Development*, 25 Abr 1994.

E/AC.70/1994/5 - *General review of arrangements for consultation with non-governmental organizations: Report of the Secretary-General*, 26 Mai 1994.

E/AC.70/1994/5/Add.1 - *Participation of non-governmental organizations in the Commission on Human Rights, the World Conference on Human Rights and the human rights treaty bodies*, 7 Jun 1994.

E/CN.4/1995/47 - *Further promotion and encouragement of human rights and fundamental freedoms, including the question of the programme and methods of work of the Commission*, 15 Fev 1995.

E/CN.4/1995/98 - *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, 15 Fev 1995.

E/1996/102 - *Report of the Committee on Non-Governmental Organizations*, 21 Out 1996.

As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas

E/1996/102/Add.1 - *Report of the Committee on Non-Governmental Organizations/ Addendum*, 7 Out 1996.

E/1997/9 - *Provision of documentation to the Committee on Non-Governmental Organizations*, 24 Jan 1997.

E/1997/INF/4 - *List of non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council as at 10 February 1997*, 26 mar 1997.

Unidade de Inspeção Conjunta

JIU/REP/96/4 - *Review of financial resources allocated by the United Nations system to activities by non-governmental organizations*, Set 1996.

Serviço de Ligação Não-Governamental das Nações Unidas

NGLS/ECO/REV/NGO - *Facilitating Developing Country NGO Participation in UN Conferences and Meetings: the recent experience of the United Nations Non-Governmental Liaison Service (NGLS)*, Jan 1995.

Conferência do Desarmamento

CD/8/Rev.6 - *Rules of Procedure of the Conference on Disarmament*, 7 Set 1994.

CD/PV.718 - *Final record of the seven hundred and eighteenth plenary meeting*, 14 Set 1995.

CD/PV.733 - *Final record of the seven hundred and thirty-third plenary meeting*, 28 Mar 1996.

Organização Mundial da Saúde

EB99/35 - *Collaboration avec les organisations non gouvernementales: Examen de la politique générale concernant la collaboration avec les organisations non gouvernementales (1994/1996)*, 2 Dec 1996.

EB99/32 - *Collaboration with nongovernmental organizations*, 18 Jan 1997.

Agência Internacional de Energia Atômica

GC(XIX)/546 - *The Agency's relations with non-governmental organizations*, 30 Jun 1975.

GOV/2856 - Representation of other organizations at the fortieth (1996) regular session of the General Conference, 7 Mai 1996.

Corte Internacional de Justiça

Advisory Opinion/Avis Consultatif - Legality of the threat or use of nuclear weapons/Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, 8 Jul 1996

LIVROS, REVISTAS, PERIÓDICOS E ESTUDOS

ALGER, Chadwick F. "Actual and Potential Roles for NGOs in Worldwide Movements for the Attainment of Human Rights". In: *Transnational Associations*, (6) 1992: 320-332.

ALSTON, Philip. "Human Rights in 1993: How Far has the United Nations Come and Where Should it Go From Here?". In: *World Conference on Human Rights - The Contribution of NGOs: Reports and Documents*. Vienna: Manz, 1994: 13-22.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Agenda for a New United Nations High Commissioner for Human Rights*. London: Amnesty International, 1997.

AMORIM, Celso. "Os Frágeis Pilares da Nova Ordem". In: *O Brasil e a Economia Global*. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

ARCHER, Angus. "Methods of Multilateral Management: The Interrelationship of International Organizations and NGOs". In: *The US, the UN, and the Management of Global Change*. New York: New York University Press, 1983: 303-325.

ARRUDA, Marcos. "The Role of Latin American Non-Governmental Organizations in the Perspective of Participatory Democracy". In: *Transnational Associations*, (6) 1986: 314-320.

BAYEFISKY, Anne. "Human Rights: Implementation through the UN System (remarks)". In: *The American Society of International Law - Proceedings*, 1995: 225-227.

BEIGBEDER, Yves. "Les relations des organisations non gouvernementales avec l'organisation mondiale de la santé". In: *Les ONG et le Droit International*. Paris: Economica, 1986: 167-187.

BERMAN, Howard R. "The International Labour Organization and Indigenous Peoples: Revision of ILO Convention No. 107 at the 75th Session of the International Labour Conference, 1988". In: *International Commission of Jurists - The Review*, (41) 1988: 48-57.

As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas

BETTATI, Mario. "La contribution des organisations non gouvernementales à la formation et à l'application des normes internationales". In: *Les O.N.G. et le Droit International*. Paris: Economica, 1986: 1-21.

