

AS ONGS E O SISTEMA MUNDIAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS*

Cleide de Oliveira Lemos

Especialista em Direitos Humanos pela ESMPDFT e Consultora Legislativa do Senado Federal

“The history of human rights is the history of the United Nations. The principles and precepts of the Universal Declaration of Human Rights guide and inform every act of the United Nations”. (*Kofi Annan*)

Inscrita entre os objetivos básicos da Organização das Nações Unidas (ONU), a defesa dos direitos humanos em âmbito global aparece desde sempre vinculada à existência das chamadas organizações não governamentais (ONGs), a começar pela adoção do próprio nome. De fato, o termo surgiu no plano mundial da Carta das Nações Unidas, em 1945, para designar o tipo de organização que atuava em nível supra e internacional sem ter sido estabelecida por acordos governamentais, inspirando-se certamente no trabalho das ONGs de direitos humanos junto às delegações dos países fundadores da ONU¹.

A história dessas organizações, entretanto, começara quase um século antes da referida Carta, com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, criado em 1859 para socorrer os feridos de guerra². Apesar do nome pom-

* O presente trabalho é parte da monografia final do I Curso de Especialização em Direitos Humanos, promovido pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Universidade de Brasília e University of Essex, intitulada *Educar para os direitos humanos*.

1 Há quem defenda que a identidade das ONGs de direitos humanos está de tal forma vinculada à sua atuação no plano supranacional que ela quase se perde quando o termo passa a ser utilizado para designar as organizações que só atuam no âmbito doméstico. Cf. MENESCAL, Andréa Koury. História e gênese das organizações não governamentais. In: GONÇALVES, Hebe Signorine (Org.). *Organizações não-governamentais: solução ou problema*. São Paulo : Estação Liberdade, 1996, p. 25.

2 Fundado por Henri Dunant na cidade de Genebra, esse comitê serviu de modelo à formação de entidades semelhantes em outros países europeus, tornando-se a semente da Cruz Vermelha Internacional.

poso, a organização que inaugurou a tradição de agrupamento da sociedade civil em defesa dos direitos humanos atuava exclusivamente na esfera doméstica da Suíça.

Essa delimitação geográfica, contudo, não impediu que seu trabalho tivesse repercussões externas, dando início ao sistema de elaboração de normas internacionais de direitos humanos. As pressões do Comitê convenceram o governo suíço a convocar uma conferência diplomática para que as nações discutissem o assunto, nascendo daí a minuta da primeira Convenção de Genebra, na qual se tratou da proteção aos feridos de guerra.

Mais de cinquenta ONGs surgiram dessa época até o fim da primeira guerra mundial, mas nem todas elas se dedicavam à defesa dos direitos humanos. Todavia, a partir de 1920, a preocupação das pessoas com a paz e com a reconciliação dos Estados e o delicado quadro diplomático vigente deram impulso inédito à formação das ONGs de direitos humanos, desde então agrupadas em associações para evitar a sobreposição de esforços. Em 1939, já funcionavam mais de setecentas dessas organizações.

Apesar disso, a existência delas foi ostensivamente desprezada pelas Conferências de Haia de 1899 e 1907 e apenas informalmente considerada pela Liga das Nações. O reconhecimento internacional veio, de forma indireta, com a Carta das Nações Unidas, que conferiu ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC), no art. 71, a faculdade de consultar as ONGs nos assuntos de sua competência.

Nessa mesma Carta, aliás, figura uma contribuição imensa das ONGs para a causa dos direitos humanos no mundo, qual seja fazer incluir a defesa desses direitos entre os objetivos básicos da ONU, ao lado da promoção do desenvolvimento econômico e social e da manutenção da paz e segurança internacionais.

Credita-se tal conquista à pressão sistemática de um grupo de 42 organizações que assessoraram a delegação norte-americana na Conferência Internacional de São Francisco, de que resultou a criação da ONU. Com o alegado apoio da opinião pública, a liderança de representantes de minorias

e a crença de que somente a proteção ao direito de todos poderia assegurar os direitos dos grupos étnicos, religiosos e minoritários e evitar conflitos futuros, essas ONGs conseguiram persuadir o governo dos Estados Unidos a defender a causa e para ela atrair a simpatia das demais grandes potências da época (União Soviética, Inglaterra, França e China)³.

O estabelecimento da Comissão de Direitos Humanos (CDH), em 1946, foi o corolário institucional dessa conquista. Na condição de órgão vinculado ao Ecosoc, a Comissão – composta por 53 Estados-membros – parecia ter um futuro promissor, pois seria o foro de pronúncia dos membros da ONU, dos organismos intergovernamentais e das ONGs sobre direitos humanos. A realidade, entretanto, mostrava-se bem menos alentadora, vez que a participação oficial das ONGs restringia-se ao plano do discurso e estava condicionada à existência de prévio requerimento do Ecosoc. Ademais, uma resolução de 1947 deixava claro que a ONU não tinha poderes para agir relativamente às reclamações que envolvessem os direitos humanos, o que parecia subtrair o sentido da participação das ONGs no organismo internacional.

Não se deixando abater pelo quadro adverso, as ONGs intensificaram a oferta oficiosa de assessoria especializada à Comissão, que se dedicava, naquele momento, a elaborar a minuta da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), instrumento adotado em 1948. Concebida como a primeira parte da trilogia necessária à proteção internacional dos direitos humanos, essa declaração – ainda que sem força legal – configura um marco decisivo na história da humanidade, porque proclama o direito de todos ao gozo de garantias civis, políticas, sociais, econômicas e culturais.

A trilogia básica de proteção ficou completa com a elaboração, em 1966, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que entraram em vigor, respectivamente, em 1976 e 1985.

3 GORDENKER, Leon & WEISS, Thomas G. *Pluralizing global governance : analytical approaches and dimensions*. In: *NGOs, the UN & global governance*. London : Lynne Rienner, 1996, p. 52.

Dignos de nota foram os esforços da ONU para discutir e aprovar o teor desses instrumentos de proteção, ambos com força legal, em pleno período de guerra fria e diante da queda-de-braço travada entre dois de seus membros fundadores (Estados Unidos e União Soviética), o que inviabilizava o fluxo regular das negociações. Essa façanha não teria sido possível sem a concorrência dos trabalhos de bastidores das ONGs, que subsidiavam a Organização com pesquisas, levantamentos de casos e minutas dos pactos e pressionavam as delegações diplomáticas dos diversos Estados envolvidos com a redação dos documentos no sentido de acelerar o acordo necessário.

Por mais paradoxal que pareça, o trabalho das ONGs tornou-se ainda mais árduo depois do estabelecimento dos referidos diplomas, pois o bloco dos países capitalistas advogava a imediata aplicação do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e a progressiva implementação do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ao passo que o bloco dos Estados socialistas defendia justamente o contrário. Embora coubesse à ONU orquestrar um acordo para garantir a efetiva implementação de ambos os Pactos, ela se mantinha alheia à disputa. Restringia-se a investigar as denúncias de *apartheid* na África do Sul, enquanto se perpetravam violações dos direitos humanos por todos os cantos do planeta. Algumas ONGs buscaram, então, angariar o apoio dos Estados-membros no sentido de fazer com que a ONU estabelecesse um foro de debates especificamente sobre o tema. A pressão teve sucesso, resultando na convocação da I Conferência Mundial de Direitos Humanos das Nações Unidas, realizada na cidade de Teerã em 1968.

Nessa conferência, reavaliaram-se os avanços já alcançados e reforçou-se a tese da universalidade dos direitos humanos, mediante a afirmação enfática de sua indivisibilidade. Para a vitória dessa perspectiva, teve grande importância a presença significativa das ONGs, em número muito superior ao das organizações com *status* consultivo devidamente acreditadas para participar dos debates. Elas não conseguiram, contudo, vencer a resistência dos Estados quanto à força legal a ser emprestada aos pactos citados, resistência que não se intimidou com a vigência deles e persiste até os dias atuais.

Do encontro de Teerã à II Conferência Mundial de Direitos Huma-

nos, realizada na cidade de Viena em 1993, houve uma modificação sensível no cenário mundial, a começar pelo fim da guerra fria e pela adoção de mais quatro instrumentos de proteção dos direitos humanos: a Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (de 1969), a Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (de 1981), a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984) e a Convenção Sobre os Direitos das Crianças (de 1989). Um dos fatos mais importantes desse período foi o aumento significativo da participação da sociedade civil nas ONGs, o que acarretou profundos reflexos nas relações internacionais.

Com efeito, simultaneamente ao enfraquecimento dos Estados nacionais, nasceu uma espécie de cidadania planetária com o objetivo de fazer frente à necessidade de buscar soluções globais para problemas globais, resumidos no crescente desrespeito aos direitos humanos, no aumento do fosso entre ricos e pobres e no agravamento da deterioração ambiental⁴.

