

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
FACULDADE DE DIREITO

EDUARDO DOMENICI DE ALENCAR

**O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS
NO ESTADO MODERNO**

CURITIBA
2010

EDUARDO DOMENICI DE ALENCAR

**O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS
NO ESTADO MODERNO**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em
Direito da Universidade Federal do
Paraná.

Orientadora: Prof^a Tatyana Friedrich

**CURITIBA
2010**

(Termo de Aprovação da Internet)

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora Professora Tatyana Friedrich por todo o apoio e determinação em manter-me dentro das normas de apresentação do trabalho e dos prazos exigidos pela instituição.

Agradeço também a colaboração prestada pelo advogado Eduardo Szazi através de indicações bibliográficas, esclarecimento de dúvidas e pela oportunidade de estar constantemente próximo ao tema do qual trata este trabalho.

DEDICATÓRIA

A ela.

*O Brasil proclamou sua independência, mas o
filho do rei é que assumiu a gerência.*

*O povo sem estudo não dá muito palpite, e a
nossa república é só pra elite.*

(E quem faz greve o patrão ainda demite).

É pra rir ou pra chorar?

*O Brasil aboliu a escravidão, mas o negro da
senzala foi direto pra favela.*

Virou um homem livre e foi pra prisão.

*Só que a tal da liberdade não entrou lá na
cela.*

(E a discriminação ainda é verde e amarela).

É pra rir ou pra chorar?

*O Brasil foi parar na mão dos militares, que
calaram o povo no tempo da ditadura.*

*Torturaram e prenderam e mataram milhares,
mas ninguém foi condenado pelos crimes de
tortura.*

(E tem até torturador lançando candidatura).

É pra ri ou pra chorar?

*O Brasil conseguiu as eleições diretas, mas a
gente que vota ainda é semi-analfabeta.*

O Collor foi eleito e roubou até cansar.

O povo deu um jeito de cassar o marajá.

Mas ele não foi preso e falou que vai voltar!

É pra rir ou pra chorar?

*O Brasil tem mais terra do que a China tem
chinês, mas a terra tá na mão dos grandes
latifundiários.*

A reforma agrária, ninguém ainda fez.

Ainda bem que os sem-terra não são otários.

*(E tudo que eles querem é direito a ter
trabalho).*

É pra rir ou pra chorar?

*O Brasil tem miséria mas tem muito dinheiro,
na mão de meia dúzia, no banco suíço.*

*O rico sobe na vida feito estrangeiro, e o pobre
só sobe no elevador de serviço.*

(É você aí fingindo que não tem nada com isso?)

É pra rir ou pra chorar?

O Brasil tem um povo gigante por natureza que ainda não percebe o tamanho dessa grandeza.

Sempre solidário no azar ou na sorte, um povo generoso, criativo e risonho.

Poderoso, e tem um coração batendo forte que põe fé no futuro do mesmo jeito que eu ponho.

E vai ter que ser independência ou morte. Um por todos, e todos por um sonho.

É pra rir ou pra chorar?

É pra ir ou pra voltar?

Pra seguir ou pra parar?

Pra cair ou levantar?

É pra rir ou pra chorar?

Pra sair ou pra ficar?

Pra ouvi ou pra falar?

Pra dormir ou pra sonhar?

É pra ver ou pra mostrar?

Aplaudir ou protestar?

Construir ou derrubar?

Repetir ou transformar?

É pra rir ou pra chorar?

Pra se unir ou separar?

Agredir ou agradecer?

Pra torcer ou pra jogar?

Pra fazer ou pra comprar?

Pra vender ou pra alugar?

Pra jogar pra perder ou pra ganhar?

Dividir ou dividir?

Dividir ou individualizar?

É pra rir ou pra chorar?!

Gabriel O Pensador (É pra rir ou pra chorar?)

SUMÁRIO

Resumo.....	10
Abstract.....	11
Introdução.....	12
1. O Estado.....	14
1.1 Conceito de Estado.....	14
1.2 As Transformações Modernas do Estado.....	18
1.2.1 Estado Liberal.....	19
1.2.2 Estado Socialista.....	22
1.2.3 Estado Social-Democrata.....	24
1.2.4 Estados Totalitários: Fascismo e Nazismo.....	26
1.2.5 Estado Neoliberal.....	28
2. As Organizações Não-Governamentais.....	31
2.1 O Surgimento das Organizações Não-Governamentais.....	31
2.1.1 Conceito de Organização Não-Governamental.....	31
2.1.2 Características das Organizações Não-Governamentais.....	35
2.1.3 Desenvolvimento das Organizações Não-Governamentais durante o Século XX.....	37
2.2 Uma Visão Atual das Organizações Não-Governamentais.....	41
2.2.1 Áreas de Atuação no Cenário Internacional.....	41
2.2.2 As Organizações Não-Governamentais junto à ONU.....	45
3. Estado X Organizações Não-Governamentais.....	49
3.1 Convivência entre Estados e Organizações Não-Governamentais.....	49

3.1.1 Noção de Interesse Público.....	49
3.1.2 Provedores ou Reguladores de Serviço?.....	50
3.1.3 Organizações Não-Governamentais Orientadas.....	53
3.2 A Legitimidade das Organizações Não-Governamentais.....	54
3.2.1 Legitimidade de Representação.....	54
3.2.2 Futuro das Organizações Não-Governamentais.....	57
Conclusão.....	60
Referências Bibliográficas.....	62

RESUMO

A sociedade civil, e em especial as Organizações Não-Governamentais, tem obtido cada vez mais espaço no cenário internacional para defender o que acreditam ser essencial à coletividade. A partir da Carta da ONU de 1945, as ONGs que correspondem às exigências da Organização podem adquirir o status consultivo perante o Conselho Econômico e Social, o que lhes permite participar de determinados projetos do órgão e cooperar com Estados de diferentes maneiras. Também é crescente sua participação em outros organismos internacionais, como a União Européia. Por serem um fenômeno relativamente novo nas relações internacionais, ainda há de se discutir sua real importância para a sociedade, seu tratamento pelo Direito Internacional, bem como determinar de que forma podem colaborar com o sistema internacional e como será feita a fiscalização sobre sua atuação e suas finanças.

Palavras-chave: Estado. Sociedade Civil. Organização Não-Governamental. Direito Internacional.

ABSTRACT

Civil society, and specially the Non-Governmental Organizations, has been increasingly gaining space in the international arena to defend what it believes to be essential to the community. Since the United Nations Charter in 1945, NGOs that meet the requirements of the Organization can purchase the consultative status before the Economic and Social Council, allowing them to participate in certain projects and cooperate with the body in different ways. It is also increasing its participation in other international organizations, such as the European Union. Because they are a relatively new phenomenon in international relations, there is still to discuss its real importance to society, its treatment by the International Law, as well as determine how they can collaborate with the international system and how the monitoring will be done on their actions and their finances.

Key words: State. Civil Society. Non-Governmental Organization. International Law.

Introdução

As Organizações Não-Governamentais começam a se desenvolver de maneira consistente e a possuir um papel importante dentro das relações internacionais apenas no século XX, especialmente em sua segunda metade.

Na Carta de São Francisco, assinada em 26 de junho de 1945, as Organizações Não-Governamentais (ONGs) estão inclusas no artigo 71. Este prevê que as ONGs poderão ser consultadas pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC) sobre questões inerentes às suas competências, de acordo com as necessidades do Conselho. Esse artigo marca o ponto de ligação entre a ONU e as ONGs, e a interação entre ambas é cada vez maior, como será demonstrado neste trabalho.

Além do fato de estarem presentes na Carta das Nações Unidas, esse crescimento quantitativo e qualitativo das ONGs deve-se também às transformações ocorridas com o Estado ao longo do período moderno (iniciado com a Revolução Francesa).

As passagens que marcam as diferentes formas da relação entre Estado e Sociedade Civil tiveram papel essencial nesse desenvolvimento, visto que a necessidade das pessoas de se unirem ao redor de algum tema de seu interesse pode variar – e realmente varia – de acordo com as possibilidades que o Estado lhes oferece.

O período estudado nesta monografia abrange o Estado Liberal, o Estado Social-Democrata, os Estados Totalitários Fascista e Nazista e o Estado Neo-Liberal. Veremos as características principais de cada um deles e de que forma tais características se refletem no desenvolvimento da sociedade civil e, especialmente, das ONGs.

Neste espaço de tempo, presenciamos grandes avanços tecnológicos nas mais diversas áreas do conhecimento humano, desenvolvimento significativo dos meios de comunicação, “encurtamento” das distâncias devido à evolução dos meios de transporte e, o que mais interessa ao trabalho que aqui se propõe realizar, o desenvolvimento do que se convém chamar de sociedade civil.

Ainda que constem no documento-base da ONU há mais de sessenta anos, como já informado, as ONGs não são unânimes quanto à sua definição,

às suas formas de atuação e ao patamar jurídico no qual repousam dentro do cenário nacional e internacional.

A verdade é que as ONGs estão em processo de franco desenvolvimento, o que torna mais difícil sua análise devido às constantes mudanças que ainda as envolvem. Uma boa demonstração desse processo evolutivo é o fato de as ONGs não serem definidas pelo que são, mas pelo que não são: Organizações **Não-Governamentais**! Isso porque ainda não se pode precisar exatamente o que é uma ONG. Entretanto, tem-se já definido que não se enquadra nem no setor estatal (1º setor), nem na lógica capitalista do lucro inerente às empresas privadas (2º setor). Fica, portanto, relegada a um 3º setor, contendo características de ambos os outros, mas não sendo exatamente nenhum deles.

As ONGs são organizações privadas ao mesmo tempo em que atuam para benefício do coletivo, visando interesses públicos. Seus “sócios” não têm lucro individual, mas revertem os possíveis ganhos da organização para a melhora da própria atividade realizada pela ONG.

Nesse mundo cada vez mais dinâmico e complexo que se apresenta diante de nós, com todas as suas inerentes complicações e novidades, avanços e regressos, cooperações e desilusões, não podemos deixar de olhar para frente e estudar o novo.

Durante séculos vimos o Estado como único responsável pela segurança, saúde, união e felicidade de um povo. Devemos entender que um novo paradigma se inicia e que, cada vez mais, o cidadão é o maior responsável por si mesmo e pelos que o cercam.

1. O Estado

1.1 Conceito de Estado

Antes de tratar-se especificamente das transformações ocorridas com o Estado e de sua relação com o surgimento das Organizações Não-Governamentais, deve-se conceituar e esclarecer o que é o Estado em sua concepção moderna.

O Dicionário do pensamento social do Século XX, editado por William Outhwaite e Tom Bottomore, traz o seguinte entendimento sobre o verbete Estado:

Há uma grande concordância entre os cientistas sociais quanto a como o estado deve ser definido. Uma definição composta incluiria três elementos. Primeiro, um estado é um conjunto de instituições; estas são definidas pelos próprios agentes do estado. A instituição mais importante do estado é a dos meios de violência e COERÇÃO. Segundo, essas instituições encontram-se no centro de um território geograficamente limitado a que geralmente nos referimos como SOCIEDADE. De modo crucial, o estado olha para dentro de si mesmo, no caso de sua sociedade nacional, e para fora, no caso de sociedades mais amplas entre as quais ele precisa abrir seu caminho; seu comportamento em uma área, em geral, só pode ser explicado pela suas atividades na outra. Terceiro, o estado monopoliza a criação de uma CULTURA política comum, partilhada por todos os cidadãos.¹

A afirmação acima, todavia, não pode ser entendida como de “grande concordância entre os cientistas sociais”, como afirmam os autores. Ver-se-á que não há consenso em relação ao termo Estado, já que alguns teóricos o definem como personificação da ordem jurídica nacional, outros como ordem e como comunidade constituída pela ordem e outros como unidade sociológica.² Hans Kelsen já ressaltava, em sua obra “Teoria Geral do Direito e do Estado”,

¹ BOTTOMORE, Tom; OUTHWAITE, William. **Dicionário do pensamento social do Século XX**. Tradução de Eduardo Francisco Alves e Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996, p. 257.

² KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 261 et seq.

que o grande número de definições de Estado impossibilita um consenso quanto ao termo, reduzindo-o a mero juízo de valor, desprovido de caráter científico.³

Prova maior desta falta de consenso entre os cientistas sociais é a irônica promessa de vultosa recompensa de 50 mil francos feita por um grande publicista francês do século XIX, chamado Frédéric Bastiat, para aquele cidadão que encontrasse “uma definição satisfatória de Estado”.⁴

Dentre o grande número de definições que se pode encontrar na doutrina, há aquelas que abominam o Estado (como as comunistas e as anarquistas) e aquelas que o endeusam (como as fascistas e as nazistas); aquelas de autores que o atacam (como Marx, Engels e Bakunin) e aquelas de autores que o defendem (como Hobbes, Rousseau e Hegel).⁵

Visto que não há uma definição única universalmente aceita, é válido citar algumas definições doutrinárias com a finalidade de demonstrar a divergência do conceito entre diferentes autores e pensadores do Estado e buscar encontrar um conceito que seja suficiente para ser utilizado no prosseguimento deste trabalho.

