

ONGS INTERNACIONAIS
PERSONALIDADE JURÍDICA, AUTORIZAÇÃO PARA
FUNCIONAMENTO NO BRASIL E ATUAÇÃO NO SISTEMA DAS NAÇÕES
UNIDAS.

Gislaine Caresia*

RESUMO

Esse trabalho busca construir um conceito que defina as Organizações Não-Governamentais Internacionais com base em suas principais características, e não pela negatividade contida no termo “não-governamental”, que como se verifica pela própria elasticidade dessa expressão, causa muitas vezes a generalização das organizações assim denominadas. Partindo da constatação de que não há um marco jurídico para delimitar claramente o que é uma ONG Internacional, uma vez que não existe consenso sobre o fato dessas entidades serem ou não consideradas pessoa jurídica de Direito Internacional Público, o presente trabalho busca definir a natureza jurídica dessas organizações com base na teoria dominante no Direito Internacional Público. Assim, nosso entendimento a esse respeito é que as ONGs Internacionais são: *peçoas jurídicas de direito privado, que desenvolvem atividades fora do seu Estado, criada por iniciativa de pessoas privadas de uma ou mais nacionalidades destinadas a uma atividade internacional não lucrativa com personalidade jurídica de Direito Interno e não de Direito Internacional Público.*

Nosso objetivo em definir o conceito jurídico das Organizações Não-Governamentais é ajudar a esclarecer seus vários aspectos legais no campo internacional, buscando solucionar um conflito a respeito da personalidade jurídica de direito interno e de direito internacional conferidos a essas entidades, e posteriormente os critérios estabelecidos pela legislação brasileira para autorizar o funcionamento das organizações estrangeiras sem fins lucrativos no Brasil. A última parte do presente artigo dedica-se à atuação das ONG Internacionais na ONU e seus mecanismos formais de participação, como o Conselho Econômico e Social (ECOSOC); o Departamento de Informação Pública (DIP).

PALAVRAS-CHAVE: ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS INTERNACIONAIS; NATUREZA JURÍDICA.

ABSTRACT

This work intends to build up a definition of International Non-Governmental Organizations based on their main characteristics, and not by the negative meaning contained in the term “non-governmental,” which can be verified by the elasticity of the expression itself, causes many times generalization of such organizations. Starting from the perception that there is not a legal reference to clearly outline what an International

NGO is, since there is no consensus about the fact that these entities are or are not considered legal persons in International Public Law, the present work aims at defining the legal nature of these organizations based on the prevailing theory of the International Public Law.

Thus, our understanding in this regard is that the International NGO's are: *legal persons of private right, which develop activities outside their State, created by the initiative of private persons of one or more nationalities dedicated to an non-profitable international activity with legal person of Internal Law and not of Public Internal Law.*

Our intent in defining the legal concept for the Non-Governmental Organizations is to help clarify their many legal aspects in the international law, trying to resolve the conflict regarding the internal law legal personality and of international law granted to these entities, and later the non-profitable foreign organizations in Brazil. The last part of the present article is dedicated to the activities of the International NGO's at UN and their formal mechanisms of participation, like the Economic and Social Council (ECOSOC); the Public Information Department (DPI).

KEYWORDS: INTERNATIONAL NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS;
LEGAL NATURE.

Introdução

A tradição internacional das organizações da sociedade civil remonta a meados do século XIX, com a criação da Cruz Vermelha e outras federações. Desde então, as Organizações Não-Governamentais - ONGs¹ são reconhecidas internacionalmente como participantes essenciais na luta pela paz e pela justiça mundial. A própria expressão “Organização Não-Governamental” foi usada pela primeira vez em 1959 pela ONU (Organização das Nações Unidas) para designar toda organização da sociedade civil que não estivesse vinculada a algum governo.

As ONGs, em todo o mundo, são milhões. Seu exato número é de difícil avaliação. Em termos de serviços de saúde, educação e promoção social e econômica de comunidades pobres, rurais e urbanas, as ONGs, somadas, já totalizam mais ações que diversos órgãos da ONU, e, em alguns países, mais do que os respectivos governos.

Segundo Liszt Vieira, (2001, p. 125), “a contribuição das ONGs Internacionais é multifacetada: mobiliza recursos para refugiados e para projetos de desenvolvimento, colabora para assistência humanitária. Também desempenham um papel de influência ao engajarem-se em trabalhos de educação e de assistência social. São perseverantes em exigir dos governos ações mais conscientes no nível nacional e multilateral para

fixar altos padrões de direitos humanos e ambientais, estabelecer e manter a paz e para atender aspirações e necessidades básicas dos cidadãos”.