Vale lembrar que o modelo econômico de desenvolvimento nacional ditado pelas instituições de Bretton Woods – Banco Mundial (BID) e Fundo Monetário Internacional (FMI) – provocou, durante a guerra fria, uma profunda crise econômica, política e social nos Estados menos desenvolvidos, com a conseqüente fragilização extrema das relações Norte-Sul e o agravamento das violações de direitos humanos num contexto de vida muito mais miserável. Essas instituições tornaram-se ainda mais influentes com o advento da crise do petróleo no final dos anos 70, que solidificou o processo de *apartheid* social iniciado com políticas de desenvolvimento que ignoravam as necessidades efetivas das populações locais. O capital afirmou-se, então, como o fator diferencial decisivo nas relações internacionais, expondo publicamente a debilidade dos Estados para gerir seus problemas, não mais restritos à esfera nacional.

Assim, o contexto pós-guerra fria favoreceu a emergência de uma

4 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado de. A proteção internacional dos direitos humanos no limiar do novo século e as perspectivas brasileiras. In: FONSECA JÚNIOR, Gélson & CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (Orgs.). *Temas de política externa brasileira II*. São Paulo : Paz e Terra, [s.d.] p. 169.

pluralidade de questões, sobretudo aquelas ligadas aos problemas sociais, ambientais e desenvolvimentistas, cuja natureza universal estava a demandar um enfrentamento global para a preservação da própria ordem internacional. Marcado pelo relevo da noção de desenvolvimento sustentável e da proteção universal dos direitos humanos, o cenário daí emergente caracterizou-se pela presença de novos atores nas relações internacionais, mediante a participação cada vez maior e mais ativa da sociedade civil planetária.

Tratava-se, pois, de uma época especialmente promissora para as ONGs, que, ao contrário das agências financiadoras de Bretton Woods, tinham experiência com o trabalho junto a áreas de grande pobreza, mantinham estreito contato com as comunidades e já desenvolviam técnicas para lidar com os problemas ambientais⁵. Estavam muito mais aptas, portanto, para desencadear o processo de reformas estruturais consagradas da justiça social, da participação e da liberdade, sem exploração e marginalização.

Logo, embora os Estados nacionais continuassem a ser as unidades organizadoras dos acordos internacionais, as ONGs e os movimentos sociais passaram a intervir crescentemente na agenda das negociações, para o que se revelou imprescindível a consolidação das instituições democráticas nacionais, internacionais e transnacionais⁶.

Tal processo de construção de uma institucionalidade democrática universal demandava (e ainda demanda) o fortalecimento da representação dos países menos desenvolvidos nas organizações multilaterais e o estabelecimento de novas bases para o desenvolvimento. Demandava, também, a garantia da inclusão dos cidadãos no processo econômico e o reforço de sua participação nas políticas globais, muitas vezes exercida pela atuação das ONGs, cujo esteio ideológico parecia ser o de “preparar a cidadania para uma interlocução com o Estado”, além de “negar que os direitos sociais, políticos e civis sejam mediados e medidos pelo mercado”⁷.

5 CLARK, John. *Democratizing development : the role of voluntary organisations*. London : Earthscan, 1991, p. 52.

6 MELLO, Fátima Viana. *Conferências da ONU: novas formas de regulação das relações internacionais*. *Proposta*, v. 23, n. 64, mar. 1995, p. 35.

Essa forma de ação – política em sua essência – surge como uma alternativa ao desencanto individual dos eleitores com o sistema representativo democrático tradicional, que obriga a adoção de uma postura ativa permanente de defesa da cidadania em ações coletivas para neutralizar a força econômica de certos grupos de pressão⁸.

Sob tal ótica, a articulação transnacional da sociedade civil constitui uma das poucas formas de resistência aos desequilíbrios sociais, políticos e ambientais gerados por um processo de globalização movido, principalmente, pelos mecanismos de mercado. Ela indicia a invenção de uma cidadania planetária capaz de fundamentar a construção da democracia em escala mundial na medida em que afirma princípios éticos inscritos em direitos a serem universalmente reconhecidos⁹.

São notáveis as conquistas decorrentes do exercício dessa cidadania, a começar pelas reformas empreendidas no âmbito do Banco Mundial, a partir de 1987, graças à pressão de ONGs e de entidades da sociedade civil de várias partes do mundo. Essas reformas incluem a definição de novas políticas e procedimentos relativos ao meio ambiente, ao reassentamento de populações, ao acesso à informação e à participação das populações afetadas nos projetos bancados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)¹⁰.

Outra conquista de fôlego consiste no espaço cada vez maior que as ONGs ocupam no cenário da ONU e no papel cada vez mais ativo que ali desempenham. Isso é especialmente relevante quando se considera a afirmação crescente da legitimidade da ONU, enquanto organização regulado-

7 OLIVEIRA, Francisco de. *As ONGs e a reestruturação do Estado brasileiro : relatório do Seminário 'O poder do Estado, vulnerabilidade social e carência de direitos'*. DEMO, ago. 1995, p. 41.

8 Consultar as reflexões tecidas por ARAGÃO, Eugênio José Guilherme. *Considerações sobre o exercício da cidadania por meio de organizações não governamentais*. Brasília, Notícia do Direito Brasileiro, n. 3, jan./jun. 1997, p. 88.

9 MUÇOUÇA, Paulo Sérgio. *Globalização, regionalização e fragmentação*. Proposta, v. 23, n. 64, mar. 1995, p. 7.

10 SOARES, Maria Clara Couto. *O que mudar nas organizações de Bretton Woods*. Democracia, v. 10, n. 106, set./out. 1994, p. 23.

ra das questões de interesse global, mediada sobretudo pela esfera de debate público universal, criada com a realização de conferências mundiais sobre os temas que extrapolam a órbita de gerenciamento dos Estados nacionais.

Nesse sentido, ressalte-se a importância histórica da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, mais conhecida como Eco-92 ou Conferência da Terra, que teve lugar na cidade do Rio de Janeiro. Esse evento gerou um avanço extraordinário da consciência mundial e marcou a emergência e a legitimação do papel da sociedade civil planetária frente à crise socioambiental do planeta, ao viabilizar a participação ativa das ONGs e criar condições para o debate sobre o modelo de desenvolvimento econômico dos países do Terceiro Mundo. Dela participaram cerca de 150 Estados (no encontro oficial) e 2.500 representantes de ONGs (no Fórum Global).

Apesar da intensa participação de todos os presentes, bem distintos foram os resultados efetivamente alcançados por esses dois grupos ao final da conferência: enquanto a sociedade civil redigiu e firmou 36 compromissos de ação, os Estados elaboraram apenas um documento (a chamada Agenda 21) e, em sua maioria, não o ratificaram¹¹.

Vale dizer que, no seio desse documento oficial, inscreve-se o crescente reconhecimento do papel das ONGs no âmbito das Nações Unidas. De fato, a *Agenda 21* vincula a realização de seus propósitos à mais ampla participação popular e ao especial e ativo envolvimento das ONGs, que “desempenham um papel fundamental na modelagem e implementação da democracia participativa”. Segundo ela, as ONGs detêm experiência variada, conhecimento especializado e capacidade firmemente estabelecida nos campos de particular importância para a implementação e o exame de um desenvolvimento sustentável, ambientalmente saudável e socialmente responsável¹². Não surpreende, pois, que conclame Estados e organismos

11 Cf. LEIS, Héctor Ricardo. Ambientalismo : um projeto realista-utópico para a política mundial. In: VIO-
LA, Eduardo et al. *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania* : desafios para as ciências sociais. Santa
Catarina : Ed. da UFSC, 1996, p. 34.

internacionais a agir em simbiose com as ONGs mediante a franquia do apoio necessário para o desenvolvimento de suas atividades e a efetiva utilização das informações por elas levantadas.

Pode-se dizer, em suma, que as ONGs de direitos humanos saíram dos bastidores da Conferência de San Francisco (1945) para o palco das relações internacionais das reuniões da ONU, evoluindo do papel inicial de figurante até chegar ao de coadjuvante na ECO-92. Na Conferência de Viena (1993), elas conquistam, definitivamente, o reconhecimento de sua legitimidade para enfrentar questões globais.

Lembre-se, a propósito, que houve uma especial flexibilização das regras de acesso às reuniões a fim de permitir que mais de mil ONGs fossem convidadas para os procedimentos oficiais da Conferência de Viena, embora apenas 248 delas detivessem o respectivo *status* consultivo no Ecosoc. Ademais, centenas de outras organizações provenientes de todos os cantos do planeta integraram o Fórum Global de Direitos Humanos, que aconteceu paralelamente ao encontro oficial¹³.

