

# O papel das organizações não-governamentais na proteção internacional aos direitos humanos

**Hélio Michelini Pellaes Neto**

Sumário: I.INTRODUÇÃO; II.LIÇÕES DE DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO, 2.1.Os Tratados Internacionais, 2.2.Sujeitos de Direito Internacional Público, 2.3.Os Direitos Internacionais do Homem, 2.4.A proteção internacional aos Direitos Humanos; III.AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS, 3.1.Participação de ONG nas Atividades da ONU, 3.2.Resolução 1996/31, 3.3.Status Consultivo, 3.4.Categorias de Status Consultivo, 3.5.ONG de Direitos Humanos, 3.6.Participação de ONG nas Conferências da ONU, 3.7.Suspensão e Revogação do Status Consultivo, 3.8.Monitoramento do Status Consultivo, 3.9.Desafios Atuais; IV.CONCLUSÕES; NOTAS; BIBLIOGRAFIA

## I.INTRODUÇÃO

Ao início do século XXI, estamos obrigados a constatar uma sociedade rica em contrastes, estimulada pelo fenômeno da globalização, que tende a acentuar cada vez mais as desigualdades sociais e a situação de pobreza que padecem vários coletivos marginalizados, para os quais muitas vezes sequer são formuladas propostas destinadas ao respeito e à promoção dos Direitos Humanos.

Em relação ao Brasil e aos demais países latinoamericanos, cabe lembrar que são os mesmos constantemente expostos à ingerência de determinados organismos financeiros e comerciais supranacionais —reconhecidamente antidemocráticos e, com frequência, orientados de acordo com interesses exclusivos de países dotados de economia mais desenvolvida—, fator que influi diretamente na agenda política interna de tais Estados, impondo uma ordem de prioridades que nem sempre corresponde às necessidades locais.

De certo, a capacidade de tais Estados, para enfrentar politicamente seus principais problemas, está afetada em igual medida por deficiências institucionais de caráter essencialmente interno, de forma que a soma de fatores ou obstáculos políticos, externos e internos, compromete a efetivação dos Direitos Humanos, possibilitando o vislumbre atual de sociedades inteiras, ou de relevantes setores sociais, vivendo situações caóticas.

É neste contexto que surgem alternativas procurando minimizar as carências sociais de minorias que freqüentemente percebem violações aos seus Direitos Humanos. As organizações não-governamentais (ONG) apresentam-se como protagonistas fundamentais, criando um espaço próprio de atuação nas sociedades atuais, o qual se convencionou chamar Terceiro Setor, ao lado do Estado, Primeiro Setor, e da iniciativa privada, Segundo Setor.

Este Terceiro Setor, vale frisar, difere de ambos os demais setores da sociedade mencionados, pois ainda que apresente entidades com estrutura jurídico-constitutiva equiparada às das empresas privadas, suas propostas versam sobre interesses de caráter essencialmente público, sendo quase sempre relevantes para o desenvolvimento da sociedade e humano, fundamentando-se em conceitos tais como solidariedade e confiança mútua, requerendo, portanto, um tratamento jurídico e político particular.

A evolução destes complexos organismos, a indisponibilidade de recursos locais, bem como a consciência e intolerância para com as tantas injustiças sociais verificadas em longínquas partes do planeta, impuseram, às ONG, a árdua tarefa de encontrar uma forma transfronteiriça e eficaz de contribuir para a promoção dos Direitos Humanos, reclamando, contudo, legitimidade à luz do Direito

Internacional Público. Vejamos, pois, quais seriam os obstáculos impostos a esta atuação internacional, consistindo este nosso principal interesse e o que nos motiva a realizar este estudo.

Com este objetivo, propomos iniciar o presente trabalho com uma breve análise de conceitos básicos de Direito Internacional Público e dos mecanismos internacionais de proteção aos Direitos Humanos, bem como das modalidades de participação das ONG nos trabalhos desenvolvidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), de modo que, afinal, possamos avaliar a efetiva influência internacional que possuem as ONG enquanto atores emergentes num cenário suficientemente globalizado.

---

## II - LIÇÕES DE DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

### *2.1. Os Tratados Internacionais*

Define-se Direito Internacional Público como o conjunto de normas jurídicas que orientam e regulam as relações mútuas dos Estados e, subsidiariamente, das demais pessoas internacionais, tais como as Organizações Intergovernamentais (OI), também chamadas Organizações Internacionais, e os indivíduos.