BLODGETT, Steven Alvah. *The evolving relationship between the United Nations and International Non-Governmental Organizations: an assessment of the need for institutional reform* (tese de doutoramento em filosofia apresentada à Universidade de Kent). Ann Arbor: University Microfilms International, 1983.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991.

BONTEMS, Claude. "Quelques réflexions sur les organisations internationales non gouvernementales à travers une perspective historique". In: *Les O.N.G. et le Droit International*. Paris: Economica, 1986: 23-33.

BOUTROS-GHALI, Boutros. "Foreword". In: *NGOs, the UN and Global Governance*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1996: 7-12.

BOVEN, Theo van. "The Role of Non-Governmental Organizations in International Human Rights Standard-Setting: A Prerequisite of Democracy". In: *California Western International Law Journal*, (20)2 1990: 207-225.

CANTWELL, Nigel. "Les organisations non gouvernementales et la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant". In: *Transnational Associations*, (1) 1993: 2-6.

CHEN, Martha Alter. "Engendering world conferences: the international women's movement and the United Nations". In: *Third World Quarterly*, (16)3 1995: 477-493.

CLARK, Ann Marie. "Non-Governmental Organizations and their Influence on International Society". In: *Journal of International Affairs*, (48)2 1995: 507-525.

CLEARY, Seamus. "The World Bank and NGOs". In: *The Conscience of the World - The Influence of Non-Governmental Organizations in the UN System*. Washington: The Brookings Institution, 1996: 63-97.

COHEN, Cynthia Price. "The Role of Nongovernmental Organizations in the Drafting of the Convention on the Rights of the Child". In: *Human Rights Quarterly*, (12) 1990: 137-147.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Our Global Neighborhood - The Report of the Commission on Global Governance*. New York: Oxford University Press, 1995.

COMMITTEE OF THE BOARD OF THE CONFERENCE OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN CONSULTATIVE STATUS WITH THE UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL (CONGO). *Memorandum on contributions of non-governmental organizations in consultative status with the Economic and Social Council* (estudo preparado para a 15a. Assembléia Geral do CONGO). Nova York, 1982.

CONCA, Ken. "Greening the United Nations: environmental organisations and the UN system". In: *Third World Quarterly*, 16(3) 1995: 441-457.

CONNORS, Jane. "NGOs and the Human Rights of Women at the United Nations". In: *The Conscience of the World' - The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System*. Washington: The Brookings Institution, 1996: 147-180.

COOK, Helena. "The Role of the High Commissioner for Human Rights: One Step Forward or Two Steps Back?". In: *The American Society of International Law - Proceedings*, 1995: 235-242.

COOK, Helena. "Amnesty International at the United Nations". In: *The Conscience of the World' - The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System*. Washington: The Brookings Institution, 1996: 181-213.

CREMER, Georg. "Misuse in Emergency Aid - NGOs and Corruption in Relief Work". In: *Development and Cooperation*, (6) 1996: 17-19.

DAES, Erica-Irene A. "Some Considerations on the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination". In: *Transnational Law & Contemporary Problems*, (3) 1993: 1-11.

DALLAIRE, Roméo A. "The Changing Role of UN Peacekeeping Forces: The Relationship between UN Peacekeepers and NGOS in Rwanda". In: *After Rwanda - The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance*. New York: Macmillan Press, 1996: 106-117.

DEVILLÉ, Geneviève. "L'extension géographique des organisations internationales". In: *Transnational Associations*, (2) 1993: 92-96.

DONINI, Antonio. "The bureaucracy and the free spirits: stagnation and innovation in the relationship between the UN and NGOs". In: *Third World Quarterly*, (16)3 1995: 421-439.

DOUGLAS, James. *Why Charity? The Case for a Third Sector*. Beverly Hills: Sage Publications, 1983.

DRABEK, Anne Gordon. "Development Alternatives: The Challenge for NGOs - An Overview of the Issues". In: *World Development*, (15) Supplement 1987: ix-xv.

EDWARDS, Michael & HULME, David. "Introduction: NGO Performance and Accountability". In: *Beyond the Magic Bullet - NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World*. West Hartford: Kumarian Press, 1996: 1-20.

EDWARDS, Michael & HULME, David. "Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations". In: *World Development*, (24)6 1996: 961-973.