A grande característica dessas entidades está na promoção da filiação entre os cidadãos de muitos países, refletindo a idéia de sociedade civil que opera no âmbito global. Sua liberdade de organização e pressão pode ser considerada como medida de autonomia de associação dentro de uma sociedade, e sua capacidade para atuar internacionalmente, como medida de respeito dos Estados a este princípio². Mas além do respeito dos Estados, as ONGs para poderem cumprir suas funções fora do seu país de origem precisam adquirir personalidade jurídica perante a Ordem Internacional. Assim, dedicaremos a primeira parte deste artigo para definição da natureza jurídica das ONGs Internacionais, veremos também, a forma com que as ONGs estrangeiras obtém autorização para funcionamento no Brasil.

Outra questão que abordaremos neste trabalho diz respeito à forma de atuação das ONGs no campo internacional. Essas Organizações atuam, em geral, de duas formas: a) em primeiro lugar por meio de pressão (as ONGs podem tentar influenciar a postura adotada pelos governos nacionais nas negociações internacionais); b) em segundo lugar, por intermédio de presença ativa como observadoras cadastradas no sistema da ONU (as ONGs acompanham o processo de discussão, freqüentemente em coalizão com outras ONGs, influenciando assim outras delegações governamentais).

Portanto, acreditamos ser primordial identificar os mecanismos de participação no sistema das Nações Unidas, possibilitando desta forma, que cada vez mais ONGs brasileiras participem dos debates e das decisões de âmbito internacional.

1. Personalidade jurídica das ONGs Internacionais.

A idéia de sujeito de direito na ciência jurídica é admitida como sendo todo ente que possui direitos e deveres perante determinada ordem jurídica. Pessoas internacionais são, por conseguinte, “os destinatários das normas jurídicas internacionais” (Mello, 2002, p. 345).

Os Estados soberanos são os principais sujeitos do Direito Internacional, “eles são os sujeitos primários e fundadores da sociedade internacional” (Navarro, 1979, p.

¹ Ao referir-se a Organizações Não Governamentais, apenas utilizar-se-á a abreviatura ONGs.

² VIEIRA, Liszt. Os argonautas da cidadania. A sociedade civil na globalização. São Paulo: Record, 2001.p116.

221). Todavia, além dos Estados, cuja personalidade jurídica internacional resulta do reconhecimento pelos demais Estados, outras entidades são admitidas como pessoas internacionais, ou seja, como capazes de terem direitos e assumir obrigações na ordem internacional. Tais pessoas são coletividades criadas artificialmente pelos próprios Estados o que lhes empresta um reconhecimento implícito, são as chamadas OIs- Organizações Internacionais - como as Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos (OEA) e entidades congêneres .

A natureza do Estado é definida pela Convenção de Montevideu sobre Direitos e Deveres dos Estados, de 1933, segundo a qual o Estado como pessoa de Direito Internacional deve ter os seguintes requisitos: a) uma população permanente; b) um território definido; c) um governo; e d) capacidade de se relacionar com outros países. Tais requisitos são bastante óbvios, à exceção do último, que deve ser interpretado como “Estado legalmente independente”.

Por sua vez, as Organizações Internacionais, para poderem cumprir suas funções, também devem ter personalidade jurídica de Direito Internacional. Assim, não somente a ONU tem personalidade jurídica, como também a Organização dos Estados Americanos - OEA, a Organização da Unidade Africana - OUA, a Organização Mundial do Comércio - OMC e a União Européia, entre outras.

Segundo teoria dominante no Direito Internacional Público, uma OI é uma entidade coletiva estabelecida por um ato solene entre Estados Soberanos (estes considerados como pessoas jurídicas singulares, com plena capacidade segundo as normas atualmente vigentes do Direito Internacional Público) e que têm por traços característicos três elementos: a) sua criação por um acordo internacional; b) possuir pelo menos um órgão decisório com uma vontade coletiva, diferente da vontade dos Estados partes e c) ser ela uma instituição erigida segundo as normas de Direito Internacional Público (Soares, 2000, p. 22).

Diferentemente dos Estados e das OI- Organizações Internacionais, as ONGs Internacionais não são pessoas jurídicas de Direito Internacional Público. Elas possuem personalidade jurídica de direito interno de um Estado qualquer que, aos lhes conceder personalidade, a elas delega poderes para prosseguir em suas atividades.