A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, assinada em 1969, constitui uma das mais importantes fontes de Direito Internacional Público, pois nela foram codificadas as principais regras costumeiras sobre a matéria. Posteriormente, esta Convenção foi complementada pela Convenção de 1986 sobre o Direito dos Tratados entre Estados e OI, ou simplesmente entre OI, cujo objetivo foi precisamente o de reconhecer o direito destas entidades de firmar tratados e convenções.

Segundo nos explicam Accioly e Silva, a nomenclatura *tratado internacional* indica uma modalidade de ato jurídico, através do qual se manifesta um acordo de vontades entre duas ou mais entidades dotadas de personalidade jurídica internacional. Esta modalidade traz implícito o carácter de instrumento obrigatório e pode, em caso de descumprimento, implicar medidas coercitivas e sanções internacionais de todo tipo, impostas pelos demais subscritores do documento (Accioly e Silva, 1996).

Diversas são as denominações conferidas aos tratados. Atualmente, porém, a expressão *Carta*, amplamente utilizada pela Organização das Nações Unidas e pela Organização dos Estados Americanos, designa o tipo de tratado hierarquicamente mais importante. Podemos encontrar, contudo, a expressão *Estatuto*, terminologia empregada na Corte Internacional de Justiça, e *Convenção*, geralmente empregada para indicar os tratados multilaterais tais como os de codificação assinados em Viena.

Ainda com Accioly e Silva, aprendemos que os tratados podem dividir-se, de acordo com sua natureza jurídica, em *tratados-leis*, *tratados-contratos* e *tratados-normativos*. Os primeiros são geralmente celebrados com o objetivo de fixar normas de Direito Internacional Público. Os segundos, por sua vez, procuram regular interesses recíprocos. Os *tratados-contratos* podem ser *executados* ou *executórios*, conforme levados a efeito de imediato ou não, respectivamente. Por fim, os *tratados-normativos*, que servem à criação de *uniões internacionais administrativas*, capazes de realizar diversos atos de importante relevância atual (Accioly e Silva, 1996).

Alguns requisitos compõem a validade de um tratado. São eles: a capacidade das partes para elaboração do mesmo; agentes habilitados; consentimento mútuo; e, objeto lícito e possível.

No que se refere à capacidade, tal como vimos anteriormente, hoje em dia é conferida aos Estados e às OI legitimidade para firmar tratados, consoante regulado pela Convenção de Viena de 1986. Exige-se a apresentação, ainda, por parte dos representantes de determinado Estado, de carta de *plenos poderes*, que atesta habilitação necessária ao compromisso assumido. Vale notar que, afim de simplificar as formalidades na matéria, em se tratando de Chefes de Estado ou de Governo e de Ministros das Relações Exteriores, dispensa-se o documento.

Com respeito ao consentimento mútuo, obedece-se à regra segundo a qual, no caso dos tratados multilaterais, negociados numa conferência internacional, a adoção do texto efetua-se pela maioria de dois terços dos Estados presentes e votantes, a não ser que, pela mesma maioria, decidam adotar regra diversa.

Por fim temos que o ajuste de vontades de Direito Internacional Público deve visar sempre objeto materialmente possível e permitido pelo direito e pela moral, ou seja, deve focar, o tratado, um objeto lícito e possível.

Uma vez assinado um tratado internacional, deve ser o mesmo ratificado, registrado e publicado.

A ratificação é o ato administrativo pelo qual o Chefe de Estado confirma um tratado, declarando aceito o que foi firmado em seu nome ou em nome do Estado. Em geral, a ratificação é concedida através de documento próprio, denominado carta de ratificação, assinada pelo Chefe do Estado e referendada pelo Ministro das Relações Exteriores. Este documento reflete a promessa de cumprimento do tratado assinado.

Em diversos países, antes, porém, de ratificado, deve o tratado ser submetido à aprovação por parte do Parlamento ou do Congresso Nacional, como no caso do Brasil, para somente após ser declarado aceito perante a comunidade internacional e, portanto, ser considerado obrigatório.

Muito embora os tratados somente entrem em vigor após a sua ratificação, que em certos casos demora anos, entende-se que o Estado signatário deve, durante este período, ao menos abster-se de prática capaz de frustrar seu objeto e finalidade.

Reporte-se, também, que apenas os Estados signatários de determinado tratado, devem ratificá-lo. Se outros Estados desejarem fazer parte do pacto posteriormente, o recurso que viabiliza a operação é a adesão ou a aceitação.