EGELAND, Jan & KERBS, Thomas (ed.). *Third World Organisational Development - A comparison of NGO strategies*. Geneva: Henry Dunant Institute, 1987.

ENNALS, Martin. *Relations between the United Nations (Intergovernmental Bodies and Secretariat) and Non-Governmental Organizations* (relatório preparado para o Diretor-Geral para Desenvolvimento e Cooperação Econômica Internacional das Nações Unidas). London, 1986.

FADDA, Denis. "La F.A.O. et les organisations internationales non gouvernementales". In: *Les O.N.G. et le Droit International*. Paris: Economica, 1986: 189-206.

FALK, Richard. "The Global Promise of Social Movements: Explorations at the Edge of Time". In: *Alternatives* (XII) 1987: 173-196.

FERNANDES, Rubem César. "Sem fins lucrativos". In: *Sem fins lucrativos - As organizações não-governamentais no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1988: 8-23.

FERNANDES, Rubem César. "Private But Public: The Third Sector in Latin America". In: *Citizens - Strengthening Global Civil Society*. Washington: Civicus/World Alliance for Citizen Participation, 1994: 19-69.

FERNANDES, Rubem César & CARNEIRO, Leandro Piquet. *ONGs Anos 90 - A opinião dos dirigentes brasileiros*. Rio de Janeiro: ISER, 1991.

FONTAINE, André. *Histoire de la guerre froide*, volume II. Paris: Fayard, 1983.

FORSYTHE, David P. "The UN and Human Rights at Fifty: An Incremental but Incomplete Revolution". In: *Global Governance*, (1) 1995: 297-318.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FRANCK, Thomas. *The Power of Legitimacy among Nations*. New York: Oxford University Press USA, 1990.

- FRANCO, Augusto de. *O Papel Estratégico das ONGs e dos Movimentos de Ação Cidadã*. Brasília: Instituto de Política, 1994.
- GAER, Felice D. "Reality check: human rights nongovernmental organisations confront governments at the United Nations". In: *Third World Quarterly*, (16)3 1995: 389-404.
- GELLNER, Ernest. *Conditions of Liberty - Civil Society and Its Rivals*. London: Hamish Hamilton, 1994.
- GEZELIUS, Helena & MILLWOOD, David. "NGOs in Development and Participation in Practice - An Initial Inquiry (Part II)". In: *Transnational Associations*, (6) 1991: 332-342.
- GHILS, Paul. "L'autre bipolarité? Les acteurs transnationaux face à l'ordre interétatique". In: *Transnational Associations*, (5) 1993: 259-266.
- GOLDMAN, Robert Kogod. "International Humanitarian Law: Americas Watch's Experience in Monitoring Internal Armed Conflicts". In: *The American University Journal of International Law and Policy*, (9)1 1993: 49-94.
- GOODRICH, Leland M. & HAMBRO, Edvard. *Charter of the United Nations - Commentary and Documents*. Boston: World Peace Foundation, 1949.
- GORDENKER, Leon & WEISS, Thomas G. "Pluralising global governance: analytical approaches and dimensions". In: *Third World Quarterly*, (16)3 1995: 357-387.
- GORDENKER, Leon & WEISS, Thomas G. "NGO participation in the international policy process". In: *Third World Quarterly*, (16)3 1995: 543-555.
- GROSSMAN, Claudio & BRADLOW, Daniel. "Are we being propelled towards a people-centered transnational order?". In: *The American University Journal of International Law and Policy*, (9)1 1993: 1-25.
- GUÉRAULT, Hubert. *Les ONG brésiliennes dans les années 90 - Quelques éléments d'introduction*. Rio de Janeiro: FASE/CRID/SOLAGRAL, 1992.
- HABERMAS, Jürgen. *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon Press, 1975.
- HEIJDEN, Hendrik van der. "The Reconciliation of NGO Autonomy, Program Integrity and Operational Effectiveness with Accountability to Donors". In: *World Development*, (15) Supplement 1987: 103-112.
- HELD, David. "Democracy: Past, Present, and Possible Futures". In: *Alternatives* (18) 1993: 259-271.