A primeira característica das ONGs é tratar-se de uma entidade coletiva nacional, ou seja, regida por um direito nacional, que lhe determina o caráter de não ser

uma OI. Segundo Bobbio (1992, p. 856), “o fato de as Organizações Internacionais terem de ser instituídas, mediante acordo entre sujeitos de Direito Internacional exclui, de per si, que no conceito exposto possam ser incluídas aquelas outras formas de associação que não se constituem por meio de atos jurídicos internacionais, comumente designadas como Organizações Não Governativas”. Esta diferença é muito bem demonstrada por Guido Soares (2000, p. 50):

Na verdade, tomando-se as notas mais características das OIs, e formulando-as de modo negativo, teremos aquelas das ONGs: a) sua criação por um ato jurídico nacional, sem qualquer conotação de ser um ato regido pelo Direito Internacional Público; b) não podem representar vontade dos Estados, mesmo que alguns deles sejam membros influentes nas ONGs, dado que sua vontade resulta de uma coletividade e deve representar a vontade de uma pessoa, que não tem reconhecimento expresso com uma personalidade jurídica de Direito Internacional; c) não podem ser regidas, *interna corporis*, por normas internacionais (sendo, ademais, as normas que regem tais efeitos, atos jurídicos regidos por um direito nacional), e suas relações com Estados se regem por normas outras que o Direito Internacional Público: suas relações com quaisquer Estado, em geral, pelas normas internas dos Estados (ou pelos critérios do Direito Internacional Privado de cada qual) e, no caso de relações com OIs, casuisticamente, pelas normas internas de cada OI; e d) não é uma instituição erigida segundo as normas de Direito Internacional Público, seja por tratados ou convenções entre Estados, seja por expressa decisão de uma OI, mas, como se tem instituído, por atos jurídicos internos, segundo as leis internas de um determinado Estado (sejam elas de direito público ou de direito privado).

O reconhecimento universal de uma pessoa jurídica de direito privado dependerá do reconhecimento que lhe for outorgado pelo sistema jurídico de determinado país, daquele país onde se forma, onde nasce, onde adquire personalidade jurídica. Este será o país de sua nacionalidade, ao qual continuará ligado.

Uma pessoa jurídica de direito privado internacional não pode ter domicílio em lugar algum sem antes criar personalidade, e esta só lhe pode ser reconhecida por um Estado, por aquele aonde se constitui, ou estabeleceu sua sede e com relação ao qual cria o vínculo de nacionalidade. Uma vez reconhecida pela lei de sua nacionalidade, a

peessoa jurídica passa a ser universalmente reconhecida; sua capacidade no plano universal dependerá da capacidade que lhe é reconhecida no país de sua nacionalidade (Mello, 2002, p.321).

É verdade que para efeito de funcionamento, outros países que não de sua nacionalidade, poderão exigir requisitos suplementares, além dos que tenham sido atendidos por ocasião de sua formação (como veremos mais adiante o caso do Brasil). Mas esse funcionamento, possibilitado pelo atendimento dos requisitos locais, se somará a seu reconhecimento básico, originário, que é universal e imutável. Nasce a pessoa jurídica por força da lei da sua nacionalidade e morrerá por força dela.

Um exemplo é a Cruz Vermelha Internacional, que se trata de associação constituída em harmonia com o direito suíço, que desempenha funções relevantes de âmbito internacional, na medida em que tem a seu cargo finalidade de caráter humanitário, gozando do direito de intervir no território de diversos Estados por razões humanitárias (Leão, 2002, p.72).

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha é um organismo de direito privado regido pelo código civil suíço e desempenhando função pública internacional. Porém não é uma Organização Internacional, porque não é intergovernamental (Mello: 346).

Da mesma forma que se diferem das OIs, as ONGs Internacionais também se distinguem das empresas transnacionais, uma vez que as ONGs são entidades sem fins lucrativos. Estas primeiras são reguladas pelo Direito Internacional Privado através da “Convenção Interamericana sobre Personalidade e Capacidade de Pessoas Jurídicas no Direito Internacional Privado”, estabelecida pelos Estados membros da OEA - Organização dos Estados Americanos em 1984, da qual o Brasil é signatário. Esta Convenção aplica-se às pessoas jurídicas constituídas com finalidade econômica em qualquer um dos Estados-partes (Caresia, 2006, p.139).

