

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

AS ONGS E A BUSCA PELA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO PÓS-
GUERRA-FRIA

Jalusa Crivellaro Lopes

Porto Alegre
Dezembro, 2009.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**AS ONGS E A BUSCA PELA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO PÓS-
GUERRA-FRIA**

Jalusa Crivellaro Lopes

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais, sob orientação do Prof. Dr. Paulo Fagundes Visentini.

Porto Alegre
Dezembro, 2009.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Kathi Crivellaro e Juarez Lopes, pelo suporte e incentivo dado à minha formação acadêmica e sonhos.

Ao Prof. Dr. Paulo Visentini, pela orientação e conselhos.

Aos meus irmãos, Thaís e Bernardo, pelo carinho.

Ao amigo, Ricardo Capitano, pelas diversas revisões deste trabalho e companheirismo.

A todos os mestres, amigos e familiares que me ajudaram e incentivaram ao longo da vida.

RESUMO

O presente trabalho aborda o papel das organizações não-governamentais de direitos humanos para a formação da política internacional no pós-guerra fria. Este procura tratar das mudanças ocorridas no cenário internacional desse período, principalmente no que diz respeito à entrada de novos atores e temas na agenda global. Com o início dos anos 1990 e a dissolução do bloco soviético, novas portas se abriram para a cooperação internacional e a democracia. As organizações não-governamentais se proliferaram, tanto em número de entidades quanto em ações, e ganharam novo espaço na arena global. Como nunca antes, os direitos humanos estiveram no auge das Conferências Sociais da ONU e, as ONGs, atuantes como formadoras de opinião. Assim, faz-se destaque, nesta pesquisa, a quem são esses novos atores não Estatais, por que se proliferaram e como fazem para defender e fazer evoluir os debates acerca dos direitos humanos.

Palavras-chave: Organizações Não-Governamentais; Direitos Humanos; Pós-Guerra Fria; Atores da Sociedade Civil; Conferências Sociais da ONU.

ABSTRACT

The following paper is about the role of the human rights non-governmental organizations for the formation of the international politics in the post cold war period. It seeks to address the changes in the international scenario of that time, especially in the matter of the entrance of new agents and topics. With the beginning of the 1990's and the fall of the soviet bloc, new doors opened to the international cooperation and democracy. The non-governmental organizations proliferated, both in numbers of entities and campaigns, and gained new space in the global arena. As never seen before, the human rights were on the top of discussions in the UN Social Conferences and, the NGOs, were acting as opinion makers. In this way, it is highlighted, in this research, who are the new non-governmental actors, why did they grow during the period and how did they make to defend and evolve the debates around human rights.

Key Words: Non Governmental Organizations; Human Rights; Post Cold War; Civil Society Actors; UN Social Conferences.

LISTA DE SIGLAS

ACNUR: Escritório da Alta Comissária das Nações Unidas para Refugiados
AI: Anistia Internacional
CAGR: Taxa Composta de Crescimento Anual
CESR: Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas
CIA: Agência Central de Inteligência
ECOSOC: Conselho Econômico Social
EMNs: Empresas Multinacionais
ERC: Coordenador de Assistência de Emergência das Nações Unidas
FIS: Front Islamique du Salut
FMI: Fundo Monetário Internacional
HRW: *Human Rights Watch*
IADJ: Associação Internacional de Juristas Democráticos
IASC: *Inter-Agency Standing Committee*
ICJ: Comissão Internacional de Juristas
OCHA: Escritório de Assuntos Humanitários das Nações Unidas
OECD: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC: Organização Mundial do Comércio ONG: Organização Não-Governamental
ONU: Organização das Nações Unidas
PMA: Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas
PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
TSMOs: Transnational Social Movement Organizations
UNAMIR: Operação de Paz das Nações Unidas em Ruanda
UNICEF: Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNISOM: Operação de Paz das Nações Unidas na Somália
UNITAF: Força Tarefa Unificada DAS Nações Unidas
UNOPS: Escritório das Nações Unidas para Serviços de Projetos

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. ONGs com <i>status</i> consultivo.	40
Figura 2. ONGs por categoria.	41
Figura 3. Tabela com a Taxa Composta de Crescimento Anual das ONGs com <i>status</i> consultivo no ECOSOC.	42
Figura 4. ONGs por região.	43

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
<u>CAPÍTULO 1: MUDANÇAS NO CENÁRIO INTERNACIONAL - ONGS E NOVOS TEMAS</u>	<u>13</u>
DEFINIÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS ONGS	13
GLOBALIZAÇÃO, GOVERNANÇA GLOBAL E OS NOVOS TEMAS NO CENÁRIO INTERNACIONAL.	17
A QUESTÃO DOS DIREITOS HUMANOS	20
<u>CAPÍTULO 2: RELAÇÕES INTERNACIONAIS ALÉM DO ESTADO</u>	<u>23</u>
NOVOS ATORES NA POLÍTICA INTERNACIONAL	23
RELAÇÕES ENTRE OS ATORES DA SOCIEDADE CIVIL E OS ESTADOS	25
DIFERENTES PERSPECTIVAS ACERCA DOS ATORES DA SOCIEDADE CIVIL	26
1. PERSPECTIVA DO DIREITO INTERNACIONAL	26
2. PERSPECTIVA DA POLÍTICA INTERNACIONAL	29
3. PERSPECTIVA SOCIOLÓGICA	31
<u>CAPÍTULO 3: A ATUAÇÃO DAS ONGS NO PÓS-GUERRA FRIA</u>	<u>33</u>
AS ONGS DE DIREITOS HUMANOS NA GUERRA FRIA	33
A PROLIFERAÇÃO DAS ONGS NO PÓS-GUERRA FRIA	39
A FORMA DE ATUAÇÃO DAS ONGS NO CENÁRIO GLOBAL	44
A DÉCADA DAS CONFERÊNCIAS: PARTICIPAÇÃO DAS ONGS NAS CONFERÊNCIAS SOCIAIS NA ONU	50
A) CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA, 1989.	50
B) CÚPULA MUNDIAL SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA, NOVA IORQUE, 1990	50
C) CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE OS DIREITOS HUMANOS, VIENA, 1993	52
D) CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO, CAIRO, 1994	57
E) CÚPULA MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO SOCIAL, COPENHAGUE, 1995	59
F) IV CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE A MULHER, BEIJING, 1995	59
ONGS E ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA	60
ONGS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL	63
<u>CONSIDERAÇÕES FINAIS</u>	<u>65</u>
<u>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u>	<u>68</u>

INTRODUÇÃO

Questão a Investigar

Nos últimos anos, a sociedade civil tem surgido como um ator político cada vez mais participante na nova ordem mundial. Os processos de globalização criaram novos conceitos como “governança global” e dão ênfase à democracia nas relações internacionais, envolvendo a sociedade civil no processo de decisão global. Essa vem à tona, uma vez que se percebe seu papel único de atuação quanto a problemas específicos, principalmente quando o Estado deixa a desejar ou não consegue exercer seu poder.

A sociedade civil organizada passa a ser chamada de Organização Não-Governamental (ONG) e começa a se inserir cada vez mais na dinâmica Estatal e internacional. Segundo Vila (1999), as ONGs como atores transnacionais começaram a se proliferar a partir do final da segunda guerra mundial. Tais organizações cresceram e se institucionalizaram principalmente por causa da revolução nas telecomunicações e transportes e o pluralismo ocidental, possibilitando a entrada dessas em países que estavam fora de seu alcance antigamente.

Esse processo de inserção no cenário internacional para as ONGs pode ser constatado quantitativamente e qualitativamente. O primeiro, ocorre através da análise da evolução nos números desse tipo de organização, houve um grande aumento na participação das ONGs nas “conferências sociais globais”¹. Levando em consideração o aspecto qualitativo, Villa (1999) ainda afirma que o papel político exercido pelas ONGs internacionais pode ser analisado em três patamares: sistema interestatal, sistema supranacional e sistema transnacional².

A questão dos direitos humanos vem à tona a partir da inserção, na agenda internacional, dos chamados “novos temas”: meio-ambiente, segurança, terrorismo, patentes, propriedade intelectual e serviços. As Nações Unidas são o grande organismo pioneiro em propiciar um ambiente para a discussão em torno dos direitos humanos e sua regulamentação e proteção à nível internacional. A Organização dos Estados Americanos também tem um papel de destaque nos temas humanitários, porém, regionalmente. Ambas

¹ A análise desses dados encontram-se no capítulo três deste trabalho.

² Os três patamares de Vila (1999) são analisados na página 37 desta pesquisa.

as organizações possuem papel relevante na articulação de pactos, conferências e atuação para ajuda e segurança humanitárias.

Cada vez mais, segundo Vila (1999), as ONGs preocupadas com direitos humanos buscam um espaço dentro dessas discussões internacionais, principalmente nas conferências internacionais da ONU. Como primeira grande participação desses atores, destaca-se a Conferência Mundial de Viena de 1993 sobre os Direitos Humanos, que abriu uma área para a sociedade civil no cenário internacional e possibilitou conseguintes avanços.

Justificativa e Importância do estudo

A relevância do tema se dá uma vez que houve, nas últimas décadas, um grande aumento das ONGs internacionais destinadas à proteção dos direitos humanos. Essas vêm desempenhando um papel único para as relações internacionais, desafiando as teorias tradicionais e inovando em sua maneira de atuar. Em termos práticos, para uma análise ampla da conjuntura internacional, é de fundamental importância para o estudioso de relações internacionais, entender como esses atores, em ascensão no cenário internacional atuam, além de conhecer suas influências e poderes.

Vila (1999) argumenta que é possível constatar, ao longo dos últimos anos, um aumento significativo no montante repassado às ONGs para a implementação de programas de desenvolvimento; sugerindo, assim, um aumento na credibilidade de tais organizações. Seu reconhecimento como ator fundamental nas decisões internacionais se dá, também, através do *status* consultivo alcançado. É importante ainda ressaltar que os Estados e outros atores transnacionais são capazes de exercer influência sobre as ONGs, participando dos jogos de poder nas decisões internacionais.

Donahue e Nye (2000) afirmam que as ONGs são relevantes no cenário internacional por representarem os “cidadãos do mundo” e os atores da governança global. As organizações civis, na opinião dos autores, surgem para resolver problemas locais, melhorar a administração pública, exercer a democracia e permitir o processo de governança internacional. Eles ainda invocam o termo “revolução associativista global” para o fenômeno contemporâneo.

Hipóteses

O principal objetivo da monografia consiste em analisar o papel das ONGs de direitos humanos no cenário do fim da guerra fria, ao longo dos anos 1990. Assim, faz-se necessária a análise das formas como tais organizações se inserem no sistema internacional, estudando exemplos específicos de atuação e seus principais desafios, constrangimentos e ganhos. Adicionado a isso, foi feita a análise do papel desempenhado pelas ONGs para a formação da política internacional de direitos humanos, mais especificamente, entender qual é a real importância de tais organizações para o processo de decisão internacional acerca da temática humanista.

Os seguintes itens abaixo descrevem os objetivos secundários do trabalho:

- Caracterizar as principais ONGs internacionais atuantes na defesa dos direitos humanos, suas origens e principais formas de atuação;
- Observar as principais questões de direitos humanos debatidos nos anos 1990 e contextualizar com a forma de atuação das ONGs.

Dessa forma, o principal questionamento a ser respondido através desta pesquisa resume-se em: **“Qual é o papel das organizações não governamentais de direitos humanos para a formação da política internacional no pós-guerra fria?”** Para responder ao problema, serão levadas em consideração as seguintes hipóteses:

- 1) As ONGs protetoras dos direitos humanos internacionais contaram com as modificações no cenário internacional para possibilitar sua ascensão e presença no mesmo. Essas modificações estão ligadas principalmente às questões da globalização, avanço das telecomunicações e democracia;
- 2) As ONGs, muitas vezes, têm seus objetivos e atuações distorcidos ou influenciados por atores externos que as suportam, como governos, órgãos transnacionais, agentes privados ou corporações. Assim, tais organizações podem perder parte de sua liberdade para atuar;
- 3) Nesta pesquisa, foi considerado que as ONGs de direitos humanos atuam no cenário internacional através de três principais estratégias (que podem interligar-se ou não):

- atuação direta no problema (ajuda humanitária em locais de risco);
- pressão internacional - garantir a *accountability* dos Estados e órgãos internacionais, fazendo valer os acordos internacionais, assim como propaganda de seus ideais para o público-alvo;
- consultoria para Estados, empresas e órgãos internacionais como especialistas no assunto dos direitos humanos.

Metodologia

A metodologia que foi empregada para a operacionalização da proposta apresentada é essencialmente uma pesquisa documental, envolvendo autores dos ramos da ciência política, história e direito, com o objetivo de levantar diferentes pontos de vista sobre o tema. Foi também empregada uma análise quantitativa, para agregar à argumentação dados e fatos que corroborem as afirmações. Para tal foi utilizado essencialmente *sites* na internet e relatórios oficiais das Nações Unidas e principais ONGs internacionais.

A seleção das ONGs citadas como exemplo ao longo do trabalho foi norteadas pelos seguintes critérios: a) possuir *status* consultivo junto ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas³; b) presença internacional (número de escritórios e representações em uma grande quantidade de países); c) volume dos trabalhos desenvolvidos (garantindo boa base para pesquisa) e d) possuir um histórico satisfatório de atuação a nível internacional na defesa dos direitos humanos.

Estrutura do trabalho

A estrutura da monografia será dividida em uma introdução, três capítulos de desenvolvimento, um capítulo para considerações finais e revisão bibliográfica. No capítulo 1, apresenta-se a ideia básica de conceito de ONG, assim como seu surgimento na arena mundial. Ainda nesse capítulo são analisadas rapidamente as mudanças ocorridas no

³ Para maiores informações sobre a lista completa de ONGs com *status* consultivo no ECOSOC ver: <http://esango.un.org/paperless/content/E2009INF4.pdf>

cenário internacional, principalmente a partir do fim da segunda guerra mundial e a consequente ascensão dos direitos humanos. No capítulo dois, o foco é dado para o debate teórico de relações internacionais quanto à entrada de novos atores, mais precisamente a chamada sociedade civil global. O capítulo três inclui uma análise, primeiramente, da participação das ONGs durante a guerra fria, com vistas de propiciar uma base ao leitor, e, posteriormente, no pós-guerra fria. Nesse capítulo analiso as mais importantes conferências da ONU dos anos 1990 relacionadas aos direitos humanos, e como as ONGs contribuíram para a evolução do tema.

CAPÍTULO 1: MUDANÇAS NO CENÁRIO INTERNACIONAL - ONGS E NOVOS TEMAS

Definição e caracterização das ONGs

Existem diversos conceitos para o termo ONG ou para a definição do que seria “terceiro setor”. A definição tradicional para o termo “organizações não governamentais” remete à ideia de que uma ONG é toda organização que não pertence, nem depende do Estado. A primeira vez que autoridades da ONU utilizaram o termo ONG foi em 1945, na Carta das Nações Unidas⁴, para distinguir os procedimentos de participação para as agências especializadas intergovernamentais e as organizações internacionais privadas. Apesar do termo ter sido introduzido na política internacional pela Carta, tal documento não fornecia nenhuma definição.

Em 1968, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC) incluiu uma definição mais completa de ONG no parágrafo 7 da resolução 1296(XLIV), de 23 de maio: “organizações internacionais que não foram criadas pela via de acordos inter-governamentais”⁵. Para Oliveira (1999), “a caracterização das ONGs como ‘aquilo que não é governo’ revela a dificuldade dos Estados em apreender a verdadeira natureza de um fenômeno que tem suas raízes em ‘outro lugar’ que a esfera estatal, com uma história, valores e modos de atuação originais”. Hoje há novas formas de conceituar as ONGs, como associações “sem fins lucrativos”, “organizações da sociedade civil” (remete à tradição da filosofia política européia) ou “organizações do Terceiro Setor” (inserido no contexto norte-americano).

Grossi (1989) as define como “um tipo particular de organização que não depende nem econômica nem institucionalmente do Estado, que se dedicam a tarefas de promoção

⁴ O texto inserido na Carta da ONU de 1945, com referência às organizações não governamentais, encontra-se no artigo 71, capítulo 10: “*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*”.

⁵ O parágrafo 7 da resolução 1296(XLIV) do Conselho Econômico e Social, de 23 de maio de 1968, originalmente diz que: “*Subject to paragraph 9 bellow, the organization shall be internal in its structure, with members who exercise voting rights in relation to the policies or action of the international organization. Any international organization which is not established by inter-governmental agreement shall be considered as a non-governmental organization for the purpose of these arrangements, including organizations which accept members designated by governmental authorities, provided that such membership does not interfere with the free expression of views of the organization*”.

social, educação, comunicação e investigação/experimentação, sem fins de lucro e cujo objetivo final é o melhoramento da qualidade de vida dos setores mais oprimidos”. Ainda argumenta que boa parte de seus recursos provem de cooperações internacionais com países mais desenvolvidos e de fundações internacionais.

Para Nelson (2003) a definição das ONGs que atuam com direitos humanos é a seguinte:

“Human rights NGOs, in brief, articulate their agendas and missions in terms of strengthening international human rights norms and protecting and implementing recognized human rights. Most human rights NGOs have not strayed far from a focus on civil and political rights, and, targeting governments, they have been slow to take on corporate actors directly. They associate with UN and governmental human rights agencies and offices, and with other human rights NGOs; and receive much of their funding from private donors and foundations.”(NELSON, 2003, p 2015)

Materns (2003) afirma que existem duas abordagens para a definição de ONG: jurídica e sociológica. Na linha jurídica, a ênfase está no status legal da ONG, tanto de acordo com a legislação nacional como segundo o direito internacional; enquanto a abordagem sociológica está mais preocupada com o impacto das ONGs e seus arranjos transnacionais. Até agora, a abordagem jurídica tem sido mais problemática, de acordo com o autor, visto que a situação das ONGs perante o direito internacional ainda é ambígua, e, tirando poucas exceções, não existe nenhum acordo internacional regulando seu papel e posição legal.