- HERR, Richard A. & DAVIS, Bruce W. "Antarctica and Non-State Actors: The Question of Legitimacy". In: *International Antarctic Regime Project Publication Series*, (4) 1992: 1-16.
- HOGGART, Richard. "UNESCO and NGOs: A Memoir". In: *The Conscience of the World - The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System*. Washington: The Brookings Institution, 1996: 98-115.
- HORTON SMITH, David. "The diversity of Transnational Associations and NGOs: Variations according to structural-functional types". In: *Transnational Associations*, (6) 1979: 245-249.
- HUGGARD, Marianne. *Non-Governmental Organizations and the United Nations System: An Examination of Formal and Non-Formal Consultative Relationships* (relatório preparado para a Conferência de Organizações Não-Governamentais com Status Consultivo junto ao Conselho Econômico e Social). New York: 1981.
- INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Yearbook 1985-1986*, No. 40. The Hague, 1986.
- IORNS, Catherine J. "Indigenous Peoples and Self Determination: Challenging State Sovereignty". In: *Case Western Reserve Journal*, (24) 1992: 199-348.
- JASON, Karen J. "The Role of Non-Governmental Organizations in International Election Observing". In: *International Law and Politics*, (24)4 1992: 1795-1843.
- JÖNSSON, Christer & SÖDERHOLM, Peter. "IGO-NGO relations and HIV/AIDS: innovation or stalemate?". In: *Third World Quarterly*, (16)3 1995: 459-476.
- JUDGE, Anthony J.N. & SKJELSBÆK, Kjell. "Transnational Association Networks (TANs)". In: *International Associations*, (10) 1972: 481-485.
- KIMBALL, Lee. "The Role of Non-Governmental Organizations in Antarctic Affairs". In: *The Antarctic Legal Regime*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1988: 33-63.
- KINGSBURY, Benedict. "Claims by Non-State Groups in International Law". In: *Cornell International Law Journal*, (25)3 1992: 481-513.
- KISS, Alexandre. "Le rôle des ONG dans une société démocratique". In: *Transnational Associations*, (3) 1993: 122-128.
- KITTRIE, Nicholas N. *The War Against Authority - From the Crisis of Legitimacy to a New Social Contract*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995.

KNIGHT, W. Andy. "Beyond the UN System? Critical Perspectives on Global Governance and Multilateral Evolution". In: *Global Governance*, (1) 1995: 229-253.

KORTEN, David C. *Getting to the 21st Century - Voluntary Action and the Global Agenda*. West Hartford: Kumarian Press, 1990.

KOUCHNER, Bernard. *Le malheur des autres*. Paris: Éditions Odile Jacob, 1991.

LADOR-LEDERER, J.J. *International Non-Governmental Organizations and Economic Entities - A Study in Autonomous Organization and Jus Gentium*. Leyden: A.W. Sythoff, 1963.

LÂM, Maivân Clech. "Making Room for Peoples at the United Nations: Thoughts Provoked by Indigenous Claims to Self-Determination". In: *Cornell International Law Journal*, (25) 3 1992: 603-622.

LANDIM, Leilah. "A serviço do Movimento Popular - As organizações não-governamentais no Brasil". In *Sem fins lucrativos - As organizações não-governamentais no Brasil*. Rio de Janeiro: ISER, 1988: 24-52.

LANDIM, Leilah. *Defining The Nonprofit Sector: Brazil*. Baltimore: The Johns Hopkins University, 1993.

LANDIM ASSUMPÇÃO, Leilah. *A invenção das ONGs - Do serviço invisível à profissão sem nome* (tese de doutoramento apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional e da Universidade Federal do Rio de Janeiro). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993.

LEAGUE OF NATIONS. *Official Journal*. Genève: (8) 1923.

LEWIS, Paul. "Rights Groups Pressing U.N. and U.S.". In: *The New York Times*, 2 Feb 1997.

LINDGREN ALVES, José Augusto. "Soberania e Direitos Humanos". In: *Jornal do Brasil*, 22 Set 1993.

LONGFORD, Michael. "NGOs and the Rights of the Child". In: *The Conscience of the World' - The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System*. Washington: The Brookings Institution, 1996: 214-240.

MACALISTER-SMITH, Peter. "Non-Governmental Organizations and Coordination of Humanitarian Assistance". In: *Transnational Associations*, (2) 1988: 69-71.

MACDERMOT, Niall. "The role of NGOs in human rights standard-setting". In: *Transnational Associations*, (4) 1992: 182-185.

MALICKY, Neal. *Religious Groups at the United Nations: A Study of Certain Religious Non-Governmental Organizations at the United Nations* (tese de doutoramento em Ciência Política apresentada à Universidade de Columbia). Ann Arbor: University Microfilms, 1971.

MAREN, Michael. *The Road to Hell - The Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity*. New York: The Free Press, 1997.