Na obra *Droit International Public*, Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier e Alain Pellet (1992), tecem algumas importantes considerações a respeito desta diferença:

As ONGs Internacionais distinguem-se das empresas transnacionais (também denominadas multinacionais), por faltar-lhes o intuito de lucro na finalidade de sua atuação. A título exemplificativo, sua finalidade pode ser de caráter: a) humanitário e religioso (o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, o Conselho Ecumênico das Igrejas, os Médicos sem Fronteiras); b) político (Federações

Socialistas, comunistas, liberais, as ditas “Internacionais”, da Democracia Cristã); c) científico (Movimento Pugwash, composto preferencialmente de físicos, em questão da utilização da energia nuclear para fins pacíficos); d) econômicos-sociais (Federações Sindicais; Liga Antialcoólica Internacional); e) esportivos (Comitê Olímpico Internacional, FIFA); f) ecológicos (União Internacional para a Conservação da Natureza, IUCN e a Greenpeace); etc.

Para Pereira (1995, p.403), as ONGs Internacionais têm como características gerais o fato de serem, “Associações ou fundações, isto é, pessoas coletivas sem fim lucrativos (o que desde já as distingue das sociedades transnacionais), criadas por iniciativa privada ou mista, cujo objetivo é o de influenciar ou corrigir a atuação dos sujeitos de direito internacional, especialmente os Estados Soberanos e as Organizações Internacionais”.

Quanto às normas de regência das atividades das ONGs Internacionais, deve distinguir-se aqueles atos praticados como pessoa jurídica de direito interno dos Estados, dos atos praticados por delegação de uma OI, ou por delegação de um tratado ou convenção internacional ratificado pelos Estados. No caso de atos praticados por tratados e convenções ou por uma OI, estes poderão ser regidos pelo Direito Internacional Público. Já no caso das ONGs Internacionais, trata-se de um ato regido pelas normas jurídicas nacionais, conforme os critérios determinados pelo Direito Internacional Privado de algum Estado (Soares, 2000, p.52).

Assim, podemos concluir que as ONGs Internacionais são: “pessoas jurídicas de direito privado, que desenvolvem atividades fora do seu Estado, criada por iniciativa de pessoas privadas de uma ou mais nacionalidades destinadas a uma atividade internacional não lucrativa com personalidade jurídica de Direito Interno e não de Direito Internacional Público” (Carreau, 1998).

2. Autorização para funcionamento das ONGs estrangeiras no Brasil

Desde 1916³ se atribui às pessoas jurídicas de direito privado estrangeiras a possibilidade de atuar em território nacional. Atualmente, a legislação brasileira reconhece a personalidade jurídica das organizações estrangeiras sem fins lucrativos desde que estas tenham sido regularmente constituídas segundo o que dispuser a lei de

³ Art. 19 da antiga Lei de Introdução ao Código Civil - LICC, Lei 3.071/16

seu país de origem acerca da criação de pessoas jurídicas. Devido ao reconhecimento expresso no artigo 11 da LICC ⁴ (Lei de Introdução do Código Civil, Decreto-Lei 4.657/42), a pessoa jurídica estrangeira poderá praticar no Brasil quaisquer atos, com exceção daqueles que dependam de autorização do poder público.

Apresentam-se, assim, quatro opções conforme suas necessidades, a saber: a) deslocar a sede para o Brasil, a fim de vir aqui funcionar; b) conservar a sede no estrangeiro e ter no Brasil, filiais, sucursais, agências ou estabelecimentos; c) conservar a sede no estrangeiro e exercer atividade no Brasil sem manter aqui filial, sucursal, agência ou estabelecimentos; ou então, d) apenas recorrer aos tribunais brasileiros⁵.

Assim, para estabelecimento de sede no Brasil ou abertura de filial, as pessoas jurídicas estrangeiras deverão antes fazer aprovar seus atos constitutivos pelo governo brasileiro, ficando sujeitas às leis brasileiras. Deve ser ressaltado, no entanto que a autorização não retira o caráter de estrangeira da entidade:

Quaisquer prerrogativas conferidas às sociedades, que foram além do regime comum de direito privado, somente serão extensíveis às sociedades ou fundações estrangeiras autorizadas se houver reciprocidade de tratamento nos seus países de origem para as sociedades ou fundações brasileiras, ressalvados os casos em que a lei brasileira não permitir, expressamente, a concessão da vantagem ou prerrogativa (Castro, 1999, p. 347).