As definições concedidas pela ONU são as mais comumente aceitas. Entretanto, com a abordagem sociológica, não há nenhuma restrição em fornecer definições. De acordo com a linha sociológica de Materns (2003), as ONGs são definidas como auto-governadas, privadas, sem fins lucrativos, e que buscam uma melhora na qualidade de vida das pessoas desfavorecidas. Essas, segundo Tuijl (1999), não fazem parte do governo nem são controladas por órgãos públicos; assim elas permitem a comunicação e o contato entre as famílias e o Estado, que oferece possibilidades de uma ação concertada e de auto-organização social.

Alguns críticos, como Brett (1995), argumentam que o termo “organização não governamental” é insatisfatório para definir tais organizações, visto que poderiam ser utilizados para qualquer agrupamento que não seja governamental. Já Carothers (1999) sugere que a expressão ONG não é apropriada para se utilizar no lugar de “sociedade civil”,

isso pois as ONGs, muitas vezes, não representam a opinião da maioria e sim de um agrupamento específico e organizado. Assim, muitos outros termos foram criados na política internacional como tentativa de uma melhor definição dessas organizações: redes transnacionais, coalisões, movimentos sociais transnacionais, sociedade civil global, agentes da globalização por baixo, redes de advocacia.

Willetts (1996) sugere pelo menos seis princípios para uma ONG ser reconhecida pela ONU: 1) a organização deve trabalhar ao encontro dos objetivos gerais da ONU; 2) essa deve garantir uma representação justa de seus membros, ter uma sede e funcionários; 3) deve ser sem fins lucrativos; 4) se distanciar de atos violentos; 5) não deve agir de tal forma que interfira nos assuntos internos dos Estados; 6) não são organizações que podem ser estabelecidas através de um acordo intergovernamental.

Apesar de existirem aspectos fundamentais para as ONGs, essas diferem de acordo com suas funções e mandatos. De acordo com Smith *et all* (1998), algumas podem ser bem específicas enquanto outras são mais abrangentes. Além disso, essas podem atuar em nível local, nacional ou internacional. A principal diferença entre as ONGs de atuação nacional e as de atuação internacional é que as internacionais baseiam-se mais consistentemente no direito internacional (WOUTERS e ROSSI, 2001). Quanto às suas funções, é possível afirmar que as ONGs dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos se dedicam mais a resolução de problemas econômicos e humanitários, enquanto que as ONGs do “primeiro mundo” atuam em busca da melhora dos direitos políticos e civis, são comprometidas aos processos justos e tendem a ser mais individualistas do que comunitárias (STEINER e ALSTON, 1996).

De acordo com Çakmak (2008), as características inerentes das ONGs as possibilitam agir de forma eficaz e eficiente. Suas maiores fortalezas, segundo o autor, consistem em: a) seu tamanho pequeno, administração flexível e agilidade na tomada de decisões por não terem uma grande burocracia; b) serem especializadas em um assunto, como direitos humanos, possibilita-as focar intensivamente em pesquisas e ações, sem se distrair com outras agendas; c) sua natureza apolítica e independência, as mais importantes diferenças dos governos, concede-as oportunidades e credibilidade; d) o longo período de atuação de várias ONGs internacionais em um país, particularmente os em desenvolvimento, concede-as familiaridade com as pessoas e “*expertise*”.

Segundo Burgerman (1998), as ONGs são consideradas atores transfronteiriços, que consistem em:

“Networks of activists operate across borders, within political systems irrespective of their nationality, occupying a political space that ignores the boundaries between states: they infiltrate government and intergovernmental bureaucracies; they attempt, with varying degrees of success, to engage in the arena of international politics, formerly considered the sole preserve of states; they are simultaneously insiders and outsiders”. (BURGERMAN, 1998, p. 923)

Muitos autores consideram que o caráter transfronteiriço das ONGs é de fundamental importância para seu funcionamento e sucesso internacional, possibilitando troca de conhecimentos, fluxo de comunicação e cooperações com diversas outras organizações. Assim, a expressão “sociedade civil global” é amplamente utilizada para as ONGs de aspecto internacional e transfronteiriço. Christenson (1997) afirma que “sociedade civil global” é fundamentalmente diferente de “sociedade civil”, visto que uma “sociedade civil global” é composta de indivíduos e grupos associados voluntariamente sem apego com cidadania de nenhum país, e fora do domínio público e político da comunidade de nações.

A presente pesquisa, dessa forma, se valerá do estudo das ONGs como organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos, que objetivam a promoção dos direitos humanos e têm atuação internacional. Dentre as principais ONGs defensoras dos direitos humanos universais estão Anistia Internacional⁶, Comissão Internacional de Juristas⁷, Federação Internacional dos Direitos Humanos⁸, *Human Rights Watch*⁹, *Save the Children*¹⁰, OXFAM¹¹, CARE¹².

⁶ Presente em mais de 150 países e com mais de 2,2 milhões de membros e ativistas, a Anistia Internacional foi fundada em 1961 por Peter Benenson. A ONG é destinada à defesa dos Direitos Humanos, trabalha através de investigação e ação no tema. Para maiores informações ver: <http://www.amnesty.org/>

⁷ A Comissão Internacional de Juristas foi fundada em Berlin, em 1952, e objetiva contribuir para a evolução do direito internacional, principalmente através do respeito aos direitos humanos. Hoje conta com 60 juristas que dispõem serviços de consulta legal nesse tópico. Para maiores informações ver: <http://www.icj.org/>

⁸ *Fédération Internationale des Droits de l'Homme* ou FIDH, em francês, foi fundada em 1922, agregando dez organizações nacionais protetoras dos direitos humanos. Hoje representa uma federação de 155 organizações de direitos humanos em quase 100 países que atua basicamente através de ações de educação e sensibilização. Para maiores informações ver: <http://www.fidh.org/>

⁹ A Human Rights Watch iniciou suas atividades em 1978 através do Helsinki Watch. A ONG atua principalmente através de campanhas de pressão internacional, fazendo uso das mídias para profanar a ideia de proteção aos direitos humanos. Anualmente tal organização publica mais de 100 relatórios sobre o tema em 90 países. Para maiores informações ver: <http://www.hrw.org/>

Globalização, Governança Global e os Novos Temas no Cenário Internacional.

A globalização, segundo Donahue e Nye (2000), caracteriza-se como um processo multifacetado que pode ser percebido fisicamente (revoluções tecnológicas) e psicologicamente (através do senso de proximidade das sociedades). Tal processo estimula a criação de novas instituições com o intuito de complementar e regravar a integração. A globalização se dá, assim, através da formação de novos sistemas políticos, tecnológicos, de transportes, econômico; criando também um processo global pela democracia. Porém, este fenômeno é igualmente capaz de excluir sociedades que não se enquadram no processo. Assim, as ONGs surgem podendo exercer o papel tanto de catalisador como inibidor da globalização

Como foi destacado, seguindo a argumentação de Donahue e Nye (2000), o avanço da globalização forma uma classe que fica excluída do processo, e as ONGs internacionais encontram um nicho específico para trabalharem, um novo espaço político. Quanto mais o país for aberto à globalização, maior será a possibilidade de encontrar uma sociedade civil organizada e atuando como importante ator nacional. Adicionado a este fato, as ONGs internacionais se beneficiam com o surgimento de problemas essencialmente globais, que exigem peritos e conexões com diferentes países.

A dinâmica mundial passou por uma evolução que parte do antigo sistema anárquico - centrado no Estado - para novos arranjos bifurcados, onde se desenvolveu um mundo “multicêntrico”, composto por várias coletividades. É possível observar, então, que

¹⁰ A *Save the Children* foi criada após a primeira Guerra mundial, na Inglaterra, e, desde o princípio esteve envolvida em ações humanitárias e de pressão internacional para fazer valer os direitos das crianças. Hoje a organização está presente em mais de 50 países. Para maiores informações ver: <http://www.savethechildren.org/>

¹¹ A OXFAM iniciou suas atividades em 1995, na Inglaterra, com um programa mais eclético, contando com a aspiração de providenciar assistência humanitária, programas de desenvolvimento comunitário, articular acordos mais justos de mercado e combater as mudanças climáticas. Hoje representa uma confederação de 13 organizações baseadas em diferentes países, como Austrália, Bélgica, Canadá, França, Hong Kong, Espanha e EUA. Para maiores informações ver: <http://www.oxfam.org/>

¹² A CARE consiste em uma rede atuante em 72 países que possui a missão de combater a pobreza, trabalhando principalmente com mulheres vulneráveis. Tal organização tem mais de 60 anos de experiência na promoção do desenvolvimento em todo o mundo. Para maiores informações ver: <http://www.care.org/>

uma parte da autoridade dos Estados está sendo deslocada para outros setores, enfraquecendo-os. Isso possibilita uma maior autonomia das coletividades paralelas ao Estado, realizando, cada vez mais, suas atividades através das fronteiras nacionais sem a participação ou influência dos governos (ROSENAU, 2000). É possível classificar a transformação de três parâmetros globais: o parâmetro “macro”, que passou de um sistema anárquico para um “multicêntrico”; o parâmetro “micro”, que evolui na medida em que os indivíduos adquirem maior capacitação analítica e competência crítica; e o parâmetro “macro-micro” que possui, hoje, estruturas de autoridade em crise, com novos critérios de legitimidade, em contraste com o antigo sistema.

Rosenau (2000) disserta sobre a influência das ações dos cidadãos na dinâmica internacional pós-guerra fria. O autor se refere a essa como o “impacto do micro no nível macro”. Segundo ele, as razões para os cidadãos serem considerados variáveis relevantes para a ordem global emergente são a erosão e dispersão do Estado, do poder governamental e das instituições sociais, abrindo uma importante lacuna que pode ser preenchida pela ação coletiva em paralelo às ações Estatais; a questão do aumento da capacidade analítica dos indivíduos (devido ao avanço das telecomunicações que permite a estes um maior acesso às informações e diversas opiniões acerca dos acontecimentos globais) assim como a formação de consensos rápidos, o que facilita a criação de grupos e ativistas em torno de um objetivo globalizado; a inclusão de novos temas na agenda internacional, mais relacionados ao cotidiano das pessoas, as fazendo interar-se mais sobre a dinâmica internacional; a tendência de criação de rede, devido ao processo de globalização, que faz com que “os processos de transmissão de pessoa para pessoa possam preceder os esforços organizacionais e dar-lhes uma direção”. De acordo com o autor, a ascensão de líderes populares é essencial para a criação de tais movimentos contestadores, em detrimento da criação de novas instituições e organizações.

É possível, até, sugerir um conceito de “poliarquia” (ROSENAU, 2000) para a definição da estrutura global contemporânea, em que há uma grande participação da “sociedade global” na formação da política internacional, com o governo e autoridades internacionais barganhando com essa nova autoridade, disputando sua lealdade. Nas palavras do autor:

“a tarefa de enfrentar a complexidade consiste em levá-las (as pessoas) a alterar suas reações habituais e aprimorar sua capacidade analítica, ainda

quando permanecem ligadas à sua cultura e prontas a aderir a antigas formas de conduta. Em um mundo no qual a governança opera cada vez mais sem um governo, onde a autoridade é cada vez mais informal do que formal, onde a legitimidade está marcada crescentemente pela ambiguidade, os cidadãos são cada vez mais capazes de administrarem-se, sabendo quando, onde e como devem empenhar-se em ações coletivas” (ROSENAU, 2000, p.75).

Oliveira (1999), fala em “mundialização dos problemas” que ocorre através da internacionalização dos fluxos tecnológicos e financeiros, aumentando a fragmentação da sociedade em dois mundos: o dos incluídos e o dos excluídos. O contraponto da lógica da exclusão é o aumento dos fluxos migratórios, com suas consequências de negação de direitos, conflitos étnicos, racismo e intolerância. Aumenta assim, o poder e o impacto a nível global de fenômenos como o narcotráfico e o crime organizado. Em contrapartida, as duas últimas décadas são também marcadas pela emergência da opinião pública internacional, portadora de uma “consciência planetária”.

Dessa maneira, as ONGs passam a assumir um papel importante no cenário internacional: participar na criação, negociação e implementação do processo de decisão da agenda internacional (DONAHUE e NYE, 2000). As principais ações dessas organizações, neste sentido, são identificar problemas causados pela globalização; articular novos valores e normas para guiar as práticas internacionais; construir alianças transnacionais para buscar alternativas aos problemas; alterar instituições internacionais para responder às necessidades não alcançadas; disseminar inovações sociais que possuem aplicações internacionais; negociar soluções para conflitos e discussões transnacionais e mobilizar recursos e agir diretamente no problema. Tais ações significam a execução da governança internacional através de seu engajamento em soluções globais.

Segundo Vila (1999), esses novos agentes transnacionais estabelecem um tipo inovador de vinculações extra-estatais, criando uma rede de influência na governança global. Os dois tipos principais constituem as organizações não-governamentais (ONGs) e as empresas multinacionais (EMNs). A influência exercida pelos novos atores transnacionais é possível através do caráter descentralizado da agenda internacional, em que fenômenos como crescimento populacional, migrações internacionais e desequilíbrios ambientais estão relacionados com a implementação de políticas globais, quebrando o monopólio dos Estados.

Martins (1992) comenta sobre as transformações suscitadas na geometria mundial de poder e nas relações internacionais após a queda do sistema soviético:

“A revolução tecnológica operada nos meios de comunicação e o crescente intercâmbio de ideias, informações e pessoas através dos múltiplos canais não-governamentais de integração, geraram demandas de um novo tipo - inclusive reivindicações de extraterritorialidade - apresentadas como a expressão de uma consciência planetária”.

“(…) passaram a integrar uma esfera política, que talvez se possa chamar de ‘política-internacional’. De outro lado, decisões fundamentais relativas a investimentos, fluxos financeiros e transferências de tecnologia, passaram para o domínio do ‘privado-transnacional’” (MARTINS, 1992, p. 23).

A entrada dos “novos temas” na agenda internacional ocorreu a partir de 1990 e foi composto pelas questões de controle do narcotráfico, armamentos, meio-ambiente e direitos humanos (ALVES, 2001). Esses eram vistos com entusiasmo pelas organizações não governamentais e pelos países desenvolvidos, contudo os países do terceiro mundo os viam com desconfiança. O motivo disso era que, muitas vezes, as discussões tratavam da destruição ambiental causada pelo desmatamento das florestas tropicais da Ásia e América do Sul, sem falar sobre as chuvas ácidas ou dos efeitos catastróficos dos rejeitos industriais; protegendo, dessa forma, os países desenvolvidos em detrimento dos países do Terceiro Mundo e ex-países soviéticos.

A discussão sobre o “direito de ingerência” (ALVES, 2001) também foi outro ponto controverso para os países do Terceiro Mundo com medo de perder sua soberania, pois esse possibilita à comunidade internacional a titularidade de um direito de intervir em situações de emergência humanitária. Contudo, foi oficializada a possibilidade de não somente os Estados, mas também as organizações não governamentais, de atuarem como agentes da comunidade internacional, através da aceitação do “poder de ingerência”.

A Questão dos Direitos Humanos

Após a grande tragédia da segunda guerra mundial, os Estados começam a se conscientizar quanto à importância de pacificação do planeta, com isso, é criada a Organização das Nações Unidas. Foi através da Carta das Nações Unidas que os povos se comprometem com:

to save succeeding generations from the scourge of war, which twice in our lifetime has brought untold sorrow to mankind;
to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small;
to establish conditions under which justice and respect for the obligations arising from treaties and other sources of international law can be maintained;;
to promote social progress and better standards of life in larger freedom (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, preâmbulo).

A criação das Nações Unidas simboliza a necessidade de um mundo de tolerância, de paz, de solidariedade entre as nações, que faça avançar o progresso social e econômico de todos os povos. Dessa forma, a criação da ONU foi um grande marco para a história dos direitos humanos.

Os direitos humanos são os direitos e liberdades básicos de todos os seres humanos. Normalmente o conceito de direitos humanos tem também a ideia de liberdade de pensamento e de expressão, e a igualdade perante a lei. Em 1948, a Assembléia Geral da ONU promulgou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, expressando, em seu primeiro artigo, que “todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade”. Com essa declaração, abriu-se maior espaço para a discussão acerca dos direitos humanos e como protegê-los, de fato, independente de religião, cultura ou país; assim como, outros instrumentos legais foram criados para esclarecer e avançar no diálogo de proteção humanitária: Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966); Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); Convenção Americana de Direitos Humanos (1967).

Sachs (2005) argumenta que, paralelamente ao processo de internacionalização dos direitos dos homens, observa-se, em diversos países, uma luta pelos direitos fundamentais como eixo fundamental da política, muitas vezes sob a égide da pressão de movimentos sociais, da opinião pública e da cidadania. Ainda segundo o autor, registra-se uma primeira geração de direitos políticos, civis e cívicos, que se consolida devido ao poder de ação do Estado; logo após, toma corpo uma segunda geração de direitos sociais, econômicos e culturais, impondo uma ação positiva ao Estado. Nos anos 1990, surge uma terceira geração

de direitos, dessa vez, chamados de coletivos: direito à infância, direito à saúde, direito ao meio-ambiente, direito ao desenvolvimento dos povos, direito às cidades. Os direitos seriam, assim, conquistados, em um processo histórico cheio de vicissitudes, por meio do qual as necessidades e aspirações se articulam em reivindicações.

CAPÍTULO 2: RELAÇÕES INTERNACIONAIS ALÉM DO ESTADO

Novos Atores na Política Internacional

O envolvimento dos atores da sociedade civil, que são variados em natureza e grande em número, na política internacional, cria a necessidade de alterações significativas nos paradigmas existentes. Historicamente, o estudo das relações internacionais tem focado apenas nas relações interestatais, o que representa hoje uma pequena parte das transações globais. Nye e Keohane (1971) são defensores dessa ideia, salientando que “o ambiente das políticas interestatais, entretanto, não inclui somente essas potentes e bem conhecidas forças. Um bom acordo para uma incursão inter-social, com significativa importância política, acontece sem o controle governamental”. Os autores ainda ressaltam que as teorias de política internacional tem a necessidade de serem adaptadas de acordo com a mudança nas circunstâncias do cenário internacional.