Franz Oppenheimer, por exemplo, entende que o Estado é apenas:

[...] a instituição social que um grupo vitorioso impôs a um grupo vencido, com o objetivo de organizar o domínio do primeiro sobre o segundo e resguardar-se contra rebeliões intestinas e agressões estrangeiras.⁶

Léon Duguit acompanha a visão de Oppenheimer ao afirmar que:

[...] o Estado não é uma pessoa jurídica nem soberana. O Estado é o produto histórico de uma diferenciação social entre os fortes e os fracos em determinada sociedade. O poder pertencente aos mais fortes, indivíduo, classe, maioria, é mero poder de fato, jamais

³ Kelsen, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 261 et seq.

⁴ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. 11 reimp. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p.61.

⁵ ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria geral do Estado**. 2. ed. ver. aum. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 4 et seq.

⁶ OPPENHEIMER, Franz. **Der Staat**. 4. ed. Stuttgart: [S.n.], 1954, p.5. apud BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**, 10. ed. 11 reimp. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 64.

legítimo em sua origem. Os governantes que detêm este poder são indivíduos como tantos outros, sem nunca possuir, na qualidade de governantes, o poder legítimo de impor suas ordens. Como todos os indivíduos, se encontram submetidos à regra de direito, que encontra seu verdadeiro fundamento na solidariedade social e se impõe a todos, governantes e governados. Toda manifestação de vontade dos governantes é legítima quando está conforme o direito; neste caso, eles podem, de forma legítima, pôr em prática a força de que dispõem, porque esta é empregada na realização do direito. Os governantes não têm o direito subjetivo de comandar, mas apenas o poder objetivo de querer conforme o direito e de assegurar a realização deste.⁷

Ainda neste sentido sociológico, não podemos deixar de citar os comunistas Karl Marx e Friedrich Engels, os quais:

[...] conceituam o Estado como um fenômeno histórico transitório, mero resultado do aparecimento da luta de classes sociais, a partir do momento em que, da propriedade comunista, passou-se à propriedade privada dos meios de produção. Trata-se de instituição passageira, pois nem sempre existiu e nem sempre existirá. Com o Estado desaparecerá o poder político, definido por Marx como “o poder organizado de uma classe para oprimir outra” (Manifesto do Partido Comunista, São Paulo, Global Ed., 1981).⁸

Percebe-se que os autores mencionados vêem o Estado como um instrumento de dominação controlado pela classe mais forte, a qual busca legitimar sua posição de vantagem perante os mais fracos através da institucionalização do próprio Estado. Este, no entanto, seria apenas o meio de manter e abranger o domínio da classe dominante, e não uma instituição pública que representasse o interesse de todos os seus súditos.

Tal forma de encarar o Estado é diametralmente oposta àquilo que diz o contemporâneo publicista francês Georges Burdeau, para quem “o Estado se

⁷ DUGUIT, Léon. **L'État, les gouvernants et les agents**, in **Études de droit public**. Paris, Ed. Fontemoing, 1903, p. 1 et seq. apud ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria geral do Estado**. 2. ed. ver. aum. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 4 et seq.

⁸ ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria geral do Estado**. 2. ed. ver. aum. São Paulo: Saraiva, 2000, p.7.

forma quando o poder torna-se uma instituição, não se confundindo mais com aquele que o encarna, mediante o fenômeno da *institucionalização de poder*".⁹

Já para o constitucionalista Manoel Gonçalves Ferreira Filho "é o Estado uma ordem jurídica relativamente centralizada, limitada no seu domínio espacial e temporal de vigência, soberana e globalmente eficaz".¹⁰

Guido Fernando Silva Soares, por sua vez, entende que:

[...] o Estado é uma forma de organização da sociedade, que emergiu, de maneira espontânea, no momento histórico em que o poder de um governante tornou-se exclusivo sobre um território, passando as pessoas e coisas a serem submetidas a seu poder jurisdicional, em virtude de dois vínculos possíveis, concomitantes ou exclusivos: uma simples situação de nele estar e por possuírem sua nacionalidade.¹¹

É nítido o contraste entre os conceitos destes três últimos pensadores com relação aos conceitos dos três primeiros. Tanto Burdeau, quanto Ferreira Filho e Guido Soares não tocam no assunto da sobreposição de uma classe sobre outra e nem pretendem afirmar que o Estado é um instrumento criado pelos dominantes para legitimar seu poder sobre os demais.

Burdeau afirma que, a partir do surgimento do Estado, o poder não se confundirá mais com aquele que o exerce, e Guido Soares expõe que o mesmo surge de maneira espontânea.

Os exemplos aqui expostos certamente não cobrem todas as abordagens pelas quais o Estado pode ser entendido – e nem tem essa pretensão – mas servem apenas para que se entenda que não existe um conceito único do mesmo.

Muitas outras concepções de muitos outros autores poderiam ser apresentadas neste espaço. Entretanto, deve-se dar prosseguimento ao raciocínio e buscar alcançar o objetivo principal proposto por este trabalho, qual

⁹ BURDEAU, Georges. **Traité de science politique**. t.2, p. 128. apud ACQUAVIVA, op. cit., p. 6 et seq.

¹⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 23. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 40.

¹¹ SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Atlas, 2002. v. 1. p. 143.

seja o surgimento e o papel das Organizações Não-Governamentais no Estado Moderno.

Para a seqüência, portanto, opta-se pelo conceito apresentado por Georg Jellinek, que talvez seja o candidato mais próximo ao prêmio proposto por Bastiat ainda no século XIX. Apesar de simples e sucinta, sua definição nos servirá: o Estado é “corporação de um povo, assentada num determinado território e dotada de um poder originário de mando”.¹² Sem prejuízo, todavia, das notórias e infundáveis discussões ideológicas, políticas, econômicas e culturais que envolvem e caracterizam o mesmo.

1.2 As Transformações Modernas do Estado

Nesta Seção serão tratadas as diferentes formas conceituais de Estado desde a Revolução Francesa de 1789 até os dias atuais.

Vale citar aqui, todavia, que conceitos importantes e até hoje utilizados são provenientes da Paz de Westphália (1648, atual Alemanha), também conhecida como os Tratados de Münster e Osnabrück. O primeiro põe fim à Guerra dos Trinta Anos, enquanto o segundo encerra a Guerra dos Oitenta Anos.¹³

Soberania e Estado-nação, por exemplo, são conceitos cunhados neste contexto, que marcou o início do sistema internacional moderno, o qual se baseia na idéia de um equilíbrio de poder entre os Estados e na paz duradoura.

É na Paz de Westphália que os países reconhecem pela primeira vez que todos os Estados envolvidos são soberanos. Tal reconhecimento é vital para que se possa compreender o fim das guerras religiosas e as novas formas de alinhamento dentro do continente europeu. Visto que agora as guerras giravam em torno do Estado, e não mais da religião, Estados protestantes e católicos podiam então se aliar contra um terceiro Estado, independentemente de sua religião.¹⁴

¹² BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. 11 reimp. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 67.

¹³ PERRY, Marvin. **Civilização Ocidental: Uma História Concisa**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p 250 et seq.

¹⁴ PERRY, Marvin. **Civilização Ocidental: Uma História Concisa**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p 244 et seq.

Assim, levado pelo recém-criado conceito de soberania, tem-se como primeira forma de Estado Moderno o Estado Absolutista, no qual o soberano concentra todo o poder “ilimitado e arbitrário”¹⁵ em suas mãos através da monarquia.

O absolutismo levou a classe burguesa, bastante limitada de suas liberdades e direitos no período, a se revoltar contra os governantes. A França foi o Estado que mais profundamente implementou o Estado Absolutista e, curiosamente ou conseqüentemente, foi o Estado onde os burgueses mais se revoltaram contra o governo.¹⁶ Daí a Revolução Francesa ter sido um marco na história do Estado: ela marca a passagem do Estado Absoluto para o Estado Liberal.

Antes dela, ingleses e americanos já haviam escrito, respectivamente, o “Bill of Rights” e o Pacto Federativo da Filadélfia, mas é apenas com a Declaração Universal dos Direitos do Homem que a nova fé política se propaga além das fronteiras, deixando de ser prerrogativa de uma raça ou etnia para pertencer a cada ser humano: o homem-súdito se torna homem-cidadão.¹⁷

É válido lembrar que a história não é uma evolução contínua em linha reta, mas mais se parece com um espiral sem direção certa: possui altos e baixos, avanços e retrocessos. A Revolução Francesa, portanto, não define o fim do Estado Absoluto em todos os Estados que adotavam essa forma. Cada Estado tem a sua própria história. A Revolução Francesa serviu, certamente, como exemplo para muitos deles, seja para os burgueses, seja para os governantes.

1.2.1 Estado Liberal

No Estado Absolutista, freqüentemente confundem-se qualidades do Estado com virtudes do monarca, o que pode explicar o porquê do poder

¹⁵ BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmen Varriale. 5. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, v.1. p. 1.

¹⁶ TOCQUEVILLE, Alexis de. **O Antigo Regime e a Revolução**. Tradução de Yvonne Jean. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979, p. 67.

¹⁷ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 30 et seq.

público ser visto como inimigo da liberdade individual, em especial pela classe burguesa.¹⁸

Essa classe aumentara muito seu poder econômico devido ao comércio, e via com maus olhos a intervenção estatal praticada pelos monarcas. Queriam ter assegurada a liberdade contratual, considerada por eles como um direito natural do indivíduo. Lutavam também pela não-interferência do Estado sobre a propriedade privada e, fundamentados pela obra “A Riqueza das Nações”, escrita por Adam Smith em 1776, entendiam que as relações econômicas se auto-ajustariam de acordo com a vontade espontânea de todos os interessados. Ou seja, abominavam qualquer forma de participação do Estado em suas atividades.¹⁹

Outro autor de grande importância para o liberalismo foi Stuart Mill, autor de “Da Liberdade”, em 1859. Entusiasta das idéias de Rousseau, ele afirmava que ninguém pode julgar melhor o que é bom para si do que a própria pessoa: não há mal pior do que a submissão ao Estado.

Já Paul Leroy-Beaulieu acreditava que a função do Estado é a de proteger seus cidadãos, afirmando ainda que:

[...] o Estado, em medida muito variável, segundo as épocas, os lugares, pode prestar um concurso acessório, secundário, ao desenvolvimento das obras diversas que compõem a civilização e que emanam da iniciativa individual ou dos grupos livres de indivíduos.²⁰

A burguesia, portanto, ao assumir o poder através de uma ação revolucionária, organizou o Estado de maneira que fosse ele o mais fraco possível, caracterizando-o como “Estado Mínimo”, ou ainda “Estado-polícia”, devido à função quase que exclusiva de vigiar a ordem e proteger seus cidadãos contra ameaças externas.²¹

¹⁸ Dallari, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 275.

¹⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 275. et seq.

²⁰ LEROY-BEAULIEU, Paul. **L'État Moderne et ses Fonctions**. Paris: Libr. Guillaumin, 1891. apud DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 277.

²¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 277.

É inegável que o Estado Liberal trouxe benefícios, como nos conta Dalmo de Abreu Dallari:

[...]houve um progresso econômico acentuado, criando-se as condições para a revolução industrial; o indivíduo foi valorizado, despertando-se a consciência para a importância da liberdade humana; desenvolveram-se as *técnicas de poder*, surgindo e impondo-se a idéia do *poder legal* em lugar do *poder pessoal*.²²

Entretanto, Dallari explica que o Estado Liberal cria condições para sua própria extinção:

Em primeiro lugar, a valorização do indivíduo chegou ao *ultra-individualismo*, que ignorou a natureza associativa do homem e deu margem a um comportamento egoísta, altamente vantajoso para os mais hábeis, mais audaciosos ou menos escrupulosos. Ao lado disso, a concepção individualista da liberdade, impedindo o Estado de proteger os menos afortunados, foi a causa de uma crescente injustiça social, pois, concedendo-se a todos o *direito* de ser livre, não se assegurava a ninguém o *poder* de ser livre.²³

Na prática, o que se percebeu foi a situação privilegiada com a qual os burgueses mais enriquecidos foram tratados, e a marginalização dos menos afortunados, ou seja, a grande maioria da sociedade. Dessa forma, o capital passa a ser o fator determinante do status da pessoa, passando os possuidores de mais domínios a serem também as pessoas mais influentes da sociedade.²⁴

Pode-se verificar, de acordo com o exposto aqui, que a liberdade não é suficiente para garantir que uma sociedade se desenvolva homoganeamente, valorizando a justiça e enaltecendo as pessoas mais habilitadas para reger os demais cidadãos. Com freqüência, os mais abonados prevalecem sobre

²² DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 277.

²³ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p.277.

²⁴ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p.278.

aqueles que não possuem tantas riquezas, mas que, por mérito, mereceriam governar.²⁵

1.2.2 Estado Socialista

Um das inúmeras conseqüências da implementação do Estado Liberal foi a Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra em meados do século XVIII. Houve grande avanço tecnológico com a Revolução, como a criação do motor a vapor, a mecanização da agricultura, o aceleração do processo de tecelagem, a descoberta do processo que produz o aço, etc.