A Carta das Nações Unidas prevê, ainda, regra endossada posteriormente pela Convenção de Viena, segundo a qual um tratado internacional, após ratificado, deve ser registrado perante o Secretariado e por este publicado, configurando ambos atos obrigatórios para que um tratado ou acordo internacional possa ser invocado pelo Estado signatário.

## *2.2. Sujeitos de Direito Internacional Público*

A Corte Internacional de Justiça, em parecer consultivo apresentado à Organização das Nações Unidas em 11 de março de 1949, a definia o sujeito de Direito Internacional Público, atribuindo a qualidade a toda entidade jurídica titular de direitos e obrigações internacionais, capaz de fazer prevalecer seus direitos através de reclamação internacional. Atualmente, a doutrina não mais diverge ao conferir personalidade jurídica de Direito Internacional Público aos

Estados e às OI. Dividem-se, no entanto, os internacionalistas, quando da análise da condição da pessoa humana como sujeito de Direito Internacional Público.

A doutrina clássica, em sua concepção, reconhece que apenas os Estados, tal como as OI, são capazes de fazer-se representar perante órgãos jurisdicionais internacionais e, portanto, apenas estas entidades possuem personalidade jurídica de Direito Internacional Público.

De outro lado reivindica razão a doutrina individualista, ou realista, para a qual, tal como nos demais ramos do direito, apenas o indivíduo pode ser o destinatário do Direito Internacional Público, reconhecendo a qualidade de sujeito de Direito Internacional Público a toda pessoa humana.

Desprovidas de personalidade jurídica internacional, as organizações não-governamentais (ONG) todavia não são consideradas sujeitos de Direito Internacional Público, tema que melhor abordaremos adiante.

### *2.3. Os Direitos Internacionais do Homem*

Aceita-se, entre os internacionalistas, a opinião que confere à Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de dezembro de 1948, a qualidade de documento mais importante ao estudo dos Direitos Humanos, ainda que possam ser listadas relevantes manifestações do passado (Accioly e Silva, 1996; Henkin, 1986, p. 246; Lindgren Alves, s/d).<sup>(1)</sup>

A Declaração Universal estabelece, no seio das Nações Unidas, um conjunto de direitos que não observam fronteiras, constituindo, por um lado, norma moral que impõe uma conduta

política aos Estados parte e, por outro, um importante paradigma que tende a ser cada vez mais aceitado pela quase totalidade dos países do mundo, ainda que siga recebendo duras críticas por seu possível ocidentalismo. (2)

Com seus 30 artigos, a Declaração Universal de 1948 consolidava a base estrutural da arquitetura internacional dos Direitos Humanos (Accioly e Silva, 1996). A partir desta base, a proteção internacional de indigitados direitos buscava tutela por meio de tratado internacional, cujo cumprimento fosse obrigatório para os Estados que eventualmente o firmassem.

Inobstante, ainda que o texto da Declaração reconheça expressamente a universalidade e indivisibilidade do conjunto de direitos por ela ditado, está correto afirmar que este conjunto se fragmenta em dois grandes grupos de direitos que derivam de propostas emergentes em momentos históricos bastante diferentes.

Por consequência, a consagração internacional de tais direitos, através de tratado internacional, exigiu a construção de dois instrumentos jurídicos independentes, já que os Estados signatários da Declaração, mergulhados em um contexto bastante conflitivo que domina o cenário internacional durante os anos de Guerra Fria, não encontraram como implementar ambas as classes de direitos que, à primeira vista, poderiam indicar posturas políticas antagônicas (Henkin, 1986, p. 246).

Assim, quase vinte anos mais tarde, através de resoluções da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, foram adotados e abertos à assinatura, ratificação e adesão, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto



Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Accioly e Silva, 1996).

Através do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, são consolidados, junto ao Direito Internacional Público, os direitos de *primeira geração*, assim chamados devido a sua concepção historicamente anterior à dos demais Direitos Humanos atualmente reconhecidos pela comunidade internacional. Tais direitos estão basados fundamentalmente na proposta liberal e nos valores democráticos emergentes na segunda metade do século XVIII, que resultaram na reivindicação de liberdade da Revolução Francesa.

O Pacto mencionado se refere a direitos tais como a liberdade de circulação, a igualdade ante a lei, o direito a um juízo imparcial e à presunção de inocência, a liberdade de pensamento, consciência e religião, a liberdade de opinião e expressão, o direito de reunião pacífica, a liberdade de associação e participação na vida pública e nas eleições e a proteção dos direitos das minorias (NN.UU., 1998).