Slaughter (1997) também defende que a nova ordem mundial não representa mais o paradigma Estado-centrista. A autora chama a atenção para o fracasso da ordem internacional baseada no Estado-nação e nas organizações intergovernamentais e afirma que as proclamações da nova ordem por líderes mundiais são ilusórias visto que tais tentativas referem-se, na maior parte das vezes, a um sistema que depende do ótimo funcionamento dos Estados.

“Governança sem governo”, segundo Clark (1998), não é uma alternativa viável para o sistema Estado-centrista. Ele argumenta que a presença das ONGs nas políticas internacionais não eliminaria o papel do Estado, visto que a arena internacional de formação de políticas muito provavelmente vai continuar como um ponto central para ações coordenadas para assuntos como direitos humanos e meio-ambiente. Porém, na visão de Clark, isso não significa que as ONGs não seriam influentes, a contribuição dessas na arena internacional regulada pelos Estados e unidades intergovernamentais “pode transformá-las em avenidas organizacionais para os cidadãos assim como os Estados solucionarem problemas globais”.

O consenso geral é que os atores da sociedade civil estão se tornando cada vez mais influentes, simplesmente porque os Estados têm se mostrado cada vez mais insuficientes e ineficazes para enfrentar e resolver os problemas globais, tais como violações de direitos

humanos e degradação ambiental. Na mesma linha, Florini e Simpsons (1999) são da opinião de que os Estados simplesmente não possuem a vontade necessária, determinação e até mesmo recursos para lidar com os problemas que preocupam o mundo como um todo.

A questão que surge, segundo Çakmak (2008), é se os atores da sociedade civil tem sido bem sucedidos em retificar os problemas globais que os Estados foram incapazes de resolver. E, segundo o mesmo, a resposta para tal pergunta seria, na maioria das vezes, positiva. Eizenstat (2004), descrevendo as ONGs como "o quinto Estado", afirma que, enquanto há vários problemas com as ONGs - como falta de *accountability*, insatisfação com as concessões feitas em resposta a suas demandas, o caráter não democrático dos oficiais que as regem - sua presença é um elemento positivo e construtivo para o curso dos assuntos do mundo, uma vez que têm provado serem eficazes na construção de uma sociedade mais justa.

Ainda nessa linha, Turner (1998) acredita no falecimento do paradigma Estado-centrista e argumenta que a emergência de uma sociedade civil global organizada apresenta um desafio às suposições básicas da teoria realista. Enquanto os realistas tem suas bases teóricas na suposição de que os seres humanos são maus e egoístas por natureza, os princípios de cooperação e ação política não-violenta, dominante nas atividades da chamada sociedade civil global, vai de encontro a essas ideias.

Os atores da sociedade civil foram, por muito tempo, ignorados nas principais correntes de teorias de relações internacionais. Muitas das teorias dominantes – realismo, escolha racional, interesse econômico – encontram dificuldades em explicar o surgimento das políticas de direitos humanos; exceto para anulá-las como marginais, insignificantes, ou com uma cobertura ideológica sob a qual os grupos econômicos ou países hegemônicos refletem seus interesses. O papel eminente das ONGs no cenário internacional não tem sido “completamente descrito ou adequadamente englobado pelas abordagens teóricas”, de acordo com Gordenker e Weiss (1995).

Clark (1998) argumenta que apesar da “revolução associativa”, termo que ele mesmo cunhou para se referir à proliferação de ONGs nas políticas mundiais, cientistas políticos não deram muito atenção para o tema. Taylor (2002) vê a necessidade de interpretar a fenômeno da sociedade civil global como uma multi-organização progressiva. Ele diz que a pesquisa precisa ir além da abordagem Estado-centrista e levar em consideração as experiências de outros atores na complexa ordem mundial.

Relações Entre os Atores da Sociedade Civil e os Estados

Um dos grandes debates atuais das relações internacionais é se os Estados estão perdendo controle e proeminência. De acordo com Çakmak (2008), talvez, a questão chave seja a seguinte: por que os atores da sociedade civil exercem pressão sob as autoridades estatais? E a resposta para tal pergunta, segundo o autor, estaria no simples fato do não cumprimento das obrigações internacionais por parte dos Estados.

Skogly e Gibney (2002) alegam que todos os atores da política mundial, em especial os Estados, têm obrigações transnacionais de direitos humanos que lhes são impostas pelo direito internacional consuetudinário, direito convencional, *soft law* (que incorpora as decisões e os outros resultados relevantes dos organismos internacionais e da ONU), e da jurisprudência, composto das decisões dos tribunais internacionais e outros organismos pertinentes. Dessa forma, um dos papéis dos atores da sociedade civil é de influenciar e pressionar os Estados para garantir o cumprimento de suas obrigações.

Outra questão colocada por Çakmak (2008) consiste em: o quão bem sucedidas são as organizações da sociedade civil em mudar o comportamento dos Estados e fazê-los cumprir com suas obrigações. Rutherford (2001) também destaca o papel crescente desempenhado pelas ONGs na política internacional, e chama a atenção para o fato de que elas são capazes de mudar o comportamento dos Estados, mesmo em situações sensíveis aos interesses nacionais. Ele argumenta que a participação das ONGs nas negociações de acordos internacionais torna a política mundial mais transparente. Do mesmo modo, alega-se que o envolvimento de ONGs em atividades humanitárias levou à adoção políticas externas mais éticas e “humanitárias” pelos Estados (Chandler, 2001).

Forsythe (1976) apresenta o caso da Cruz Vermelha¹³ como um exemplo de movimento mundial que tanto preserva a autoridade do Estado quanto influencia suas decisões com relação à proteção dos direitos humanos, especialmente durante o tempo de guerra. Ele argumenta que a Cruz Vermelha, a fim de prosseguir com suas ações em

¹³ O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), fundado em 1863, é uma organização humanitária, independente e neutra, que se esforça em proporcionar proteção e assistência às vítimas da guerra e de outras situações de violência. Com sua sede em Genebra, Suíça, desfruta de um mandato da comunidade internacional para servir de guardião do Direito Internacional Humanitário, além de ser o órgão fundador do Movimento da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. Para maiores informações ver: <http://www.icrc.org/>

questões sensíveis, coopera com os Estados, por um lado, e promove o desenvolvimento de uma legislação abrangente do conflito armado para limitar a capacidade dos Estados de agir livremente, de outro. Ao longo do tempo, ela ganhou aceitação e reconhecimento por desempenhar o seu papel convencional e transformou-se em uma quase-autoridade supranacional.

Martens (1993), similarmente, reconhece a possibilidade de cooperação entre Estados e atores da sociedade civil, observando que as ONGs não são sempre adversários de instituições governamentais e não contestam sempre as suas políticas. Ao contrário, elas muitas vezes são diretamente envolvidas na concepção de políticas e podem moldar os processos políticos de dentro das arenas oficiais. Carothers (1999), segue a mesma linha, afirmando que o aumento da participação dos atores da sociedade civil nem sempre significa o declínio do estado. Segundo ele, o caso é completamente o oposto, a sociedade civil vai encontrar mais oportunidades para prosperar sob um governo forte, estável e eficaz.

Diferentes Perspectivas Acerca dos Atores da Sociedade Civil

Çakmak (2008) divide os trabalhos acadêmicos sobre os atores da sociedade civil em três categorias baseadas nas perspectivas e abordagens utilizadas. Essas são: Perspectiva do Direito Internacional; Perspectiva da Política Internacional; e a Perspectiva Sociológica. Porém tais categorias podem se misturar devido a forte conexão entre si.

No geral, é possível afirmar que os acadêmicos de direito internacional focam sua abordagem no caráter legal das ONGs internacionais, enquanto os acadêmicos de política internacional estudam a influência e impacto dos atores da sociedade civil na conduta da política mundial e no comportamento dos Estados. Já os cientistas políticos enfatizam conceitos como poder, autoridade, influência, controle.

1. Perspectiva do Direito Internacional

a) Atores da Sociedade Civil nas Organizações Internacionais

Várias ONGs relevantes vem atuando em organizações internacionais, principalmente através dos fóruns. A Anistia Internacional é um grande exemplo de participação, visto que historicamente essa atua na ONU, no Conselho Europeu e na OEA.

Através de pressões de mais de 1200 grupos voluntários presentes na Conferência de São Francisco de 1945, a ONU incluiu na sua resolução um artigo especificando a forma de cooperação com ONGs. Mais tarde, na resolução de 1989 do ECOSOC, foi criado o conceito de “status consultivo”, que seria designado às organizações de peso internacional e que se destinassem à proteção dos direitos humanos. Assim, as ONGs conquistam o direito de corpo consultivo junto ao ECOSOC que as possibilita a: receber a agenda das discussões do ECOSOC com certa antecedência e propor novos itens; participar de reuniões públicas do ECOSOC; submeter declarações e tê-las circulando pelo ECOSOC e fazer discursos antes do ECOSOC. O papel consultivo das ONGs permite-as participar de forma ativa nas discussões para a criação de resoluções, geração de ideias e defesa de seus argumentos. Os órgãos em que as ONGs estão convidadas a participar incluem: *Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESR)*, *Committee on the Rights of the Child*, *Committee against Torture*, *Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*.

O Conselho Europeu também permite a participação de ONGs internacionais de direitos humanos. O Protocolo Adicional do “*European Social Charter Providing a System of Collective Complaints*” de 1995 inclui como fonte para as queixas as ONGs internacionais que possuem status consultivo perante o Conselho Europeu. Na Corte Européia de Direitos Humanos, as ONGs podem participar como *amici curiae*, sendo chamadas quando necessário. A possibilidade de participação das ONGs, mesmo que não como uma parte envolvida no processo, é de extrema importância visto que tais audiências acabam gerando modificações no direito internacional. O terceiro Relatório de Direitos Humanos da União Européia deixa claro seu comprometimento com as ONGs:

to strengthening the position of NGOs in international organizations, where the Union defends established NGO access rights, and in third countries, where the Union makes efforts to enhance the role of civil society and NGOs as participants, promoters and beneficiaries in democratization and development processes. The Union is convinced that Government action greatly benefits from dialogue and cooperation with civil society. Therefore, it will continue its own valuable dialogues with NGOs and also continue to provide extensive support to NGOs and to the

b) Atores da Sociedade Civil Perante o Direito Internacional

Apesar das ONGs terem aumentado a sua atuação na arena global, isso não refletiu no seu reconhecimento pelo direito internacional. Assim, de uma perspectiva legal das relações internacionais, as ONGs ainda são *terra incognita*, já que os Estados ainda não concordaram sobre um padrão para as ONGs que operam na esfera transnacional (MARTENS, 1993). A discussão em torno da situação legal das ONGs internacionais começou desde 1910 e, com exceção da Cruz Vermelha Internacional, as ONGs não possuem personalidade legal internacional. (CHARNOVITZ, 1997)

A Cruz Vermelha Internacional faz parte do Movimento Cruz Vermelha, dividido em três organizações internacionais distintas e contando com cerca de 190 Cruz Vermelhas Nacionais e *Red Crescent Societies*. A Cruz Vermelha Internacional é considerada a mais importante unidade do movimento. Primeiro, pois essa goza de uma situação especial perante o direito internacional, o que facilita o seu trabalho, ela não é nem uma organização não-governamental no sentido convencional, nem é uma organização intergovernamental, formada por Estados. Em segundo lugar, a evolução do direito internacional humanitário deve muito a sua presença ativa no domínio do direito internacional. O Movimento da Cruz Vermelha tem sido a principal força e o ímpeto por trás da codificação de ambas as Convenções de Haia e de Genebra, que impõe deveres aos Estados e indivíduos em tempos de guerra e paz. O papel dos Estados no processo tem sido limitado, e na maioria das vezes, insignificante. A sua contribuição para a evolução do direito internacional humanitário tem sido sob a forma de responder às chamadas feitas pela Cruz Vermelha, de participar nas conferências realizadas para a elaboração dos documentos sobre o assunto e de acessar as convenções aprovadas nessas conferências. O Movimento surge como uma resposta às terríveis consequências da guerra, e seus impactos sobre os civis. O principal motivo por trás do movimento foi a proteção da vida das entidades não-beligerantes durante a guerra, os feridos e aqueles que tinham sido levados como prisioneiros de guerra. A proteção fornecida pelo Movimento é de duplo sentido: por um lado, ele conseguiu garantir a codificação e implementação de um amplo conjunto de instrumentos legais internacionais que devem ser observados por um grande número de Estados e, por outro lado, fornece

também em primeira mão ajuda humanitária direta aos indivíduos que tenham sido afetados pela guerra (BERRY, 1997).

De acordo com Aston (2001), além da falta de definição legal internacional, os atores da sociedade civil também carecem de uma estratégia para trabalhar em cooperação com as entidades legais internacionais. Shelton (1994) observa que, apesar do fato das ONGs parecerem ter sido ativas e influentes no mundo da política, o seu envolvimento num litígio internacional tem sido relativamente limitado. Porém, Otto (1996) argumenta que mesmo que o status consultivo que as ONGs tem perante o sistema da ONU não seja completamente satisfatório, esse papel pelo menos fornece oportunidade para a criação de um movimento em torno da reforma democrática do sistema ONU, com a entrada de atores não-governamentais em um sistema dominado por Estados.

2. Perspectiva da Política Internacional

De acordo com Keck e Sikkink (1998), as ONGs protetoras de direitos humanos tem assumido um papel significante na criação de regimes de direitos humanos regionais e internacionais, especialmente a partir do fim da segunda guerra mundial. Mertus (2002) argumenta que como uma consequência lógica da intensa participação e contribuição para a criação do direito internacional, quase todos os regimes humanitários agora inevitavelmente envolvem ONGs. Através do seu status consultivo e observatório, da participação em conferências para a criação de acordos e participação em reuniões preparatórias para os fóruns, tais organizações tem sido bastante influentes no desenvolvimento dos direitos humanos.

As ONGs também foram de fundamental importância para a criação de diversas Convenções, como a *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* e a *International Covenant on Civil and Political Rights* (KOREY, 1998). Grandes ONGs, como a *International League for the Rights of Man*¹⁴ e a *International Commission of Jurists*, estiveram envolvidas na implementação destes dois documentos.

¹⁴ Hoje chamada de *International League for Human Rights*, é uma organização defensora dos direitos humanos e sua sede fica em Nova York. Estados Unidos. Fundada em 1942, argumenta ser a ONG de direitos humanos mais antiga dos EUA. Para maiores informações ver: <http://www.ilhr.org/>

Os anos 1970, em especial, foram de grande importância para os direitos humanos, visto que as ONGs cresceram muito em números e atividades durante este período, segundo Hall e Trentmann (2005) “a grande busca pelo interesse no conceito de sociedade civil inicia nos anos 1970 e talvez tenha alcançado seu pico nas duas décadas seguintes”.

As campanhas da Anistia Internacional, tanto a nível nacional quanto internacional, foram muito influentes sobre as iniciativas da ONU sobre a tortura da década de 1970 e 1980. De acordo com Clark (2001), “as normas que reconhecemos hoje como parte dos direitos humanos foram, na maioria das vezes, resultado de um processo no qual a Anistia Internacional e algumas outras ONGs tem sido participantes-chave”. A Comissão Internacional de Juristas, uma organização não-governamental, cujo foco principal é contribuir para o processo criação de acordos internacionais, desempenhou um papel notável na fase preparatória da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos de 1981, e na adoção da Convenção Europeia para a Prevenção da Tortura em 1987 (CASSESE, 1990).

Tuijl (1999) tenta explicar o sucesso das ONGs no período de 1970 e 1980. Segundo o autor, as ONGs consistentemente continuaram seus esforços para fortalecer o sistema de direitos humanos da ONU e conseguiram influenciar a formulação de diversos tratados e convenções, como a Convenção de 1979 sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e a Convenção de 1989 sobre os Direitos da Criança. A influência de tais organizações é visível na criação de mecanismos, como, o organismo especializado para pesquisar os desaparecimentos; o grupo de trabalho sobre detenções arbitrárias; a criação de relatores especiais; a criação do cargo de Alto Comissário da ONU para os Direitos Humanos. Nos termos da Convenção sobre os Direitos da Criança, as ONGs têm também um papel no acompanhamento da execução da convenção. Em outras palavras, não só as ONGs contribuíram para a formação da Convenção mas também adquiriram um papel de monitoramento (COHEN, 1990). De acordo com o artigo 45 da convenção:

In order to foster the effective implementation of the Convention and to encourage international co-operation in the field covered by the Convention:

(a)...[T]he Committee may invite the specialized agencies, the United Nations Children's Fund and other competent bodies as it may consider appropriate to provide expert advice on the implementation of the Convention in areas falling within the scope of their respective mandates

(Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, 1989, artigo 45).

As ONGs também se tornaram mais eficazes a nível regional. No início dos anos 1970, ONGs africanas de direitos humanos começaram a receber ajuda de governos de outros países e fornecedores externos. A razão para isso é que os governos africanos foram ineficazes na prestação de serviços básicos. Portanto, as ONGs simplesmente assumiram as funções de alguns desses governos (WELCH, 1995).

O fim da Guerra Fria criou novas oportunidades para lidar eficazmente com as violações dos direitos humanos e para criar mecanismos de proteção mais produtiva, Segundo Jochnick (1999) “o fim da guerra fria representou um movimento seminal para o movimento dos direitos humanos”. O colapso da União Soviética e do sistema comunista eliminou as barreiras entre o mundo ocidental e os antigos aliados soviéticos. Isso ajudou a estabelecer uma cooperação em uma série de questões globais, incluindo os direitos humanos. Assim, surgiram mais oportunidades para a participação e crescimento das ONGs, como a Segunda Conferência Mundial de Direitos Humanos, em 1993 em Viena e a Conferência do Direito das Mulheres de 1995, em Beijing¹⁵.

3. Perspectiva Sociológica

A perspectiva sociológica, segundo Çakmak (2008), é muito mais abrangente do que outras perspectivas, visto que é mais preocupada com os indivíduos ao invés da própria organização e sua configuração jurídica. Por essa razão, os comportamentos individuais e do coletivo formado por esses indivíduos são os principais pontos focais de investigação sociológica sobre os atores da sociedade civil. A consequência dessa abordagem é a abundância de trabalhos sobre os movimentos sociais, as relações entre a representação justa e democrática no seio das organizações da sociedade civil e do papel dos cidadãos dentro desses movimentos.