Esse desenvolvimento influenciou diretamente o aumento exponencial do desemprego, uma vez que havia excesso de mão-de-obra humana devido aos novos inventos e descobertas. Os desempregados constituem, então, grandes conglomerados urbanos, formando assim o proletariado.²⁶

A burguesia, agora conservadora por causa de sua estabilidade política, continuava não admitindo que o Estado interferisse para resolver os problemas e injustiças sociais ou para alterar a situação estabelecida. Isso levou à formação, já no século XIX, de idéias socialistas. No início do século XX, a intervenção estatal já não podia mais ser contida.²⁷

Com o início da 1ª Guerra Mundial (1914-1918), a situação dos operários se agrava profundamente, o que leva a dois caminhos distintos que visam melhorar sua condição: o Estado Socialista ou o Estado Social-Democrata (o qual será tratado adiante).

A Rússia seguiu pelo primeiro caminho. Os demais países pelo segundo, buscando alcançar a estabilidade social através de medidas socializantes, aumentando a participação do Estado na vida privada.

O Estado Socialista, primeiramente, incorporava-se às idéias anarquistas, não existindo tecnicamente, portanto, a expressão “Estado” Socialista. No início do século XX, com efeito, o Estado era entendido pelos

²⁵ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p.278.

²⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p.278.

²⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p.278.

socialistas apenas como o instrumento de manutenção e proteção dos privilégios burgueses, não possuindo qualquer outra função ou utilidade.²⁸

Para Dallari, esse Estado, pautado na igualdade de direitos entre todos perante o Estado, representava tão somente que todos deveriam optar entre subjugar-se ao poder do Estado, aceitar sua “proteção” e um salário miserável em troca de longuíssimas jornadas em ambientes insalubres, ou optar pelo desemprego, representado pela fome, doença e desabrigo para a pessoa e sua família.²⁹

Por sua vez, Karl Marx e Friedrich Engels, autores de “O Manifesto Comunista”, entendem que “o comunismo não priva ninguém do poder de apropriar-se dos produtos da sociedade; o que faz é suprimir o poder de subjugar o trabalho alheio por meio dessa apropriação”.³⁰ E seguem afirmando que:

[...] quando o capital é transformado em propriedade comum, pertencente a todos os membros da sociedade, não é a propriedade pessoal que se transforma em propriedade social. Muda-se apenas o caráter social da propriedade. Esta perde o seu caráter de classe.³¹

Marx e Engels ainda escrevem em seu Manifesto de 1848 que:

[...] o objetivo imediato dos comunistas é o mesmo que o de todos os demais partidos proletários: constituição do proletariado em classe, derrubada da supremacia burguesa, conquista do poder político pelo proletariado.

Citaram-se aqui algumas características do Estado Socialista, bem como uma crítica feita ao mesmo. Não cabe nesse espaço aprofundar-se demais no assunto, devido à finalidade do trabalho e ao espaço físico do mesmo.

Concluí-se este parágrafo mais uma vez com as lições de Dallari:

²⁸ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p.283.

²⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 283.

³⁰ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O Manifesto Comunista de 1848 & Cartas Filosóficas**. Tradução de Klaus Von Puschén. 2. ed. São Paulo: Centauro, 2005, p. 71.

³¹ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O Manifesto Comunista de 1848 & Cartas Filosóficas**. Tradução de Klaus Von Puschén. 2. ed. São Paulo: Centauro, 2005, p. 69.

O que deve ser ressaltado é que o simples intervencionismo do Estado nada tem que ver com o socialismo, pois, conforme a observação irônica do próprio LENIN, se o monopólio do tabaco qualificasse um governo como socialista, Napoleão e Metternich deveriam ser considerados precursores do socialismo. O que caracteriza, realmente, o Estado Socialista é o predomínio dos interesses das pessoas humanas, concebidas e tratadas como essencialmente iguais e necessariamente integradas numa coletividade, em oposição ao Estado capitalista que faz preponderar os interesses do capital, concebendo os seres humanos como indivíduos isolados e opostos aos demais indivíduos.³²

1.2.3 Estado Social-Democrata

Como visto no item anterior, a outra possibilidade encontrada pelos países para tentar acabar com a situação medíocre na qual a população se encontrava no início do século XX foi o Estado Social-Democrata.

O fim da 1ª Guerra Mundial deixou países inteiros destruídos e suas populações desempregadas e desiludidas. Nesse contexto, exige-se do Estado que ele atue mais efetivamente nas áreas que, no liberalismo, pertenciam exclusivamente aos entes privados, visando garantir a saúde, moradia e alimentação da população além de reaquecer a economia e voltar a crescer.

Para Paulo Bonavides, “o Estado social representa efetivamente uma transformação superestrutural por que passou o antigo Estado Liberal”.³³ Mas reconhece também que “algo, no Ocidente, o distingue, desde as bases, do Estado proletário, que o socialismo marxista intenta implantar: é que ele conserva sua adesão à ordem capitalista, princípio cardeal ao que não renuncia”.³⁴

A noção contemporânea de Estado Social nasce, para Bonavides, quando, independentemente do regime político adotado pelo Estado, “busca-se

³²DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 298.

³³ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 184.

³⁴ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 184.

superar a contradição entre a igualdade política e a desigualdade social”, ainda que essa transformação seja apenas de caráter superestrutural.³⁵

O autor segue com um exemplo bastante detalhado do que seria o Estado Social:

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, À área de iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado Social.³⁶

O primeiro país a elaborar uma Constituição Social-Democrata foi a Alemanha de 1919, reorganizando o Estado em função da sociedade e não mais do indivíduo. Chamou-se Constituição de Weimar, devido ao fato de governar a República de Weimar (formalmente, era a Constituição do Estado Alemão).³⁷

Vale mencionar também a Constituição mexicana de 1917, a primeira constituição a atribuir a qualidade de direitos fundamentais aos direitos trabalhistas, juntamente com os direitos políticos e as liberdades individuais.

A importância dessas Constituições está no fato de terem sido feitas antes do final da 1ª Guerra Mundial, uma vez que os países europeus só se

³⁵ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 185.

³⁶ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 186.

³⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 278 et seq.

voltaram para os direitos humanos e concluíram que estes tinham uma dimensão social depois do final do conflito, em 1918.³⁸

1.2.4 Estados Totalitários: Fascismo e Nazismo

O Estado Fascista e o Estado Nazista também ganham força a partir do final da 1ª Guerra Mundial. Com a economia europeia devastada e com as populações desorientadas (o fim da monarquia em alguns Estados deixou as pessoas sem uma liderança para seguir), o ideal ultranacionalista passa a ser uma opção para a população, muito por causa das pessoas que se colocaram à frente dessa ideologia e, com muita oratória, censura à oposição política e propaganda, convenceram o povo de que ele merecia e podia ser parte de uma nação forte e desenvolvida.

Benito Mussolini, em discurso proferido em 26 de maio de 1927, afirma que o fascismo é uma doutrina cujo:

[...] fundamento é a concepção do Estado, da sua essência, das suas competências, da sua finalidade. Para o fascismo o Estado é um absoluto, perante o qual indivíduos e grupos são o relativo. Indivíduos e grupos são «pensáveis» enquanto estejam no Estado.³⁹

O fascismo baseia-se, portanto, na exaltação do Estado, o qual se sustenta no nacionalismo e, por vezes, na xenofobia. Privilegia os que nascem em seu território e é apático, indiferente e até mesmo violento em relação a estrangeiros.⁴⁰

Como exemplo de países que adotaram o sistema fascista, temos a Itália de Mussolini, a Espanha da “Falange Española” e Portugal de Francisco Franco.

O Estado Nazista, por sua vez, não pode ser compreendido como sinônimo de Estado Fascista. Apesar de possuírem como semelhanças, entre

³⁸ <http://www.dhnet.org.br/educar/redeedh/anthist/mex1917.htm> (29/07/10)

³⁹ **Discorsi del 1927**. Milão: Alpes, 1928, p. 57.

⁴⁰ LUKACS, John. **O Duelo Churchill X Hitler**: 80 dias cruciais para a Segunda Guerra Mundial. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002, p. 19.

outras, o irredentismo territorial, a ditadura e uma teoria econômica básica, pode-se indicar como um grande diferencial a questão racista, por exemplo. Mussolini adaptou seu Estado ao anti-semitismo apenas após se aliar a Hitler, ao ponto que a Alemanha nazista foi anti-semita desde seu princípio.⁴¹

O Estado Nazista é característico da Alemanha de 1933 a 1945, período em que Hitler governou o Terceiro Reich sob a política da ditadura. Segundo Ludwig Von Mises, os nazistas diziam se diferenciarem dos fascistas porque praticavam uma forma de socialismo nacionalista e totalitário, enquanto que os fascistas adotavam uma forma de socialismo internacional e totalitarismo marxista. Ele complementa dizendo que o nazismo é também anticapitalista e antiliberal.⁴²

Hitler, em “Mein Kampf” (Minha Luta), livro que escreveu no presídio militar de Landsberg, onde esclarece com maior profundidade suas idéias, explicita em várias partes de seu texto o caráter racista de sua doutrina. Segue um trecho do livro:

[...] a finalidade principal de um Estado nacionalista não é a conservação dos primitivos elementos raciais que, por seu poder de disseminar a cultura, criam a beleza e a dignidade de uma humanidade mais elevada. Nós, como arianos, vivendo sob um Governo, podemos apenas imaginá-lo como um organismo vivo da nossa raça que não só assegurará a conservação dessa raça, mas a colocará em situação de, por suas possibilidades intelectuais, atingir uma mais alta liberdade.⁴³

Com o final da 2ª Guerra Mundial, visto que tanto Itália quanto Alemanha - principais representantes do fascismo e nazismo, respectivamente - foram derrotadas, ambas as formas de Estado se extinguem.

Essas formas de Estado geram bastante polêmica, chegando ao ponto de serem proibidas por muitas Constituições nacionais. O tema poderia ser

⁴¹ PERRY, Marvin. **Civilização Ocidental: Uma História Concisa**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p 566 et seq.

⁴² VON MISES, Ludwig. **A mentalidade anticapitalista**. Rio de Janeiro: J. Olympio Editor, 1988.

⁴³ HITLER, Adolf. **Minha Luta**. Tradução de Klaus Von Puschen. São Paulo: Centauro, 2001, p. 300.

extensamente discutido, mas, por motivos já expostos, não tem maior espaço no presente trabalho.

1.2.5 Estado Neoliberal

A expressão “neoliberal” começa a ser utilizada a partir da década de 1970 e refere-se à doutrina econômica que defende a liberdade absoluta de mercado e a restrição à intervenção estatal no setor econômico – com exceção em setores imprescindíveis de sua contribuição, mas ainda assim, de forma mínima.⁴⁴

Plauto Faraco de Azevedo, em sua obra “Direito, Justiça Social e Neoliberalismo”, faz a seguinte colocação:

[...] resta ver por que, depois de longa e desesperançada gestação, veio [o neoliberalismo] a impôr-se rapidamente, passando a influir de modo decisivo no processo histórico atual. Sem dúvida foi ele favorecido pelas sucessivas ondas de transformação tecnológica dos países avançados, responsáveis pelo deslocamento do eixo de competição do comércio internacional, a partir dos anos 90; antes delas, a competição girava em torno das matérias primas estratégicas, hoje, todavia, concentra-se em torno de controle de novos processos e escalas mundiais de produção.⁴⁵

Azevedo lembra, nesta mesma obra, que as origens da ideologia neoliberal datam já da época inicial da evolução do Estado Social-Democrata, o que demonstra, segundo o autor, que a vontade de implantar um liberalismo econômico sem restrições nunca chegou a morrer.⁴⁶

Perry Anderson argumenta que toda e qualquer intervenção estatal no mercado e em seus mecanismos de livre concorrência é vista, pelo

⁴⁴ HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. São Paulo: Editora Objetiva, São Paulo: Editora Objetiva, ISBN 857302383X.

⁴⁵ AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Direito, justiça social e neoliberalismo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999, p. 100 et seq.

⁴⁶ AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Direito, justiça social e neoliberalismo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999, p. 96.

neoliberalismo, como “ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política”.⁴⁷

Walter Lippmann, já na década de 1940, publicou uma obra que ficaria famosa por utilizar a expressão “neoliberalismo”. Buscando acrescentar uma definição ao liberalismo, afirma que “o Estado liberal há de ser concebido como protetor de direitos iguais, dispensando a justiça entre os indivíduos. Procura proteger os homens contra a arbitrariedade, e não dirigi-los arbitrariamente”.⁴⁸ Como lembra Dallari, tal doutrina está bastante distante daquela defendida no século XIX, caracterizada pelo não-intervencionismo do Estado na sociedade.⁴⁹

Dallari entende que a intervenção do Estado, em alguns casos, é até mesmo desejada pelos entes privados:

Muito recentemente, em decorrência de um intenso esforço competitivo entre os grandes Estados, desencadeou-se um novo processo intervencionista que muda radicalmente os termos do problema. Até há poucos anos as grandes empresas e os grandes grupos capitalistas viam a participação do Estado nas atividades econômicas e sociais como um fator de restrição à liberdade. Entretanto, essa participação acabou por se revelar altamente benéfica para os detentores de capital e dirigentes de empresas, pois o Estado passou a ser um grande financiador e um dos principais consumidores, associando-se com muita frequência aos maiores e mais custosos empreendimentos.⁵⁰

Uma das conseqüências disso é a constatação de que desaparecem os limites entre o público e o privado, e que o Estado, antes visto como mal necessário para fins de segurança pelos grandes grupos capitalistas, passa a

⁴⁷ ANDERSON, Perry. **Balanço do neoliberalismo**. apud SADER, Emir; Gentili, Pablo (org). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996, p. 9.