Nas duas últimas hipóteses, continua Castro (1999, p.347), “não há necessidade de qualquer aprovação ou reconhecimento por parte do governo brasileiro; e continuam a obedecer à lei do Estado em que se constituíram, podendo exercer aqui atividade, desde que não seja esta contrária a ordem pública”.

A antiga Lei das Sociedades por Ações, o Decreto-Lei 2.627/40, criava regras para o estabelecimento de "sociedades estrangeiras" no Brasil. Ao se direcionar dessa maneira, acabava por regular genericamente todos os tipos societários, não somente as sociedades por ações, mas, inclusive, sociedades civis, associações, fundações, limitadas, por comandita etc. (Martins, 2005, p.07). O Decreto-Lei 2.627/40 foi

⁴ Art. 11 - As organizações destinadas a fins de interesse coletivo, como as sociedades e as fundações, obedecem à lei do Estado em que se constituírem.

§ 1º - Não poderão, entretanto, ter no Brasil, filiais, agências ou estabelecimentos antes de serem os atos constitutivos aprovados pelo Governo brasileiro, ficando sujeitas à lei brasileira.

⁵ Manual para requerimento de autorização para funcionamento de organizações estrangeiras sem fins econômicos no Brasil. Ministério da Justiça, Brasília, DF. set. 2004.

substituído pela lei 6.404/76, mas foram preservados do antigo decreto alguns poucos artigos, entre eles os que regulavam a autorização de sociedades anônimas estrangeiras.

O Ministério da Justiça, então, passou a se utilizar analogicamente, naquilo que era cabível, de normas atinentes à permissão de sociedades comerciais para as associações e fundações. A partir de 2002, com o Novo Código Civil, a autorização de instituições estrangeiras passou a ser regulada por este código, a Lei 10.406/02. Contudo, de novo, somente instituições com cunho lucrativo são diretamente tratadas. Às associações e fundações continuou sobrando manter-se em território largo do processo regulado por analogia.

Competência: a competência do Ministério da Justiça é relativa apenas à autorização para funcionamento, no Brasil, de organizações estrangeiras sem fins econômicos, ou seja, que não possuam finalidades lucrativas. As organizações que possuam finalidades econômicas devem requerer autorização para funcionamento no Brasil junto ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, conforme as normas estabelecidas pela Instrução Normativa nº 81, de 05 de janeiro de 1999, do Departamento Nacional de Registro do Comércio -DNRC.

Procedimento: o procedimento para obtenção da autorização ministerial para as organizações estrangeiras sem fins lucrativos tramitará na divisão de outorga e títulos do Ministério da Justiça. O pedido deverá ser subscrito por um procurador da entidade, com domicílio no Brasil. Os documentos que acompanham o pedido serão originais, ou cópias autenticadas por cartório brasileiro. Os documentos emitidos no exterior deverão ser autenticados, na forma da lei nacional da instituição requerente, e legalizados no consulado brasileiro com jurisdição sobre sua sede (Szazi, 2003, p. 33).

Documentos necessários: os documentos necessários para instrução do pedido são: a) requerimento de autorização dirigido ao Excelentíssimo Senhor Ministro da Justiça e firmado pelo procurador do Brasil; b) relação de integrantes da diretoria e dos conselhos, com especificação de qualificação, cargos e endereços para contato; c) cópia da ata da assembléia geral que autorizou o funcionamento no Brasil; d) cópia do inteiro teor dos estatutos; e) procuração para representantes no Brasil, aos quais devem ser concedidos poderes para aceitar as condições em que a autorização será concedida.

Os documentos em língua estrangeira deverão ser apresentados com as respectivas traduções para o português feitas por tradutor juramentado. Uma vez

aprovada a instituição, o ministro da Justiça emite um Decreto de Autorização, publicando-o no Diário Oficial. Na hipótese de indeferimento do pedido pelo Ministério da Justiça, será possível pedir reconsideração ao presidente da República.

Restrições: a princípio, qualquer pessoa jurídica de direito privado estrangeira sem finalidade econômica e cujo fim seja lícito, segundo a lei brasileira, poderá ser autorizada a funcionar no Brasil. Uma situação, todavia, merece especial atenção: a das entidades de fomento à adoção internacional de menores. No caso dessas entidades, o procedimento apresenta algumas peculiaridades com o intuito de garantir que as adoções internacionais sejam feitas no interesse superior dos menores e com respeito aos seus direitos fundamentais, assim como, para prevenção ao seqüestro, venda ou tráfico de menores. A autorização para que uma entidade estrangeira possa atuar na área de adoção internacional exige que ela seja representada por nacionais qualificados por sua integridade moral e idônea e observe a preservação dos direitos e das garantias individuais da criança e do adolescente⁶.