A Conferência de Viena serviu para evidenciar, mais uma vez, o contraste entre a realidade crua e sangrenta trazida pelas ONGs e os fatos assépticos relatados pelas delegações governamentais, que negociavam a minuta do documento final. Nesse sentido, o encontro constituiu cenário de acirradas disputas entre os Estados que queriam reforçar as normas de direitos humanos da ONU e aqueles que desejavam acabar com as existentes¹⁴.

12 CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. 2. ed. Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1997. p. 467.

13 Os números dessa participação são bastante controversos. Segundo Felice GAER (*Reality check : human rights NGOs confront governments at the UN*. In: GORDENKER & WEISS, op. cit., p. 58), o maior encontro de direitos humanos de todos os tempos registrou a participação de 2.721 representantes de 1.529 ONGs, sendo 426 da Europa Ocidental, 270 da Ásia, 38 da Oceania, 236 da América Latina, 202 da África, 179 da Europa Central e do Leste e 178 da América do Norte. De acordo com a ONU, entretanto, foram 3.691 representantes de 841 organizações. Cançado Trindade (op. cit., p. 170), por seu turno, acusa a presença de 800 entidades no Fórum Global.

As ONGs, que tinham se preparado intensamente para a Conferência, compareceram em massa, traduzindo uma mensagem uníssona: desafiavam os governos a fazer mais do que discurso. Diante da necessidade de coordenar os múltiplos instrumentos de proteção e de encontrar meios para aprimorá-los, torná-los mais eficazes e fortalecê-los, elas exigiam ação efetiva, transmutada no reconhecimento da universalidade dos direitos humanos e no estabelecimento de um alto comissariado para tratar da matéria no âmbito da ONU¹⁵.

Sensível a essa mensagem, a Declaração de Viena consagrou a tese da universalidade dos direitos humanos – enfatizando a necessidade da ratificação universal dos tratados imediata e sem reserva, de modo a assegurar-lhes a devida e plena implementação – e recomendou à Assembléia Geral da ONU que considerasse ponto prioritário a criação do alto comissariado. Ademais, pediu prioridade para a eliminação da pobreza extrema e da exclusão social e para o fortalecimento da relação entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos, marcando o direito ao desenvolvimento com as características de universalidade e inalienabilidade. Acima de tudo, porém, ressaltou a importância do diálogo e da cooperação entre ONGs e governos. Com isso, reconheceu a legitimidade da preocupação de toda a comunidade internacional com a promoção e proteção dos direitos humanos.

Para Cançado Trindade, restou cabalmente demonstrada “a necessidade imprescindível da presença e contribuição das ONGs, como verdadeira seiva do movimento dos direitos humanos”. Segundo ele, a mobilização universal inédita que precedeu e acompanhou a Conferência de Viena trans-

14 A receptividade ou não às sugestões das ONGs é claro reflexo disso. Nesse ponto específico, merece registro o infeliz gesto do brasileiro que presidiu o Comitê de Redação do documento final de Viena: ele negou às ONGs o acesso às salas de discussão do texto final da Conferência. Cançado Trindade (op. cit., p. 178) assim comenta o episódio: “Os governos que, ao longo do processo preparatório [...], resistiram a outorgar às ONGs acesso à Conferência de Viena, têm hoje motivos para envergonhar-se”

15 A idéia da criação desse cargo, inicialmente concebida por Jacob Blaustein em 1963, entrou e saiu da pauta de discussão do influente governo norte-americano várias vezes, até ser abandonada por Reagan na década de 80 e posteriormente resgatada pelo intenso trabalho das ONGs quando da proximidade de mais uma conferência mundial sobre direitos humanos.

cendeu em muito o texto oficialmente adotado, no sentido em que gerou e consolidou o monitoramento contínuo da observância dos direitos humanos por todos e em toda parte¹⁶.

Vale mencionar que, mesmo depois da recomendação formal da Declaração de Viena à Assembléia Geral da ONU, as ONGs continuaram preocupadas com a idéia da criação de um alto comissariado de direitos humanos, defendida preliminarmente nas três reuniões paralelas que realizaram simultaneamente aos encontros regionais preparatórios para a Conferência. Cientes da distância entre o discurso e a realidade, elas formaram uma coalizão, liderada pela Anistia Internacional, que atuou incansavelmente até a efetiva criação do cargo em 1994, mediante a divulgação do tema na imprensa, a oferta tempestiva de idéias e propostas, a interação com os Estados e o incentivo para que outras organizações pressionassem domesticamente seus governos¹⁷.

Hoje, o Alto Comissariado de Direitos Humanos ocupa uma posição central no que se refere ao trato dos problemas de direitos humanos, especialmente quando se considera a estrutura tripartida montada pela ONU – estabelecimento de padrões internacionais, proteção dos direitos humanos e fornecimento de assistência técnica. Nessa estrutura, as organizações não-governamentais ganham mais espaço a cada nova conferência mundial. Assim, as ONGs de direitos humanos, longe de ficarem restritas à reunião específica de 1993, participaram ativamente do encontro mundial sobre meio ambiente (Rio, 1992), direitos humanos (Viena, 1993), população e desenvolvimento (Cairo, 1994), direitos da mulher (Pequim, 1995) e segurança alimentar (Roma, 1996).

Ressalte-se, porém, que apenas um número restrito de ONGs gozam de *status* consultivo, podendo participar de certos debates e até mesmo introduzir tópicos na ordem dos trabalhos do Ecosoc. Embora só elas possam participar diretamente das discussões das minutas dos tratados inter-

16 TRINDADE, op. cit., p. 178.

17 GAER (op. cit., p. 60) lembra que a Anistia Internacional só fez ressalva quanto ao nome do novo cargo, por julgá-lo impregnado da herança colonial britânica.

nacionais, todas as ONGs acabam interferindo decisivamente no resultado destes, seja por meio da apresentação direta de dados, seja pela influência exercida sobre os governos redatores. Constitui prova disso o texto da Convenção Sobre os Direitos da Criança, fundamentalmente definido graças à intensa participação do grupo de ONGs liderado pela Defesa Internacional da Criança.

Para promover o respeito e a observância dos direitos humanos, o Ecosoc conta com um órgão funcional denominado Comissão de Direitos Humanos (CDH), além da concorrência de outros, entre os quais se destacam a Comissão Para o Estatuto da Mulher e a Comissão Para a Prevenção do Crime e a Justiça Criminal.

A participação ativa das ONGs nas reuniões da CDH não só vem atraindo a atenção pública para as violações dos direitos humanos como ainda tem ensejado a criação de procedimentos para monitorar a implementação das normas protetoras internacionais.

Com efeito, apesar da proibição expressa de nomear países ou violações específicas nessas reuniões, sob pena de expulsão, as ONGs ousaram apresentar relatórios de casos concretos, identificando os violadores de direitos humanos, as condutas transgressoras e as vítimas. Acreditavam que somente a designação dos envolvidos poderia motivar uma eventual condenação moral dos violadores e, assim, proteger os indivíduos contra os abusos. Seus relatos demandavam a existência de mecanismos capazes de acolher e processar as denúncias de violações específicas no âmbito da ONU. Daí a criação do procedimento confidencial da Resolução 1503 e, depois do exame público, dos casos consagrado na Resolução 1235¹⁸.

Vale dizer que as ONGs não se deram por satisfeitas com a edição dessas resoluções. Frustradas pelos obstáculos políticos oferecidos à censura pública nelas prevista, o que praticamente anulava o grau de interesse e escrutínio nas intervenções relativas aos casos individuais, as organiza-

18 GAER, op. cit., p. 53.

ções não-governamentais passaram a insistir sobre a necessidade de criação de um mecanismo intergovernamental eficaz, independente e imparcial, cujo objetivo seria investigar e reprimir as violações mais grosseiras¹⁹.

O pleito resultou no estabelecimento de mandatos temáticos, que devem agir global e emergencialmente em casos individuais. Para assumir tais mandatos, a ONU pode designar tanto um especialista independente (representante ou relator especial) quanto um grupo deles (grupo de trabalho). Seja como for, os especialistas não representam seus países, agindo em nome pessoal no acompanhamento e no relato público da situação dos direitos humanos em determinado tema ou Estado.

A gênese desses mandatos está estreitamente ligada ao trabalho das ONGs. O primeiro deles (relativo aos desaparecimentos forçados) surgiu graças ao silêncio ostensivo dos Estados que se contrapunham à denúncia pública e fartamente documentada da Anistia Internacional. Indagados pela CDH acerca dos desaparecimentos ocorridos em seus respectivos territórios, Chile e Argentina preferiram se calar, emprestando maior credibilidade à acusação nominal feita por aquela organização. Revoltada, a Argentina questionou a presença da Anistia na ONU e ameaçou retirar o *status* consultivo do pequeno grupo de organizações de direitos humanos, para o que buscou angariar o suporte dos demais Estados-membros em conversas de bastidores. Enquanto isso, as ONGs mobilizaram imprensa e diplomacia e lograram obter o decisivo apoio do Canadá e dos EUA. Elas saíram fortalecidas desse episódio, no qual se firmou o entendimento de que elas poderiam apresentar informações sobre os Estados desde que não os atacassem.