Ademais, o Pacto proíbe a privação arbitrária da vida, as torturas e os tratos ou penas cruéis ou degradantes, a escravidão e o trabalho forçado, a detenção e a ingerência na vida privada arbitrárias, a propaganda bélica e a instigação ao ódio racial ou religioso.

Ao advogar substancialmente princípios de liberdade, entende-se que os direitos ora tratados impõe uma conduta omissiva ao Estado, devendo este antes de tudo evitar interferir nas relações jurídicas estabelecidas com, e entre, os indivíduos. De fato, esta análise permitiu que muitos Estados se sentissem confortáveis para aceitar os dispositivos contidos no documento internacional em

questão, enquanto que outros encontraram justamente neste aspecto dificuldades insuperáveis, afastando-lhe por completo.

Por outro lado, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais busca atender ao grito por igualdade da Revolução Francesa, recepcionando, assim, os direitos entendidos como de *segunda geração*, inspirados nas bases sociais da política do *Welfare State*, verificadas a finais do século XIX e início do XX.

Neste documento estão tutelados internacionalmente três tipos de direitos: a) o direito ao trabalho em condições justas e favoráveis; b) o direito à segurança social, a um nível de vida adequado e aos níveis mais altos de bem-estar físico e mental que se possam lograr; c) o direito à educação e ao disfrute dos benefícios da liberdade cultural e o progresso científico. Por fim, se estipula que estes direitos devem ser disfrutados sem nenhum tipo de discriminação (NN.UU., 1998).

Desta forma, ao contrário dos direitos de primeira geração, os direitos contemplados por este Pacto impõem condutas bastante positivas ao Estado, influenciando este fator também na aceitação conferida pela comunidade internacional, ou seja, facilmente para uns, impensável para outros, segundo suas respectivas orientações filosóficas, políticas, econômicas, sociais e culturais.

Aos dois conjuntos de direitos tutelados cada qual por um Pacto Internacional, através de um processo de evolução histórica, soma-se um novo conjunto, constituído pelos direitos de *terceira geração*. São direitos que, inspirados na aclamação por fraternidade da Revolução Francesa, ou em sua concepção mais atual enquanto solidariedade, ganham força na segunda metade do século XX, mais especificamente a partir de 1970.

Os direitos de terceira geração, portanto, são direitos que numa primeira análise requerem, para sua proteção, a consideração do indivíduo, não em sua singularidade, mas em grupo ou setor social, coletivo, ou mesmo enquanto membro da humanidade, ainda que se possa, em alguns casos e jamais livre da reprovação por parte de relevante doutrina, defender-se a titularidade individualizada de tais direitos. Aqui são tutelados o direito ao desenvolvimento, ao meio-ambiente, à paz, a disfrutar do patrimônio comum da humanidade e à assistência humanitária, sendo que uns mais que outros possuem regulamentação devidamente consolidada em âmbito internacional (Gómez Isa, 1999).

A Carta Internacional de Direitos Humanos, entendida como tal o conjunto formado pela Declaração Universal, pelos dois Pactos mencionados e seus respectivos protocolos facultativos, acrescida pela Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, a Convenção contra a Tortura e Outros Tratos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes e a Convenção sobre os Direitos da Criança, conformam o conjunto de principais instrumentos internacionais reconhecidos e vigentes em bom número de Estados partes em matéria de Direitos Humanos, entre eles Brasil (PNUD, 2000). (3)

Cabe, por oportuno, estudarmos a proteção internacional aos Direitos Humanos, de primeira, segunda e terceira geração, em conformidade com a nomenclatura aceita pela ONU.

#### *2.4.A proteção internacional aos Direitos Humanos<sup>(4)</sup>*

A proteção internacional aos Direitos Humanos conta, atualmente, com sistemas independentes, porém bastante

semelhantes: analisaremos aqui alguns aspectos do Sistema Interamericano e do Sistema Europeu.

O Sistema Interamericano tem como seu principal documento a Convenção Americana de Direitos Humanos que estabelece alguns direitos da pessoa, bem como disposições sancionatórias àqueles que infringirem seus dispositivos.

A Convenção Americana de Direitos Humanos criou dois órgãos competentes para cuidar de assuntos relacionados à qualquer violação de seu texto, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A Comissão, como é chamada, possui dentre outras funções, a de atuar quanto às petições contendo denúncias de violação da Convenção por parte de um Estado Membro. Tais denúncias podem ser encaminhadas à Comissão por qualquer pessoa, grupo de pessoas, ou ainda, por organização não-governamental, desde que legalmente reconhecida por um ou mais Estados Membros.