Além da documentação geral exigida para a autorização de funcionamento de organizações estrangeiras sem fins lucrativos no Brasil, é necessário, no caso de entidades de fomento à adoção internacional de menores, a apresentação de documentos à Divisão de Polícia Marítima, Aeroportuária e de Fronteira da Polícia Federal- DPMAF e à Autoridade Central Administrativa Federal- ACAF, para fins, respectivamente, de cadastramento e credenciamento.

A lei não obriga em absoluto que o estatuto da pessoa jurídica de direito internacional privada, que solicite a autorização para funcionamento no Brasil esteja adequado ao Código Civil. Simplesmente submete-o ao exame de legalidade por parte do poder executivo federal. Assim, a formação da personalidade, a denominação e a capacidade jurídica, dentre outros aspectos, serão regidas pelas leis daquele país e não pela legislação brasileira⁷.

⁶ Manual para requerimento de autorização para funcionamento de organizações estrangeiras sem fins econômicos no Brasil. Ministério da Justiça, Brasília, DF. set. 2004.

⁷ Artigo 11 da Lei de Introdução ao Código Civil brasileiro.

3. Atuação das ONGs na Organização das Nações Unidas (ONU)

As organizações de cidadãos desde a fundação da ONU em 1945, exercem uma participação ativa não só como consultora, mas também, como importantes parceiras na execução das ações dessa entidade⁸.

Como já foi dito, o termo ONG, que provém da denominação inglesa *Non-Governmental Organizations (NGO)*, foi mencionado em seus primórdios, na resolução nº 288(X), de 1950, do Conselho Econômico e Social para referir-se a organizações supranacionais e internacionais. Nos termos da citada resolução, uma ONG se define como “qualquer organização que não seja estabelecida por uma entidade governamental ou por um acordo intergovernamental” (Menescal, 1996, p. 21).

Ao longo dos anos, as ONGs foram ganhando papel consultivo em várias agências e fundos das Nações Unidas, e hoje além de colaborar no trabalho de campo, monitoram reuniões da ONU fornecendo assistência humanitária, pessoal especializado, informação local, voz para os povos sem representação, como os índios, além de fiscalizar o cumprimento, por parte dos governos, de tratados internacionais⁹.

As ONGs também se tornaram muito mais ativas no processo multilateral de elaborações de políticas, como se percebeu nas reuniões preparatórias e na participação na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento -UNCED, em junho de 1992, no Rio de Janeiro, na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena, em junho de 1993, e na IV Conferência Mundial sobre as Mulheres em Beijing, em setembro de 1995. Da mesma sorte, em assuntos econômicos e sociais, ocorre uma significativa expansão no que se refere ao engajamento das ONGs.

Além das Conferências, as ONGs promovem ainda campanhas internacionais que influenciam na elaboração de políticas globais, como também mantêm presença destacada em outras áreas: a Cruz Vermelha reúne-se quinzenalmente com o Secretário-Geral da ONU; o Departamento de Assuntos Humanitários mantém reuniões regulares com um comitê de ONGs para discutir casos complexos de emergência¹⁰.

Este aumento considerável nos últimos anos do interesse da ONU em relação às ONGs (e vice-versa), apontam mudanças na orientação política da ONU, com uma

⁸ A própria forma que abre a Carta das Nações Unidas – “nós, os povos”- foi resultado da participação das ONGs na Convenção de São Francisco .

⁹ VIEIRA, Liszt. Os argonautas da cidadania. A sociedade civil na globalização. São Paulo: Record, 2001.p116.

¹⁰ Ibid., p 118.

abordagem centrada nos atores não-estatais¹¹, mas conferindo, maior relevância à participação das ONGs.

4. Mecanismos Formais de Participação no Sistema das Nações Unidas

A Organização das Nações Unidas desenvolveram vários mecanismos de cooperação com as ONGs e com a sociedade civil em geral. Esta cooperação pode adotar várias formas: pode ser formal ou informal; operativa e orientada à ação ou mais centralizada na realização de políticas. São considerados mecanismos formais de participação àqueles estabelecidos com: o Conselho Econômico e Social (ECOSOC); o Departamento de Informação Pública (DIP); e o Serviço de Enlace com as ONGs.