Isso foi possível graças ao genial e estratégico estabelecimento do mandato temático, que atende à necessidade de investigar os casos de violação dos direitos humanos e dribla o problema da designação específica de um ou outro Estado-membro, detonador de inúmeras suscetibilidades. Criou-

19 Imaginava-se que a criação de semelhante mecanismo evitaria que os países investigados e efetivamente violadores deixassem de sofrer censura por razões de conveniência política, ignorando-se, assim, a gravidade das violações efetuadas.

se, pois, um órgão especializado no exame dos desaparecimentos forçados junto à Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias, que subsidia o funcionamento da CDH.

Desde então, ancorados no alcance global da ONU, os mecanismos temáticos investigam as violações dos direitos humanos que afetam indivíduos, contactam governos em bases emergenciais e relatam suas descobertas e recomendações publicamente, estando autorizados, por seus estatutos, a buscar e receber informação segura e confiável de governos, agências especializadas, organismos internacionais e ONGs.

Na prática, porém, eles se apóiam quase exclusivamente no trabalho das ONGs, que se revela crucial para o efetivo desempenho dos especialistas, sobretudo quando relatores especiais. Estes não poderiam dar cabo da gigantesca missão de apreender e analisar instantaneamente determinadas violações não fosse a ajuda providencial das ONGs locais, que compensam a insuficiência física e temporal dos relatores com o fornecimento de documentação farta e substancial sobre os fatos objeto da observação *in loco*. Essas organizações também conferem maior precisão, abrangência e acuidade ao desempenho funcional dos grupos de trabalho, geralmente mais distantes da realidade local das violações.

Se o trabalho das organizações locais tem grande impacto na rotina da ONU, o que dizer das atividades das ONGs que superam as barreiras das nações e agem diretamente junto aos organismos internacionais? A importância do trabalho dessas entidades pode ser ilustrada pelo seguinte fato: 97% dos casos apreciados pelo Grupo de Trabalho Sobre Execuções Sumárias em 1994 foram apresentados por ONGs, a maioria delas internacionais (74%).

O trabalho dessas organizações repercute, também, em outros domínios da CDH, denominados mecanismos convencionais. Trata-se de órgãos criados para acompanhar a implementação específica de cada um dos tratados de direitos humanos existentes no âmbito da ONU. São homônimos às respectivas convenções o Comitê Para a Eliminação da Discriminação Racial (1969), o Comitê Para a Eliminação da Discriminação Contra a

Mulher (1981), o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1985) e o Comitê dos Direitos da Criança (1991). Existem, ainda, o Comitê Contra a Tortura (1987), referente à Convenção contra Tortura e Outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes, e o Comitê dos Direitos Humanos (1976), relativo ao PIDCP. Esses órgãos revisam tanto os relatórios dos grupos de trabalho temáticos quanto os dos Estados signatários das convenções, opinando sobre a eventual conformidade dos referidos documentos com as normas de proteção já fixadas.

As atividades dos comitês dependem substancialmente das informações fornecidas pelas ONGs, que fornecem a “ficha corrida” de violações de direitos humanos do país analisado, mesmo não tendo a prerrogativa oficial de analisar a adequação dos relatórios. Nesse sentido, elas desempenham a função de pesquisadoras officiosas e suplantam, pelo apoio incalculável, o esforço das respectivas secretarias dos comitês, carentes de pessoal e recursos financeiros.

Diga-se, aliás, que os comitês reconheceram oficialmente a importância do trabalho das ONGs, quando seus respectivos presidentes recomendaram, em 1994, a revisão dos estatutos para garantir a elas o direito de intervir nos debates orais e de repassar informações para o devido monitoramento da implementação dos tratados. Além dessa maior interação, recomendaram que a contribuição das ONGs locais seja aproveitada nos relatórios nacionais e que estes sejam postos à disposição das ONGs internacionais para que elas emitam, antecipadamente, seu parecer²⁰.

Não obstante, ao invés dessa amigável abertura, os Estados violadores fazem tudo – nos planos interno e externo – para enfraquecer as ONGs de direitos humanos, via de regra inadequadamente financiadas e substancialmente marginalizadas. Ciente disso, a CDH criou um procedimento de “pronta intervenção”, entre os mecanismos temáticos, para proteger pessoas e organizações submetidas a intimidação e represália por cooperarem com os órgãos de direitos humanos da ONU.

20 GAER, *op. cit.*, p. 56.

Também visando à pronta atuação em situações emergenciais, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos criou uma linha direta de fax para denúncias de violação (0041-22-917-0092). Essa linha, que recebe perto de duzentas mil comunicações por ano, pode ser acionada pela vítima, por um de seus familiares ou por ONGs, cuja iniciativa vê-se, assim, institucionalmente legitimada²¹.

Registre-se, por oportuno, a centralidade do Alto Comissariado no sistema de direitos humanos da ONU, órgão criado para responder efetivamente a qualquer violação dos direitos humanos, mediante investigação eficaz dos fatos, relato público e garantia de socorro e reparação às vítimas. O Alto Comissariado, sob a direção e autoridade do Secretário-Geral, está encarregado de supervisionar o Centro de Direitos Humanos e responder pela promoção do gozo universal desses direitos e pela realização do direito ao desenvolvimento²².

O Centro, por seu turno, oferece consultoria e assistência técnica no campo dos direitos humanos aos governos interessados, proporcionando formação e informação nesse domínio, além de atuar nas missões de paz das Nações Unidas. Por reconhecer a função decisiva das ONGs na promoção do respeito dos direitos humanos e no fomento da informação e da compreensão, pelo público, das normas internacionais, o Centro busca fortalecer sua relação com elas, também em resposta ao apelo de maior cooperação lançado na Declaração de Viena.

Importa dizer que as ONGs de direitos humanos desempenham papel nada desprezível nas operações de manutenção da paz da ONU. Elas não só fornecem aos mecanismos sediados em Genebra provas documentais minuciosas acerca das violações como também denunciam a existência das transgressões nos encontros da CDH²³. Assim, praticamente anulam a possibilidade do envio equivocado de missão de monitoramento dos direi-

21 Esses dados, da ONU, estão disponíveis no endereço <http://www.un.org/rights/HRToday/action.htm>

22 Consultar, a respeito, o seguinte endereço: <http://www.onuportugal.pt/vida/humanos.html>

tos humanos e o conseqüente e inexorável desgaste institucional das Nações Unidas em semelhante empreitada.

Na verdade, a incorporação das missões de direitos humanos nas operações de campo da ONU pode ser atribuída à pressão firme e efetiva das ONGs. Movidas pela crença na centralidade de tais direitos para a manutenção da paz, sobretudo quando se trata da reconstrução das instituições civis depois de um conflito, a Human Rights Watch e a Anistia Internacional pressionaram o Conselho de Segurança e o Alto Comissariado para os Direitos Humanos. Eles, então, conceberam e desenvolveram – a partir de Nova Iorque – missões de monitoramento dos direitos humanos, precursoras de outras operações de campo da ONU. Hoje, há escritórios dessas missões em Kosovo, Ruanda, na ex-Iugoslávia e Guatemala.

A influência das ONGs na gênese das missões de monitoramento dos direitos humanos da ONU não retira daquelas o distanciamento crítico necessário para avaliar o efetivo desempenho em campo destas. A Human Rights Watch e a Anistia Internacional, por exemplo, analisaram as operações no Camboja e em El Salvador e, com base nas observações de seu pessoal e nas informações das entidades locais, acabaram por recriminar o desempenho da equipe de monitoramento das Nações Unidas. As críticas voltaram-se especialmente à falta de integração entre a referida equipe e as ONGs locais, pouco consultadas, quando não ostensivamente ignoradas.

Pertinentes, essas críticas lançam luz sobre o problema que mais afeta o trabalho das missões de monitoramento, mas há um outro que merece igual destaque: a carência de recursos financeiros, capacidade operacional e pessoal qualificado do Centro de Direitos Humanos, órgão responsável pelas missões. Na verdade, essas operações devem muito às ONGs, pois delas saem a maioria de seus integrantes e a quase totalidade dos responsáveis pelos mandatos.