Para que a petição possa ser aceita, exige-se que tenham sido interpostos e esgotados todos os recursos internos, o que somente não será necessário caso não haja na legislação interna o devido processo legal para defesa do direito indicado como violado, quando não for permitido ao suposto prejudicado o acesso ou o esgotamento dos recursos existentes, ou quando ocorrer injustificada demora na apreciação do caso.

A Comissão tentará obter uma solução amistosa, e, caso não seja alcançada composição alguma, poderá encaminhar o caso à Corte, se o Estado Membro houver feito declaração de aceitação da

função contenciosa do citado órgão. O Estado-parte também poderá requerer a apreciação do caso pela Corte.

A Corte consiste em um órgão composto por juristas, os quais deverão ser escolhidos entre os mais capacitados dentre os estudiosos de Direitos Humanos e mercedores de ocupação das mais altas funções judiciais de acordo com a lei do país do qual sejam nacionais, ou daquele que os tiver indicado.

Para que seja possível o encaminhamento de um caso à Corte, pela Comissão ou pelo Estado, é preciso que antes a questão tenha sido submetida à Comissão.

A sentença ditada pela Corte terá caráter obrigatório, sendo definitiva e inapelável, comprometendo-se o Estado-parte a cumprir o estabelecido na decisão internacional, não havendo, todavia, dispositivo algum que o obrigue a de tal modo proceder ou que determine qualquer tipo de sanção para o caso de descumprimento da sentença proferida pela Corte.

Quanto ao Sistema Europeu, seu principal documento é o denominado Convenção Européia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, o qual foi posteriormente complementado por alguns protocolos. Tal documento criou dois órgãos com o fim de assegurar o cumprimento do estabelecido na Convenção, são eles: a Comissão Européia de Direitos Humanos e a Corte Européia de Direitos Humanos.

A Comissão possui a incumbência de conhecer das petições que lhe forem encaminhadas por qualquer cidadão, grupo de cidadãos ou ainda por qualquer organização não-governamental, que se considere vítima de infração a um direito fundamental

constante da Convenção, por uma das Partes Contratantes, no caso dessa Alta Parte Contratante haver reconhecido a função da Comissão nesta matéria, ou das petições que lhe forem encaminhadas por Parte Contratante que denuncie violação à Convenção por outra Parte Contratante.

Igualmente ao Sistema Interamericano, para a apreciação de um caso pela Comissão, é preciso que todos os recursos internos tenham sido previamente esgotados.

A Comissão buscará uma solução amigável para a questão e, não a obtendo, elaborará relatório onde fará constar seu parecer, quanto ao descumprimento ou não, de um direito fundamental por parte do Estado Membro.

Este relatório é enviado a um Comitê de Ministros e, se não encaminhado à Corte em três meses, este Comitê decidirá se houve ou não violação à Convenção e, caracterizada a infração, determinará prazo para que o Estado tome as providências estabelecidas pelo Comitê.

Não sendo cumprida a determinação do Comitê, este elaborará relatório estabelecendo as conseqüências desta desobediência, já que as Partes Contratantes comprometem-se a aceitar qualquer decisão do Comitê.

Para o encaminhamento do caso à Corte é preciso que a questão tenha sido anteriormente submetida à Comissão, não tendo sido alcançada qualquer solução amigável. Assim, a Comissão ou as Altas Partes Contratantes poderão encaminhar o caso à Corte, desde que todas as Partes Contratantes envolvidas tenham declarado a aceitação da jurisdição da Corte.

A sentença proferida pela Corte é definitiva e as Altas Partes obrigam-se a aceitar suas decisões. No Sistema Europeu o órgão denominado Comitê dos Ministros tem ainda a função de zelar pela correta execução da sentença proferida pelo tribunal internacional, o que possibilita uma maior proteção àquele que se viu ferido em um direito fundamental, já que há mais chances de que a sentença internacional seja cumprida.

---

### III - AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS

#### *3.1. Participação de ONG nas Atividades da ONU<sup>(5)</sup>*

Desde 1968, a participação de organizações não-governamentais (ONG) de Direitos Humanos nos trabalhos desenvolvidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), depende de regras e procedimentos previstos pela Resolução 1296 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). O documento estabelecia qual tipo de ONG poderia obter qual tipo de *status consultivo*, os direitos e obrigações advindas de tal qualidade, condições de revogação e suspensão da mesma, o papel e funções do Comitê de Organizações Não-Governamentais do ECOSOC, e as responsabilidades da ONU perante o relacionamento estabelecido com as entidades.