O Conselho Econômico e Social e o Departamento de Informação Pública são as principais entidades das Nações Unidas que mantém vínculos oficiais com as ONGs. O Serviço de Enlace com as ONGs, estabelecido em 1975, é outro ponto de contato muito importante entre o conjunto do sistema da ONU e estas organizações. Este serviço tem contribuído para divulgar informações sobre o sistema das Nações Unidas e seu trabalho junto à sociedade civil.

4.1 Conselho Econômico e Social (ECOSOC)

A Carta das Nações Unidas, focaliza no artigo 71 as contribuições formais das ONGs nos acordos com o Conselho Econômico e Social (ECOSOC).

Art. 71 O Conselho Econômico e Social poderá entrar em entendimentos convenientes para consulta com Organizações Não Governamentais que se ocupem de assuntos no âmbito 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 interessado no caso.

Este artigo e os acordos estabelecidos pelo ECOSOC formam a base para consulta de ONGs com governos na ONU e fixam diretrizes para a relação do Secretariado na ONU com essas entidades (Vieira, 2001, p.128).

¹¹ Vale ressaltar que não se deve confundir atores não-estatais e ONGs. Essa última é uma das categorias de atores não-estatais. O termo atores não-estatais é mais amplo e inclui ao lado das ONGs (*non-governmental organizations*), as BONGs (*business-oriented non-governmental*) e as GONGs (*Government-oriented non-governmental*).

Atribuições do ECOSOC: o ECOSOC é um organismo intergovernamental da ONU¹², composto por 54 membros, que coordena o trabalho internacional na esfera social e econômica. Segundo a Carta das Nações Unidas, o ECOSOC é o órgão diretamente responsável pela consulta com as ONGs.

Mais recentemente, em julho de 1996, depois de três anos de negociações o ECOSOC revisou seus ajustes para as consultas com as ONGs. O resultado foi a Resolução 1996/31¹³, adotada na XLIX Reunião Plenária daquele Conselho (a qual modernizou a norma da anterior resolução 1296 (XLIV) do ECOSOC, adotada em 23 de maio de 1968). Além de revisar os ajustes para as consultas das ONGs junto a este Organismo, regularizou os ajustes por dar crédito as ONGs para as conferências de ONU, agilizou o processo de solicitar a ECOSOC o “status consultivo”, e decidiu que as ONGs nacionais seriam aptas para solicitá-lo.

Um segundo resultado da revisão de ECOSOC de julho de 1996 foi a Decisão 1996/297, que recomendou que a Assembléia Geral examinasse, em sua 51ª sessão, a questão da participação de ONGs em todas as áreas de trabalho da ONU, à luz de experiência obtida através do ajuste consultivo entre ONGs e ECOSOC. Como consequência, no Grupo Especial de trabalho da Assembléia Geral buscando o fortalecimento do Sistema da ONU, formou-se um subgrupo de ONGs. Este subgrupo é o encarregado de examinar os problemas de acesso das ONGs, particularmente com respeito à Assembléia Geral.

Para Vieira (2001, p. 130), “o novo interesse recíproco entre ONU-ONG, e a participação cada vez mais massiva das ONGs nas conferências, contribuiu para a decisão do ECOSOC de promover a revisão geral do sistema da ONU para consultas com as ONGs. Esta revisão forneceu para a ONU, Estados-membros e ONGs a oportunidade de estabelecer um novo padrão de cooperação, instituindo-se novas regras e procedimentos para deliberação com as ONGs.

A Resolução 1996/3, fixa também, as regras para sua participação nos encontros do ECOSOC e órgãos subordinados, determina funções do Comitê do ECOSOC sobre as ONGs e especifica os termos da consulta das ONGs com o secretariado da ONU.

Categorias de ONGS junto ao ECOSOC: a resolução estabelece três categorias:

¹² A Organização das Nações Unidas tem seis órgãos principais: a Assembléia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Administração Fiduciária, a Corte Internacional de Justiça e a Secretaria.

Categoria I- organizações com um *status* consultivo geral: para ONGs Internacionais cuja atuação se refira à maior parte da agenda do ECOSOC;

Categoria II- organizações com um *status* consultivo especial: para ONGs que tenham especial competência em alguns campos de atividades do ECOSOC;

Categoria III- *Status “roster”*- organizações incluídas na Lista: para ONGs cuja competência lhes credencie a dar contribuições ocasionais ao trabalho da ONU.