MARLOIE, Marcel. "La montée des ONG et leur participation aux régulations internationales". In: *Réseau de Coopération Internationale pour la Démocratie*, (1) 1993: 89-103.

MARTENS, Jens. *NGOs in the UN System - The Participation of Non-Governmental Organizations in Environment and Development Institutions of the United Nations*. Bonn: Brückner, 1992.

MARTINS, Franklin. "ONGs pra que te quero". In: *O Globo*, 8 Jul 1996.

MATHEWS, Jessica T. "Power Shift". In: *Foreign Affairs*, (76) 1 1997: 50-66.

MERLE, Marcel. "Article 71". In: *La Charte des Nations Unies - Commentaire article par article*. Paris: Economica, 1985: 1037-1050.

MERLE, Marcel. "Un imbroglio juridique: le 'statut' des OING, entre le droit international et les droits nationaux". In: *Transnational Associations*, (5) 1995: 266-272.

MEYNAUD, Jean. *Les groupes de pression internationaux*. Lausanne: Études de Science Politique, 1961.

MITRANY, David. "A General Commentary". In: *The United Nations Charter*. London: National Peace Council, 1945: 3-10.

MOERMAN, J. "Une expérience nouvelle de participation des ONG à l'occasion de l'Année Internationale de l'Enfant". In: *Transnational Associations*, (6) 1979: 253-255.

MOGAMI, Toshiki. "The United Nations System as an Unfinished Revolution". In: *Alternatives*, (XV) 1990: 177-197.

MORPHET, Sally. "NGOs and the Environment". In: *The Conscience of the World' - The Influence of Non-Governmental Organizations in the UN System*. Washington: The Brookings Institution, 1996: 116-146.

MOTTA, Paulo Roberto. "ONGs Sem Fins Lucrativos: Estratégia de Sobrevivência por Meios Comerciais". In: *Gênero e Desenvolvimento Institucional em ONGs*. Rio de Janeiro: IBAM/ENSUR/NEMPP, 1995: 39-46.

MOURA, Alexandrina Sobreira de. *Non-Governmental organization in Brazil: from opposition to partnership* (estudo apresentado no XVIII Congresso Internacional da Associação de Estudos Latino-Americanos). Atlanta, 1994.

MULLER, Jean-Daniel. *Les ONG ambiguës - Aides aux Etats, aides aux populations?* Paris: Editions L'Harmattan, 1989.

NACIONES UNIDAS. *Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz*. Nueva York: Departamento de Información Pública, 1997.

NATSIOS, Andrew S. "NGOs and the UN system in complex humanitarian emergencies: conflict or cooperation". In: *Third World Quarterly*, (16)1 1995: 405-419.

NCHAMA, C. M. Eya. "The role of the non-governmental organizations in the promotion and protection of human rights". In: *Transnational Associations*, (4) 1992: 186-201.

NERFIN, Marc. "The Future of the United Nations System - Some Questions on the Occasion of an Anniversary". In: *Development Dialogue*, (3) 1985: 5-29.

NERFIN, Marc. "Neither Prince nor Merchant: Citizen - An Introduction to the Third System". In: *Development Dialogue*, (2) 1987: 170-195.

NERFIN, Marc. "The Relationship NGOs-UN Agencies-Governments: Challenges, Possibilities and Prospects". In: *Development, International Cooperation and the NGOs - 1st International Meeting of NGOs and the United Nations System Agencies*. Rio de Janeiro: IBASE/PNUD, 1992: 79-96.

NGO COALITION FOR AN INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. *The International Criminal Court Monitor*, (3) 1997: 1-12.

NOWAK, Manfred & SCHWARZ, Ingeborg. "Introduction - The Contribution of Non-Governmental Organizations". In: *World Conference on Human Rights - The Contribution of NGOs: Reports and Documents*. Vienna: Manz, 1994: 1-11.

NYE, Jr., Joseph S. & KEOHANE, Robert O. "Transnational Relations and World Politics: An Introduction". In: *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1972: ix-xxix.

OLIVEIRA, Anna Cynthia. *Construindo um Marco Regulatório para a Consolidação do Setor Privado Não Lucrativo e de Fins Públicos no Brasil* (estudo preparado para o Conselho Comunidade Solidária). 1996.

OLIVEIRA, Rosalira & SCHWEIGERT, Hans. "ONGs e metodologias de trabalho: reflexões de primeira mão". In: *Introdução a metodologias participativas, um guia prático*. Recife: SACTES-DED/ABONG, 1995: 225-246.