⁴⁸ LIPPMANN, Walter. **A Reconstrução da Sociedade**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1961, p.315. apud DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 279.

⁴⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 279.

⁵⁰ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 281.

ser encarado como consumidor, sócio e financiador daqueles que tanto o queriam longe.⁵¹

⁵¹ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 281.

2. As Organizações Não-Governamentais

2.1 O Surgimento das Organizações Não-Governamentais

2.1.1 Conceito de Organização Não-Governamental

É consenso na literatura especializada que ainda não existe uma definição universal e precisa sobre o que seja uma Organização Não-Governamental (ONG). Isso se deve tanto ao fato de as ONGs serem relativamente recentes no cenário internacional, quanto às constantes mudanças e evoluções pelas quais têm passado, consoante às ininterruptas mutações do sistema internacional.

Peter Willetts, em seu artigo intitulado “O que é uma Organização Não-Governamental?”⁵², escreve a certa altura que “não há uma definição amplamente aceita de ONG e o termo possui diferentes conotações em diferentes circunstâncias”⁵³.

Natalie Steinberg confirma essa idéia em seu artigo para o Global Policy Forum, intitulado “Trabalho sobre os Antecedentes de GONGOs e QUANGOs e ONGs”⁵⁴, no qual afirma que:

Não há uma definição de ONG comumente aceita. ONGs certamente são partes do setor civil da sociedade, mas não há uma definição unificada delas. Muitos acadêmicos e ativistas tentaram defini-las, mas até agora a única definição utilizada é a da ONU, a qual define-se de maneira negativa: não-governamental (o que ela não é).⁵⁵

Deixando a definição apresentada pela ONU para um item específico mais à frente, apresentar-se-á nesse espaço algumas tentativas de definição de ONG tanto de autores brasileiros como de estrangeiros.

⁵² Tradução livre do original “What is a Non-Governmental Organization?”.

⁵³ Tradução livre do original “there is no generally accepted definition of an NGO and the term carries different connotations in different circumstances”. Disponível em <http://www.staff.city.ac.uk/p.willetts/CS-NTWKS/NGO-ART.HTM> (31/07/10).

⁵⁴ Tradução livre do original “Background Paper on GONGOs and QUANGOs and Wild NGOs”.

⁵⁵ Tradução livre do original “The definition of NGOs is not commonly agreed upon. NGOs are certainly part of the citizen sector, but there is no one unified definition of NGOs. Many academics and activists have tried to define them, but so far the only working definition is that of the UN, which is itself defined in the negative: non-governmental (what it is not)”. Disponível em <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/177/31600.html> (31/07/10).

Miguel Darcy de Oliveira, em trabalho apresentado no Trigésimo Quarto Curso de Altos Estudos (CAE) do Itamarati, “Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONGs”, comenta sobre a noção de definição através da negação, consoante a Steiberg:

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 não a esfera estatal, com uma história, valores e modos de atuação originais. A ninguém ocorreria definir um cidadão como aquele que não é governo. Do mesmo modo, ninguém diria que o fundamento da cidadania é não ser Estado. Significativamente, nos Estados Unidos, sociedade em que o Estado nunca foi percebido como uma referência estruturadora da vida social, as organizações de cidadãos são definidas por uma outra expressão: “sem fins lucrativos” (*not-for-profit*). Curiosamente, persiste a noção de uma definição negativa, embora aqui a referência diferenciadora seja o mundo das organizações privadas operando no mercado, em busca de lucro.⁵⁶

Mais uma vez, fica evidente que o pouco tempo desde o surgimento das primeiras ONGs dificulta uma definição precisa do que elas essencialmente são. A lógica pública do Estado ainda não consegue absorver evento tão singular da sociedade civil a ponto de entendê-lo por completo.

Antonio Carlos Carneiro de Albuquerque identifica algumas características comuns dessas organizações, afirmando que elas:

Fazem contraponto às ações do governo: os bens e serviços públicos resultam da atuação do Estado e também da multiplicação de várias iniciativas particulares.

Fazem contraponto às ações do mercado: abrem o campo dos interesses coletivos para a iniciativa individual.

Dão maior dimensão aos elementos que a compõem: realçam o valor tanto político quanto econômico das ações voluntárias sem fins lucrativos.

⁵⁶ OLIVEIRA, Miguel Darcy de. **Cidadania e Globalização: a política externa brasileira e as ONGs**. Trabalho apresentado no Trigésimo Quarto Curso de Altos Estudos (CAE), Itamarati, Brasília, p. 10. apud COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2000, p. 62.

Projetam uma visão integradora da vida pública: enfatizam a complementação entre ações públicas e privadas.⁵⁷

Note-se o motivo das ONGs fazerem parte do chamado Terceiro Setor: na primeira característica apresentada por Albuquerque diz-se que elas fazem contraponto ao governo, enquanto na segunda característica o autor explica que também se contrapõem ao mercado. Não são, portanto, nem parte do Primeiro (governo) e nem do Segundo (mercado) Setores. Daí surge sua inclusão num Terceiro Setor.

Os autores Shamima Ahmed e David Potter, em sua obra “NGOs in International Politics”, optaram por adotar um conceito no qual qualquer organização internacional que não seja estabelecida por acordos inter-governamentais é uma ONG, desde que essa organização não seja voltada ao lucro, não incentive o uso da violência, não seja uma escola, universidade, ou partido político, e que toda e qualquer preocupação com direitos humanos não seja direcionada apenas para um grupo específico regional ou para um Estado, e sim para toda a coletividade. Sua definição também exclui grupos religiosos e hospitais privados (por melhor se encaixarem na categoria de organizações sem fins lucrativos), clubes esportivos e organizações fraternais (por não estarem preocupadas com assuntos econômicos e de política desenvolvimentista) e, finalmente, grupos criminosos, agências governamentais, corporações nacionais e multinacionais e organizações como a OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) e o Movimento para a Libertação Palestina.⁵⁸

De certa forma, mais uma vez, adotam um conceito negativo de ONG.

Outro conceito que define uma ONG, fazendo-o sucinto e razoável, mas ainda estruturado de forma negativa, é aquele dado por Anna-Karin Lindblom, em seu livro intitulado “Organizações Não-Governamentais no Direito internacional”⁵⁹:

[...] a definição de ONG utilizada nesse estudo implica que ela é:

⁵⁷ ALBUQUERQUE, Antonio Carlos Carneiro de. **Terceiro Setor: história e gestão de organizações**. São Paulo: Summus, 2006, p. 19.

⁵⁸ AHMED, Shamima; POTTER, David. **NGOs in International Politics**. Connecticut: Kumarian Press, 2006, p. 8.

⁵⁹ Tradução livre do original “Non-Governmental Organisations in International law”.

1. “não-governamental”, significando que é estabelecida por iniciativa privada, é livre de influência governamental e não desenvolve funções estritamente públicas;
2. não possui como objetivo o lucro, significando que, se houver lucro na atividade, este não será distribuído entre os sócios, mas reinvestido no próprio objetivo da organização;
3. não utiliza ou promove a violência ou possui claras conexões com o crime;
4. possui uma existência estatutária formal, democrática e representativa, e normalmente, não necessariamente, possui personalidade legal sob a lei de sua nacionalidade.⁶⁰

A definição que melhor parece definir uma Organização Não-Governamental, enfim, é aquela oferecida por Eduardo Szazi em um trabalho ainda não publicado chamado “Organizações Não-Governamentais Internacionais no Mundo Contemporâneo”⁶¹:

...organizações não-governamentais internacionais são aquelas entidades legais estabelecidas como associações independentes e voluntárias de pessoas ou outras entidades cuja transnacionalidade, objetivos sem fins lucrativos, propósitos e operações possuem utilidade internacional e estão em conformidade com o espírito, propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas.⁶²

Tal definição engloba os principais pontos lembrados pelos demais autores, além de não se basear em negações para conceituar ONG. Vale

⁶⁰ Tradução livre do original “the definition of “NGO” used in this study implies that it: 1. is “non-governmental”, meaning that it is established by private initiative, is free from governmental influence, and does not perform public functions, 2. has an aim that is not-for-profit, meaning that if any profits are earned by the organisation they are not distributed to its members but used in the pursuit of its objective, 3. does not use or promote violence or have clear connections with criminality, and 4. has a formal existence with a statute and a democratic and representative structure, and does normally, but not necessarily, enjoy legal personality under national law”. LINDBLOM, Anna-Karin. **Non-Governmental Organisations in International law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p.52.

⁶¹ Tradução livre do original “International Non-Governmental Organizations in the Contemporary World”.

⁶² Tradução livre do original: “...international non-governmental organizations are those legal entities established as independent voluntary associations of people or other entities whose transnational, nonprofit aims, purposes and operations have international utility and are in conformity with the spirit, purposes and principles of the Chart of the United Nations”. SZAZI, Eduardo. **International Non-Governmental Organizations in the Contemporary World**. Mimeo.

notar, também, a importante referência feita às Nações Unidas, uma vez que foi a partir da Carta de São Francisco de 1945 que as ONGs começam a crescer exponencialmente e a encontrarem no Direito Internacional uma base para poderem atuar legitimamente no cenário internacional em favor da sociedade civil.

2.1.2 Características das Organizações Não-Governamentais

As características das ONGs podem variar de acordo com o conceito que se decida adotar das mesmas, bem como da base jurídica que se emprega para o seu estudo.

Neste trabalho, visto que o conceito de ONG já foi devidamente estipulado, utilizar-se-á como base um documento da Comissão Européia intitulado “A Comissão e as Organizações Não-Governamentais: o Reforço da Parceria”⁶³.

Esse documento de discussão da Comissão Européia reconhece, mais uma vez, a dificuldade em estabelecer uma definição precisa do termo “Organização Não-Governamental”, mas expõe algumas características comuns às organizações que são assim chamadas.

A primeira delas é que ONGs não são criadas para gerar lucro pessoal. Elas podem até pagar empregados e gerarem capital, mas este capital deve ser reinvestido naquela função que ela se propõe fazer. Os lucros jamais são distribuídos entre seus membros e administradores⁶⁴.

A segunda característica é que ONGs são voluntárias. Elas são formadas voluntariamente e, normalmente, a organização também possui participação voluntária⁶⁵.

Em terceiro lugar, o documento afirma que as ONGs se diferenciam das demais organizações por possuírem algum grau de existência formal ou

⁶³ Comissão Européia. **A Comissão e as Organizações Não-Governamentais: o Reforço da Parceria**. Documento de Reflexão da Comissão apresentado pelo Presidente Prodi e pelo Vice-Presidente Kinnock. (COM(2000)11 final). Disponível em http://ec.europa.eu/civil_society/ngo/docs/communication_pt.pdf (05/08/10).

⁶⁴ Comissão Européia. **A Comissão e as Organizações Não-Governamentais: o Reforço da Parceria**. Documento de Reflexão da Comissão apresentado pelo Presidente Prodi e pelo Vice-Presidente Kinnock. (COM(2000)11 final), p. 3.

⁶⁵ Comissão Européia. **A Comissão e as Organizações Não-Governamentais: o Reforço da Parceria**. Documento de Reflexão da Comissão apresentado pelo Presidente Prodi e pelo Vice-Presidente Kinnock. (COM(2000)11 final), p. 3.

institucional. Elas normalmente possuem estatutos formais e documentos de governança interna que esclarecem seus objetivos, métodos e missões. Doadores e membros podem entendê-la melhor através destes⁶⁶.

A quarta característica é a sua independência, principalmente em relação a governos e autoridades públicas, além de partidos políticos e organizações comerciais⁶⁷.

Em quinto e último lugar, ONGs não possuem objetivos egoístas, benéficos apenas a si mesmas, mas buscam alcançar melhorias para a sociedade como um todo ou para um grupo amplo de pessoas. Seu objetivo maior é atuar na esfera pública, trazer o bem-estar para as pessoas. Não visam benefícios comerciais ou profissionais de seus membros⁶⁸.

O documento da Comissão Européia, datado de Janeiro de 2000, toma o cuidado de advertir que, embora essas características ajudem a identificar uma ONG, deve-se ter em mente que seus tamanhos e leques de atividades podem variar imensamente.

Existem ONGs com um número exíguo de pessoas ao mesmo tempo em que existem ONGs com milhares de membros e centenas de empregados. Da mesma forma, existem ONGs com foco operacional e outras com foco advocatício. As primeiras atuam diretamente com as pessoas, como aquelas que provêem serviços e cuidam da saúde da população; já as advocatícias operam junto à opinião pública e às autoridades públicas e governantes, visando chamar a atenção para a sua causa⁶⁹.

⁶⁶ Comissão Européia. **A Comissão e as Organizações Não-Governamentais: o Reforço da Parceria.** Documento de Reflexão da Comissão apresentado pelo Presidente Prodi e pelo Vice-Presidente Kinnock. (COM(2000)11 final), p. 4.