Keck e Sikkink (1998) analisam como as redes de advogados surgiram, funcionam e quão eficazes são hoje. Os autores argumentam que é impressionante a capacidade de influência dessas organizações, sem poder formal ou autoridade, em um sistema de

¹⁵ As Conferências de Temas Sociais da ONU e a respectiva participação das ONGs de direitos humanos são exploradas no capítulo três do presente trabalho.

preponderância Estatal. O poder dessas redes transnacionais resulta da cooperação e convergência entre os grupos ativistas locais. Quando os grupos locais não se consideram suficientemente poderosos para alterar as práticas do Estado, buscam aliados internacionais.

Já Smith *et all* (1998) estudam a participação internacional das chamadas *transnational social movement organizations* (TSMOs), que incluem as ONGs Anistia Internacional, *Friends of the Earth*, *Greenpeace*, *International Fellowship of Reconciliation*, *Oxfam*, *Peace Brigades International* e *War Resisters International*. Os TSMOs, segundo os pesquisadores, são atores importantes na política mundial, já que estes educam diretamente grupos nacionais e subnacionais sobre problemas globais, como direitos humanos, degradação ambiental e saúde. No exercício deste direito, eles operam em três níveis: no “boca-a-boca”, nacionalmente e transnacionalmente.

Gordenker e Weiss (1995) argumentam que as ONGs não são necessariamente democráticas, o que leva a questão de quem representa quem. Outra colocação é que são os indivíduos quem realmente conduzem tais organizações, então o sucesso nas suas áreas de atuação só ocorre devido a motivação e determinação das pessoas que as representam. Embora seja verdade, para a maior parte dos casos, que os atores não-governamentais são relevantes para o desenvolvimento dos direitos humanos, os esforços dos indivíduos dentro dos governos e organizações intergovernamentais também devem ser reconhecidos.

CAPÍTULO 3: A ATUAÇÃO DAS ONGS NO PÓS-GUERRA FRIA

As ONGs de Direitos Humanos na Guerra Fria

Após a segunda guerra mundial, de acordo com Dezalay e Garth (2006), surgiram três principais ONGs lidando com a temática dos direitos humanos: Comissão Internacional de Juristas (International Commission of Jurists - ICJ); Anistia Internacional (AI) e Human Rights Watch (HRW). O estabelecimento de tais organizações se deu, principalmente, com a ideia de que o fim da guerra traria uma nova perspectiva para a proteção dos direitos fundamentais e a possibilidade de término de genocídios, como os cometidos pelos nazistas. Porém, após a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 ficou claro o novo contexto global de guerra fria, que se afastava da proteção dos direitos humanos.

Naquela época, a organização mais proeminente de direitos humanos, nos EUA, de acordo com Dezalay e Garth (2006), era a *International League for the Rights of Man*. A liga se baseou no modelo francês da *Ligue Française pour la Defense de Droits de l'Homme et du Citoyen*, de 1902, e em líderes que imigraram para os EUA durante a segunda guerra. Entre outros, Eleanor Roosevelt constituía o quadro de liderança da organização. Essa era ativa nas Nações Unidas e se envolveu desde o princípio ao ataque à *apartheid* na África do Sul. Devido à sua aproximação com dissidentes soviéticos, a Liga foi percebida como uma organização colaboradora com a Guerra Fria; assim, os soviéticos tentaram retirar seu *status* consultivo junto às Nações Unidas no final dos anos 1960. Adicionado a isso, a Liga afiliou-se à Freedom House¹⁶ nos anos 1970, sugerindo tal orientação da guerra fria. Inicialmente a Liga estava dividida, mas decidiu ir contra as ditaduras militares do Chile e Paraguai em 1970.

¹⁶ A *Freedom House* é uma ONG sediada em Washington, com cinco escritórios de trabalho em aproximadamente uma dúzia de países. Foi fundada em 1941 por Eleanor Roosevelt, Wendell Willkie e outros estadunidenses preocupados com os inúmeros tratados de paz e democracia. O trabalho da *Freedom House* inclui uma série de pesquisas, defesas e publicações para promover os direitos humanos, a democracia, a economia de livre mercado, o estado de direito, meios de comunicação independentes e o comprometimento dos Estados Unidos da América no exterior. Para maiores informações ver: www.freedomhouse.org/

O primeiro grupo defensor dos direitos humanos no período do pós-segunda guerra foi a ICJ, a qual foi constituída para servir aos interesses do governo estadunidense. Como detalhado por Tolley (1994), a ICJ foi criada em 1952 por advogados proeminentes dos EUA, principalmente os que eram identificados com o Conselho de Relações Externas. A causa imediata da iniciativa foi o desejo de contra-atacar a organização rival francesa de 1946: *International Association of Democratic Jurists* (IADJ), também formada por advogados de relevância, porém responsável por atacar o McCartismo e por suportar a defesa dos Rosenbergs. Para aumentar sua credibilidade, a ICJ – a qual recebia financiamentos e secretários administrativos da CIA – recrutou acadêmicos e diplomatas de respeito para sua gerência.

Com a ideia de afastamento dos conflitos políticos da guerra fria e manter o foco nas ações humanitárias, surgiu a Anistia Internacional, em 1961, no Reino Unido. Os fundadores dessa organização objetivavam construir uma organização de massa financiada exclusivamente pelos seus ativistas e caracterizada, de acordo com um ex-ativista como: ‘uma quase obsessão pela identificação com a neutralidade’. O conceito dos fundadores envolvia a atuação através da mídia para atrair atenção a suas campanhas. Mais especificamente, a partir do lançamento da primeira campanha internacional no *The Observer* e *Le Monde*. Peter Benenson, um dos fundadores da Anistia Internacional, propôs atuar através de uma rede: os grupos da Anistia adotariam, simultaneamente, três prisioneiros políticos pertencentes a cada um dos grandes blocos: comunistas, ocidentais e o terceiro mundo. Dessa forma, a Anistia Internacional tentava afirmar sua total imparcialidade (POWER, 2001).

Essas inovações eram importantes, porém a quebra entre a primeira e a segunda gerações humanitárias pós-guerra não era absoluta. Há uma clara diferença nas ações da ICJ e da Anistia Internacional, visto que a primeira privilegiava o terreno dos padrões legais e a segunda era mais prática, com ambições concretas através das campanhas de massa. Porém, similaridades também eram evidentes entre essas organizações: a maioria dos fundadores da Anistia Internacional foram líderes da *Justice*, grupo britânico da ICJ. Além disso, a autonomia política da Anistia Internacional em relação ao estado Inglês foi contestada após o secretário-geral, Robert Swann, não ter publicado um relatório a cerca de atos de tortura cometidos pelo Estado na colônia do Yemen, em 1966-1967, e ter preferido tomar atitudes mais discretas junto ao governo. Swann teria trabalhado para a inteligência

britânica e outros membros da Anistia teriam aceitado dinheiro do governo para uma missão na Rhodesia. Tudo isso ocorreu antes das revelações de que a ICJ estava recebendo financiamento da CIA (NEIER, 2003).

O Chile tem um papel central no desenvolvimento dos direitos humanos internacionais; isso primeiramente pelo que ocorreu no Chile e, segundo, pelo que o Chile representava para os EUA (KECK e SIKKINK, 1998). Durante a guerra fria, o Chile emergiu como centro das atenções por causa de contestações internacionais acerca de Allende e de sua transição democrática ao socialismo. Após esse período, o país ainda permanece em foco com o governo Pinochet (DEZALAY e GARTH, 2002). A influência de advogados de renome chilenos foi fundamental para trazer atenção ao Chile quanto aos abusos de direitos humanos. Jose Zalaquett foi um desses: ele trabalhou com a reforma agrária chilena e fez parte do Comitê de Paz. Tal grupo era representado por diversos advogados, geralmente com tendências esquerdistas ou centrais. Porém, suas ações mudaram de táticas políticas para estratégias profissionais, atraindo atenção da mídia para o caso chileno e transformando a política em lei. Foi a primeira vez em que eles ativaram o maquinário na ONU. Em 1976, Zalaquett foi expulso do Chile e foi trabalhar na Anistia Internacional.

Os investimentos da Anistia no Chile e em outros Estados autoritários ajudou a legitimar a ONG e aumentar sua membresia. Nos anos 1960, 900 prisioneiros foram foco de suas campanhas, neste período a organização contava com um empregado assalariado tempo integral, um trabalhando meio turno e um orçamento de 10,000 libras. Em 1976, os colaboradores cresceram para 40. O sucesso da Anistia Internacional era evidente em 1981, quando a organização alcançou 4000 prisioneiros, 250000 membros, orçamento de 2 milhões de libras e um quadro de 150 empregados. Em resumo, a área de direitos humanos internacionais se desenvolveu, em parte, com o sucesso que veio das investigações políticas e legais no Chile e na América Latina. A Anistia adaptou sua agenda de acordo com os desenvolvimentos na América Latina e apresentou-os de uma forma que colaborou para o aumento de sua membresia e suporte no norte. O enfraquecimento do consenso sobre a guerra fria nos EUA auxiliou para despolitizar as normas de direitos humanos. Não era mais suficiente, nos EUA, associar o Chile ao socialismo e ao “lado errado” da guerra fria.

Divisões começaram a aparecer quanto a política externa dos EUA, principalmente com o Congresso de Doves e a atuação da Fundação Ford¹⁷. Como uma reação às revelações de que a CIA estaria envolvida na queda de Allende, o congresso americano iniciou a busca pela defesa dos direitos humanos em sua política externa (DEZALAY e GARTH 2002). Acadêmicos de direito internacional nos EUA começaram a escrever artigos e livros sugerindo que a Declaração Universal de Direitos Humanos e a Carta da ONU devam se tornar mandatórios e a ONU deveria ser reformada para permitir tais medidas. A conexão entre estes acadêmicos idealistas, as poucas organizações humanitárias e o Congresso de Doves ajudou a construir um movimento internacional de direitos humanos em resposta à divisão dos EUA acerca de regimes como o chileno.

O desenvolvimento e universalização das atividades de direitos humanos foi fortemente acelerada pelas atividades de grandes organizações filantrópicas, especialmente a Fundação Ford. Contrária aos conselhos da CIA, a qual fazia forte oposição a Allende, o escritório da Fundação no Chile continuou sua ajuda humanitária mesmo se essa auxiliasse também à esquerda. Eles decidiram por trabalhar em favor do governo Allende ao invés de desestabilizá-lo. Além disso, a Fundação, primordialmente, trabalhava para ajudar as elites acadêmicas em situação de risco, em países como Brasil e Chile pós-1973 (DEZALAY e GARTH 2002). Aos poucos, a Fundação Ford foi orientando-se para o viés de defesa aos direitos humanos internacionais, mais escritórios foram criados na África e América Latina e investimentos foram recebidos do Canadá e países escandinavos (KECK & SIKKINK 1998). Além disso, a Fundação ajudou na criação de outras organizações como a *Lawyers Committee for Human Rights*¹⁸ e a *International Human Rights Law Group*¹⁹, ambas

¹⁷ A Fundação Ford é sediada em Nova York e foi criada a fim de financiar programas de promoção da democracia e redução da pobreza. James Petras, antigo Professor de Sociologia da Binghamton University e vários outros críticos, acusam a Fundação de atuar como uma frente para a CIA. Ele documenta as doações que da Fundação Ford para organizações criadas pela CIA com o objetivo de interferir em regimes de outros países. Para maiores informações ver: <http://www.fordfound.org/>

¹⁸ A *Lawyers Committee for Human Rights* hoje chama-se *Human Rights First*, foi criada em 1978 e é baseada em Nova York. Desde a fundação, a organização foca seu trabalho em proteger os direitos dos refugiados, dar suporte aos defensores dos direitos humanos mundialmente e exercer pressão sobre o governo norte-americano. Para maiores informações ver: <http://www.humanrightsfirst.org/>

¹⁹ Desde 2003, a *International Human Rights Law Group* passou a se chamar *Global Rights*. Essa ONG atua há mais de 25 anos em 100 países e consiste em um grupo de juristas associados que visam proteger os direitos humanos, principalmente os direitos das mulheres e o direito à não discriminação, sexo por raça, etnia ou orientação sexual. Para maiores informações ver: <http://www.globalrights.org/>

fundadas em 1978, refletindo o foco na legitimidade legal vista no Chile e no congresso norte-americano. O aumento no número de ONGs geraram uma competição entre as essas, proporcionando, também uma busca por maior legitimidade, diversificação de estratégias e profissionalismo das organizações (LABER 2002).

Outra organização que surgiu nesse período, mais precisamente em 1977, foi a *Heritage Foundation*²⁰, que buscou, desde o princípio, o profissionalismo, gerindo a ONG como uma empresa e contratando os melhores pesquisadores e profissionais de marketing da época. (HERITAGE FOUNDATION 1996). O emergente terreno dos direitos humanos abriu espaço para uma contestação do governo Reagan. As ONGs combatiam, em casa, o neo-liberalismo e internacionalmente o comunismo. A *Human Rights Watch* também foi criada nessa época, precedida pelo *Helsinki Watch Committee*, foi inicialmente criada por Arthur Goldberg em 1979, para dar suporte ao monitoramento das negociações de Helsinque (KOREY, 1998). Goldberg identificou a necessidade de criação de uma ONG responsável nos EUA que pudesse prover informações detalhadas acerca da repressão comunista e que pudesse sensibilizar a opinião ocidental. Goldberg ofereceu ao presidente da Fundação Ford, McGeorge Bundy, o financiamento de quinhentos mil dólares para o início de tal organização (LABER 2002). Essa redefinição de estratégia de Guerra Fria era consistente com o aumento de credibilidade dos direitos humanos, porém, não tão distinta da estratégia utilizada inicialmente pela ICJ. As reais mudanças vieram com a eleição de Reagan. Em 1982, o Helsinki Watch Committee se transformou na HRW, juntamente com o estabelecimento de uma nova filial: a *Americas Watch*. De acordo com Neier (2003), a HRW se estabeleceu internacionalmente como uma organização de base norte-americana que exerce influência sobre a política externa do país. O foco na utilização dos EUA como ator chave é o que a diferencia no cenário global.

Ao mesmo tempo em que as ONGs se multiplicavam em número, ocorreu o aumento da concorrência na mídia e no domínio da filantropia. A competição foi agravada pois o sucesso dessas organizações em ganhar exposição na mídia, em grande parte, determina a sua visibilidade, a sua capacidade de recrutar e, até mesmo, seu orçamento. A diferença fundamental para a HRW era que essa não se via como uma organização de

²⁰ Fundada em 1977, a *Heritage Foundation* é uma *think tank* americana, baseada em Washington. Trabalha basicamente com pesquisa e é conhecida por ser uma das organizações mais influenciadoras da política norte-americana, tendo sua primeira grande atuação durante o governo Reagan. Para maiores informações ver: <http://www.heritage.org/>

membresia, como a Anistia Internacional, o que é uma possível razão para essa ter se movido rapidamente. De acordo com Dezalay e Garth (2002), “a fortaleza da Anistia também era um de seus limites, porque ela não poderia mudar sem o consentimento de seus membros, a qual crescia cada vez mais”, HRW percebeu isso e tomou a decisão de não ser baseada em uma membresia e possuir uma maior liberdade para iniciar suas ações.

Enquanto a nova geração de ONGs puderam atuar com mais rapidez, essas eram, porém, dependentes das fundações filantrópicas. De fato, essas ONGs deveram sua existência à relação simbiótica entre os profissionais do ativismo humanitário e os gestores da filantropia.

Em particular, o campo dos direitos humanos prosperou enormemente nos anos 1980, indo dos debates amplamente divulgados entre os funcionários da administração Reagan, especialmente Elliot Abrams²¹, aos defensores dos direitos humanos, tais como Aryeh Neier²² e Michael Posner²³. Esses debates serviram para tornar Reagan contra Pinochet e a favor das eleições que levaram a sua derrota. Os debates também forçaram os movimentos de direitos humanos a balancear seus relatórios através dos países e melhorar a qualidade de seu trabalho.

Com a chegada da administração Clinton em 1992, havia uma maior dinâmica entre a comunidade de direitos humanos e o Estado. O discurso dos direitos humanos nesse período tinha movido de uma combinação de *soft law* marginais e, principalmente, políticas instrumentais de 1950, para um campo caracterizado por muitas instituições e organizações competindo para desmascarar as violações dos direitos humanos e redefinir as categorias de direitos humanos para torná-los relevantes para questões emergentes de política externa de Washington, servindo como base para a tomada de decisão.

Dessa maneira, observa-se que a estratégia instrumental da guerra fria da ICJ não era mais aplicável. O movimento dos grandes homens para os tecnocratas nos EUA, como em outros locais, levou a uma institucionalização e racionalização. Mas a relativa

²¹ Elliott Abrams nasceu em 1948 e é um jurista norte-americano que trabalhou do departamento de relações exteriores dos EUA durante os mandatos de Reagan e Bush.

²² Aryeh Neier, nascido em 1937 na Alemanha nazista, é um ativista de direitos humanos atuante principalmente nos EUA. Já foi presidente da *Open Society Institute*, Diretor Executivo da *Human Rights Watch* e Diretor Nacional da *American Civil Liberties Union*. Ele também é professor adjunto na Universidade de Nova York.

²³ Michael Posner, nascido em 1950, é fundador e presidente da *Human Rights First*. Ele é ativista defensor dos direitos humanos por mais de 30 anos.

autonomia que surgiu permaneceu estruturada acerca dos EUA. As questões que são colocadas na agenda dos direitos humanos internacionais - como limpeza étnica, violência contra as mulheres - através da mesma lógica, são questões que podem ganhar a atenção na mídia e da academia norte-americana, essas são analisadas hoje como eram a tortura, o *apartheid* e os desaparecimentos ligados aos EUA apoiando ditaduras na América Latina.

A Proliferação das ONGs no Pós-Guerra Fria

Nas tabelas abaixo, provenientes do Departamento de Economia e Assuntos Sociais da ONU, é possível de observar o número de ONGs de 1948 à 2008 que são associadas à ONU, divididas em status especial, consultivo e roster²⁴

²⁴ De acordo com as definições das resoluções do ECOSOC, o *status* geral consultivo refere-se às ONGs que abordam a maioria dos assuntos na agenda do ECOSOC e seus órgãos subsidiários; o *status* consultivo especial é para as ONGs que trabalham com poucas das atividades do ECOSOC e o *status* de *roster* aplica-se para as organizações que se candidatam ao *status* consultivo mas não se encaixam em nenhuma das categorias acima.