ONORATI, Antonio. "NGOs and the International Cooperation: The Sea of Stories or the Empire of the Blabblers". In: *Development, International Cooperation and the NGOs - 1st International Meeting of NGOs and the United Nations System Agencies*. Rio de Janeiro: IBASE/PNUD, 1992: 63-78.

OTTO, Dianne. "Nongovernmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of International Civil Society". In: *Human Rights Quarterly*, (18) 1996: 107-141.

OWARISH, Frank. "The UNHCR-NGO Partnership". In: *Evaluation Bulletin*, (3) 1993: 7-9.

PAGLIA, Camille. "A White Liberal Women's Conference". In: *The New York Times*, 1 Set 1995.

PEI-HENG, Chiang. *Non-Governmental Organizations at the United Nations - Identity, Role, and Function*. New York: Praeger, 1981.

PENG, Martin Khor Kok. "The State of Cooperation in the Present World Situation: A Critique". In: *Development, International Cooperation and the NGOs - 1st International Meeting of NGOs and the United Nations System Agencies*. Rio de Janeiro: IBASE/PNUD, 1992: 45-62.

PICKARD, Bertram. *The Greater United Nations*. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1956.

POSNER, Michael H. & WHITTOME, Candy. "The Status of Human Rights NGOs". In: *Columbia Human Rights Law Review*, (25)2 1994: 269-290.

REED, David. "The Global Environment Facility and Non-Governmental Organizations". In: *The American University Journal of International Law and Policy*, (9)1, 1993: 191-213.

RICE, Andrew E. & RITCHIE, Cyril. "Relationships between international non-governmental organizations and the United Nations - A Research and Policy Paper". In: *Transnational Associations*, (5) 1995: 254-265.

RIEFF, David. "A proliferação desenfreada do humanitarismo". In: *Foreign Affairs - Edição brasileira*, Mar 1997: 27-30.

RIGGS, Robert E. & PLANO, Jack C. *The United Nations: International Organizations and World Politics*. Belmont: Wadsworth, 1993.

RITCHIE, Cyril. "Coordinate? Cooperate? Harmonise? NGO policy and operational coalitions". In: *Third World Quarterly*, (16)3 1995: 513-524.

ROBINS, Dorothy B. *U.S. Non-Governmental Organizations and the Educational Campaign from Dumbarton Oaks, 1944 through the San Francisco Conference, 1945* (tese de doutoramento em Ciência Política apresentada à Universidade de Nova York). Ann Arbor: University Microfilms, 1960.

RODLEY, Nigel S. "The Development of United Nations Activities in the Field of Human Rights and the Role of Non-Governmental Organizations". In: *The US, the UN, and the Management of Global Change*. New York: New York University Press, 1983: 263-282.

ROOY, Alison van. "The Frontiers of Influence: NGO Lobbying at the 1974 World Food Conference, The 1992 Earth Summit and Beyond". In: *World Development*, (25)1 1997: 93-114.

ROQUE, Atila P. "O papel das ONGs na diplomacia mundial". In: *Políticas Governamentais*, (VIII)77 1992: 14-16.

ROQUE, Atila P. & CORREA, Sonia. "O Ciclo Social da ONU: construção e implementação de uma agenda global". In: *Brasil Século XXI - Os Caminhos da Sustentabilidade Cinco Anos depois da Rio-92*. Rio de Janeiro: Fase, 1997: 431-444.

ROSENAU, James N. & CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

RUSSELL, Ruth B. *A History of The United Nations Charter - The Role of the United States 1940-1945*. Washington: The Brookings Institution, 1958.

SAMBO, Dalee. "Indigenous Peoples and International Standard-Setting Processes: Are State Governments Listening?". In: *Transnational Law & Contemporary Problems*, (3) 1993: 13-47.

SANDERS, Douglas, "Getting Lesbian and Gay Issues on the International Human Rights Agenda". In: *Human Rights Quarterly*, (18) 1996: 67-106.

SAURWEIN, Virginia F. *Non-Governmental Organization Relationships with the United Nations through the Consultative Status with the Economic and Social Council* (estudo preparado para a União de Associações Internacionais).

SCHWEITZ, Martha L. "NGO Participation in International Governance: The Question of Legitimacy". In: *The American Society of International Law - Proceedings*, 1995: 415-420.

SEARY, Bill. "The Early History: From the Congress of Vienna to the San Francisco Conference". In: *'The Conscience of the World' - The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System*. Washington: The Brookings Institution, 1996: 15-30.