A ECOSOC, em fevereiro de 1993, criou um grupo de trabalho "*ad hoc*", ao qual foi atribuída competência para elaborar uma revisão do modelo existente e estruturar um novo ordenamento referente ao *status consultivo*, atualizado às recentes mudanças observadas no relacionamento entre a ONU e as ONG. A atuação em países com regimes democráticos permite às ONG estarem mais presentes, ativas e influentes na comunidade internacional, e mais

diretamente engajadas em processos de implantação de políticas intergovernamentais.

Os Estados têm reconhecido repetidamente a força e influência do Terceiro Setor e, de várias formas, criado meios de participação das ONG em suas atividades, incluindo-as em debates, painéis, encontros regulares e diálogos com governantes.

Neste contexto, a decisão de fevereiro de 1993 da ECOSOC, prevê uma revisão geral dos requisitos do *status consultivo*, com a finalidade de atualizá-los. Além disto, a revisão deve abordar as atribuições do Comitê de Organizações Não-Governamentais da ECOSOC, órgão subsidiário responsável pelo monitoramento de *status consultivo*, e da Unidade de Organizações Não-Governamentais da Secretaria das Nações Unidas, que serve ao Comitê, devendo, ainda, estabelecer regras coerentes de participação de ONG nas conferências da ONU.

Participaram do processo revisor diversas delegações incluindo, dentre os países em desenvolvimento, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Índia, Irã, Quênia, Filipinas, Síria e outros. Dentre os países desenvolvidos, lideraram a revisão as delegações da Austrália, Canadá, da União Européia e dos Estados Unidos.

### *3.2. Resolução 1996/31*

Em 25/7/96, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) adotou a Resolução 1996/31, resultado do processo de revisão elaborado por três anos sobre o sistema consultivo da ONU. O novo ordenamento inclui: requerimento à Assembléia Geral para que reexamine a questão da participação de ONG nas demais áreas de trabalho da ONU, não apenas no



ECOSOC; torna as ONG nacionais, regionais e sub-regionais, bem como as nacionais filiadas a ONG internacionais, capacitadas para pleitear o *status consultivo*; modifica a nomenclatura das categorias de *status consultivo* - de Categoria I e II para Geral e Especial; estabelece um procedimento padrão para a participação de ONG nas conferências internacionais realizadas pela ONU; e, por fim, expande a competência do Comitê de Organizações Não-Governamentais da ECOSOC.

### *3.3. Status Consultivo*

A participação de determinada ONG nas atividades desenvolvidas pela ONU depende atualmente de estar, aquela, qualificada com *status consultivo*, pleiteado com fundamento no artigo 71 da Carta das Nações Unidas e de acordo com os termos da Resolução 1996/31 da ECOSOC. Tal qualidade confere, à ONG, direitos e obrigações, permitindo que a mesma participe de diversas atividades, contribuindo, desta forma, para a efetivação dos Direitos Humanos.

Tais atividades podem consistir em monitoramento ou suporte operacional a programas de ação implantados, consultas técnicas especializadas, alertas para atrocidades que estejam sendo cometidas, exposição de temas relevantes, enfim, diversas atividades que contribuem para um melhor desempenho da ONU na promoção e proteção dos direitos fundamentais defendidos em sua Carta.

O exercício de uma ou outra prerrogativa varia de acordo com a categoria de *status consultivo* conferido à entidade, conforme estudaremos a seguir.

### *3.4. Categorias de Status Consultivo*

Uma das mudanças mais importantes da revisão, refere-se à qualificação de ONG nacionais, subregionais e regionais, incluindo as ONG nacionais associadas a ONG internacionais, para obtenção do *status consultivo*. O parágrafo 5 da Resolução 1996/31 prevê: "Relações consultivas poderão ser estabelecidas com organizações não-governamentais internacionais, regionais, subregionais e nacionais, em conformidade com a Carta das Nações Unidas e os princípios e critérios estabelecidos na presente resolução".

Esta novidade advém da experiência das recentes conferências da ONU, nas quais muitas ONG, acreditadas como nacionais, demonstraram perspectivas e programas de ação de âmbitos internacionais. As condições de seus países ou regiões de atuação as leva, com profundidade, a discussões de assuntos de importância global. Além disto, muitas das ONG mais ativas nos processos das conferências representavam populações de países em desenvolvimento. Tais perspectivas adicionaram uma nova e muito necessária dimensão ao relacionamento ONG-ONU, bem como o verificado entre as ONG.