Year	General	Special	Roster	Total
1948	13	26	1	40
1968	17	78	85	180
1992	18	297	409	724
1993	40	334	410	784
1994	40	334	410	784
1995	65	406	415	886
1996	76	468	497	1041
1997	85	582	517	1184
1998	100	742	663	1505
1999	111	918	909	1938
2000	122	1048	880	2050
2001	124	1132	895	2151
2002	131	1197	906	2234
2003	131	1316	903	2350
2004	134	1474	923	2531
2005	136	1639	944	2719
2006	136	1780	952	2869
2007	136	1956	955	3052
2008	137	2072	976	3187

Figura 1. ONGs com *status* consultivo.

Fonte: Departamento de Economia e Assuntos Sociais da ONU, disponível em <http://esa.un.org/coordination/ngo/new/index.asp?page=table2007> acesso em 20/11/09.

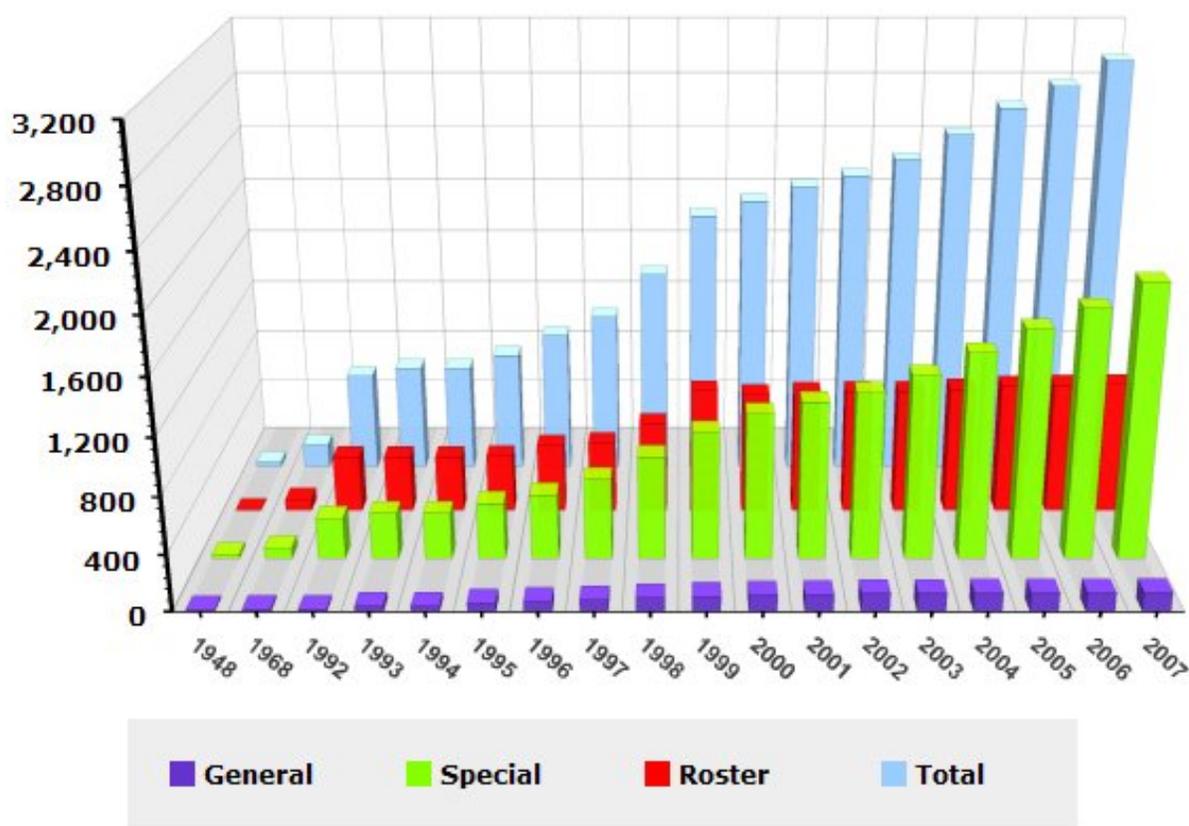


Figura 2. ONGs por categoria.

Fonte: Departamento de Economia e Assuntos Sociais da ONU, disponível em

<http://esa.un.org/coordination/ngo/new/index.asp?page=chart2007> acesso em 20/11/09.

Dessa forma, pode-se inferir que o número total de ONGs com *status* consultivo perante a ONU apresentou um crescimento relativo de 302% entre 1968 e 1992, ano da Conferência do Rio de Janeiro. Esse crescimento foi somente o início da entrada das ONGs na participação do sistema ONU, como apresentado nas figuras 1 e 2, ao longo dos anos 1990 e 2000, a tendência de crescimento continuou, chegando em 2008 a um total de 3187 ONGs. Podemos também analisar o crescimento das ONGs participantes no sistema ONU através da Taxa Composta de Crescimento Anual²⁵, apresentada na figura 3 abaixo. Esse

²⁵ A Taxa Composta de Crescimento Anual, ou *Compound annual growth rate (CAGR)* em inglês, representa o crescimento médio anual de um certo período. A fórmula utilizada para calculá-la é a seguinte: $CAGR(t_0, t_n) = \left(\frac{V(t_n)}{V(t_0)} \right)^{\frac{1}{t_n - t_0}} - 1$. Em que $V(t_0)$: valor inicial, $V(t_n)$: valor final, $t_n - t_0$: número de anos do período analisado.

dados nos mostra que o período de 1992 a 2000 apresenta o maior crescimento médio anual, de aproximadamente o dobro dos outros períodos, coincidindo com o pós-guerra fria e a emergência das Conferências Sociais da ONU.

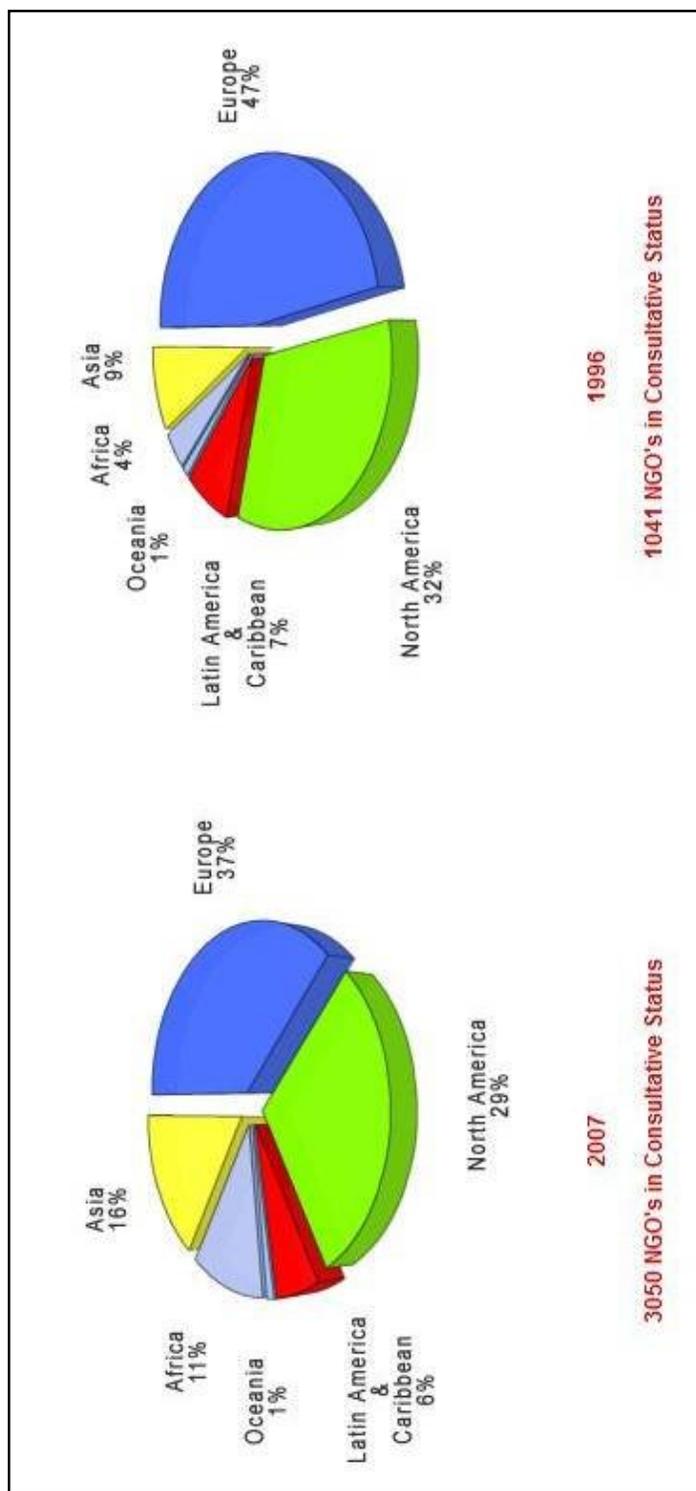
Período	Taxa Composta de Crescimento Anual (CAGR)
1948-1968	7,81%
1968-1992	5,97%
1992-2000	13,89%
2000-2008	5,67%

Figura 3. Tabela com a Taxa Composta de Crescimento Anual das ONGs com *status* consultivo no ECOSOC.

Segundo Çakmak (2008), a influência e a eficiência dos atores da sociedade civil tornou-se mais visível desde o colapso da União Soviética e da posterior dissolução do sistema bipolar. Para ele, existem várias razões para a crescente influência e número de ONGs no pós-guerra fria. Primeiro, a rivalidade política e militar entre o Oriente e o Ocidente permitiu desenvolver um consenso internacional em favor da ação humanitária. Com o crescente respeito mundialmente concedido às ONGs, essas não poderiam ser tão facilmente ignoradas pelos países preocupados com sua imagem internacional. Em segundo lugar, a diminuição da concorrência entre superpotências fez com que os governos doadores ocidentais ficassem menos dispostos a oferecer ajuda aos países do Terceiro Mundo como um meio de exercício de influência. Uma terceira razão para a influência das ONGs na década de 1990 é o maior papel que assumiram na determinação da política, tanto nas capitais ocidentais quanto nas Nações Unidas. As ONGs ganharam mais autoridade para determinar a política externa norte-americana desde o desaparecimento da ameaça soviética e a alteração nos cálculos de poder.

Figura 4. ONGs por região.

Fonte: Departamento de Economia e Assuntos Sociais da ONU, disponível em <http://esa.un.org/coordination/ngo/new/index.asp?page=pie2007> acesso em 20/11/09.



Quanto à questão da localização geográfica das ONGs, através da figura 4, percebe-se que em 1996, a grande maioria das ONGs com *status* consultivo são provenientes da Europa e da América do Norte. Comparando esses dados com os de 2007, vê-se um aumento no número de ONGs atuantes na ONU originárias de países da Ásia e África. Khagram *et all* (2002), estudando especificamente as ONGs de caráter transnacional, argumentam que a maior parte desses atores estão localizados nos países do norte. Os fatores para isso estariam ligados, primeiramente, a questões financeiras, visto que é mais fácil para uma ONG arrecadar fundos em países desenvolvidos do que nos subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Uma segunda razão para tal fato consiste no argumento de que faz mais sentido basear as operações de uma ONG perto dos alvos políticos que essas pretendem influenciar. Estar perto das sedes das organizações internacionais facilita o acesso à informação e aos representantes governamentais e membros dos organismos internacionais. Assim, não é uma surpresa encontrar a sede das maiores ONGs internacionais perto de Bruxelas e Geneva. Um terceiro motivo consiste, também, no fato de que tais movimentos transnacionais necessitam de fácil acesso à tecnologia (meios de comunicação e transporte) para agilizar o contato com sua membresia dispersa pelo mundo.

A Forma de Atuação das ONGs no Cenário Global

Gordenker e Weiss (1999) argumentam que as ONGs podem atuar no cenário internacional através do exercício de influência, de direcionamento ou de manter a governança onde as autoridades governamentais não estão presentes. Dessa forma, as ONGs mantêm uma importante presença na governança transnacional, atuando principalmente através de participação em fóruns internacionais e assistência humanitária; garantindo o relacionamento com as Nações Unidas e influenciando diretamente na agenda das organizações transnacionais. Sobre as estratégias utilizadas pelas ONGs, ressalta-se que dentro do universo dessas cada uma possui seu tópico de trabalho, seja mais específico ou abrangente, a nível local e/ou global. As parcerias entre ONGs, com governos e Organizações Internacionais são fundamentais para seu funcionamento, assim como, o fato de possuírem maior acessibilidade às realidades locais. Outro ponto é fazer uso de uma

estratégica utilização da mídia para o cumprimento de seus objetivos, seja através de propaganda em massa ou comunicações específicas.

Quanto aos pontos negativos da inserção das ONGs no cenário internacional é ressaltado que os Estados, muitas vezes, não estão preparados para operar em parceria com essas e que essas ainda se vêem muito dependentes financeiramente de empresas privadas ou fundos internacionais. Porém, eles afirmam que “tanto as ONGs internacionais quanto as locais tem se tornado uma realidade inevitável nos esforços de responder a problemas globais pela rudimentar comunidade internacional”, sendo essencial o trabalho integrado com tais organizações para garantir a eficácia dos programas internacionais das Nações Unidas (GORDENKER e WEISS, 1999).

Para Vila (1999), o papel político das ONGs no sistema interestatal se caracteriza por pressões dirigidas a um só Estado ou a um subsistema intergovernamental (ONU, Banco Mundial, Tratado Antártico). As conferências sociais globais têm constituído um excelente plano de fundo para a atuação dos atores transnacionais, ressaltando a interdependência entre os atores transnacionais e os estatais. A influência, assim, aparece sob forma de propostas, pesquisas, alianças e negociações; contando com um ótimo aparato de propaganda. No palco do sistema supranacional, o qual, segundo o autor, efetivamente só podemos falar da experiência da União Européia, existem alguns exemplos de interdependência das ONGs com tal sistema. Essas atuam aqui também principalmente através de movimentos de pressão.

No sistema transnacional, as disputas podem envolver atores transnacionais entre si, por exemplo, as multinacionais como um grande alvo de críticas de muitas ONGs. Porém, as ONGs transnacionais não se limitam só a mudar as políticas oficiais dos sistemas estatais e supranacionais ou as políticas de lucro das multinacionais. É importante ressaltar nelas um poder de iniciativa também, com a coordenação e desenvolvimento de projetos de desenvolvimento sustentável em comunidades do Terceiro Mundo.

Quanto às formas de atuação dos atores transnacionais, Villa (1999) afirma que eles possuem uma ação pragmática, com estratégias específicas para atingir seus objetivos, não havendo atuações caóticas. É importante destacar que existem etapas de atuações das ONGs até chegar ao nível transnacional. A primeira fase constitui-se na atuação em âmbito nacional, onde há a formação de uma consciência crítica de um problema de natureza societal. Na medida em que os atores percebem que tal problema ultrapassa as fronteiras

nacionais, há o estabelecimento de contatos pessoais e institucionais com organizações similares de outros países, iniciando o processo de criação de rede e identidades coletivas globais. Após o estabelecimento dessas identidades e parcerias, é possível executar uma estratégia coordenada, que fixa métodos de ação e campos de atuação política. Tais métodos podem ocorrer de duas formas: sensibilização da opinião pública ou atuação direta em cima do problema. Destaca-se, aqui, como fundamental para o sucesso do programa, a sincronia com a mídia nacional e internacional, assim como o estabelecimento de parcerias formais e informais que possibilitem a ligação com planos governamentais e intergovernamentais.

Em relação à atuação com ONGs através de parcerias, Grossi (1989) destaca: “em uma reunião da OECD celebrada em Paris, em setembro de 1988 se assinalou que canalizar a ajuda através das ONGs era dez vezes mais barato do que fazer-lo através do Estado”. Isso foi constatado já 20 anos atrás, juntamente com o fato de que as ONGs possuem, em geral uma escassa burocracia que também facilita a formação de tais cooperações. O autor continua: “a ajuda que se canaliza através das ONGs não se articula através de uma simples relação doador-beneficiário, essa é mais complexa e inclui uma rede de organizações e instituições públicas e privadas”; caracterizando, assim, um novo cenário de relações entre diversos atores que surgem na arena internacional. Para ele, existem duas formas de relação das ONGs com o Estado. A primeira seria através de tensões: acusações dos Estados de as ONGs não se integrarem articuladamente aos planos e projetos estatais de desenvolvimento, de serem incapaz de superar o nível micro e de serem excessivamente radicais e competitivas frente a sua ação. Estados incomodam-se com perda de monopólio sobre as ações de desenvolvimento social. Para as ONGs, o Estado é ineficiente, burocrático demais. A segunda tensão com o Estado, estaria no fato de as ONGs surgirem como um novo centro de concentração de poder na sociedade, podendo ou não contrapor-se ao Estado.

Gordenker e Weiss (1995) afirmam que as ONGs juntaram-se aos Estados na formação das relações internacionais, porém os Governos ainda têm o papel de criadores de políticas e de executar os programas das Nações Unidas. Os Estados ainda possuem efetivos aparatos administrativos, mesmo sendo as Organizações Internacionais e as ONGs independentes, muitas vezes, essas se utilizam de parcerias governamentais para atingir

seus objetivos. Pode ocorrer, até mesmo, certa hierarquia nessas parcerias em que os Estados assumem controle pelas ONGs e Organizações Internacionais.

Tais autores discorrem sobre as ambiguidades e dilemas do relacionamento das ONGs com as Nações Unidas. Eles citam os “4 Cs”: “conflito, competição, cooperação e cooptação como as ONGs determinam o quão próximos sua relação deve ser com os Estados ou organizações do sistema ONU”. Dessa forma há uma confusão nos limites e responsabilidades de cada ator no sistema na ONU e na implementação dos planos de ação. É mencionada, também, a grande proliferação de ONGs, tanto as “*super nongovernmental organizations*” quanto as pequenas ONGs internacionais, e sua real importância para o cenário internacional; eles questionam a necessidade do surgimento de tais ONGs *versus* o melhoramento do aparato público. É também refletida o quão democrática são as ONGs participantes do cenário internacional, se essas estão realmente representando a sociedade civil ou se possuem outros interesses de acordo com seus financiadores ou líderes.