Essa situação tende a perdurar enquanto a ONU não proceder a um drástico aumento na canalização de recursos humanos e financeiros para as

23 Não surpreende, pois, que os Estados violadores concorram ativamente para as eleições da CDH e do Ecosoc, tanto para proteger-se de um voto de censura quanto para responder e intimidar as ONGs.

missões de direitos humanos. Mas ainda que esse quadro se reverta, as ONGs devem manter sua condição de fonte primeira de pessoal qualificado, a julgar pela mais recente proposta do Alto Comissariado: a elaboração de uma lista de plantão internacional de especialistas prontos para partir incontinenti em missão de paz. No entendimento do referido órgão, essa lista é necessária à oferta – a longo prazo – de uma resposta imediata e eficaz às violações de direitos humanos e deve ser integrada por nomes extraídos das ONGs com mais experiência nas operações em campo.

Esse tipo de experiência é o que não falta às ONGs de direitos humanos, sem prejuízo da atuação firme e contínua junto à ONU. De fato, elas não costumam se descuidar do trabalho direto, feito em campo, com as vítimas das violações e seus algozes, em termos emergenciais ou não. Nesse trabalho buscam inspiração para lutar pelo estabelecimento dos diplomas internacionais ainda necessários à consolidação do sistema de proteção dos direitos humanos. Assim aconteceu com a Convenção Contra a Tortura, adotada depois da intensa campanha que a Anistia liderou, em virtude da sua experiência, em países sob regime ditatorial.

Muitas outras vias importantes na luta pelos direitos humanos têm sido abertas e pavimentadas pelas ONGs. Digno de nota, nesse sentido, foi o trabalho de uma coalizão bem informada e articulada de ONGs na preparação da Conferência de Roma, realizada em julho de 1998, para reforçar o mandato da Corte Criminal Internacional que seria então criada. A coalizão quase sempre guiou os debates sobre matérias processuais, insistindo, por exemplo, na existência de um promotor independente e na inclusão do crime de agressão no rol daqueles jurisdicionados. A firme parceria das ONGs com a ONU assegurou à Corte a capacidade de exercitar seu duplo propósito de persecução dos indivíduos responsáveis pelas atrocidades e sustação de futuras barbáries.

Desse modo, seja pela flexibilidade de suas estruturas, capacidade de mobilizar fundos privados e extrema dedicação de seu pessoal, seja pela rede de supervisão que formam, as ONGs têm oferecido uma contribuição essencial à defesa dos direitos humanos e, conseqüentemente, à causa do desenvolvimento. Com número e influência cada vez maiores, elas se

revelam vitais na advocacia desses direitos ao representar e proteger as vítimas, prover especialistas, coletar e difundir informações e encorajar a educação em direitos humanos. São também vitais ao fortalecimento do sistema de proteção internacional das Nações Unidas, no sentido em que fiscalizam diuturnamente o trabalho da ONU, levantam as questões que serão depois incorporadas à pauta da Organização, dão forma às decisões por ela emitidas e colaboram com ela para o alcance dos objetivos de manutenção da paz e respeito aos direitos humanos ao levar a campo esses ideais.

Por conta disso, no ano do cinquentário na Declaração Universal, a Assembléia Geral das Nações Unidas houve por adotar, por meio da Resolução 53/144, uma declaração dos defensores dos direitos humanos, que já vinha sendo gestada há uma década. O documento, que responde pelo nome de Declaração Sobre os Direitos e Deveres dos Indivíduos, Grupos e Organizações Sociais na Promoção e Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos, oferece legitimação solene para o trabalho das ONGs, garantindo-lhes liberdade de associação, reunião e expressão.

PERSPECTIVAS

“Nem o sistema das Nações Unidas nem os governos, por si sós, poderão assegurar a paz no sentido mais lato do termo. Nessa tarefa devem participar também as organizações não-governamentais, as instituições acadêmicas, os parlamentos, os círculos comerciais e profissionais, os meios de informação e o público em geral. A Organização poderá, assim, refletir melhor as preocupações e os interesses de todos os setores nela representados.” (*Boutros Boutros-Ghali*)

Materialmente uma questão de todos e pré-requisito essencial da paz, o respeito aos direitos humanos tornou-se uma preocupação generalizada

com o alcance atual e inédito do processo de globalização – que não começou neste século nem se restringe à esfera econômica, embora tenha se tornado célebre pela volatilização do capital que a tecnologia viabiliza.

Nesse processo de globalização dos direitos humanos, as ONGs têm desempenhado um papel de destaque, tanto no trabalho que executam no interior das nações quanto no que desenvolvem junto aos sistemas regionais de proteção e à Organização das Nações Unidas. As conquistas já alcançadas, longe de exaurir esse papel, demonstram o potencial de contribuição dessas organizações para o aperfeiçoamento da rede mundial de proteção e respeito dos direitos humanos, sobretudo quando elas trabalham em parceria com a ONU.

Mutuamente beneficiadas por essa parceria, a ONU e as ONGs podem aprimorá-la bastante, intensificando a relação de consulta e cooperação já existente. Os mecanismos capazes de deflagrar impactos positivos nessa dinâmica devem ser agora privilegiados, a começar pelo programa de serviços consultivos e de ajuda técnica das Nações Unidas, que foi originalmente concebido para auxiliar os Estados e hoje amplia a possibilidade de envolvimento das ONGs no plano mundial, mediante a oferta de consultoria às organizações de direitos humanos nacionais.

A ONU também deve considerar a necessidade de mudança nos estatutos dos órgãos convencionais, já sugerida pelos respectivos presidentes dos comitês, a fim de garantir às ONGs participação oficial mais efetiva. Importa, ainda, que ela incentive suas agências especializadas a manterem laços cada vez mais estreitos e produtivos com as organizações não-governamentais, integrando-as na rede dos centros de informação do sistema das Nações Unidas, seja no desenvolvimento de material relevante, seja na distribuição deste.

Do mesmo modo, impende uma presença mais forte do sistema mundial de proteção dos direitos humanos no financiamento das ONGs, sobretudo internacionais. Sem identidade nacional reforçada e com escritórios independentes em vários países, essas organizações encontram grande dificuldade para atrair financiamento, porque não se encaixam em nenhuma

“categoria”, embora sejam a expressão do desejo de diminuir o abismo entre os hemisférios Norte e Sul.

A participação das agências multilaterais da ONU parece ser imprescindível nesse campo, justamente por conta da impossibilidade de inserção no mercado do produto que as ONGs de direitos humanos oferecem, da necessidade de recursos financeiros para mantê-las em funcionamento, da dificuldade de levantar esses fundos nos países mais pobres e da insuficiência das verbas carregadas pelas nações mais ricas.

A garantia de financiamento pelo sistema global de proteção, entretanto, ainda está bem longe da realidade, como prova a polêmica que envolveu a minuta da declaração dos defensores dos direitos humanos. Nela se questionava tanto a (in)disponibilidade de recursos quanto a (im)propriedade do uso do dinheiro estatal com esse propósito. Argumentava-se que o financiamento das ONGs só seria viável se o sistema contasse com recursos bem superiores à míngua cota que lhe é destinada anualmente – hoje, apenas 0,7% do orçamento da ONU, o que soa como um descaso em relação à causa da promoção e proteção dos direitos humanos. Ademais, existia a desconfiança de que a percepção de verbas estatais acabasse solapando a autonomia das ONGs e sua legitimidade para participar, de forma isenta, da formulação e do monitoramento de políticas governamentais, além de fomentar uma eventual competição de atividades entre as ONGs e o governo²⁴.

Lembre-se, contudo, que nenhum tratado ou documento internacional pode produzir resultados ou subsistir sem recursos. Logo, para que a Declaração de Viena surta seus efeitos (acabando com o divórcio entre as agências e os órgãos da ONU voltados aos seus três objetivos básicos²⁵), urge compatibilizar as diretrizes das instituições de Bretton Woods com aquelas do sistema mundial de proteção dos direitos humanos. Isso resol-

24 OLIVEIRA, Anna Cynthia. *O terceiro setor no Brasil: uma agenda para o debate de reformas legais que o fortaleçam*. Trabalho encomendado pelo Conselho Comunidade Solidária ao International Center for Non-for-profit Law. Brasília, nov. 1996, p. 16.

25 São eles: a manutenção da paz e segurança internacionais, a promoção do desenvolvimento econômico e social dos Estados e o respeito pelos direitos humanos.

verá o comportamento esquizofrênico da ONU, que hoje tanto aloca recursos às políticas de desenvolvimento humano (via PNUD) quanto destina verbas a um sistema financeiro que contribui para a destruição de sistemas públicos de saúde e educação²⁶.

Trindade assim se refere ao paradoxismo desse quadro e à necessidade de subvertê-lo para o avanço da cultura dos direitos humanos:

“É imperioso que os ventos de transparência e democratização (...) alcancem também as estruturas dos organismos internacionais, tanto os políticos (como o Conselho de Segurança, entravado pelo veto), como os financeiros (condicionados pelo voto ponderado ou proporcionado, de acordo com o peso econômico do Estado). Trata-se de uma meta premente, porque não se pode professar o universalismo dos direitos humanos no plano conceitual ou normativo e continuar aplicando ou praticando a seletividade no plano operacional”²⁷.