Isto está reconhecido no preâmbulo da nova Resolução, a qual confirma a necessidade de se levar em conta a grande diversidade de ONG em nível nacional, regional e internacional, o talento e habilidade da ONG, e, principalmente, sua capacidade de contribuir para a melhor execução dos trabalhos da ONU. Também leva-se em conta as mudanças no Terceiro Setor, não-governamental, analisando-se o surgimento de grande número de organizações nacionais e regionais.

O acesso de ONG nacionais à ONU era, para muitas das quais participaram da revisão, o objetivo principal. Algumas internacionais, porém, sugeriram que as ONG nacionais e regionais se limitassem ao acesso às conferências da ONU e comissões regionais. A concessão de *status consultivo* a ONG nacionais foi, porém, igualmente defendida pelas delegações governamentais.

Restou, por fim, acordado que para obter o *status consultivo*, a ONG deve ter estabelecida uma sede central. Deve, contudo, apresentar uma estrutura orgânica democrática, na qual um grupo possua autoridade para se manifestar pelos demais membros, de forma representativa. Além disto, deve possuir mecanismos apropriados de contabilidade, bem como democrático e transparente processo de tomada de decisões. Organizações governamentais, ou intergovernamentais, não são consideradas ONG. Os recursos financeiros devem provir, em sua maioria, de contribuições do setor privado, ou de membros individuais.

A Resolução mantém duas categorias de *status consultivo*, as quais destinam-se a diferentes espécies de ONG. O *status consultivo* Geral destina-se a ONG internacionais, cuja ampla atuação abranja grande parte dos trabalhos desenvolvidos pela ECOSOC. ONG que tenham competência em apenas alguns dos assuntos abordados pela agenda da ECOSOC, recebem o *status consultivo* Especial. Tais categorias, Geral e Especial, substituem as Categorias I e II, respectivamente, originárias da antiga Resolução 1296. As ONG, porém, que não se qualificam para o *status consultivo* junto ao ECOSOC, mas que sejam importantes para alguma agência especializada da ONU, podem ser incluídas em uma lista especial da ECOSOC. Esta lista especifica ONG que a ECOSOC ou a Secretaria Geral considera, ocasionalmente, capazes

de contribuir de forma útil aos trabalhos do Conselho ou membros subsidiários.

Há uma diferença fundamental entre as ONG providas de *status consultivo* e as incluídas na lista mencionada. Aquelas possuem ainda uma relação política com a ECOSOC, além de direitos e obrigações perante o órgão, enquanto que as da lista podem contribuir apenas mediante convite. As ONG com *status consultivo* Geral ou Especial podem, entre outras prerrogativas, designar representantes autorizados para estar presentes nos encontros públicos, assinatura de documentos escritos, realizar apresentações orais.

Além disto, as ONG com *status consultivo* Geral têm o direito de propor itens para a agenda da ECOSOC e seus órgãos subsidiários. Estas ONG podem, também, peticionar diretamente à ECOSOC. As ONG com *status consultivo* Especial só poderão reportar-se diretamente à ECOSOC na ausência de um órgão subsidiário para o tópico em questão. Não há referência, na nova Resolução, a respeito da proposição de assuntos pelas ONG incluídas na lista especial da ECOSOC.

Os direitos conferidos atualmente às ONG, relacionadas nas diferentes categorias de *status consultivo*, diferem dos estabelecidos pela Resolução 1296 em um importante aspecto: a participação junto à ECOSOC, suas comissões, ou órgãos subsidiários, pode ser complementada para incluir outras modalidades de participação. De forma não explícita como se esperava, este princípio confere a flexibilidade necessária para que a ONU continue criando práticas inovadoras para a promoção dos Direitos Humanos, tais como painéis e diálogos com delegações governamentais ou não-governamentais representativas.

### *3.5. ONG de Direitos Humanos*

Um importante parágrafo a respeito da atuação de ONG, que se dizem promover os Direitos Humanos, mostrou-se o de elaboração mais dificultosa. A Resolução 1296 previa que as ONG de Direitos Humanos não deveriam restringir-se aos interesses de determinado grupo de pessoas, a uma nacionalidade singular ou à situação de determinado país ou restrito grupo de países. As ONG e alguns países desenvolvidos manifestaram-se pela retirada da frase, argumentando que a restrição do critério configurava uma forma de discriminação.

Finalmente, restou acordado no parágrafo 17 da Resolução 1996/31, que as ONG que atuam por Direitos Humanos devem buscar as metas de promoção e proteção dos Direitos Humanos em conformidade com o espírito da Carta das Nações Unidas, da Declaração Universal de Direitos Humanos e da Declaração de Viena e Programa de Ação.