Nelson (2003) discorre sobre a nova conexão dos direitos humanos com o tema do desenvolvimento econômico e social, assim como uma maior aproximação entre as ONGs de cada via. Na metade dos anos 1990, grandes doadores internacionais, como o PNUD e a UNICEF, declararam suas intenções em trabalhar com “*rights-based development programming*” contando como principais parceiros as ONGs “*Save the Children*”, “*CARE*” e “*OXFAM*”.

Dessa forma, coletivamente, as ONGs identificaram quatro aplicações principais para o trabalho com a vertente de direitos humanos: o projeto e desenvolvimento do programa de direitos humanos (modificação do paradigma de caridade para uma obrigação da sociedade para com os direitos humanos); educação sobre direitos humanos (com especial destaque para os trabalhos da ONG Women’s Health Coalition²⁶); direito à participação e “*accountability*” (tanto no próprio trabalho das ONGs como na cobrança pelo desempenho dos órgãos internacionais e agencias de financiamento). Como resultado de tais ações, o autor reflete que ainda se faz necessário maiores estudos, mas que dois pensamentos são verdadeiros: o primeiro, é o grande poder motivacional em torno do universalismo dos direitos humanos que tais movimentos trouxeram; e, o segundo, é que as

²⁶ Esta ONG visa promover e proteger os direitos sexuais e reprodutivos e a saúde das mulheres. Atua principalmente Africa, Asia e América Latina, fornecendo ajuda à população necessitada. Para maiores informações ver: <http://www.iwhc.org/>

alianças formadas em busca de um objetivo comum é o mecanismo mais forte no desenho do “development/human rights *nexus*”.

Mais especificamente no caso brasileiro, Oliveira (2005) explica a interação entre a diplomacia nacional e o papel das ONGs. Em um mundo crescentemente globalizado e com a proliferação de governos democráticos, como o Brasil, as ONGs pronunciam-se no sentido de interagir com a diplomacia através da seguinte interação:

- (i) ONGs internacionais pronunciam-se sobre questões internas brasileiras e são interlocutoras de um diálogo crítico com o governo como na área de direitos humanos;
- (ii) ONGs brasileiras interagem com a política externa no âmbito da diplomacia multilateral, como no contexto das Conferências das ONU sobre temas globais nos anos 90;
- (iii) Governo e diplomacia interagem com as ONGs brasileiras no desenho e implementação de estratégias de ação que concretizam, no plano interno, compromissos assumidos no plano internacional, como o Programa Nacional de Direitos Humanos e as Estratégias de Igualdade;
- (iv) diplomacia é chamada a apoiar iniciativas governamentais voltadas para o fortalecimento da sociedade civil no Brasil, como no caso do programa do Conselho da Comunidade Solidária em colaboração com o Banco Interamericano de Desenvolvimento;
- (v) ONGs podem apoiar, com sua competência e experiência, a ação da diplomacia no campo da cooperação internacional prestada pelo Governo brasileiro (OLIVEIRA, 2005, p. 47).

De acordo com Alves (2001), a Convenção de 1989 sobre os Direitos das Crianças foi precursora para definir na agenda internacional a importância das parcerias entre os Governos e a Sociedade Civil para garantir a execução dos acordos. Nesta conferência foi reconhecido o sucesso da UNICEF no desenvolvimento de seus projetos graças à articulação com os Governos locais, instituições culturais, religiosas e empresariais, ONGs e associações de base. A Cúpula Mundial sobre a criança respalda em seu Plano de Ação a importância da mobilização de tais setores da sociedade para a execução do acordo.

Nelson (2003) apresenta alguns exemplos do envolvimento de ONGs na formulação da política internacional de direitos humanos e desenvolvimento. Primeiramente é importante ressaltar o fato das ONGs internacionais terem se adaptado à integração de ambos os temas em suas agendas e programas internos, como no caso da Anistia Internacional que declarou, em 2001, uma reforma que passaria a incluir a missão de

trabalhar também com a questão do desenvolvimento social e econômico aliado com os direitos humanos; Human Rights Watch também se flexibilizou frente à nova tendência.

Os principais tópicos que passaram a ser trabalhados, a partir deste período, foram o direito à água e o acesso aos medicamentos. Em relação ao primeiro tópico, através dos processos de privatização promovidos pelo Banco Mundial e o FMI, os preços da água potável aumentaram consideravelmente em alguns países, como Gana, Zimbábue e Bolívia. O apelo das ONGs aos direitos humanos, neste contexto, é possível uma vez que este adiciona poder retórico na argumentação da busca dos direitos universais; este agrega uma mensagem positiva (cumprir os direitos humanos) a um discurso que à primeira vista seria negativo (anti-privatizações); e promove fácil acesso e eficiência na solução dos problemas. Quanto ao acesso aos medicamentos, as campanhas das ONGs têm envolvido a participação de governos nacionais, indústrias farmacêuticas e organizações internacionais. Essas se utilizaram de diversas estratégias, buscando encorajar a expansão da produção, redução de preços, aumento da pesquisa e desenvolvimento, e modificação das regras de comércio tornando os medicamentos mais acessíveis. As ONGs que possuem destaque neste tópico são a “Medicins Sans Frontieres” e a “South African Treatment Action Campaign”, sendo que nenhuma das duas é essencialmente conceituada como ONGs que buscam a promoção dos direitos humanos, mas ambas citam os direitos humanos em seus materiais; quanto as ONGs que tradicionalmente mantêm tal objetivo e estiveram profundamente envolvidas em campanhas de promoção de direitos humanos e HIV/AIDS estão a “Amnesty International”, “Human Rights Watch”, “Physicians for Human Rights” (Nelson, 2003). Para o desenvolvimento do acesso aos medicamentos merece destaque, também, as ONGs que atuaram no Brasil em parceria com o Governo, sendo modelo para o planeta no quesito de distribuição de medicamentos para controle do HIV/AIDS. Em contrapartida a tal fato ocorrido no Brasil, houveram represálias das OMC e países responsáveis pelos principais laboratórios, como EUA, contra a proliferação dos medicamentos “genéricos”.

Nelson (2003) conclui argumentando que a crescente interação entre os direitos humanos e o desenvolvimento está crescendo rapidamente e através de diferentes vias, como a inclusão de programas de desenvolvimento para promoção dos direitos humanos pelas ONGs e as coalisões formadas entre diferentes atores da sociedade em busca do desenvolvimento e direitos humanos universais.

A Década das Conferências: Participação das ONGs nas Conferências Sociais na ONU

Em 1991, durante a reunião de cúpula anual do G7, o presidente Bush referiu-se à emergência de uma “nova ordem internacional”, com o fim da guerra do Iraque e o crescimento dos Estados democráticos. Durante este período se questionava muito a questão do “direito de ingerência”, que deveria “humanizar a guerra”, possibilitando a interferência de outras nações em países em conflitos para disponibilizar ajuda humanitária. Segundo críticas, principalmente dos países do terceiro mundo, tal direito poderia ser utilizado como “missão civilizadora colonialista”, que daria licença aos países do primeiro mundo para atuar em todo o planeta, não por motivações propriamente humanitárias, mas para fazer valer a concepção euro-americana de democracia, e com ela, seus interesses. (ALVES, 2001)

a) Convenção sobre os Direitos da Criança, 1989.

De acordo com Cohen (1990), as raízes da Convenção estão na ONG *Save the Children*. Essa foi extremamente ativa no Grupo das ONGs, que foi formado para garantir a participação dessas organizações como um canal para expor seus argumentos às delegações presentes no encontro. A principal estratégia utilizada por tais organizações foi a de tentar chegar a um consenso para defender propostas em conjunto, como um grupo coeso, para ganhar maior força.

Ainda segundo a autora, uma das formas de se perceber o sucesso das ONGs na conferência é analisando a Convenção final com a proposta do Grupo das ONGs. Vários artigos sugeridos por essas foram aprovados no documento final. Outra maneira seria pelo respeito e atitude apresentadas pelas delegações Estatais às ONGs presentes no encontro, levando-as em consideração e incluindo-as no diálogo. Adicionado a isso, a maneira construtiva como o Grupo das ONGs operou também é um sucesso, buscando ações concertadas e profissionais, fazendo circular seus relatórios e fazendo lobby de forma efetiva.

b) Cúpula Mundial Sobre os Direitos da Criança, Nova Iorque, 1990

O clima internacional no qual se faz a Cúpula sobre os Direitos da Criança era de extremo otimismo, propício à cooperação. Achava-se que o mundo vivia uma “revolução democrática”, não somente no Leste Europeu, mas também em partes da África e das Américas Central e do Sul. Os principais acontecimentos internacionais que antecederam a conferência, além da dissolução do Bloco Socialista, foram a independência da Namíbia, a libertação de Nelson Mandela e a pacificação de diversas áreas, como o Camboja. Assim, as delegações presentes na conferência apresentavam um certo “espírito construtivo” em relação ao futuro global. (ALVES, 2001)

A Convenção de 1989 sobre os Direitos da Criança norteou as discussões na cúpula e as principais conclusões geraram um Plano de Ação e uma Declaração. No que diz respeito à participação e inclusão das ONGs, essas são citadas algumas vezes no Plano de Ação. Este tinha o objetivo de servir de orientação “aos governos nacionais, às organizações internacionais, às agências bilaterais de assistência, às organizações não-governamentais, e a todos os setores da sociedade, na formulação de seus próprios programas de ação para garantir a implementação da Declaração do Encontro Mundial de Cúpula pela Criança”.

Quanto à questão das crianças em situação de conflitos armados, foi discutido como possibilitar assistência humanitária para essas. As metas de apoio seguem a ideia de estabelecer “corredores de paz” para permitir o envio de assistência a mulheres e crianças. Essa ideia é muito ligada às motivações dos *Medecins sans frontieres*, da Cruz Vermelha e outras organizações atuantes no auxílio de populações afetadas por conflitos bélicos.

Em matéria de cooperação entre agentes de natureza diversa para a realização das metas estabelecidas, a própria atuação da Unicef fornecera inspiração. Tal agência sempre funcionou em sistema de parcerias, tanto na arrecadação de fundos dos Estados e comitês nacionais de países desenvolvidos como na execução dos programas em países pobres. Seus escritórios executam projetos de assistência às comunidades carentes em articulação com governos locais, instituições religiosas, culturais e empresarias, ONGs e associações de base. Esse sistema de parcerias recebeu o respaldo da Cúpula sobre a Criança em diversos dispositivos do Plano de Ação:

(iv)... A experiência da década em 80 demonstra que só mediante a mobilização de todos os setores da sociedade, inclusive os que

tradicionalmente não tem a sobrevivência, a proteção e o desenvolvimento da infância como seu principal enfoque, é possível lograr substancial avanço de ideias. (...) (Plan of Action for Implementing the World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children in the 1990s , 1990, artigo 34).

c) Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, Viena, 1993

A conferência de Viena se estabelece no clima pós-Rio 92, encontro que foi marcado pela grande participação de ONGs ambientalistas; assim, a expectativa com a Conferência de Viena era de continuar os esforços de maior participação da sociedade civil. Ainda em 1992, os presidentes de diversos Comitês da ONU relacionados a direitos humanos - Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Comitê de Direitos Humanos; Comitê sobre a Eliminação de Discriminação contra a Mulher; Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial; e Comitê contra a Tortura – reuniram-se em Genebra e recomendaram que cada um daqueles órgãos passasse a convidar oficialmente as ONGs, sobretudo as interessadas em direitos humanos, a apresentar amplas e sistemáticas declarações escritas (TAVARES, 1999).

A conferência de Teerã sobre Direitos Humanos, de 1968, ficou meio apagada e esquecida durante as discussões em Viena. Isso ocorreu, pois, a primeira conferência sobre direitos humanos foi realizada no auge da Guerra Fria, na capital do Irã monárquico e “ocidentalizado”. Em 1968, o sistema internacional emergia a custo da fase “abstencionista” de promoção dos direitos humanos, ainda sem mecanismos para sua proteção. Naquela época as ONGs atuantes eram muito poucas, menor ainda o número dessas que poderiam participar como observadoras nos trabalhos da ONU, não lhes facultando criticar países nas sessões dos órgãos competentes.

Em 1993 o contexto global era diferenciado, com o fim da Guerra Fria e a onda democrática envolvendo diversos países e estabelecendo uma nova ordem mundial. Novas discussões são inseridas na agenda global: a reemergência do fundamentalismo religioso; o sucesso dos Tigres Asiáticos sob regimes autoritários; a exacerbação do micronacionalismo em áreas antes pertencentes a Estados socialistas; o aumento extraordinário de refugiados e populações deslocadas; a intensificação dos fluxos de emigrantes movidos pela falta de condições econômicas; o aumento do desemprego (ALVES, 2001). Além disso, segundo Tavares, “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”.

As ONGs preocupadas com direitos humanos buscam um espaço dentro dessas discussões internacionais, visando expor suas preocupações e atuar diretamente com questões de ajuda humanitária. Segundo Tavares, em torno de 3700 representantes de 841 ONGs compareceram à Conferência de Viena, embora sem presenciar as negociações mais sensíveis, essas tiveram acesso, pela primeira vez em evento desta natureza, ao Comitê de Redação, presidido pelo Brasil. Um 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 no Foro que se instalou no mesmo local da Conferência.

Imediatamente antes da inauguração da Conferência Mundial de 1993, é concebido o Fórum Mundial de Organizações não Governamentais em Viena, nos dias 10 a 12 de junho, inaugurado pelo Sr. Ibrahima Fall - diretor do Centro das Nações Unidas para os Direitos Humanos- e contando com a participação de cerca de duas mil ONGs em torno da temática “Todos os Direitos Humanos para Todos”. No evento foi possível atrair atenção da mídia acerca dos direitos humanos através de palestras com personalidades influentes, julgamentos simbólicos de casos, depoimentos de vítimas de violações, espetáculos artísticos, exposições fotográficas, artesanatos e outras atividades diversificadas (ALVES, 2001).

Durante o fórum foram formados grupos de trabalhos divididos sob diferentes temas que formularam um relatório de recomendações que foi entregue à Conferência Mundial. Algumas dessas sugestões incluíam a rejeição de particularismos culturais como justificativa para a inobservância dos direitos humanos; abolição do veto dos membros permanentes do conselho de segurança; defesa do estabelecimento de um sistema de petições sobre violações de direitos econômicos e sociais; proposta de realocação de verbas da ONU para as atividades de direitos humanos; assinalam a necessidade de compatibilização entre os programas de ajuste estrutural definidos pelos organismos financeiros e o respeito aos direitos humanos; sugerem a adoção de novos métodos e mecanismos de proteção como a criação de Alto Comissário para os Direitos Humanos e o estabelecimento de um Tribunal Internacional (ALVES, 2001).

Quando do início da Conferência Mundial, o Fórum das ONGs na prática não se dissolveu, com seus representantes atuando através da exposição de suas opiniões e ideias nos corredores e antesalas do local. Não foi fácil a permissão da participação de tais organizações como observadoras da Conferência Mundial, houveram diversas reservas principalmente provenientes dos países do Terceiro Mundo e ex-socialistas. Isso se deu, pois, a maior parte das ONGs ali representadas era originária de países ocidentais desenvolvidos ou eram financiadas por empresas e fundos dos mesmos; assim, grande parte das acusações e reivindicação era dirigida aos países do terceiro mundo e ex-socialistas. Adicionado a isto há outros motivos de desconfiança em tais organizações como a facilidade de sua formação e proliferação, imprecisão jurídica da sua representatividade, a legitimidade e a dubiedade do conceito de “organização não-governamental”- o qual é utilizado para grandes ONGs internacionais como a *Human Rights Watch* até para pequenas associações de bairro.

Contudo, foi concedido, às ONGs de direitos humanos presentes na Conferência de Viena, o poder de observador somente nas sessões formais, nas quais lhe seria facultado enunciar posições coletivas e livre acesso nas demais instâncias da mesma. Dessa forma, foi atribuída às ONGs uma conquista inédita da sociedade civil em foro negociador intergovernamental, aumentando a legitimidade do papel das ONGs na agenda global das Nações Unidas. O Fórum foi outro importante ator para a evolução da representatividade das ONGs na agenda internacional. Este possibilitou uma compreensão de que tais organizações não são mais exclusivas do ocidente desenvolvido; que “a aspiração pelos direitos humanos é hoje um fenômeno transcultural, nem etnocêntrico, nem imperialista” Alves (2001); que o universalismo dos direitos fundamentais não fere as singularidades culturais e, sim as auxilia no que elas possuem de mais humanos; e que as ONGs, por não sofrerem as mesmas pressões que os governos, têm uma postura mais correta e coerente quanto à indivisibilidade dos direitos humanos do que os principais atores internacionais.

Ainda segundo Alves, um dos avanços alcançados na Conferência de Viena é o reconhecimento dado às ONGs para o trabalho de proteção aos direitos humanos. Isso pode ser verificado através das diversas referências encontradas na Declaração e no Programa de Ação. O artigo 38 da Declaração afirma:

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reconhece o importante papel desempenhado por organizações não-governamentais

na promoção dos direitos humanos e em atividades humanitárias em níveis nacional, regional e internacional. (...)

Reconhecendo que a responsabilidade primordial pela adoção de normas cabe aos Estados, aprecia também a contribuição oferecida por organizações não-governamentais nesse processo.

(...) As organizações não-governamentais devem ter liberdade para desempenhar suas atividades na áreas dos direitos humanos sem interferências, em conformidade com a legislação nacional e em sintonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DECLARAÇÃO DE VIENA, 1993, artigo 38).