No tocante à relação entre financiamento estatal e independência das ONGs, é instrutivo rememorar alguns dados. O Estado tem forte participação na receita das entidades japonesas (38%), britânicas (40%) e italianas (43%) e papel vital para a sobrevivência das entidades francesas (59%) e alemãs (68%), que mesmo assim permanecem independentes²⁸. Isso significa que o problema reside mais na necessidade de definição de uma pauta comum de políticas públicas a serem implementadas do que na ingerência devido ao repasse de verbas.

Esses fatos demonstram a complexidade da questão do financiamento das organizações não-governamentais e indicam que ele deve ser analisado dentro da estrutura organizacional das próprias ONGs, trabalho que será feito mais adiante.

26 Ver, a propósito, as reflexões de MELLO, op. cit., p. 37.

27 TRINDADE, op. cit., p. 183.

28 Cf. dados divulgados por SALAMON, Lester & ANHEIR, Helmut K. *The emerging sector : an overview*. John Hopkins University Press, 1996.

Por ora, interessa ressaltar que a transferência de verbas governamentais para as ONGs pode ser equivocadamente lida – inclusive pela ONU – como uma transferência de responsabilidades sociais: financiadas pelo Estado, essas entidades funcionariam como uma espécie de braço longo dele, embora muito mais eficiente, econômico e ágil. Essa leitura desfocada de terceirização do Estado e estatização das ONGs permeia, aliás, o Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas de 1993. Na trilha dos estudos mais recentes, ele ignora as conquistas e enfatiza o fracasso das ONGs, acusando-as de querer tomar as funções governamentais para si e de obter um resultado “pífio” por alcançar apenas 250 milhões de pessoas (ou menos de vinte por cento do total de 1.300.000) que viviam em condições de pobreza absoluta à época²⁹.

Para além dessas críticas, entretanto, descortinam-se enormes desafios ao trabalho das ONGs de direitos humanos junto à ONU, na medida em que mudam e tornam-se mais complexos os papéis a elas reservados, exigindo-se-lhes habilidade crescente. As ONGs que atuam em Ruanda, por exemplo, depararam-se recentemente com essa realidade quando seus valores entraram em choque com as prioridades políticas, humanitárias e de direitos humanos das Nações Unidas³⁰.

Talvez o maior desses desafios seja exatamente definir uma identidade enquanto organização protetora dos direitos humanos, já que a pluralidade e a heterogeneidade marcam a existência de centenas de milhares de organizações que avocam para si esse título. Muitas delas não o merecem, pois representam grupos de interesse cujo envolvimento se restringe à defesa de seus próprios direitos, pouco contribuindo para a sedimentação progressiva de uma cultura transnacional de direitos humanos. Mas há outras que merecem o reconhecimento e o apreço da sociedade, porque beneficiam largo espectro da população, perseguem fins públicos ou promovem interesses sociais difusos ao dedicarem recursos e energia ao atendimento dire-

29 SMILLIE, Ian. Changing partners : Northern NGOs, Northern Governments. In: *Non-governmental organisations and governments : stakeholders for development*. Paris : OECD, [s.d.], p. 23.

30 Para aprofundar o assunto, sugere-se a consulta a GAER, op. cit., p. 63.

to de necessidades ou à defesa de direitos de segmentos politicamente débeis ou marginalizados³¹.

Para Andréa Menescal, essa identidade decorre de dois aspectos: a solidariedade e a atuação política. Ao contrário do mercado e do Estado, que se relacionam com a sociedade em termos de troca e hierarquia, respectivamente, as ONGs de direitos humanos colocam-se ao lado dos movimentos populares, contra as estruturas de exploração, na busca de mudanças sociais globais. Pressionam as políticas públicas a fim de interferir diretamente na chamada “política de desenvolvimento” e empregam grande imaginação e criatividade para demarcar sua função social³².

Na verdade, a importância crescente das ONGs em direitos humanos guarda direta relação com o amadurecimento do seu trabalho junto à comunidade, cada vez menos assistencialista e mais político. Quando advogam a necessidade da participação popular no processo decisório e questionam a distribuição social da riqueza, dos serviços e de poder, elas trabalham pela construção de um mundo mais justo, promovem a cidadania por meio da conscientização e servem à causa do desenvolvimento humano³³. Por ser vital ao acompanhamento da implementação das normas internacionais, à disseminação dos direitos já assegurados, à denúncia das violações e ao aperfeiçoamento do sistema protetor atual, a conscientização acerca dos direitos humanos faz-se mais e mais necessária, ampliando o âmbito de influência das ONGs ininterruptamente.

Para aproveitar esse espaço e avançar sempre, as ONGs precisam, todavia, aprimorar todas as suas atividades, o que abrange as áreas de organização, informação e ação. Esse avanço pressupõe resolver problemas crônicos e difíceis: lideranças carismáticas e às vezes autocráticas, equipes comprometidas mas desqualificadas, fraco monitoramento das atividades,

31 Básica e necessária, essa distinção entre as ONGs permeia os mais diversos estudos sobre o tema, tal como ocorre em Eugênio Aragão, Nigel Rodley, Andréa Menescal e Anna Cynthia Oliveira.

32 MENESCAL, op. cit., p. 28.

33 Há quem afirme, a exemplo de GAER (op. cit., p. 57), que as ONGs reduzem mais as violações de direitos humanos quando não se envolvem com causas complexas, como a desigualdade, mas se preocupam exclusivamente com o cumprimento das normas protetoras.

baixo nível de responsabilidade das organizações, transparência limitada e confusão financeira são apenas os principais³⁴.

Em termos de organização, importa que as ONGs de direitos humanos definam sua respectiva área de especialização e encontrem formas mais eficazes de captação financeira e de administração orçamentária.

Com efeito, diante da dificuldade de financiamento e da amplitude do campo dos direitos humanos, a sobrevivência das organizações pode ficar na dependência da especialização, que consiste no estabelecimento de prioridades de trabalho. Depois de se dobrarem quase exclusivamente à defesa dos direitos civis e políticos, as ONGs devem dar mais ênfase à proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais e ao direito ao desenvolvimento. Pouco explorado, esse campo parece oferecer grande espaço à consolidação do trabalho dessas organizações.

A escassez de recursos disponíveis exige também das ONGs mais transparência, agilidade e eficácia no trato com as finanças. Sendo a auto-suficiência financeira um ideal de difícil concretização, elas precisam diversificar as formas de captação de renda e ter pessoal treinado em orçamento, finanças e controle³⁵. Assim, sem abrir mão do trabalho apaixonado do voluntariado, elas devem se profissionalizar.

A adoção dessas medidas – que se retroalimentam mutuamente – deve resultar em maior volume de recursos captados, menor dependência de fontes exclusivas, melhor autogerenciamento das receitas e despesas e fiscalização mais eficaz do uso que os governos fazem do dinheiro público. Com isso, as ONGs tendem a se tornar menos vulneráveis e mais dignas de crédito, conquistando o respeito daqueles que hoje só as encaram como mecanismos baratos de prestação de serviços.

34 Cf. RODLEY, Nigel S. *The work of non-governmental organizations in the world-wide promotion and protection of human rights*. Bulletin of Human Rights, nº 90/1, Genève, United Nations, 1990, p. 85-90.

35 Segundo MENESCAL (op. cit., p. 26), o fato de algumas ONGs dos países do Norte buscarem fontes alternativas de recursos, como o estabelecimento de lojas que importam e vendem objetos manufaturados pelos países do Sul, leva os críticos a questionarem sua legitimidade como entidades voluntárias.

Trata-se, logicamente, de uma espécie de profissionalização institucional, a exemplo do que ocorreu com o Instituto de Base (IBASE), no Brasil, e com o Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC), em Bangladesh. A princípio moldadas pela demanda e prestadoras de serviço, essas ONGs logo assumiram o desafio de interferir no contexto social e político de seus respectivos países, adotando o planejamento estratégico para alcançar o desenvolvimento humano que agora perseguem. Lograram obter maior independência financeira, diversificando suas fontes de renda com a criação de projetos comerciais: o BRAC, com uma empresa que comercializa mudas e uma editora; o Ibase, também com uma editora e com uma empresa de informática.

Semelhantes iniciativas devem ser amplamente disseminadas, pois elas dão às ONGs certa autonomia para procederem à profissionalização de seus quadros. Com efeito, a absoluta dependência financeira impõe um modelo de organização que se sustenta no trabalho voluntário ou muito mal remunerado, tendo por norma a baixa eficiência e a alta rotatividade. Isso muito dificulta, quando não impede, o planejamento de atividades de mais longo prazo e maior fôlego.