SHARP, Walter R. *The United Nations Economic and Social Council*. New York: Columbia University Press, 1969.

SHELTON, Dinah. "The participation of nongovernmental organizations in international judicial proceedings". In: *The American Journal of International Law*, (88)61 1994: 611-642.

SHIHATA, Ibrahim F. I. "The World Bank and Non-Governmental Organizations". In: *Cornell International Law Journal*, (25)3 1992: 623-641.

SHIRAS, Peter. "Humanitarian Emergencies and the Role of NGOs". In: *After Rwanda - The Coordination of United Nations Humanitarian Assistance*. New York: Macmillan Press, 1996: 106-117.

SKJELSBÆK, Kjell. "The Growth of International Nongovernmental Organizations in the Twentieth Century". In: *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1972: 70-92.

SMITH, Brian H. *More Than Altruism - The Politics of Private Foreign Aid*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

SMITH, Sir Dudley. "La personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales". In: *Transnational Associations*, (3) 1986: 138-141.

SOARES, Maria Clara Couto. "As ONGs e o Banco Mundial". In: *Democracia - A revista do IBASE*, (XI)113 1995: 27-29.

SOCIÉTÉ DES NATIONS. *Répertoire des Organisations Internationales*. Genève: Société des Nations, 1921.

SOLANO, Ana Rodriguez, GUARINO, Pablo & ZANETTI, Lorenzo. *As ONGs e as mudanças nos conceitos e nas modalidades da cooperação internacional*. Rio de Janeiro: ALOP/FASE, 1994.

SOLLIS, Peter. "Partners in development? The State, nongovernmental organisations and the UN in Central America". In: *Third World Quarterly*, (16)3 1995: 525-542.

SOUZA, Herbert de. "As ONGs na década de 90". In: *Comunicações do ISER*, (10)41 1991: 5-10

SOUZA, Herbert de. "O Papel das ONGs e da Sociedade Civil em Relação ao Meio Ambiente". In: *Planejamento e Políticas Públicas*, (7) 1992: 39-56.

SOUZA, Herbert de. "As ONGs e a democracia". In: *Jornal do Brasil*, 27 Jun 1996.

SPIRO, Peter J. "New Global Communities: Nongovernmental Organizations in International Decision-Making Institutions". In: *The Washington Quarterly*, (18)1 1994: 45-56.

STANLEY, Richard. "Chairman's Observations". In: *The UN System and NGOs: New Relationships for a New Era? - Report of the Twenty-Fifth United Nations Issues Conference*. Muscatine: The Stanley Foundation, 1994.

STOSIC, Borko D. *Les Organisations non-gouvernementales et les Nations Unies*. Genève: Librairie Droz, 1964.

SUY, Eric. "Où en sont les relations entre les Nations Unies et les associations internationales privées au seuil de la Quarantaine". In: *Transnational Associations*, (1) 1986: 4-7.

TEMPLE, Dominique. "Les ONGs comme cheval de Troie". In: *Transnational Associations*, (1) 1988: 18-23.

THÉRIEN, Jean-Philippe. "Non-governmental Organizations and International Development Assistance". In: *Canadian Journal of Development Studies*, (XII)2 1991: 263-280.

THIELE, Leslie Paul. "Making Democracy Safe for the World: Social Movements and Global Politics". In: *Alternatives*, (18) 1993: 273-305.

TIMPSON, Sarah. "L'évolution des rapports entre les Nations Unies et les ONG". In: *Réseau de Coopération Internationale pour la Démocratie*, (1)1 1993: 123-131.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *Democracy in America*, volume II. New York: Alfred Knopf, 1953.

TURKMEN, Ylter. "The role of the non-governmental organizations within the United Nations system". In: *Transnational Associations*, (2) 1978: 81-83.

TURPELL, Mary Ellen. "Indigenous Peoples' Rights of Political Participation and Self-Determination: Recent International Legal Developments and the Continuing Struggle for Recognition". In: *Cornell International Law Journal*, (25) 3 1992: 579-602.

UNION OF INTERNATIONAL ASSOCIATIONS. *Yearbook of International Organization 1996/1997*, volume III. München: K.G.Saur, 1997.

UNITED NATIONS. *Yearbook of the United Nations 1946-1947*. New York: Department of Public Information, 1947.

UNITED NATIONS. *Yearbook of the United Nations 1951*. New York: Department of Public Information, 1952.