O reconhecimento consensual de Viena quanto ao papel das ONGs foi inédito. A redação do artigo 38, ademais de aceitar sua ação de monitoramento, reconhece às ONGs o papel de inspiradoras da própria normatividade da matéria, procurando garantir-lhes liberdade e proteção legal para o desempenho de suas funções. Esse aspecto de sua proteção é reforçado pela recomendação, no parágrafo 94 do Programa de Ação, de que seja finalizado com urgência e adotado o “projeto de declaração sobre o direito e a responsabilidade dos indivíduos, grupos e órgãos da sociedade de promover e proteger os direitos humanos e liberdade fundamentais universalmente reconhecidos”. Tal projeto de declaração dos “direitos dos protetores de direitos” vinha sendo negociado desde 1985 no âmbito de Grupo de Trabalho da Comissão dos Direitos Humanos, sem perspectivas de chegar a termo em futuro previsível. Apesar das dificuldades que ainda perduraram por algum tempo, foi ele finalmente completado e adotado pela Comissão dos Direitos Humanos em 1998, transformando-se na Resolução nº 53/144 da Assembléia Geral.

Seguindo com a Declaração de Viena, o artigo 39 também aborda implicitamente o reconhecimento do papel das ONGs. Este fala da “importância de se dispor de informações objetivas, responsáveis e imparciais sobre questões humanitárias e de direitos humanos”, incentivando os meios de comunicação a participarem mais ativamente neste esforço, devendo para isso contar também com liberdade e proteção legal.

Também é importante se destacar o parágrafo 73 do Programa de Ação, que trata do prosseguimento de consultas internacionais sobre os obstáculos ao direito ao desenvolvimento:

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda que as organizações não-governamentais e outras organizações de base, ativas na área do desenvolvimento e/ou direitos humanos, sejam habilitadas a desempenhar um papel substancial, em nível nacional e internacional, no debate e nas atividades relacionadas ao desenvolvimento e, em regime de

cooperação com os Governos, em todos os aspectos pertinentes da cooperação para o desenvolvimento (PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA, 1993, parágrafo 73).

Outro tópico relevante discutido durante a Conferência de Viena foi acerca da criação do cargo de Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e o Tribunal Penal Internacional. Tal ideia foi sugerida na fase preparatória pela Anistia Internacional, que se baseou no exemplo do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). A proposta era encarada por alguns países do sul como uma iniciativa intrusiva e ameaçadora às soberanias nacionais, porém foi propugnada pelo Grupo Ocidental, com o apoio das ONGs. Ao final a proposta foi transferida à consideração da Assembléia Geral, conforme sugerido pelos países latino-americanos, logrando seus defensores em Viena apenas atribuir ao assunto caráter de prioridade, conforme o parágrafo 17 do Programa de Ação mostra:

A Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos recomenda à Assembléia Geral que, ao examinar o relatório da Conferência em sua quadragésima oitava sessão, comece, com prioridade, a consideração da questão do estabelecimento de Alto Comissariado para os Direitos Humanos, para promover e proteger todos os direitos humanos (PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA, 1993, parágrafo 17).

As divergências quanto ao tema ainda se prolongaram até fins de 1993, principalmente quanto às atribuições que teria o cargo de Alto Comissariado para os Direitos Humanos. Após novas rodadas de negociações em Nova Iorque, no âmbito da III Comissão, o posto foi estabelecido em 20 de dezembro de 1993, através da Resolução nº 48/141. Durante a gestão do primeiro Alto Comissário, José Ayala Lasso, este buscou, dentro de suas possibilidades, estimular o relacionamento com as ONGs e abrir-lhes espaços de atuação, como, por exemplo, com a proposta da criação de um *International Roster of Specialized Staff*, utilizando recursos humanos provenientes das ONGs, para atender a situações de emergência na área dos direitos humanos. Assim ocorreu no Haiti, com a presença do ex-dirigente da Anistia Internacional, Ian Martin; e em El Salvador, com

a participação de Diego Garcia Sayan e Reed Brody, representantes da Comissão Andina de Juristas²⁷ e da International Human Rights Law Group, respectivamente (Tavares, 1999).

d) Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, Cairo, 1994

Apesar de não se tratar de uma conferência voltada à discussão direta sobre direitos humanos, é importante ressaltar o papel que as ONGs tiveram durante tal conferência; tanto pelo seu avanço participativo quanto pelos tópicos da conferência que possuem grande relação com a temática de direitos humanos. Com 113 páginas e 16 capítulos, o projeto de Programa de Ação encaminhado à Conferência do Cairo pelo Comitê Preparatório abordava o tema da população de forma abrangente: as inter-relações entre população, crescimento econômico sustentado e desenvolvimento sustentável; igualdade de gênero, equidade e capacitação (*empowerment*) da mulher; a família, seus papéis, composição e estrutura; crescimento e estrutura populacional; direitos reprodutivos (saúde sexual e reprodutiva) e planejamento família; saúde, morbidade e mortalidade; distribuição populacional, urbanização e migrações internas; migrações internacionais; população, desenvolvimento e educação; tecnologia, pesquisa e desenvolvimento (ALVES, 2001).

Além destes tópicos, o capítulo XV do Programa de Ação é inteiramente destinado ao funcionamento das parcerias com o setor não-governamental. Quanto à sua importância se destaca, no parágrafo terceiro, que:

(..) organizações não-governamentais são vozes importantes do povo e suas associações e redes são meios efetivos e eficientes de melhor focar as iniciativas locais e nacionais e de enfrentar prementes questões de população, meio ambiente, migração, desenvolvimento econômico e social (PROGRAMA DE AÇÃO DO CAIRO, 1994, capítulo XV, parágrafo 3º).

E continua no parágrafo sexto:

No reconhecimento da importância de uma parceria efetiva, organizações não governamentais são convidadas a fomentar a coordenação, a cooperação e a comunicação, nos níveis local, nacional, regional e internacional e com os governos locais e nacionais, para reforçar sua eficiência como participantes-chave na implementação de

²⁷ Organização atuante na América Latina, busca a proteção dos direitos humanos através de dispersão do conhecimento, com publicação de relatórios, e atuação direta nos problemas enfrentados nos Andes. Para maiores informações ver: <http://www.cajpe.org.pe/>

programas e políticas de população e desenvolvimento. O envolvimento de organizações não-governamentais deve ser visto como complementar à responsabilidade dos governos de prover serviços completos, seguros e acessíveis de saúde reprodutiva, inclusive serviços de planejamento familiar e de saúde sexual (PROGRAMA DE AÇÃO DO CAIRO, 1994, capítulo XV, parágrafo 6º).

Quanto às ações para incrementar as parcerias ONGs e Governos, é relevante destacar os seguintes trechos do documento:

Governos e organizações intergovernamentais, em consulta com organizações não-governamentais e grupos comunitários locais, e com pleno respeito a sua autonomia, devem integrá-las em suas tomadas de decisão e facilitar a contribuição que organizações não-governamentais podem dar em todos os níveis para encontrar soluções para questões de população e desenvolvimento e, em particular, para assegurar a implementação do presente Programa de Ação. Organizações não-governamentais devem desempenhar um papel-chave nos processos nacionais e internacionais de desenvolvimento. (PROGRAMA DE AÇÃO DO CAIRO, 1994, capítulo XV, parágrafo 8º).

Organizações não-governamentais e suas redes e comunidades locais devem reforçar a interação com suas clientelas, assegurar a transparência de suas atividades, mobilizar a opinião pública, participar na implementação de programas de população e desenvolvimento e contribuir ativamente para o debate nacional, regional e internacional sobre questões de população e desenvolvimento. Os governos, se conveniente, devem incluir a representação de organizações não-governamentais em delegações nacionais a fóruns regionais e internacionais onde se discutem questões de população e desenvolvimento (PROGRAMA DE AÇÃO DO CAIRO, 1994, capítulo XV, parágrafo 12º).

Assim, fica claro a institucionalização da importância das ONGs para a criação, implementação e monitoramento do Programa de Ação da Conferência do Cairo de 1994. A Conferência contou com delegações de 182 países, cerca de duas mil ONGs no fórum paralelo de organizações não-governamentais e grande afluência de jornalistas. Congregou, ao todo, cerca de 20 mil pessoas de nacionalidades diversas - o dobro da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos de 1993.

Segundo Alves (2001), quanto ao conteúdo do documento produzido, “o Programa de Ação do Cairo conseguiu algo extraordinariamente positivo. Além de evitar uma perigosa estratificação entre a fé e a ação social, fez prevalecer o enfoque humanista no

tratamento de uma questão até então eminentemente econômica”. Dessa forma, a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento representou um progresso histórico, impulsionando os direitos humanos como “fundamento, condição e meio para a consecução do desenvolvimento da humanidade”.

e) Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, Copenhague, 1995

O encontro de Copenhague ocorreu nos dias 6 à 12 de março de 1995, sem precedentes históricos, foi o primeiro grande encontro internacional sobre o tema de desenvolvimento social. Ao todos, a Cúpula reuniu 14200 pessoas, das quais 5000 delegados oficiais, 2800 jornalistas e funcionários das agências de comunicação, 2300 representantes de ONGs, 2700 funcionários e agentes de segurança e 400 membros do secretariado das Nações Unidas e suas agencias. Em paralelo aos eventos oficiais, um Fórum de ONGs, reunido de 3 a 12 de março em outra ilha da capital dinamarquesa, congregou 4500 participantes vindos do exterior, realizou cerca de 1500 encontros, mais de 100 atividades culturais e 400 exposições.

Alves (2001) considera uma das frustrações de Copenhague a falta de iniciativas capazes de promover a superação dos desequilíbrios internos e internacionais na distribuição de riqueza ou para apontar os meios de alcançá-la. Essa reivindicação foi amplamente abordada pelas ONGs presentes na conferência, que argumentavam ausência de vontade política dos governos para fazer algo a respeito, essas usaram a expressão “promessas elevadas e bolsos vazios” para referir-se aos discursos dos representantes Estatais na conferência. O objetivo principal da Cúpula, que congregava chefes de Estado e de Governo, era discutir soluções para a pobreza, o desemprego e a desintegração social; assim, a falha na discussão de ações claras para propiciar mínimas condições econômicas e igualdade social representa um fracasso na “crença racional para o progresso”.

f) IV Conferência Mundial sobre a Mulher, Beijing, 1995

Conferência considerada o quinto conclave da agenda social das Nações Unidas da década em 1990, com mais de 16000 participantes, sendo 4000 representantes de ONGs,

aconteceu entre os dias 4 e 15 de setembro de 1995. A agenda sobre os direitos das mulheres já era bastante regular, tendo início em 1975 por iniciativa e impulso do próprio movimento de mulheres. Aos poucos, o escopo destes encontros foi sendo expandido, definindo claramente o direito das mulheres como direitos humanos, segundo Alves (2001), “fundamentais em seus aspectos genéricos e em sua especificidade, para cuja observância não somente os Estados, mas as sociedades em geral, assim como os indivíduos que as compõem, têm obrigações e responsabilidades”.

No cenário internacional, as manifestações de fundamentalismo religioso começaram a aumentar, principalmente no que diz respeito ao ataque dos direitos das mulheres. Assim, as ONGs de mulheres lançaram, ainda durante a Conferência de Copenhague, uma campanha de mobilização permanente para a IV Conferência Mundial, com o título de “180 dias para Beijing”. Em “resposta” à campanha das ONGs, os integrantes do braço armado da FIS (*Front Islamique du Salut*) na Argélia, assassinaram 12 mulheres argelinas, uma representando cada dia da conferência, não-portadoras de véu. Foi também nessa época que os talibans consolidaram sua posição dominante no Afeganistão, proibindo o estudo feminino, impondo as *burkhas* e a circulação de mulheres desacompanhadas.

Segundo Viotti (1999), a Conferência foi “sem dúvida a maior e a mais importante delas: pelo número de participantes que reuniu, pelos avanços conceituais e programáticos que propiciou, e pela influência que continua a ter na promoção da situação da mulher”. Mais uma vez, as ONGs e a sociedade civil são citadas como atores importantes para a execução do Programa de Ação, como diz no artigo 20 do mesmo:

É de grande importância, para implementação e seguimento eficazes da Plataforma de Ação, a participação e contribuição de todos os membros da sociedade civil, em especial de grupos e redes de mulheres, e outras organizações não-governamentais e organizações comunitárias de base, dentro do maior respeito à sua autonomia e em cooperação com os governos. (PROGRAMA DE AÇÃO DA IV CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE A MULHER, 1995, artigo 20°).

ONGs e Assistência Humanitária

As atividades das Nações Unidas na área de assistência humanitária vinham sendo coordenadas, desde 1991, pelo Departamento de Assuntos Humanitários, sob direção do

Subsecretário Geral Yasushi Akashi – também responsável, a partir de 1992, pelo *Inter-Agency Standing Committee* (IASC). O Departamento buscou associar as ONGs em seu trabalho de avaliação de emergências e no lançamento dos chamados “Apelos Consolidados de Doadores”, voltados para necessidades específicas de países ou regiões. Por outro lado, o IASC, foi formado por ONGs européias e norte-americanas, além de representantes de diversos organismos multilaterais. Suas atividades, porém, limitaram-se a aumentar o fluxo de informações nessa área, visto que coube ao ECOSOC, a partir de 1993, a capacidade de supervisionar a administração e orçamento dos órgãos e programas das Nações Unidas que atuam no campo da assistência humanitária (TAVARES, 1999).

Por volta de 1997, o Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi-Annan, propôs, e obteve o endosso da Assembleia Geral, a 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. Com isso, Kofi-Annan objetivava fortalecer a coordenação de esforços nessa área.

Adicionado a isso, ainda segundo Tavares (1999), quatro grandes órgãos e programas concentram as atividades de assistência humanitária nas Nações Unidas. São eles: O Escritório da Alta Comissária das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR); o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); o Programa Mundial de Alimentos (PMA); e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). 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.

Dentre os órgãos citados, o ACNUR, cuja criação se deveu em parte ao grande interesse e à pressão das ONGs, é o que tem maior tradição de trabalho com atividades em parceria com essas entidades. Vale destacar, mais uma vez, que o ACNUR mantém relacionamento especial com a Cruz Vermelha, por ser a única ONG à qual os Estados decidiram confiar, pelas quatro convenções de Genebra de 1949, uma missão de “serviço público internacional”. Tal organização é também a única, reconhecida como organização não-governamental pelos critérios do ECOSOC, que mantém a condição de observador junto à Assembleia Geral. Além da Cruz Vermelha, o ACNUR coopera com outras 400 ONGs, as quais participam dos trabalhos do Comitê Executivo e dos subcomitês do ACNUR. Muitas delas, de fato, conseguem abranger a atuação do ACNUR, colocando à disposição mais de 200 voluntários capazes de ser imediatamente utilizados em situações

de emergência. Para se ter uma ideia, no ano de 1995, em torno de 190 milhões de dólares foram destinados às ONGs, quase 20% do orçamento do ACNUR para àquele ano.

Como campanhas de destaque em matéria assistência humanitária dos anos 1990, com alto envolvimento das ONGs, pode-se falar das Operações de Paz da ONU na Somália e em Ruanda. Na Somália, as ONGs já estavam presentes desde antes do estabelecimento da Operação das Nações Unidas no país (UNISOM), trabalhando com recursos próprios. Tais organizações, parte devido à inexperiência com este tipo de ação, parte devido a falhas administrativas, sofreram várias dificuldades na realização de seus objetivos no local. Segundo Tavares, a atuação das ONGs na Somália contribuiu para o envio da Força Tarefa Unificada (UNITAF), não somente pelo seu desempenho, mas também pelo discurso em favor do “direito de ingerência”. Ao contrário das agências da ONU, as ONGs não costumam demonstrar grande preocupação com o respeito à soberania dos Estados em situações de emergência humanitária. Em Ruanda, a situação observada foi bem similar com a somali, muitas ONGs não conseguiram desempenhar o papel que se propunham e apresentaram dificuldade em respeitar a soberania local e, muitas vezes, em organizar suas ações de acordo com as da ONU. O ex-Secretário Geral Boutros-Boutros Gali resumiu alguns dos problemas associados à presença das ONGs no difícil contexto das Operações de Paz:

“Perhaps in their desire to solve problems urgently, they do not appreciate how much time is needed to settle any conflict. Perhaps their involvement in 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”.

De qualquer forma, a visibilidade que as ONGs alcançaram nos anos 1990 fez com que emergisse a ideia de profissionalização dessas entidades. Desperdícios de recursos e falhas graves de administração passam a não ser mais aceitos e, pelo menos boa parte das ONGs, começaram a abrir os olhos para garantir uma maior eficiência, aumento de especialização e capacidade de coordenação. Contudo, apesar dos problemas enfrentados em tais operações, a UNAMIR (Operação de Paz de Ruanda), por exemplo, reconhece que o contato com as ONGs foi válido no sentido de abrir canais de comunicação com grupos

locais, auxiliar a compreender os deslocamentos populacionais e a conhecer as áreas de conflitos, e para fornecer informações sobre problemas de violações de direitos humanos.

ONGs e Desenvolvimento Econômico e Social

Durante os anos 1990, muitas ONGs, tradicionalmente voltadas para a assistência humanitária, decidiram incluir em seus programas, aspectos do desenvolvimento, principalmente nas áreas de agricultura, micro-empresa, economia solidária, capacitação. Tais iniciativas foram ao encontro da nova agenda das agências bilaterais e multilaterais da ONU, que, de acordo com Tavares (1999), por um lado, ressaltava a importância do setor privado como elemento mais eficiente para a promoção do desenvolvimento econômico e social e, por outro, visava reforçar o sistema democrático, por intermédio do conceito de *good governance* e pelo fortalecimento da sociedade civil. Assim, ambos elementos explicam uma melhora no relacionamento entre tais agências e as ONGs. Os principais órgãos na ONU envolvidos com a temática do desenvolvimento econômico e social, principalmente em parceria com ONGs, são o PNUD, a UNICEF e o Banco Mundial.