⁶⁷ Comissão Européia. **A Comissão e as Organizações Não-Governamentais: o Reforço da Parceria.** Documento de Reflexão da Comissão apresentado pelo Presidente Prodi e pelo Vice-Presidente Kinnock. (COM(2000)11 final), p. 4.

⁶⁸ Comissão Européia. **A Comissão e as Organizações Não-Governamentais: o Reforço da Parceria.** Documento de Reflexão da Comissão apresentado pelo Presidente Prodi e pelo Vice-Presidente Kinnock. (COM(2000)11 final), p. 4.

⁶⁹ Comissão Européia. **A Comissão e as Organizações Não-Governamentais: o Reforço da Parceria.** Documento de Reflexão da Comissão apresentado pelo Presidente Prodi e pelo Vice-Presidente Kinnock. (COM(2000)11 final), p. 4.

2.1.3 Desenvolvimento das Organizações Não-Governamentais durante o Século XX

Antes de tratarmos especificamente do século XX, faz-se necessário lembrar também das origens dessas organizações que hoje se costuma chamar de ONGs.

Ricardo Neiva Tavares, em seu trabalho “As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas”, estuda a história das ONGs através de gerações:

A primeira delas, relacionada com a assistência social e humanitária, teria sua origem em grupos religiosos que, desde o início do século XVI, procuravam auxiliar vítimas de conflitos ou desastres naturais, ao mesmo tempo em que atuavam como missionários em prol do cristianismo. Muitos desses grupos surgiram na Península Ibérica, subsidiados pelas Coroas portuguesa e espanhola. Em outros países europeus, entidades semelhantes, de origem católica ou protestante, também se organizaram progressivamente, para prestar serviços assistenciais.⁷⁰

As primeiras “ONGs”, portanto, originam-se de grupos de pessoas com finalidades assistencialistas e religiosas. Tavares conta também que, até o ano de 1880, metade das associações internacionais existentes tinha caráter religioso e que apenas após o término da 1ª Guerra Mundial organizações formadas nas áreas de indústria, comércio e saúde passam a ser mais numerosas do que as religiosas.⁷¹

Antonio Carlos Carneiro de Albuquerque explica que a 1ª Guerra Mundial foi um importante marco da filosofia do processo associativo da sociedade civil:

A crise do Estado liberal após a Primeira Guerra Mundial altera essa situação: o pensamento liberal pressupõe um papel mais ativo do Estado de Bem-Estar Social (Welfare State) nos âmbitos econômico,

⁷⁰ TAVARES, Ricardo Neiva. **As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas**. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1999, p. 31.

⁷¹ TAVARES, Ricardo Neiva. **As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas**. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1999, p. 32.

social e cultural, numa clara tentativa de reaproximação entre o Estado e a sociedade.⁷²

A Guerra, por sua vez, estimulou “o surgimento de organizações pacifistas e a expansão de associações de caridade (sobretudo nos EUA, Canadá, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia), voltadas para auxiliar vítimas de guerra...”⁷³ Com o final da Grande Guerra, iniciam-se as discussões relativas à Liga das Nações.

As ONGs não estavam oficialmente previstas no Pacto da Liga das Nações, mas ocorriam diversos contatos em Comitês ou Comissões, bem como com o Secretariado da Liga. O artigo 24 desse documento estipulava que apenas entidades internacionais estabelecidas através de convenções diplomáticas coletivas teriam contato formal com a Liga, modo em que as ONGs relacionavam-se com a Liga apenas informalmente.⁷⁴

Décadas depois, com o fim da 2ª Guerra Mundial, surge também uma nova fase para as ONGs. Albuquerque explica esse período da seguinte forma:

A partir da Segunda Guerra Mundial, profundas mudanças políticas, sociais e econômicas geraram mudanças nos centros de poder, revolução nos sistemas de comunicação e aumento da produtividade agrícola e industrial. Essa nova situação também propiciou aumento da pobreza, da violência, de doenças, da poluição ambiental e de conflitos religiosos, étnicos, sociais e políticos. O mundo se viu diante de problemas locais, regionais, nacionais e mundiais que dependiam da articulação de um amplo espectro de agentes sociais.⁷⁵

É também nesse momento que é assinada a Carta de São Francisco, documento criador da Organização das Nações Unidas. As ONGs não

⁷² ALBUQUERQUE, Antonio Carlos Carneiro de. **Terceiro Setor: história e gestão de organizações**. São Paulo: Summus, 2006, p.22.

⁷³ TAVARES, Ricardo Neiva. **As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas**. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1999, p. 34.

⁷⁴ TAVARES, Ricardo Neiva. **As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas**. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1999, p. 34.

⁷⁵ ALBUQUERQUE, Antonio Carlos Carneiro de. **Terceiro Setor: história e gestão de organizações**. São Paulo: Summus, 2006, p. 23.

participaram diretamente das negociações e preparações da Conferência, mas diversas delas, majoritariamente norte-americanas, despenderam esforços em favor da criação de um organismo internacional permanente.

O Departamento de Estado norte-americano, percebendo o grande interesse de muitas dessas organizações e preocupado em evitar os fatos que haviam impossibilitado os Estados Unidos de fazerem parte da Liga das Nações (falta de apoio interno), julgou positivo o relacionamento e o debate com tais grupos, buscando ouvir a opinião pública sobre os acordos que seriam tratados. O sucesso dessa relação traduziu-se no convite feito a 42 ONGs para que integrassem a delegação norte-americana em São Francisco como consultores.⁷⁶

Tavares lembra ainda que:

...antes mesmo de serem convidadas, muitas dessas organizações já se estavam preparando para enviar representantes a São Francisco, como observadores – condição na qual outras 197 ONGs, das quais 160 norte-americanas, presenciaram a Conferência. A presença de tais organizações explica, em grande parte, o artigo 71, referente ao sistema de consulta com as ONGs, e outros dispositivos da Carta das Nações Unidas.⁷⁷

Tavares cita diversas preocupações e indicações feitas pelas ONGs que foram atendidas pela Carta das Nações Unidas, como a insistência na criação da Comissão de Direitos Humanos e a sugestão de que o preâmbulo da Carta começasse pela conhecida expressão “We the Peoples of the United Nations”.⁷⁸

Foi delegada ao ECOSOC, por fim, a função de delimitar contornos mais precisos nas relações entre a ONU e as ONGs. Este órgão e suas resoluções serão tratados mais adiante.

⁷⁶ TAVARES, Ricardo Neiva. **As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas**. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1999, p. 39 et seq.

⁷⁷ TAVARES, Ricardo Neiva. **As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas**. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1999, p. 40.

⁷⁸ TAVARES, Ricardo Neiva. **As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas**. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1999, p. 44.

Shamina Ahmed e David Potter tratam do desenvolvimento das ONGs durante todo o último século, mas chamam a atenção especialmente para as últimas três décadas. Afirmam que o número de ONGs cresceu exponencialmente nesse período e praticamente em todos os lugares do planeta. Baseados em Lester Salamon, eles entendem que esse crescimento acelerado deve-se a três razões bastante abrangentes: a revolução global das comunicações, a diminuição do Estado em todo o mundo e a formação de novos cidadãos.⁷⁹

O primeiro fator dispensa maiores explicações. Com a banalização do telefone, da Internet e de novos instrumentos que surgem a cada dia, custo e tempo foram imensamente reduzidos e a comunicação entre pessoas em lugares distintos tornou-se comum e freqüente. Dessa forma, ONGs dos mais longínquos lugares podem estar em contato diário e mobilizarem-se em conjunto, o que as fortalece significativamente.

O segundo ponto diz respeito à concessão de responsabilidades sociais do Estado para a sociedade civil, especialmente nos países do Leste Europeu e da antiga União Soviética. As ONGs, aliando serviços públicos e ações privadas, apresentam-se para tais funções.⁸⁰

Por fim, a influência do crescimento econômico mundial das décadas de 1960 e 1970 na formação de novos cidadãos e novas atitudes. O aumento do poder aquisitivo criou uma classe média consciente e preocupada com a qualidade de vida e com as relações sociais. Na esteira desses fatos, cresce o número de pessoas que luta pelos direitos humanos, igualdade social, proteção ao ambiente e cidadania.⁸¹

⁷⁹ AHMED, Shamima; POTTER, David. **NGOs in International Politics**. Connecticut: Kumarian Press, 2006, p. 23 et. seq.

⁸⁰ AHMED, Shamima; POTTER, David. **NGOs in International Politics**. Connecticut: Kumarian Press, 2006, p. 24.

⁸¹ AHMED, Shamima; POTTER, David. **NGOs in International Politics**. Connecticut: Kumarian Press, 2006, p. 24.

2.2 Uma Visão Atual das Organizações Não-Governamentais

2.2.1 Áreas de atuação no Cenário Internacional

Shamima Ahmed e David Potter relatam que as principais áreas de atuação das ONGs são, historicamente, a assistência humanitária e a caridade. Entretanto, principalmente a partir da década de 1970 e por causa de motivos supra explanados, as ONGs passam a atuar também em outras áreas, como a educação, a interação com outros atores internacionais, o lobby e a advocacia, o desenvolvimento econômico e social, entre outros.⁸² Serão analisadas em detalhes essas formas e áreas de atuação.

Como já observado, as primeiras ONGs focaram-se na assistência humanitária, especialmente em casos de desastres ambientais e guerras. Ahmed e Potter vêem na Cruz Vermelha, fundada em 1860, o exemplo de ONG para várias outras que vieram a surgir de um mesmo contexto: guerras. Save the Children⁸³, Foster Parents Plan⁸⁴, Oxfam⁸⁵ e CARE⁸⁶ são alguns bons exemplos. A entrega do Prêmio Nobel da Paz de 1999 para os Médicos Sem Fronteiras⁸⁷ também serve para demonstrar a importância do trabalho realizado por essas ONGs em períodos conflituosos e caóticos.⁸⁸

Entretanto, mesmo tendo na assistência humanitária seu principal campo de atuação, as ONGs notaram que ater-se apenas a isso não garantiria qualquer desenvolvimento a longo prazo. Começaram, portanto, a se preocupar com a pobreza e a fome e, assim, a desenvolver programas próprios para o desenvolvimento econômico e social das comunidades onde atuam. Passaram a criar projetos de auxílio à agricultura, como a instalação de sistemas de irrigação e a institucionalização de cooperativas agrícolas; lutar contra o desmatamento; oferecer possibilidades de empréstimos com baixo custo aos pequenos empresários; fornecer alimentos e água potável, entre

⁸² AHMED, Shamima; POTTER, David. **NGOs in International Politics**. Connecticut: Kumarian Press, 2006, p. 37.

⁸³ www.savethechildren.org

⁸⁴ www.fosterparentsplan.com

⁸⁵ www.oxfam.org

⁸⁶ www.care.org

⁸⁷ www.msf.org

⁸⁸ AHMED, Shamima; POTTER, David. **NGOs in International Politics**. Connecticut: Kumarian Press, 2006, p. 38 et. seq.

outros. Governos passam a apoiar essas iniciativas, pois entendem que as ONGs conseguem chegar às mais pobres e isoladas comunidades carentes.⁸⁹

Outra forma de atuação dessas organizações nas relações internacionais é através da advocacia e do lobby. Geralmente, são exercidas através das chamadas redes transnacionais. Margaret Keck e Kathryn Sikkink explicam que:

[...] chamamos de advocacia porque advogados pleiteiam causas de outros ou defendem uma causa ou proposição. A advocacia captura o que é único nessas redes transacionais: são organizadas para promover causas, princípios, idéias e normas, e normalmente envolvem indivíduos que advogam por mudanças políticas que não podem ser facilmente ligadas ao entendimento do que é de seu “interesse”.⁹⁰

As autoras ainda explicam que as redes transnacionais advogam em quatro tipos de política internacional: política de informações, na qual as redes trocam e reinterpretem informações de assuntos que lhes interessem; política de símbolos, na qual se utilizam símbolos que servem para atrair a atenção à causa em questão; política de alavanca, na qual as redes buscam alavancar sua moral em relação a outros atores internacionais (como organizações internacionais e Estados); e política de contabilidade, na qual as ONGs compelem os Estados a respeitar normas que eles mesmos formalmente concordaram.⁹¹

Elas argumentam que as redes influenciam as políticas internacionais das seguintes formas: criando novas discussões e organizando agendas internacionais; transformando a posição dos atores internacionais; influenciando a utilização de procedimentos institucionalizados; promovendo

⁸⁹ AHMED, Shamima; POTTER, David. **NGOs in International Politics**. Connecticut: Kumarian Press, 2006, p. 40 et. seq.

⁹⁰ Tradução livre do original “We call them advocacy networks because advocates plead the causes of others or defend a cause or proposition. Advocacy captures what is unique about these transnational networks: they are organized to promote causes, principled ideas, and norms, and they often involve individuals advocating policy changes that cannot be easily linked to a rationalist understanding of their “interests”. KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics**. New York: Cornell University Press, 1998, p. 8 et. seq.