### *3.6. Participação de ONG nas Conferências da ONU*

O processo de revisão também tratou de regulamentar a qualificação de ONG, para que possam participar das conferências da ONU. Ao passo que anteriormente isto era determinado para cada conferência, as ONG já com *status consultivo*, ou as incluídas na lista, em regra, estarão autorizadas a participar, enquanto que outras ONG terão que enviar informações sobre competência e relevância de suas atividades aos trabalhos de determinada conferência.

Com base nestas informações, a Secretaria da conferência especificada, conjuntamente com a Unidade de Organizações Não-

Governamentais da ONU, enviará recomendações de qualificação ao Comitê Preparatório de cada conferência. Se a ONG não deve participar, o Secretariado assim o determinará, avisando ao Comitê Preparatório e à ONG, que terá oportunidade de responder à objeção e fornecer informações adicionais.

Com o consentimento do órgão competente, as ONG podem dirigir-se ao Comitê Preparatório e à conferência em plenário, e a órgãos subsidiários. ONG qualificadas podem ainda elaborar apresentações escritas durante o processo preparatório. Entretanto, "Em reconhecimento à natureza intergovernamental das conferências e seus processos preparatórios, a atividade da ONG, ainda que bem vinda, não deve abranger a função de negociadora".

Vale frisar que a nova Resolução, por razões político-sociais, favorece uma maior participação de ONG provenientes de países em desenvolvimento nas conferências internacionais da ONU.

### *3.7. Suspensão e Revogação do Status Consultivo*

A Resolução 1996/31 identifica três condições de suspensão ou revogação do *status consultivo*. São elas:

- se a organização abusa de sua condição consultiva, promovendo atos paternalistas, contrários aos princípios da Carta das Nações Unidas, inclusive atos políticos, substanciais ou não, contra Estados Membros;

- se existirem fortes evidências de participação em atividades criminais, internacionalmente reconhecidas, tais como tráfico de entorpecentes, lavagem de dinheiro, tráfico de armas, etc.;

- se, nos três anos precedentes, a ONG não contribuiu de forma útil para a execução dos trabalhos da ONU, em especial da ECOSOC e de órgãos subsidiários.

Diferentemente da antiga Resolução 1296, se o Comitê de Organizações Não-Governamentais decide recomendar à ECOSOC, a suspensão ou revogação do *status consultivo* de determinada ONG, serão fornecidos motivos por escrito à mesma, além da devida oportunidade de responder ao Comitê.

A ONG que tiver revogado seu *status consultivo*, poderá apresentar novo requerimento após três anos, contados da data da decisão que tornou efetiva a revogação.

### *3.8. Monitoramento do Status Consultivo*

O Comitê de Organizações Não-Governamentais da ONU é responsável pelo monitoramento da qualidade consultiva atribuída às ONG. Sua principal função é a de avaliar os requerimentos de *status consultivo* e revisar o denominado *relatório quadrienal*, enviado à ONU pelas ONG inseridas nas categorias consultivas, Geral ou Especial, como parte de suas atividades.

A Resolução também ampliou o rol de funções do Comitê. Tal como previa a Resolução anterior, o Comitê pode discutir com ONG, devidamente qualificadas como consultivas, a respeito da inserção de itens na agenda do ECOSOC, bem como sobre questões alheias à agenda. Pode, ainda, recomendar ONG que poderão peticionar diretamente ao ECOSOC. O Comitê será responsável por relatar tais consultas à ECOSOC, bem como por monitorar a evolução das relações entre ONG e a ONU, consultando as ONG a respeito disto.

### *3.9.Desafios Atuais*

Atualmente, diversas ONG possuem *status consultivo* perante o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, contribuindo para os trabalhos desenvolvidos pelo órgão na promoção e efetivação dos Direitos Humanos.

Para compreendermos melhor o papel exercido atualmente por estas ONG, seus principais desafios e perspectivas, importa lembrarmos que, em processo lógico e evolutivo, a atuação das mesmas deve se adaptar aos novos modelos políticos, dificuldades e carências sociais. Uma vez que atuam sempre em função destas necessidades, as ONG sofrem, com idêntica intensidade, os efeitos do processo evolutivo de um mundo globalizado, principalmente os observados nos países em desenvolvimento. Perdem seu caráter meramente assistencialista, decorrente da antiga ação de grupos solidários, geralmente limitada, para apresentar-se em estruturas administrativas modernas, atingindo resultados mais eficientes.

FONTE: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4587>