Quanto ao PNUD, a oficialização da cooperação com as ONGs ocorreu em 1984, dois anos mais tarde, foi aprovado o envolvimento de tais organizações em seus programas; o que as levou a participar de negociações com Governos e na implementação de projetos específicos (erradicação da pobreza, manejo ambiental, desenvolvimento comunitário). Uma vez selecionadas, as ONGs eram subcontratadas em atividades executadas pelo Escritório das Nações Unidas para Serviços de Projetos (UNOPS) ou recebiam doações diretas do PNUD. Aos poucos, a relação PNUD-ONGs foi se estreitando, e essas passaram a ser incluídas na implementação de Projetos de Ação Direta, no entendimento de que as ONGs representariam “agentes reais de desenvolvimento”, nas palavras de Tavares (1999). Dessa forma, foram criados projetos como os Fundos de Assistência às Iniciativas de Base (financiamentos de micro projetos no nível de organizações comunitárias) e o “Parceiros do Desenvolvimento” (apoio direto voltado ao fortalecimento de ONGs em 60 países).

Já o UNICEF, concede automaticamente status consultivo às ONGs que estejam na mesma situação de acordo com o ECOSOC e demonstrem interesse em cooperar com o fundo. Tais organizações podem participar das reuniões do Conselho Executivo e das sessões do Comitê de Programas. O UNICEF vê as ONGs como um importante canal de

influência da opinião pública e as utiliza para a implementação de seus projetos e solicitação de informações e recursos.

O Banco Mundial iniciou seus trabalhos com ONGs ao longo dos anos 1980, porém a partir de 1992 ocorre uma relevante expansão da cooperação entre tais entidades. Segundo Batliwala (1992) isso ocorreu devido ao fato de que as ONGs seriam capazes de “preencher as lacunas deixadas pelos Estados e as falhas de mercado”. Assim como outras agências da ONU, o Banco Mundial somente realiza empréstimos com garantia governamental, ou seja, o acesso das ONGs a estes fundos depende principalmente de seu relacionamento com o Governo nacional. No entanto, o Banco Mundial pode ter o papel de pressionar ou influenciar Governos a incluir certas ONGs no desenvolvimento ou pelo menos monitoramento dos projetos que este financia. Historicamente, cerca de metade dos projetos financiados pelo Banco Mundial são executados na África, contando com a participação tanto de ONGs internacionais como locais também. Em 1982 foi criado o Comitê de Contato com as ONGs (TAVARES, 1999).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao optar por um tema pouco retratado na academia, principalmente no Brasil, o presente trabalho foi inovador na tentativa de mostrar a relevância do tópico para as relações internacionais, juntando teoria com fatos e dados. As ONGs como atores também formadores da política internacional, principalmente no tocante dos direitos humanos, não devem ser negligenciadas. Como foi apontado ao longo da pesquisa, esses atores alcançaram fatos inéditos para uma entidade não Estatal.

Através deste trabalho, foi possível analisar os diferentes aspectos das ONGs transnacionais, principalmente as que defenderam os direitos humanos, no cenário dos anos 1990. Dentre as principais características dessas organizações, ressalta-se como comum a praticamente todas o caráter transfronteiriço, a habilidade em realizar campanhas globais de pressão a governos ou outras entidades, o caráter voluntário de grande parte de seus membros, a proposta visionária de busca por justiça e mudança social.

Ainda vale lembrar que, não foi afirmado, ao longo dessa pesquisa, que não existiam entidades similares antes ou durante a guerra fria. Pelo contrário, algumas ONGs, como a Cruz Vermelha, começaram seus trabalhos antes mesmo da primeira guerra mundial. Porém, o que é importante destacar é o fato da grande proliferação das ONGs transnacionais nos anos 1990, proliferação não só em número mais também em quantidade de ações executadas nesse período. O contexto internacional foi extremamente propício para proporcionar a ascensão das ONGs internacionais, visto que antes da guerra fria as preocupações mundiais eram outras e o espaço dado para participação civil, na maioria dos países era muito reduzido. As ONGs também fizeram proveito das melhores condições tecnológicas e dos transportes, que facilitam grandemente seu trabalho através das fronteiras.

Voltando à pergunta-chave deste trabalho - qual é o papel das organizações não governamentais de direitos humanos para a formação da política internacional no pós-guerra fria? – essa pode ser respondida através das perspectivas teórica e prática, que foram trabalhadas no decorrer da pesquisa. Do ponto de vista teórico pode-se concluir que tais entidades são um fenômeno único nas relações internacionais e que possuem os papéis de contestar, colaborar e monitorar os Estados. A forma pela qual as ONGs desempenham esses três papéis depende do contexto em que estão inseridas e/ou de sua natureza.

Algumas ONGs optam por exercer somente um papel, o de contestadoras, por exemplo, enquanto outras são mais flexíveis e podem exercer os três papéis em momentos ou situações diferentes e, até mesmo, mesclá-los. Do ponto de vista mais prático, foi visto que as ONGs protetoras dos direitos humanos, agiram, no pós-guerra fria, através das conferências sociais internacionais da ONU, da promoção de ações humanitárias em áreas necessitadas e começaram programas focados no desenvolvimento econômico e social.

Ainda pode-se dizer que existem certas funções, no cenário internacional, que são específicas às ONGs de direitos humanos e outras que são gerais a todas as ONGs transnacionais, por exemplo, organizações ambientalistas também podem colaborar para a criação de normas jurídicas internacionais. Quanto às especificidades das ONGs de direitos humanos, é relevante dizer que essas são pioneiras na atuação através das fronteiras, e que, muitas vezes, atuam de fato nos problemas e não ficam só no discurso; através de ajuda humanitária em países em conflito, ou criando condições para melhora da pobreza, através de parcerias locais, nacionais e internacionais.

Por outro lado, as ONGs também possuem limites em suas atuações e, nem sempre, conseguem cumprir com o que se propõem. Tal fato pôde ser observado no pós-guerra fria, principalmente nas ações humanitárias desempenhadas por algumas ONGs, que, em casos extremos, acabaram por piorar a situação local conflituosa. Certamente os anos 1990 foram de grande aprendizado para muitas dessas organizações, que iniciavam suas atividades ou eram inexperientes em situações de emergência humanitária. Contudo, a grande proliferação dessas organizações é muito boa do ponto de vista da concorrência, visto que somente as que realmente estiverem alcançando seus objetivos e se relacionado bem na comunidade internacional receberão financiamentos para realizar seus projetos. Isso impulsionou um movimento de profissionalização das ONGs, observado principalmente nos anos mais recentes. Porém, ao mesmo tempo em que essas organizações passam a ter destaque na arena internacional, abre-se espaço para o surgimento de organizações não tão honestas, que buscam uma maneira fácil de conseguir fundos sem realmente os utilizarem para a proteção dos direitos humanos. Dessa forma, as ONGs iniciam o século XXI com problemas de imagem e credibilidade internacional que devem ser vencidos para continuar sua luta pela justiça.

No domínio dos direitos humanos, os anos 1990 foram decisivos para sua evolução, e as ONGs foram atores importantes nesse processo, apesar de não terem sido as entidades

que tomam as decisões mas possuem poder de influenciá-las. A participação e conquistas que as ONGs alcançaram nas Conferências da ONU dos anos 1990 foram inéditas e fundamentais para o estopim desse movimento global de participação da sociedade civil.

Hoje, tanto as ONGs transnacionais quanto a discussão dos direitos humanos, já está em outro patamar de atuação, no geral, com muito mais facilidade para defender suas crenças e de fato alcançar seus objetivos. Contudo, é importante ressaltar que o mundo ainda apresenta vários desafios para uma melhora na condição humana, como a desigualdade social, pobreza, fome, terrorismo, discriminação racial, sexual. Então, ainda hoje, mais do que nunca, as ONGs devem continuar reivindicando, buscando atenção da mídia, e até mesmo, atuando onde o Estado deixa a desejar, pois dessa forma, apesar de muitas vezes na base do acerto e erro, é que algumas melhoras na proteção dos direitos humanos foram e serão alcançadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, J. **Relações Internacionais e Temas Sociais**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais- Fundação Alexandre Gusmão, 2001.

ASTON, T. The United Nations Committee on Non-Governmental Organizations: Guarding the Entrance to a Politically Divided House. **European Journal of International Law**, volume 12, número 5, p. 943, 2001.

BALDWIN, M. **Amnesty International Human Rights and US Policy**. Ohio: College of Bowling Green State University, 2006.

BALLESTRIN, L. **Estado e ONG's no Brasil : acordos e controvérsias a propósito de Direitos Humanos (1994-2002)**. Porto Alegre: 2006. Dissertação para o Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

BALLESTEROS, A.; e RESTREPO, J. **The Work of Amnesty International and Human Rights Watch: Evidence from Colombia**. Bogotá: CERAC - Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos, 2007.

BATLIWALA, S. Grassroots Movements as Transnational Actors: Implications for Global Civil Society. **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**. Nova York, volume 13, número 4, p. 393, 2002.

BERRY, N. **War and the Red Cross: The Unspoken Mission**. Basingstoke: Macmillan, 1997.

BRETT, R. The Role and Limits of Human Rights NGOs at the United Nations. **Political Studies**. Volume 43, número 1, p. 96, 1995.

BURGERMAN, S. Mobilizing Principles: The Role of Transnational Activists in Promoting Human Rights Principles. **Human Rights Quarterly**. Nova York, volume 20, número 4, p. 923, 1998.

CAROTHERS, T. Think Again: Civil Society. **Foreign Policy**. Winter, p. 19, 1999.

CASSESE, A. **Human Rights in a Changing World**. Philadelphia: Temple University Press, 1990.

CHANDLER, D. The Road to Military Humanitarianism: How the Human Rights NGOs Shaped a New Humanitarian Agenda. **Human Rights Quarterly**. Nova York, volume 23, número 3, p. 678, 2001.

CHARNOVITZ, S. Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance. **Michigan Journal of International Law**. Michigan, volume 18, número 1, p. 186, 1997.

CHRISTENSON, G. World Civil Society and the International Rule of Law. **Human Rights Quarterly**. Nova York, volume 19, número 4, p. 731, 1997.

CLARK, A. Non-Governmental Organizations and Their Influence on International Society. **Journal of International Affairs**. Nova York, volume 48, número 2, p. 523, 1998.

_____. **Diplomacy of Conscience: Amnesty International and Changing Human Rights Norms**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

COHEN, C. The Role of Nongovernmental Organizations in the Drafting of the Convention on the Rights of the Child. **Human Rights Quarterly**. Nova York, volume 12, número 1, p. 145, 1990.

COLARD, D. **Les relations internationales de 1945 à nos jours**. Paris: Armand Colin, 1999.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **EU Third Annual Report on Human Rights**, 2001. Disponível em:
http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/doc/report01.htm acesso em 15/09/09.

CRUZ, S. **Globalização, democracia e ordem internacional : ensaios de teoria e história**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2004.

ÇAKMAK, C. Civil Society Actors in International Law and World Politics: Definition, Conceptual Framework, Problems. **International Journal of Civil Society Law**. Washington, volume 6, número 1, Janeiro, 2008.

DEZALAY, Y; e GARTH, B. From the cold war to kosovo the rise and renewal of the field of international human rights. **Annual Review of Law & Social Science**. Nova York, volume 2, December 2006.

_____. **The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States**. Chicago: University Chicago Press, 2002.

DONAHUE, J.; NYE, J. **Governance in a Globalizing World**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000.

ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, **Resolution 1296(XLIV)**. Nova York: Department of Public Information, 1968.

EIZENSTAT, S. Nongovernmental Organizations as the Fifth Estate. **Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations**. Nova York, volume 5, número 2, p. 25, 2004.

FLORINI, A, e SIMPSONS, P. What the World Needs Now? in Ann Florini (ed.), **The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society**. Tokyo e Washington: Japan Center for International Change and Carnegie Endowment for International Peace, 1999

FORSYTHE, D. The Red Cross as Transnational Movement: Conserving and Changing the Nation-State System. **International Organization**. Nova York, volume 30, número 4, p. 607, 1976.

GORDENKER, L; WEISS, T. NGO Participation in the International Policy Process. **Third World Quarterly**. Nova York, volume 16, número 3, setembro, 1995.

_____. Pluralising Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions. **Third World Quarterly**. Nova York, volume 16, número 3, p. 365, 1995.

GROSSI, F. **Primero la gente: ONG, estado y cooperacion internacional en el tercer mundo**. Santiago: Ceaal, 1989.

HALL, J; e TRENTMANN, F. Contests over Civil Society: Introductory Perspectives in John A. Hall e Frank Trentmann (eds.), **Civil Society: A Reader in History, Theory and Global Politics**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2005.

HERITAGE FOUNDATION. **Annual Report**. Washington, DC: Heritage Found, 1996.

JOCHNICK, C. Confronting the Impunity on Non-State Actors: New Fields for the Promotion of Human Rights. **Human Rights Quarterly**. Nova York, volume 21, número 1, p. 56, 1999.

KHAGRAM, S; RIKER, J; e SIKKINK, K. (org.). **Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.

KECK, M; e SIKKINK, K. **Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics**. Nova York: Cornell University Press, 1998.

KOREY, W. **NGOs and the Universal Declaration of Human Rights**. Nova York: Palgrave, 1998.

LABER, J. **The Courage of Strangers: Coming of Age with the Human Rights Movement**. Nova York: Public Affairs, 2002.

MARTINS, L. “Ordem Internacional, interdependência assimétrica e recursos de poder”. **Política Externa**. Volume. I, número 3, página 79, dezembro 1992-fevereiro 1993.

MARTENS, K. Examining the (Non-)Status of NGOs in International Law. **Indiana Journal of Global Studies**, Volume. 10, número 2, Summer, p. 1, 2003.

MERTUS, J. **From Legal Transplants to Transformative Justice: Human Rights and the Promise of Transnational Civil Society**. Occasional Paper, Halle Institute: Emory University, 2002.

NEIER A. **Taking Liberties: Four Decades in the Struggle for Rights**. Nova York: Public Affairs, 2003.

NELSON, P. At the Nexus of Human Rights and Development: New Methods and Strategies of Global NGOs. **World Development**. Volume 31, número. 12, 2003.

NYE, J.; e KEOHANE, R. **Transnational Relations and World Politics: An Introduction**. **International Organization**. Nova York, volume 25, número 3, 1971.

OLIVEIRA, H; LESSA, A (Org.). **Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas**. Brasília: Editora Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, M. **Cidadania e Globalização: A Política Externa Brasileira e as ONGs**. Brasília: Instituto Rio Branco - Fundação Alexandre Gusmão - Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

OTTO, D. Nongovernmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of International Civil Society. **Human Rights Quarterly**. Nova York, volume 18, número 1, p. 112, 1996.

PINTO, C. As ONGs e a política no Brasil : presença de novos atores. **Dados : revista de ciências sociais**. Rio de Janeiro Vol. 49, n. 3 (2006), p. 651-670

POWER, J. **Like Water on Stone: The Story of Amnesty International**. Boston: Northeast University Press, 2001.

ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E.(organizadores); **Governança sem Governo. Ordem e Transformação na Política Mundial**. Brasília: Editora UNB, 2000.

RUTHERFORD, K. Nongovernmental Organizations (NGOs) and International Politics in the Twenty-First Century. **American Foreign Policy Interests**. Nova York, volume 23, número 1, p. 27, 2001.

SACHS, I. **Desenvolvimento, Direitos Humanos e Cidadania**. In: GUIMARÃES, S; PINHEIRO, P (Org). **Direitos Humanos no Século XXI**. Brasília: Instituto Rio Branco - Fundação Alexandre Gusmão - Centro de Estudos Estratégicos, 2005.

SHELTON, D. The Participation of Nongovernmental Organizations in International Judicial Proceedings **American Journal of International Law**. Nova York, volume 88, número 3, p. 611, 1994.

SKOGLY, S.; e GIBNEY, M. Transnational Human Rights Obligations. **Human Rights Quarterly**. Nova York, volume 24, número 3, p. 781, 2002.

SLAUGHTER, A. The Real New World Order. **Foreign Affairs**. Nova York, volume 76, número 5, p. 183, 1997.

SMITH, J, PAGNUCCO, R, LOPEZ, J. Globalizing Human Rights: The Work of Transnational Human Rights NGOs in the 1990s. **Human Rights Quarterly**. Nova York: Volume 20, número 2, p. 379, 1998.

STEINER, J, e ALSTON, P. **International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals**. Oxford: Clarendon Press, 1996.

TAYLOR, R. Interpreting Global Civil Society. **Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**. Nova York, volume 13, número 4, p. 344, 2002.

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

THAKUR, R. Amnesty International and the United Nations. **Journal of Peace Research**. Nova York, volume 31, número 2, p. 143, maio, 1994.

TOLLEY J. **The International Commission of Jurists: Global Advocates for Human Rights**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1994.

TUIJL, P. NGOs and Human Rights: Sources of Justice and Democracy. **Journal of International Affairs**. Nova York: Columbia University School of International and Public Affairs, Volume 52, número 2, p. 494, 1999.

TURNER, S. Global Civil Society, Anarchy and Governance: Assessing an Emerging Paradigm. **Journal of Peace Research**. Nova York, volume 35, número 1, p. 25, 1998.

UNICEF. **Convention on the Rights of the Child**. Nova York: Department of Public Information, 1989.

UNITED NATIONS. **Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice**. Nova York: Department of Public Information, 1945.

_____. **World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children and Plan of Action for Implementing the World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children in the 1990s.** Nova York: Department of Public Information, 1990.

_____. **Vienna Declaration and Programme of Action on Human Rights.** Nova York: Department of Public Information, 1993.

_____. **The Universal Declaration on Human Rights.** Nova York: Department of Public Information, 1948.

VILA, R. Formas de Influência das ONGs na Política Internacional Contemporânea. **Revista de Sociologia e Política.** Universidade Federal do Paraná, número 012, p. 21, junho/1999.

VIOTTI, P. **International relations theory realism, pluralism, globalism, and beyond.** Boston: Allyn and Bacon, 1999.

WELCH, C. **Protecting Human Rights in Africa: Roles and Strategies of Non-governmental Organizations.** Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1995.

WILLETTS, P. **Consultative Status for NGOs at the UN.** The Conscience of the World. The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1996.

WONG, W. **Centralizing Principles: How Amnesty International Shaped Human Rights Politics through its Transnational Network.** São Diego: Universidade da Califórnia, 2008.

WOUTERS, J, e ROSSI, I. **Human Rights NGOs: Role, Structure and Legal Studies.** Working Paper No. 14, Institute for International Law, K. U. Louven, 2001.

ZACARIA, F. After the Storm passes. **Newsweek**. Número 13, p.40, dezembro 1999.