⁹¹ KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics**. New York: Cornell University Press, 1998, p. 19-25.

políticas de mudanças em Estados, Organizações Internacionais, etc; e afetando o comportamento dos Estados.⁹²

A educação pública e a conscientização da sociedade também são áreas de atuação das ONGs. Elas buscam socializar a política, educando governos e instituições locais, nacionais e internacionais. Além de seus próprios membros, através de cursos ou até mesmo da própria função exercida por estes. Também existem ONGs que publicam cartilhas ou revistas que visam conscientizar a sociedade sobre sua causa.⁹³

Através da advocacia, do lobby e da educação pública, as ONGs participam ativamente no processo de formação da agenda internacional. A atuação das ONGs, chamando atenção para suas causas e fazendo lobby entre os políticos, muitas vezes resulta no debate político sobre determinado assunto. Talvez, sem os esforços de muitas ONGs, alguns assuntos importantes não teriam recebido a atenção necessária que acabaram por receber, como, por exemplo, os direitos das mulheres e uma série de direitos individuais.⁹⁴

Outra área de atuação é o monitoramento constante de outros atores transnacionais. Mais uma vez, através das redes transnacionais e utilizando-se de sua independência perante os governos para poder fiscalizá-los, as ONGs atuam no sentido de pressionar o poder público a cumprir com suas leis e com as convenções internacionais das quais é signatário. Ramesh Thakur aponta que:

O mundo precisa de ONGs para que elas possam operar fora do sistema dos Estados, afim de colocar pressão sobre os mesmos em diversas frentes, como os direitos humanos (AI) ou o meio ambiente (Greenpeace). Seria difícil contestar a alegação de que o mundo seria um lugar menos agradável de se viver hoje caso as ONGs não cobrassem os Estados nos últimos 50 anos.⁹⁵

⁹² KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics**. New York: Cornell University Press, 1998, p. 19-25.

⁹³ AHMED, Shamima; POTTER, David. **NGOs in International Politics**. Connecticut: Kumarian Press, 2006, p. 46 et. seq.

⁹⁴ AHMED, Shamima; POTTER, David. **NGOs in International Politics**. Connecticut: Kumarian Press, 2006, p. 48 et. seq.

⁹⁵ TAKHUR, Ramesh. **Human Rights: Amnesty International and the United Nations**. In *The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World*, ed Paul

A última área de atuação das ONGs apresentada por Shamima e Potter é a definição de agenda na arena global de tomada de decisões. É notável o enorme número de ONGs que freqüentam conferências internacionais e apresentam informações relevantes para comissões e órgãos da ONU e outros organismos internacionais e governos. As ONGs que possuem status consultivo perante a ONU têm acesso a todos os prédios do organismo, o que permite aos seus membros ter contato direto com diplomatas e delegados. Isso, por sua vez, lhes dá a oportunidade de obter mais informações e, principalmente, influenciar a agenda das Nações Unidas. Muitas discussões políticas dentro da ONU foram diretamente influenciadas pelas ONGs e seus trabalhos em diversas conferências.⁹⁶

É válido citar Shamima e Potter mais uma vez:

As áreas de atuação das ONGs são multifacetadas e de longo alcance, direcionadas para influenciar indivíduos, Estados, Organismos Internacionais e outros atores não-estatais. Desde a tradicional assistência humanitária, elas viraram atores significantes na política internacional: advogando políticas para Estados e OIs, ajustando agendas sociais e políticas, educando o público, e monitorando acordos internacionais e políticas nacionais. Em nível público, elas ajudam a mobilizar auxílio para políticas particulares que possuem participação na política internacional, focam as atenções nas críticas aos problemas globais, criam debates e agendas políticas. No nível individual, elas fornecem informações, educação e conscientização e recursos para indivíduos para auxiliá-los em sua busca por uma vida melhor. Em ambos os níveis, o significado das atividades das ONGs consiste em sua habilidade de influenciar – e isso as torna grandes atores políticos.⁹⁷

Diehl, 247-68. Boulder: Lynne Rienner, 1997, p. 265. In AHMED, Shamima; POTTER, David. **NGOs in International Politics**. Connecticut: Kumarian Press, 2006, p. 50.

⁹⁶ AHMED, Shamima; POTTER, David. **NGOs in International Politics**. Connecticut: Kumarian Press, 2006, p. 53.

⁹⁷ Tradução livre do original "NGO roles are multifaceted and far reaching, directed at influencing individuals, states, IGOs, and other non-state actors. From traditional relief activities they become important agents of development. Increasingly they have become significant political actors in international politics: advocating policies to states and IGOs, setting political and social agendas, educating the public, and monitoring international agreements and national policies. At the public level they help mobilize support for particular policies, widen participation in international policy, focus attention on critical global problems, frame issues, and set policy agendas. At the individual level they provide information, consciousness-raising education, and resources to individuals to support them in their effort to live a better life. At both levels the

2.2.2 As Organizações Não-Governamentais junto à ONU

A Carta de São Francisco, em seu artigo 71⁹⁸, deixa a cargo do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) a regulamentação da relação entre a ONU e as ONGs. Desde 1996, encontra-se em vigência a resolução 1996/31⁹⁹, adotada após mais de três anos de negociações.¹⁰⁰

Antes de serem analisadas as categorias nas quais as ONGs com status consultivo podem ser inseridas, observem-se alguns princípios que devem ser respeitados para que uma ONG pleiteie tal status. Anna-Karim Lindblom ressalta os seguintes parágrafos da resolução 1996/31:

1. A organização deve atuar em áreas concernentes à competência do Conselho Econômico e Social e seus órgãos.
2. Os objetivos e propósitos da organização devem estar em conformidade com o espírito, propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas.
3. A organização deve apoiar o trabalho das Nações Unidas e promover o conhecimento de seus princípios e atividades, de acordo com seus próprios objetivos e propósitos e da natureza e escopo de sua competência e atividade...
9. A organização deve ser reconhecida dentro do campo particular de sua competência ou possuir caráter representativo...
10. A organização deve possuir uma sede estabelecida com um escritório executivo. Deve possuir uma constituição democraticamente adotada, uma cópia da mesma que deverá ser depositada na Secretaria-Geral das Nações Unidas, e que deverá providenciar a determinação de sua política através de uma conferência, congresso ou outro órgão representativo, e

significance of NGO activities lies in their ability to influence – and that makes them very much political actors. AHMED, Shamima; POTTER, David. **NGOs in International Politics**. Connecticut: Kumarian Press, 2006, p. 54.

⁹⁸ “ARTIGO 71 - O Conselho Econômico e Social poderá entrar nos entendimentos convenientes para a consulta com organizações não governamentais, encarregadas de questões que estiverem dentro da sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efetuadas consultas com o Membro das Nações Unidas no caso”.

⁹⁹ E/RES/96/31.

¹⁰⁰ TAVARES, Ricardo Neiva. **As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas**. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1999, p. 49.

para um órgão executivo responsável pelo órgão de decisão política.

11. A organização deve ter autoridade para falar por seus membros através de representantes autorizados. Evidências dessa autoridade devem ser apresentadas, se requeridas.
12. A organização deve possuir uma estrutura representativa e mecanismos de contabilidade apropriados para seus membros, os quais devem exercitar efetivo controle de suas políticas e ações através do exercício do direito ao voto ou outros processos de decisão transparentes e democráticos. Toda organização que não seja estabelecida por uma entidade governamental ou acordo intergovernamental deve ser considerada uma organização não-governamental para os propósitos desse acordo, incluindo organizações que aceitam membros designados por autoridades governamentais, desde que tais membros não interfiram na livre expressão da organização.
13. Os recursos básicos da organização devem derivar, em sua maior parte, de contribuições dos afiliados nacionais ou outros componentes ou de membros individuais... Qualquer contribuição financeira ou outro apoio, direto ou indireto, de um governo para a organização deve ser claramente declarado para a Comissão através da Secretaria-Geral e anotado nos livros financeiros ou outros documentos da organização e devem ser voltados a propósitos condizentes com os objetivos das Nações Unidas.¹⁰¹

¹⁰¹ Tradução livre do original “1. The organization shall be concerned with matters falling within the competence of the Economic and Social Council and its subsidiary bodies; 2. The aims and purposes of the organization shall be in conformity with the spirit, purposes and principles of the Charter of the United Nations; 3. The organization shall undertake to support the work of the United Nations and to promote knowledge of its principles and activities, in accordance with its own aims and purposes and the nature and scope of its competence and activities...; 9. The organization shall be of recognized standing within the particular fields of its competence and activities...; 10. The organization shall have an established headquarters, with an executive officer. It shall have a democratically adopted constitution, a copy of which shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations, and which shall provide for the determination of policy by a conference, congress or other representative body, and for an executive organ responsible to the policy-making body; 11. The organization shall have authority to speak for its members through its authorized representatives. Evidence of this authority shall be presented, if requested; 12. The organization shall have a representative structure and possess appropriate mechanisms of accountability to its members, who shall exercise effective control over its policies and actions through the exercise of voting rights or other appropriate democratic and transparent decision-making processes. Any such organization that is not established by a governmental entity or intergovernmental agreement shall be considered a non-governmental organization for the purpose of these arrangements, including organizations that accept members designated by governmental authorities, provided that such membership does not

Lindblom ainda lembra que o propósito das consultas entre a ONU e as ONGs é duplo: por um lado, permite que o Conselho ou qualquer um de seus órgãos obtenham informações seguras e específicas provenientes de ONGs que possuem amplo conhecimento na matéria da consulta; por outro, permite que as organizações não-governamentais, que representam importante parcela da opinião pública, expressem seu ponto de vista.¹⁰²

Quanto às categorias estipuladas pela Resolução 1996/31, as ONGs podem ser classificadas da seguinte maneira: Geral, Especial e Lista (Roster).

Tavares resume que:

“a primeira incluiria as organizações interessadas na maior parte das atividades do Conselho; a segunda abrangeria as organizações voltadas apenas para algumas das áreas de atividade do ECOSOC” e a terceira deveria incluir organizações “capazes de contribuir ocasionalmente para os trabalhos do Conselho e de seus órgãos subsidiários”.¹⁰³

Esse sistema foi implantado para estabelecer diferentes privilégios às ONGs de acordo com a categoria na qual se encaixam. A possibilidade de utilizar a palavra no Conselho, por exemplo, até 1950 era um direito exclusivo das ONGs com status consultivo Geral, sendo posteriormente estendido às demais categorias. Em relação à comunicação escrita, os limites são: a) para circular no Conselho, 2000 palavras para ONGs da primeira categoria e 500

interfere with the free expression of views of the organization; 13. The basic resources of the organization shall be derived in the main part from contributions of the national affiliates or other components or from individual members... Any financial contribution or other support, direct or indirect, from a Government to the organization shall be declared to the Committee through the Secretary-General and fully recorded in the financial and other records of the organization and shall be devoted to purposes in accordance with the aims of the United Nations”. LINDBLOM, Anna-Karin. **Non-Governmental Organisations in International law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p.377 et. seq.

¹⁰² LINDBLOM, Anna-Karin. **Non-Governmental Organisations in International law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p.379.

¹⁰³ TAVARES, Ricardo Neiva. **As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas**. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1999, p. 52.

para as demais; b) para circular nas Comissões, 2000 palavras para as Gerais e 1500 para as Especiais e Lista.¹⁰⁴

Outros privilégios: apenas as organizações com status Geral podem propor temas para serem discutidos nas reuniões do Conselho; apenas aquelas com status Geral e Especial podem mandar representantes para observarem reuniões públicas do Conselho, enquanto que as ONGs com status de Lista apenas podem fazê-lo em reuniões que incluam a sua área de interesse; etc...¹⁰⁵

Mas quem decide e como é decidida a categoria na qual se encaixará uma ONG?

A classificação das ONGs é estabelecida pelo ECOSOC, em geral a partir de recomendações específicas do Comitê sobre Organizações Não-Governamentais – órgão subsidiário criado pela resolução de 1946, com nome ligeiramente diferente (Comitê sobre Providências para Consulta com Organizações Não-Governamentais), e mantido pelas resoluções posteriores. O Comitê tem, por objetivos básicos, examinar as solicitações de status consultivo, monitorar o relacionamento das ONGs com o Conselho e seus órgãos subsidiários, analisar os relatórios (normalmente quadrienais) que tais organizações devem apresentar sobre suas atividades e receber suas sugestões de itens de agenda para as reuniões do ECOSOC.¹⁰⁶

O mais recente documento da ONU sobre o número de organizações que possuem status consultivo junto ao ECOSOC é uma resolução datada de 17 de outubro de 2007 e lista 136 ONGs com status Geral, 1955 ONGs com status Especial e 960 ONGs com status de Lista (ou Roster)¹⁰⁷.

¹⁰⁴ TAVARES, Ricardo Neiva. **As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas**. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1999, p. 55.

¹⁰⁵ LINDBLOM, Anna-Karin. **Non-Governmental Organisations in International law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p.381.

¹⁰⁶ TAVARES, Ricardo Neiva. **As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas**. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1999, p. 55.

¹⁰⁷ E/2007/INF/4.

3. Estado X Organizações Não-Governamentais

3.1 Convivência entre Estados e Organizações Não-Governamentais

3.1.1 Noção de interesse público

É importante que se defina o que é exatamente interesse público, expressão tantas vezes ouvida e lida em fontes de Direito, para que se possa compreender de que forma o Estado e a sociedade civil podem conviver pacificamente em suas atividades, e não competindo entre si.