UNITED NATIONS. *Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice*. New York: Department of Public Information.

UNITED NATIONS. *The United Nations and the Situation in Rwanda*. New York: Department of Public Information, 1994.

UNITED NATIONS. *United Nations Peace-Keeping*. New York: Department of Public Information, 1994.

UNITED NATIONS. *United Nations Consolidated Inter-Agency Appeal for Persons Affected by the Crisis in Rwanda*. New York: Department of Humanitarian Affairs, 1994.

UNITED NATIONS. *Human Rights - A Compilation of International Instruments*, volume I. Geneva: Centre for Human Rights, 1994.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Energy after Rio - Prospects and Challenges*. New York: UNDP, 1997.

UNITED NATIONS NON-GOVERNMENTAL LIAISON SERVICE. *The NGLS Handbook of UN Agencies, Programmes and Funds Working for Economic and Social Development*. Geneva: NGLS, 1994.

UVIN, Peter. "Scaling up the grass roots and scaling down the summit: the relations between Third World nongovernmental organisations and the United Nations". In: *Third World Quarterly*, (16)3 1995: 495-512.

WAAK, Patricia. "Shaping a Sustainable Planet: The Role of Nongovernmental Organizations". In: *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, (6)2 1995: 345-362.

WEISSBRODT, David. "The Role of International Organizations in the Implementation of Human Rights and Humanitarian Law in Situations of Armed Conflict". In: *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, (21) 1988: 313-365.

WEISSBRODT, David. "The United Nations Commission on Human Rights confirms conscientious objection to military service as a human right". In: *Netherlands International Law Review*, (35)1 1988: 53-72.

WHITE, Lyman Cromwell. *International Non-Governmental Organizations - Their Purposes, Methods, and Accomplishments*. New York: Greenwood Press, 1968.

WILLETTS, Peter (ed.). *Pressure Groups in the Global System - The Transnational Relations of Issue-Orientated Non-Governmental Organizations*. New York: St. Martin's Press, 1982.

WILLETTS, Peter. "Introduction". In: *'The Conscience of the World' - The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System*. Washington: The Brookings Institution, 1996: 1-14.

WILLETTS, Peter. "Consultative Status for NGOs at the United Nations". In: *'The Conscience of the World - The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System*. Washington: The Brookings Institution, 1996: 31-62.

WISEBERG, Laurie. "NGO self-examination is the missing link in ECOSOC review". In: *Human Rights Tribune*, Mar/Abr 1994: 11-13.

WISEBERG, Laurie. "Resolution 1296 revised a done deal on consultative status - not ideal but a major improvement". In: *Transnational Associations*, (6) 1996: 350-353.

WOLFE, Alan. "Three Paths to Development: Market, State and Civil Society". In: *Development, International Cooperation and the NGOs - 1st International Meeting of NGOs and the United Nations System Agencies*. Rio de Janeiro: IBASE/PNUD, 1992:17-29.

WORLD BANK. *Advancing Sustainable Development - The World Bank and Agenda 21*. Washington: The World Bank, 1997.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press, 1987.

RICARDO NEIVA TAVARES

Conselheiro de carreira de diplomata, com experiência nas áreas política e econômica do Itamaraty, no Brasil e no exterior. Nascido no Rio de Janeiro, estudou Direito, na Universidade de Brasília, e fez o curso da Escola Nacional de Administração (ENA), em Paris. No instituto Rio Branco, completou o Curso de Preparação à Carreira Diplomata em 1980 e foi aprovado no curso de aperfeiçoamento de Diplomata, em 1985, e no Curso de Altos Estudos, em 1997. Trabalhou na Divisão da Europa-I e na Subsecretaria Geral de Planejamento Político e Econômico do MRE, antes de desempenhar as funções de assessor do Secretário-Geral das Relações Exteriores, de 1993 a 1994. No exterior, exerceu a chefia do setor político da Embaixada do Brasil em Paris, de 1986 a 1989, e a do setor econômico da Embaixada do Brasil em Tóquio, de 1989 a 1993. De 1995 a 1998, serviu na Missão do Brasil junto às Nações Unidas, em Nova York, na qual se ocupou de assuntos sociais e direitos humanos. Atualmente, trabalha na embaixada do Brasil em Camberra. Foi agraciado com a Ordem Nacional do Mérito (França), no grau de cavaleiro, e com a Ordem do Rio Branco, no grau de oficial. É casado e pai de quatro filhos.



Teixeira
GRÁFICA E EDITORA