Não obstante a existência de organizações assim, a visão das ONGs como prestadoras de serviços é hoje reforçada pelo enorme aumento do número de situações emergenciais, que reclamam – e geralmente recebem – recursos imediatos. Ao mesmo tempo que abre campo para a atuação dessas organizações, esse fato breca o projeto de universalização do direito ao desenvolvimento. Isso porque traz a cultura de “apagar o incêndio”, que se firma na apresentação de resultados imediatos e privilegia a fragmentação e a descontinuidade do financiamento. De fato, ansiosos por mostrar conquistas, os financiadores recompensam as ONGs pela “inovação”, mas não garantem o suporte financeiro necessário à continuidade dos “projetos-piloto”, inviabilizando, assim, a consolidação de qualquer trabalho de longo prazo.

Logo, para que um programa de desenvolvimento humano tenha futuro, é preciso suplantar a mentalidade de projetos e instituir, no mínimo, o

financiamento de programas plurianuais, como fizeram Suécia e Holanda. Indubitavelmente, porém, a forma mais adequada de financiamento é a institucional, que se baseia no casamento entre competência e desempenho e já vem sendo praticada pelo Canadá. A princípio mais caro, esse financiamento diminui com o tempo e acaba se mostrando mais vantajoso para todos. Apesar disso, ele não costuma ser estendido às ONGs dos países do Sul nem mesmo pelas organizações dos países do Norte que o recebem³⁶.

Longe da apregoada “parceria”, estas ONGs se convertem em um mal necessário para as ONGs do Sul por serem uma fonte de recursos paternalista, burocrática e orientada para projetos. Agem segundo o pensamento majoritário entre os habitantes do Hemisfério Norte de que a relação Norte–Sul ainda se baseia na caridade e na ajuda para o desenvolvimento econômico. Tal filosofia contamina o comportamento até mesmo das entidades mais avançadas, a exemplo do que ocorre com as ONGs alemãs que praticam o financiamento institucional de organizações brasileiras. Apesar do alegado princípio da solidariedade, é óbvia a hierarquia das primeiras sobre as últimas, pois são aquelas que definem as regras³⁷.

A dificuldade que as ONGs têm em trabalhar seriamente umas com as outras constitui uma das maiores barreiras para expandir o seu papel de desenvolvimento, via consolidação dos direitos humanos – seja nos sistemas institucionais de proteção, como a ONU, seja no seio da sociedade. Mesmo quando assemelhadas, elas se mostram incapazes ou indesejadas de reunir esforços de modo conseqüente, pois se multiplicam e apresentam projetos muitas vezes idênticos a fim de competir por recursos. Paradoxalmente, esse processo de homogeneização e multiplicidade das organizações e a falta de coordenação entre elas provocam efetivo desperdício de recursos.

Daí porque Smillie vê a dependência, a responsabilidade, a duplicação e a competição como as questões básicas da atualidade no que concerne

36 Para conhecer mais sobre as formas de financiamento das ONGs, recomenda-se a consulta ao texto de SMILLIE, já citado.

37 A respeito disso, ver análises de MENESCAL (op. cit., p. 29) e OLIVEIRA (op. cit., p. 47).

às ONGs. Também é por isso que enxerga solução no desenvolvimento da transparência, da responsabilidade e na conquista de maior credibilidade, mediante formas adequadas de avaliação, pesquisa e disseminação de suas descobertas, exitosas ou não³⁸.

Tais medidas são necessárias diante da inegável existência de organizações que “se aproveitam da boa-fé dos ‘gringos’ para vender projetos inexecutáveis” e assim “desmoralizam as demais instituições da sociedade civil organizada”. Trata-se de “oligopólios que não devem satisfação a ninguém, a não ser a si mesmos”, e buscam disfarçar seus interesses pouco corretos “sob uma fachada ‘onguiforme’ com o intuito de angariar simpatia pública, como fazem os importadores de pneus usados”³⁹. Não surpreende, pois, que haja desvio do dinheiro a elas remetido.

Com respeito à ação das ONGs, cabe reserva à oposição sistemática adotada por muitas diante de iniciativas governamentais que, com diálogo e compromisso, poderiam ser aperfeiçoadas. Tal postura levanta a desconfiança de que essas organizações desejam o fracasso do Estado para que não sequem as fontes de recursos a elas destinadas.

Usada pelos governos – sobretudo os mais violadores – para atacar a legitimidade e a legitimação das ONGs de direitos humanos, independentemente de serem elas de ajuda humanitária, manutenção de paz ou desenvolvimento, essa desconfiança explica o emperramento da minuta de declaração que procura resguardar garantias para os defensores dos direitos humanos.

Ressalte-se, contudo, que – embora a força das ONGs decorra do seu poder de colocar em xeque o monopólio das instituições estabelecidas na formulação de políticas públicas – seus objetivos não precisam contradizer necessariamente os dos governos⁴⁰. Aliás, o contrário é a regra quando ambos têm em mente o bem comum, caso em que o grau de confiabilidade

38 SMILLIE, op. cit., p. 15.

39 ARAGÃO, op. cit., p. 93.

das ONGs afere-se pela sua capacidade de articulação com as instituições públicas.

Nesse sentido, importa desenvolver diretrizes para que se alcancem níveis ótimos de colaboração, com destaque para o pluralismo e a necessidade de transparência. Construir uma sociedade civil organizada e fomentar alianças estratégicas entre as instituições do Sul e do Norte, encorajando a colaboração genuína entre governos e ONGs, são grandes desafios futuros. Para tanto, os governos devem estabelecer mecanismos que garantam o suporte financeiro adequado às ONGs pelo mérito do seu trabalho e encará-las como agentes importantes para o desenvolvimento. As organizações, por sua vez, devem adotar a técnica de auto-regulamentação e efetuar melhor divisão de trabalho entre si, apostando na cooperação e coordenação para somar esforços e reduzir custos. Dessa forma, haverá mútua interferência e todos sairão ganhando: os governos, em eficiência; as ONGs, em legitimidade⁴¹.

Registre-se, por fim, a importância da atividade de informação para as ONGs, que têm no levantamento de casos concretos o ponto crucial para a elaboração de relatórios e pesquisas. Para realizar esse trabalho, elas enfrentam o jogo de esconde-esconde dos governos, que procuram encobrir as violações que elas querem revelar. Atuam, então, com o máximo de cuidado, pois sua credibilidade está calcada no nível de confiabilidade das informações levantadas, que só se mostram úteis quando imparciais, seguras e aceitas como tal⁴².

Com efeito, os dados precisam ser bem apurados para que as ONGs possam mobilizar a opinião pública – nacional e internacional – e convencê-la a protestar contra as violações dos direitos humanos praticadas por Estados ou indivíduos. Na luta para coibir essas violações, as ONGs empregam uma arma especialmente poderosa no mundo contemporâneo de

40 Cf. pensamento de Matthias Geis apud ARAGÃO, op. cit., p. 89.

41 ARAGÃO, op. cit., p. 94.

42 SMILLIE, op. cit., p. 21.

supervalorização da imagem: disseminam informações capazes de macular a reputação do violador.

A eficácia dessa atividade, contudo, também depende da existência de profissionais capacitados para estabelecer estratégias de coleta, processamento e distribuição de dados. O momento e a forma de tornar públicas as informações colhidas são especialmente importantes nessa estratégia e demandam muita pesquisa.

Assinale-se, porém, que não há quase reconhecimento – e, muito menos, apoio financeiro – para essa função. Tal fato parece particularmente intrigante quando se considera que as ONGs encarnam uma espécie de laboratório vivo ao medirem a eficácia das mais diversas iniciativas, depois aproveitadas por governantes e agências financiadoras. Só isso já as habilita a receber mais apoio para a pesquisa e impõe a reversão do quadro atual.

Essa mudança talvez ocorra diante do recente interesse demonstrado pela academia. A massa crítica gerada por tal interesse pode contribuir sensivelmente para a construção da consciência, do entendimento e do apoio necessários à pesquisa nas ONGs. Além disso, espera-se que a declaração relativa aos defensores dos direitos humanos possa garantir, num futuro próximo, proteção efetiva para o trabalho de levantamento de casos concretos, nacionais e internacionais.

Hoje, é digno de nota o fato de que as ONGs voltadas exclusivamente à promoção da cidadania e à educação para o desenvolvimento são as mais pobres, com raras e louváveis exceções. Ademais, a falta de recursos, aliada ao sentimento de que os governos não gostam de receber críticas, faz com que o trabalho delas seja mais reativo do que proativo e parcamente baseado em pesquisa, redundando em grande desperdício de energia e oportunidades.