Este item do trabalho tem como objetivo o esclarecimento do que significa o termo em questão e se ele tem alguma relação direta com o trabalho realizado pelas Organizações Não-Governamentais.

Luiz Carlos Bresser Pereira argumenta que:

[...] podemos pensar na sociedade civil como a sociedade fora do Estado, em que os poderes de seus membros são ponderados de acordo com as organizações ou associações a que pertençam, o dinheiro ou o capital de que disponham, o e conhecimento que detenham.¹⁰⁸

Desta afirmação, alguns talvez entendam que a sociedade civil e o Estado são instituições que se contrapõem, o que não é verdadeiro. O próprio Bresser decide a questão ao garantir que “uma sociedade politicamente organizada pode (...) ser pensada como composta de um Estado e de uma sociedade civil”¹⁰⁹. Existe, desta forma, em uma sociedade moderna e politizada, a complementação entre esses dois elementos, e não uma disputa por espaço entre eles.

Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua obra “Curso de Direito Administrativo”, afirma que:

[...] o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos

¹⁰⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado**. Brasília: ENAP, 1998, p. 32.

¹⁰⁹ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado**. Brasília: ENAP, 1998, p. 34.

pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem.¹¹⁰

E prossegue:

Uma vez reconhecido que os interesses públicos correspondem à *dimensão pública dos interesses individuais*, ou seja, que consistem no plexo dos interesses *dos indivíduos enquanto partícipes da Sociedade* (*entificada juridicamente no Estado*), nisto incluído o *depósito intertemporal destes mesmos interesses*, põe-se a nu a circunstância de que *não existe coincidência necessária entre interesse público e interesse do Estado* e demais pessoas de Direito Público.¹¹¹

É correto, portanto, assumir que o interesse público não é apenas o interesse dos entes estatais, do governo em si, mas que inclui a “dimensão pública dos interesses individuais”. Dessa forma, parece coerente afirmar que o interesse público é também formado pela sociedade civil e, conseqüentemente, pelas ONGs.

3.1.2 Provedores ou Reguladores de Serviços?

Este item tem o objetivo de esclarecer se é dever do Estado prover à sociedade, por seus próprios meios, seus direitos e garantias assegurados por lei, como educação, saúde e segurança, entre outros, ou se ele pode, através de Organizações Não-Governamentais, por exemplo, atuar apenas como regulador da prestação desses serviços.

Para alcançar esse objetivo, deve-se tratar, primeiramente, do princípio da subsidiariedade. Silvio Luiz Ferreira da Rocha entende que:

O princípio da subsidiariedade foi concebido para proteger a esfera de autonomia dos indivíduos e a coletividade contra toda a intervenção pública injustificada, contrapondo, de um lado, a

¹¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 61.

¹¹¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 65.

autonomia individual e o pluralismo social às ideologias socialistas do final do século XIX e início do século XX, e, de outro, contestando os excessos do Liberalismo Clássico, que propugnava pelo afastamento do Estado do âmbito social.¹¹²

E continua, afirmando que o princípio baseia-se:

[...] numa estrutura hierarquizada da sociedade que permite identificar entidades organizadas em tamanhos e funções diferentes: família, associações, sindicatos, Estado. Seu conteúdo precípua está em que uma entidade superior não deve realizar os interesses da coletividade inferior quando esta puder supri-los por si mesma, de maneira mais eficaz.¹¹³

Regina Andréa Accorsi Lunardelli afirma, por sua vez, que o princípio da subsidiariedade pode ser entendido sob duas perspectivas diferentes. Na primeira, entende que o princípio impõe restrições ao Estado, o qual deve respeitar a autonomia e a liberdade das entidades sem fins lucrativos que trabalham em prol dos interesses sociais. Na segunda perspectiva, Lunardelli defende que o Estado deve estimular o desenvolvimento dessas entidades, não deve apenas se abster e manter-se afastado.¹¹⁴

Não é mais característica do Estado controlar a sociedade com braços de ferro, nem tampouco deixá-la à sua própria sorte. O Estado é um instrumento de seu povo, e deve adequar-se aos anseios desse.

Silvio Luiz Ferreira da Rocha conclui esse assunto ao defender que “a grande virtude desse princípio é elevar a sociedade civil a primeiro plano na estrutura organizacional do Estado e conceber a cidadania ativa como pressuposto básico para a sua realização”.¹¹⁵

Através do princípio da subsidiariedade, portanto, pode-se defender que a sociedade civil tem papel central dentro de uma estrutura estatal organizada.

¹¹² ROCHA, Silvio Luiz Ferreira da Rocha. **Terceiro Setor – temas de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 14.

¹¹³ ROCHA, Silvio Luiz Ferreira da Rocha. **Terceiro Setor – temas de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 14.

¹¹⁴ LUNARDELLI, Regina Andréa Accorsi. **Tributação do Terceiro Setor**. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 146 et. seq.

¹¹⁵ ROCHA, Silvio Luiz Ferreira da Rocha. **Terceiro Setor – temas de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 16.

E não é novidade a constatação de que o Estado não tem conseguido fornecer à sociedade tudo o que ela necessita e exige de maneira satisfatória.

Nesse processo lógico, Maria Sylvia Zanella Di Pietro acerta ao afirmar que:

[...] a sociedade pluralista faz multiplicarem-se os interesses a serem protegidos; não se fala mais em interesse público de que é titular o Estado, mas de vários interesses públicos, representativos dos vários setores da sociedade civil. A proteção do interesse público deixou de ser prerrogativa do Estado, que não mais tem condições de assumir todas as novas atividades de interesse geral. Como conseqüência, há uma necessidade de ampliação da atividade administrativa de **fomento**, significando, como uma das aplicações do princípio da subsidiariedade, o incentivo à iniciativa privada de interesse público. O Estado deve ajudar, estimular, criar condições para que os vários grupos de interesses, representados por entidades particulares, partam à busca de seus próprios objetivos.¹¹⁶

Di Pietro sugere o que ela chama em sua obra de parceria. Esse termo é utilizado por ela “para designar todas as formas de sociedade que, sem formar uma nova pessoa jurídica, são organizadas entre os setores público e privado, para a consecução de fins de interesse público”.¹¹⁷ É válido ressaltar que a natureza econômica, bem como o lucro, não são elementos essenciais à parceria, já que a mesma pode dar-se com entidades privadas sem fins lucrativos. ONGs encontram-se entre estas entidades.¹¹⁸

A parceria pode ser utilizada com os seguintes objetivos: delegar a execução de serviços públicos a particulares; fomentar a iniciativa privada de

¹¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 19.

¹¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 22.

¹¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 22.

interesse público; terceirizar atividades próprias da Administração Pública; e desburocratizar o serviço público.¹¹⁹

É, portanto, possível que o Estado atue apenas como regulador de serviços em determinadas situações, não sendo dele a exclusividade de prover serviços à sociedade.

3.1.3 Organizações Não-Governamentais Orientadas

De acordo com uma das características essenciais das ONGs, já analisadas anteriormente nesse trabalho¹²⁰, a organização deve ser independente de governos e autoridades públicas, partidos políticos e organizações comerciais. Entretanto, deve-se também estudar organizações que mantenham relações íntimas com tais instituições para fins de diferenciação.

Natalie Steinberg trata da existência de GONGOs e QUANGOs em seu “Trabalho sobre os Antecedentes de GONGOs e QUANGOs e ONGs”¹²¹, no qual determina que existe um grande número de organizações que se auto-intitulam ONGs, mas que, teoricamente, devem ser tratadas como GONGOs, QUANGOs ou DONGOs.

GONGOs são “organizações não-governamentais organizadas por governos”¹²², o que, por si só, contradiz a definição de ONG. Steinberg afirma que tais organizações foram bastante comuns durante o período da Guerra Fria, onde Estados de ambos os lados do conflito criavam “ONGs” para atuar em território inimigo sem estarem diretamente relacionados à sua atuação. Na atualidade, as GONGOs são utilizadas para proferirem discursos pró ou contra outros governos, de acordo com os interesses de quem as cria.¹²³

¹¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 22 et. seq.

¹²⁰ Vide supra, Capítulo II, Seção I, Parágrafo II.

¹²¹ Tradução livre do original “Background Paper on GONGOs and QUANGOs and Wild NGOs”.

¹²² Tradução livre do original “government-organized nongovernmental organization”. Disponível em <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/177/31600.html> (06/08/10).

¹²³ STEINBERG, Natalie. **Background Paper on GONGOs and QUANGOs and Wild NGOs**. Disponível em <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/177/31600.html>(06/08/10).

QUANGOs, por sua vez, são “organizações quase-não-governamentais”¹²⁴, e levam esse nome as organizações que recebem grande parcela de seus orçamentos de fundos públicos. Steiberg lembra que receber capital público não é necessariamente um problema, desde que a transferência seja devidamente documentada nos livros financeiros da organização e, principalmente, que tal transferência não vincule a liberdade de agir e os princípios defendidos pela organização àqueles da autoridade pública que cede o dinheiro.¹²⁵

Finalmente, as DONGOs são “organizações não-governamentais organizadas pelo doador”¹²⁶, ou seja, são organizações criadas para propósitos e operações particulares de governos e organizações internacionais. Possuem, assim como as duas outras, propósitos voltados à esfera internacional.

Fica evidente que, se comparadas essas 3 formas de organização com as características de uma Organização Não-Governamental, ver-se-á que não fazem parte de um mesmo grupo, e que devem, portanto, ser estudadas de uma outra perspectiva que aqui não cabe definir. O essencial é entender que não são exatamente ONGs no sentido aqui trabalhado.

3.2 A Legitimidade das Organizações Não-Governamentais

3.2.1 Legitimidade de Representação

A questão da legitimidade de representação das ONGs no sistema internacional será estudada e entendida neste trabalho a partir de seu aspecto jurídico, ou seja, buscar-se-ão os documentos legais que permitem às ONGs participarem dos processos de discussão e da tomada de decisões na esfera global.

Mas, primeiro, é válido entender-se como essa legitimidade funciona em nosso país: de que forma, no Brasil, as ONGs têm legitimidade para defenderem as causas em que acreditam?

¹²⁴ Tradução livre do original “quasi-nongovernmental organization”. Disponível em <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/177/31600.html> (06/08/10).

¹²⁵ STEINBERG, Natalie. **Background Paper on GONGOs and QUANGOs and Wild NGOs**. Disponível em <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/177/31600.html> (06/08/10).

¹²⁶ Tradução livre do original “donor-organized NGO”. Disponível em <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/177/31600.html> (06/08/10).

Sérgio Luis Mendonça Alves afirma que “a partir do novo pacto político – a Constituição Federal de 1988 – não há mais espaço para o planejamento e a implementação de políticas públicas sem a participação da coletividade”.¹²⁷

Eduardo Szazi já argumentara que está na própria Constituição brasileira de 1988 a base jurídica do entendimento de que é permitida a participação de organizações não-governamentais na política pública e até mesmo incentivada, através de isenções ou imunidade tributária, sua participação.¹²⁸

Dentre as principais normas jurídicas, as quais não cabem aqui apresentar na íntegra devido ao escopo principal do trabalho, encontram-se os incisos XVII, XVIII e XIX do artigo 5º, os incisos XVIII e XXXIII do artigo 7º, o inciso VI do artigo 150, o artigo 195 e, finalmente, o artigo 227. Todos os artigos são da Constituição Federal de 1988.¹²⁹

No que toca a esfera internacional, deve-se partir da prerrogativa de que a ONU é o principal instrumento de tomada de decisões e debates para interesses globais, devido à sua importância histórica e por contar com a participação da maior parte dos Estados do mundo.

É na Carta da ONU de 1945 que encontramos embasamento jurídico para legitimar a participação das ONGs no cenário internacional. Em seu artigo 71, mais precisamente:

O Conselho Econômico e Social poderá entrar nos entendimentos convenientes para a consulta com organizações não governamentais, encarregadas de questões que estiverem dentro da sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efetuadas consultas com o Membro das Nações Unidas no caso.¹³⁰

¹²⁷ SZAZI, Eduardo (Org.). **Terceiro Setor: Temas Polêmicos 2**. São Paulo: Peirópolis, 2005, p. 217 et. seq.

¹²⁸ SZAZI, Eduardo. **Terceiro Setor: regulação no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Peirópolis, 2006, p. 45.

¹²⁹ SZAZI, Eduardo. **Terceiro Setor: regulação no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Peirópolis, 2006, p. 139 et. seq.

¹³⁰ Disponível em <http://www.onu-brasil.org.br/doc5.php> (07/08/10).

O Conselho Econômico e Social, por sua vez, tem como um de seus órgãos o Departamento de Informações Públicas e Organizações Não-Governamentais (DPI.NGO). E através da Resolução 1297, o ECOSOC atribui a esse Departamento a realização da associação de ONGs que tenham esse interesse.¹³¹

Alguns dos critérios adotados para a associação de ONGs são:

- a ONG deve apoiar e respeitar os princípios da Carta das Nações Unidas e possuir um documento com sua missão compatíveis àqueles princípios;
- a ONG deve ser reconhecida nacional e internacionalmente;
- a ONG deve atuar tão somente para fins não-lucrativos e possuir status de isenção fiscal;
- a ONG deve comprometer-se e atuar efetivamente com informações e participar de atividades e programas da ONU;
- a ONG deve provar trabalho contínuo pelo mínimo de três anos e demonstrar sustentabilidade para continuar a fazê-lo no futuro;
- a ONG deve demonstrar uma satisfatória colaboração com os Centros de Informação da ONU ou outros órgãos do Sistema da ONU antes de associar-se;
- a ONG deve prover um documento financeiro, conduzido por contabilidade qualificada e independente;
- a ONG deve possuir estatuto comprovando um processo transparente de tomadas de decisão, eleição de representantes e membros.¹³²

¹³¹ Disponível em <http://www.un.org/dpi/ngosection/about-ngo-assoc.asp> (07/08/10).

¹³² Tradução livre do original “the NGO must support and respect the principles of the Charter of the UN and have a clear mission statement with those principles; the NGO must be recognized nationally or internationally; the NGO should operate solely on a not-for-profit basis and have tax-exempt status; the NGO must have the commitment and the means to conduct effective information programmes with its constituents about UN activities; the NGO should have an established record of continuity of work for a minimum of three years and should show promise of sustained activity in the future; the NGO should have a satisfactory record of collaboration with UN Information Centres/Services or other parts of the UN System prior to association; the NGO should provide an audited annual financial statement, conducted by a qualified, independent accountant; the NGO should have statutes/by-laws providing for a transparent process of making decisions, elections of officers and members”. Disponível em <http://www.un.org/dpi/ngosection/criteria.asp> (07/08/10).

É através de um processo de associação, que leva em torno de 6 meses, que as ONGs conquistam seu status consultivo junto ao ECOSOC e passam a ter legitimidade representativa perante a ONU.

3.2.2 Futuro das Organizações Não-Governamentais

Tratar-se-á aqui sobre o que pode acontecer com as ONGs num futuro próximo, visto que se verificou ao longo desse trabalho a sua relevância para a representatividade da sociedade civil nas relações internacionais, sua enorme abrangência no tocante às áreas de atuação e seu incontestável crescimento numérico nas últimas décadas.

William DeMars afirma que as ONGs continuarão a formar redes de atuação através de parcerias pelos Estados, mas que Estados? E que parceiros serão escolhidos? ONGs continuarão a contribuir com a agenda social e política de seus parceiros, mas que agendas? ONGs continuarão a promover teorias universais e simplistas para apoiar suas mágicas soluções para os problemas globais, mas quais serão esses problemas? E quais serão essas teorias?¹³³

Para DeMars, as ONGs encontram-se navegando por mares estranhos de pós-humanismo e ressurgimento da questão religiosa, pois desde os acontecimentos de 11 de setembro de 2001 o futuro do progresso global encontra-se vinculado ao conflito entre Estados Unidos da América e Al-Qaeda. Para o autor, ambos tentam instrumentalizar as ONGs a seu favor dentro das lutas, o que ainda gera instabilidade para que se preveja qualquer caminho seguro para o futuro.¹³⁴

Em relação às formas de participação das ONGs no cenário internacional, Anna-Karin Lindblom apresenta a necessidade de haver uma ampla discussão para decidir se é importante e benéfica para a sociedade civil ou não uma maior interação entre Estados, Organizações Internacionais e ONGs. Ela defende que:

¹³³ DEMARS, William. **NGOs and Transnational Networks: wild cards in World Politics**. Londres: Pluto Press, 2005, p. 162.

¹³⁴ DEMARS, William. **NGOs and Transnational Networks: wild cards in World Politics**. Londres: Pluto Press, 2005, p. 162.

Qualquer reforma nessa área só pode ser definida após um processo aberto e com participação de grande número de ONGs, no qual as considerações destas devem ser cuidadosamente tratadas e encaradas como centrais. É bastante provável que tal discussão produziria uma reação muito negativa das ONGs, que possuem fortes razões para se manterem céticas perante a centralização, uma vez que essa pode conter o risco de fazer com que o acesso das ONGs seja restrito ou controlado por meios políticos ou discriminatórios. Também é possível que o pluralismo de sistemas atual seja necessário para manter a flexibilidade e a possibilidade de adaptação de mecanismos de cooperação para diferentes situações e circunstâncias.¹³⁵

Lindblom defende ainda que as parcerias com Organizações Não-Governamentais são de um interesse especial dentro do sistema das Nações Unidas. Mesmo que essas parcerias já existam dentro do âmbito de ECOSOC, já existe quem sugira que o sistema de status consultivo deva ser estendido também para fora deste órgão. Também se defende que o processo de revisão das aplicações de ONGs deva ser revisto e despoliticizado.¹³⁶

Finalmente, é de grande importância notar os acontecimentos atuais que definem e definirão os rumos da política internacional, e, portanto, também os rumos das relações entre Estados e atores não-estatais. Sobre isso, DeMars chama a atenção:

Quem quer que vença o conflito que o Presidente norte-americano Bush chama de “Guerra ao Terror”, o perdedor poderá ser a comunidade civil global. Desta forma, nesse novo século, o maior desafio das ONGs – a auto-intitulada vanguarda da sociedade civil global – pode ser o de aprofundar seu compromisso com o

¹³⁵ Tradução livre do original “Any reforms in these areas can be decided upon only after an open and participatory process of careful consideration in which the views of NGOs are, naturally, central. It is very probable that such deliberations would produce a strong negative reaction from NGOs, who have reasons to remain skeptical about centralization which may entail risks that access will in reality be restricted or controlled in political, discriminatory or otherwise inappropriate ways. It is also possible that today’s plurality of systems is needed in order to retain flexibility and the possibility of adapting mechanisms for co-operation to different situations and circumstances”. LINDBLOM, Anna-Karin. **Non-Governmental Organisations in International law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p.523.

¹³⁶ LINDBLOM, Anna-Karin. **Non-Governmental Organisations in International law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 523.

humanismo, achar novos meios de advogar a liberdade da pessoa humana e a solidariedade da comunidade humana.¹³⁷

¹³⁷ Tradução livre do original “Whoever wins the conflict that President Bush calls the “War on Terror”, the loser could be the global civil society. Therefore, in this new century the greatest challenge for NGOs – the self-appointed vanguard of global civil society – may be to deepen their commitment to humanism, to find new ways to advocate the freedom of the human person and the solidarity of the human community”. DEMARS, William. **NGOs and Transnational Networks: wild cards in World Politics**. Londres: Pluto Press, 2005, p. 187.

Conclusão

As Organizações Não-Governamentais crescem em número a cada ano, o que demonstra a crescente vontade e necessidade de a sociedade civil participar ativamente na construção de um mundo mais justo para todos, onde cada indivíduo possa defender o que acredita de forma democrática e livre. Além disso, as áreas de atuação e a especialização naquilo que se propõem fazer também atingem graus de especificidade cada vez maior.

Seu surgimento e desenvolvimento ao longo, principalmente, do século XX, possuem relação direta com as transformações ocorridas com o Estado nesse período e com seus respectivos sistemas legais e, decorrente também dessas mutações, do advento da Organização das Nações Unidas, a ONU, em 1945.

De acordo com as concepções de Estado de cada período, a liberdade de se associar e as necessidades coletivas da sociedade civil colocam-se como base para a formação de organizações que defendem as causas que julgam importantes. No Direito Internacional, os principais atores são os Estados, e é com a compreensão e apoio destes, seja em seu direito interno, seja através de Organizações Internacionais como a ONU, que as ONGs passam a ter maior importância e representatividade no cenário global. Com isso, quem ganha é a sociedade como um todo.

Quando, após a 2ª Guerra Mundial, os Estados decidem que deve haver uma maior cooperação entre todos para evitar futuros conflitos e transformar o mundo em um local melhor para se viver, a sociedade civil já mostrava sua força e exigia, principalmente nos Estados Unidos da América, alguma forma de expressão. Assim, com um grande lobby de ONGs por trás da comitiva norte-americana na Conferência de São Francisco em 1945, a Carta da ONU prevê em seu artigo 71, através de seu Conselho Econômico e Social (ECOSOC), a consulta às Organizações Não-Governamentais.

As ONGs também estão ganhando espaço e voz na União Européia, a qual prevê o status consultivo das ONGs em sua Convenção Européia sobre o Reconhecimento da Personalidade Legal de Organizações Não-Governamentais Internacionais, datada de 1986 em Strasburg.

Elas têm, portanto, se fortalecido internacionalmente e cooperado muito com governos através de sua atuação direta em áreas de interesse público, sem, no entanto, ameaçarem a soberania dos Estados. Também têm crescido a pressão que exercem nas principais Conferências mundiais, onde se percebem muitas vezes fóruns de discussão exclusivos para ONGs e sua participação também nos principais centros de debate. Assim já ocorreu no Rio em 1992¹³⁸, em Beijing em 1995¹³⁹, em Johannesburg em 2002¹⁴⁰, em Bali em 2007¹⁴¹, entre outros.

As ONGs estão por todos os lados e são um fenômeno inegável. A complexidade e a pluralidade de Estados, culturas, formas de pensar e de agir deste início de século XXI deverão encontrar uma forma de agregar essa “nova” forma de representação social em seus quadros. O Direito Internacional certamente possui grande responsabilidade nisso.

Claro que cuidados devem ser tomados e processos de legitimação de ONGs desenvolvidos, mas o pior será negar que essas organizações da sociedade civil possuem legitimidade para falar e decidir os caminhos do mundo no qual todos vivemos e buscamos melhorar.

¹³⁸ Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida como Cúpula da Terra ou simplesmente Rio 92.

¹³⁹ Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher.

¹⁴⁰ Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável.

¹⁴¹ Conferência sobre as Alterações Climáticas.

Referências Bibliográficas

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Teoria geral do Estado**. 2. ed. ver. aum. São Paulo: Saraiva, 2000.

AHMED, Shamima; POTTER, David. **NGOs in International Politics**. Connecticut: Kumarian Press, 2006.

ALBUQUERQUE, Antonio Carlos Carneiro de. **Terceiro Setor: história e gestão de organizações**. São Paulo: Summus, 2006.

AZEVEDO, Plauto Faraco de. **Direito, justiça social e neoliberalismo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmen Varriale. 5. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. 11 reimp. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

_____. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BOTTOMORE, Tom; OUTHWAITE, William. **Dicionário do pensamento social do Século XX**. Tradução de Eduardo Francisco Alves e Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1996.

COELHO, Simone de Castro Tavares. **Terceiro Setor: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2000.

Comissão Européia. **A Comissão e as Organizações Não-Governamentais: o Reforço da Parceria**. Documento de Reflexão da Comissão apresentado pelo Presidente Prodi e pelo Vice-Presidente Kinnock. (COM(2000)11 final). Disponível em http://ec.europa.eu/civilsociety/ngo/docs/communication_pt.pdf.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

DEMARS, William. **NGOs and Transnational Networks: wild cards in World Politics**. Londres: Pluto Press, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

Discorsi del 1927. Milão: Alpes, 1928.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 23. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1996.

HITLER, Adolf. **Minha Luta**. Tradução de Klaus Von Puschen. São Paulo: Centauro, 2001.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. São Paulo: Editora Objetiva, São Paulo: Editora Objetiva, ISBN 857302383X.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics**. New York: Cornell University Press, 1998.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do Estado**. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

LINDBLOM, Anna-Karin. **Non-Governmental Organisations in International law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

LUKACS, John. **O Duelo Churchill X Hitler: 80 dias cruciais para a Segunda Guerra Mundial**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002.

LUNARDELLI, Regina Andréa Accorsi. **Tributação do Terceiro Setor**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **O Manifesto Comunista de 1848 & Cartas Filosóficas**. Tradução de Klaus Von Puschen. 2. ed. São Paulo: Centauro, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado**. Brasília: ENAP, 1998.

PERRY, Marvin. **Civilização Ocidental: Uma História Concisa**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ROCHA, Silvio Luiz Ferreira da Rocha. **Terceiro Setor – temas de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

SADER, Emir; Gentili, Pablo (org). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Atlas, 2002.

STEINBERG, Natalie. **Background Paper on GONGOs and QUANGOs and Wild NGOs**. Disponível em <http://www.globalpolicy.org/ngos/intro/defining/2001/0112wild.htm>.

SZAZI, Eduardo. **International Non-Governmental Organizations in the Contemporary World**. Mimeo.

_____. **Terceiro Setor: regulação no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Peirópolis, 2006.

_____. **Terceiro Setor: Temas Polêmicos 2**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

TAVARES, Ricardo Neiva. **As Organizações Não-Governamentais nas Nações Unidas**. Coleção Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 1999.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **O Antigo Regime e a Revolução**. Tradução de Yvonne Jean. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979.

VON MISES, Ludwig. **A mentalidade anticapitalista**. Rio de Janeiro: J. Olympio Editor, 1988.

<http://www.dhnet.org.br/educar/redeedh/anthist/mex1917.htm>

http://ec.europa.eu/civil_society/ngo/docs/communication_pt.pdf

<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/177/31600.html>

<http://www.onu-brasil.org.br/doc5.php>

<http://www.staff.city.ac.uk/p.willetts/CS-NTWKS/NGO-ART.HTM>

<http://www.un.org/dpi/ngosection/about-ngo-assoc.asp>

<http://www.un.org/dpi/ngosection/criteria.asp>