Contra essa realidade se insurge a proposta de adoção de um instrumento internacional que incorpore as perspectivas de gênero e os direitos já conquistados pelas mulheres, encaminhada à ONU pelo Comité de América Latina y el Caribe Para la Defensa de los Derechos de la Mujer. O refe-

rido documento consagra o direito ao desenvolvimento e o direito à educação para a cidadania, de forma a propiciar uma educação livre de estereótipos e preconceitos, pautada na igualdade entre os seres humanos, no respeito e na tolerância⁴³.

Entretanto, como a prevalência desses direitos requer o acesso e a democratização da informação, a principal batalha a ser travada pelas ONGs deve ser no campo da conscientização das pessoas quanto ao significado da Declaração Universal e dos demais instrumentos de proteção dos direitos humanos. Somente isso parece ser capaz de reduzir a distância entre o sistema de proteção escrita e a realidade das violações.

Ilustram esse fosso a prática da tortura, a extrema pobreza de um quinto da população mundial, a exploração do trabalho infantil, a negligência com os idosos e a desigualdade que condena as mulheres à miséria e ao analfabetismo. Para suprimi-lo, a comunidade mundial precisa individualizar e eliminar as causas iniciais das violações, concentrando seus esforços em atividades capazes de deflagrar a aplicação eficaz do direito ao desenvolvimento e o respeito efetivo aos direitos econômicos, sociais e culturais, a fim de melhorar a vida cotidiana de cada ser humano. Trata-se de uma tarefa, enfim, que abre enormes perspectivas para a atuação das ONGs.

Não é demais lembrar que essa atuação pressupõe e demanda maior democratização nas relações internacionais. Embora seja pacífico que o desenvolvimento social só pode ser definido, formulado e realizado com esforços conjuntos, ainda não se admite que é limitada a aceitação de alguns sujeitos no seio da comunidade internacional e que eventuais parcerias no campo dos direitos humanos exigem a subversão dessa realidade.

No que se refere aos indivíduos, por exemplo, o processo de democratização impõe que se elimine o requisito do prévio esgotamento dos recursos internos como condição de admissibilidade das comunicações enviadas à ONU sob o sistema da Resolução 1503 do Ecosoc. Isso porque o

43 PIOVESAN, Flávia et al. *Declaração de direitos humanos a partir de uma perspectiva de gênero : uma contribuição ao 50º aniversário da Declaração Universal de Direitos Humanos*. Fêmea especial, jan. 1998.

referido sistema volta-se a situações que revelam um padrão consistente de violações grosseiras dos direitos humanos, em que bem se pode sustentar a presunção da ineficácia dos recursos internos, perdendo esse requisito sua razão de ser.

As ONGs, por seu turno, já fizeram por merecer maior espaço no sistema global de proteção dos direitos humanos. Surpreendentemente, porém, intensifica-se a luta política contra elas (e contra seu acesso e sua legitimidade) à medida que aumenta sua influência. Com base política frágil, elas ainda têm como atividade essencial nas Nações Unidas a interação efetiva com os especialistas do Centro de Direitos Humanos.

Todavia, como o fortalecimento do sistema depende diretamente do vigor apresentado pela rede de supervisão internacional formado pelas ONGs, importa que a ONU amplie o alcance dessa interação até os mecanismos convencionais. Garantir proteção a essas organizações e reconhecer-lhes legitimidade para executar serviços oficiais são caminhos que se afiguram, então, necessários.

Caberá às ONGs, por fim, a escolha estratégica de concentrar seus recursos localmente, no âmago dos programas de ação e relatórios de direitos humanos de Genebra, ou nos programas mais operacionais por todo o sistema da ONU, concebidos em Nova Iorque e dali engatilhados. Independentemente da escolha, contudo, é preciso que elas intensifiquem as trocas eletrônicas e sejam mais solidárias umas com as outras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Eugênio José Guilherme. *Considerações sobre o exercício da cidadania por meio das organizações não governamentais*. Notícia do Direito Brasileiro, Brasília, nº 3, p. 85-94, jan./jun. 1997.

CLARK, John. *Democratizing development: the role of voluntary organisations*. London : Earthscan, 1991.

GAER, Felice. *Reality check : human rights NGOs confront governments at the UN*. In: GORDENKER, Leon & WEISS, Thomas G. NGOs, the

UN & global governance. London : Lynne Rienner, 1996. p. 51-66.

GORDENKER, Leon & WEISS, Thomas G. *Pluralizing global governance : analytical approaches and dimensions*. In: NGOs, the UN & global governance. London : Lynne Rienner, 1996. p. 17-47.

LEIS, Héctor Ricardo. *Ambientalismo : um projeto realista-utópico para a política mundial*. In: VIOLA, Eduardo et al. Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais. Santa Catarina, Ed. da UFSC, 1996, p. 21-45.

MELLO, FÁTIMA VIANA. *Conferências da ONU : novas formas de regulação das relações internacionais*. Proposta, v. 23, nº 64, p. 32-40, mar. 1995.

MENESCAL, Andréa Koury. *História e gênese das organizações não governamentais*. In: GONÇALVES, Hebe Signorine (Org.). Organizações não governamentais: solução ou problema. São Paulo: Estação Liberdade, 1996. p. 21-38.

MUÇOUÇAH, Paulo Sérgio. *Globalização, regionalização e fragmentação*. Proposta, v. 23, n. 64, p. 5-16, mar. 1995.

OLIVEIRA, Anna Cynthia. *O terceiro setor no Brasil: uma agenda para o debate de reformas legais que o fortaleçam*. Trabalho encomendado pelo Conselho Comunidade Solidária ao International Center for Non-for-profit Law. Brasília, nov. 1996.

OLIVEIRA, Francisco de. *As ONGs e a reestruturação do Estado brasileiro*. Relatório do Seminário “O papel do Estado, vulnerabilidade social e carência de direitos”. DEMO, ago. 1995, p. 30-48.

ONU. *Proteção e promoção dos direitos humanos*. Lisboa, mar. 1998. Available from: <<http://www.onuportugal.pt/vida/humanos.html>>. 7

dez. 1998.

PIOVESAN, Flávia et al. *Declaração de direitos humanos a partir de uma perspectiva de gênero : uma contribuição ao 50º aniversário da Declaração Universal de Direitos Humanos*. Fêmea especial, jan. 1998.

RODLEY, Nigel S. *The Work of Non-Governmental Organizations in the World-Wide Promotion and Protection of Human Rights*. In: Bulletin of Human Rights, nº 90/1, Genève, United Nations, 1990, p. 84-93.

SABÓIA, Gilberto Vergne. *Direitos humanos. Evolução institucional brasileira e política externa : perspectivas e desafios*. In: FONSECA JÚNIOR, Gélson & CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (Orgs.). Temas de política externa brasileira II. São Paulo: Paz e Terra, [s.d.]. p. 189-199.

SMILLIE, Ian. *Changing partners : Northern NGOs, Northern Governments*. In: Non-governmental organisations and governments: stakeholders for development. Paris : OECD, [s.d.], p. 13-43.

SOARES, Maria Clara Couto. *O que mudar nas organizações de Bretton Woods*. Democracia, v. 10, n. 106, set./out. 1994, p. 20-25.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado de. *A proteção internacional dos direitos humanos no limiar do novo século e as perspectivas brasileiras*. In: FONSECA JÚNIOR, Gélson & CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (Orgs.). Temas de política externa brasileira II. São Paulo: Paz e Terra, [s.d.]. p. 167-187.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997): as primeiras cinco décadas*. Brasília : Edunb, 1998 (Série Prometeu / Edições Humanidades).

UNITED Nations Organization. General Assembly. *Declaration on the Right and Responsibility of Individuals, Groups and Organs of Society to*

Promote and Protect Universally Recognized Human Rights and Fundamental Freedoms. New York. Available from <[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES. 53.144](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.53.144)>. 26 Mar. 2001.

_____. *United Nations human rights monitoring mechanisms*. New York. Available from: <<http://www.un.org/rights/HRToday/hrmm.htm>>. 5 Dec. 1998.

_____. *Human rights in action*. New York. Available from: <<http://www.un.org/rights/HRToday/action.htm>>. 5 Dec. 1998.

_____. *Human rights and conflicts*. New York. Available from: <<http://www.un.org/rights/HRToday/hrconfl.htm>>. 7 Dec. 1998.

_____. *The United Nations and human rights*. New York. Available from: <<http://www.un.org/rights/dpi1774e.htm>>. 5 Dec. 1998.

_____. *24-hour “hot line” for reporting human rights violations*. New York. Available from: <<http://www.un.org/rights/dpi1550e.htm>>. 7 Dec. 1998.

VIOLA, Eduardo J. *A dinâmica do ambientalismo e o processo de globalização*. São Paulo em Perspectiva, n. 6 (1-2), jan./jun. 1992, p. 6-12.

_____ • _____