Soares (2000, p. 50), explica que as regras do ECOSOC revelam três preocupações essenciais: a) possuem as ONGs os mínimos atributos de uma pessoa jurídica de direito interno, com um estatuto, uma sede, meios financeiros a descrição de seu objetivos; b) serem as ONGs independentes dos Governos dos Estados segundo cujas leis foram constituídas ou em cujo território encontram suas sedes; c) terem elas por finalidade institucionais, de maneira total ou parcial, os mesmos objetivos das Organizações Internacionais onde se credenciam como observadores.

Para assisti-lo em suas tarefas, o Conselho formou um Comitê Intergovernamental para as ONGs, composto por 19 Estados-membros, que analisa o “*status* consultivo” ou “*roster*” das ONGs junto ao ECOSOC, examina o trabalho das organizações já registradas com “*status* consultivo” e resolve questões gerais referentes as elas. Este é o único comitê intergovernamental no sistema da ONU cujo propósito exclusivo é gerenciar as relações com ONGs.

Procedimento: as ONGs que desejarem obter algum “*status*” deverão enviar uma solicitação que será supervisionada pelo Comitê Intergovernamental para Organizações Não Governamentais no ECOSOC, que se reúne anualmente. O Comitê recomenda ao ECOSOC as organizações que deverão obter uma das três categorias estabelecidas (geral, especial e lista). A recomendação será remetida ao ECOSOC que será o encarregado de tomar a decisão final. Para iniciar o processo de solicitação de *status*, a organização deve enviar uma carta de intenções a Sessão de ONGs do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. A carta levará o timbre da organização e deverá ir assinada por seu secretário geral e seu presidente. Uma vez recebida esta carta, a Sessão de ONGs enviará à organização, os documentos de solicitação que inclui um questionário e todos os materiais de apoio.

¹³ Consultative Relationship between the United Nations and Non-Governmental Organizations.

Requisitos: entre outros requisitos exigidos, as atividades da organização devem guardar relação com o trabalho do ECOSOC. A ONG deve contar com um mecanismo democrático para tomada de decisões, deve estar reconhecida oficialmente pelos organismos governamentais competentes de seu Estado de origem há pelo menos dois anos antes da solicitação. Os recursos básicos da organização devem provir em sua maioria das contribuições de filiados nacionais ou outros componentes, ou de membros individuais cuja origem deve ser de boa fé.

Obrigações: uma vez registradas com um *status* geral ou especial, as ONGs têm de apresentar um relatório das suas atividades a cada quatro anos ao ECOSOC, que, por sua vez, poderá revogar o registro da ONG que deixar de apresentar relatório ou que atuar contrariamente aos objetivos da Carta da ONU.

O reconhecimento como entidade consultiva outorga diversas vantagens práticas, como obtenção de passes para entrar nos recintos das Nações Unidas, assistir as reuniões e interagir com os governos, os funcionários e com a Secretaria (também pode solicitar sua associação junto ao DIP) e ser ainda, é credenciada automaticamente nas grandes conferências, para participar desde as etapas de preparação até a possibilidade de influir nas decisões adotadas.

É importante ressaltar que a obtenção de *status* consultivo de uma ONG junto à ONU não equivale à incorporação desta no sistema das Nações Unidas nem outorga à organização associada de nenhum tipo de privilégio, imunidade ou condição especial.

Atualmente, cerca de 3.000 ONGs detém algum tipo de *status* junto ao ECOSOC. Entre elas, apenas 12 ONGs brasileiras, sendo que: 6 com *status* consultivo especiais Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE); Bem-Estar Familiar no Brasil (BEMFAM); Rede Brasileira de Desenvolvimento Humano; Fundação Oásis Cidade Aberta (FOCA); Instituto Qualivida; Associação Latino-americana de desenvolvimento Industrial; 1 com *status* consultivo geral (Legião da Boa Vontade); e 5 incluídas na lista (Fundação do Museu do Homem Americano; Grupo para a Defesa dos Ecossistemas do Baixo e Médio Amazonas(GEDEBAM); Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas; Instituto de Ação Cultural; Associação Pernambucana de Defesa da Natureza).¹⁴

4.2 Departamento de Informações Públicas (DIP)

A importância de trabalhar com e através das ONGs como parte integral das atividades de informação da ONU foi reconhecida quando o Departamento de Informação Pública das Nações Unidas (DIP) se estabeleceu pela primeira vez em 1946. A Assembléia Geral, em sua resolução XIII, deu instruções ao DIP e as suas sucursais para:

“... ajudar ativamente e promover os serviços nacionais de informação, as instituições educativas e outras organizações governamentais e não governamentais encarregadas de difundir informação sobre a ONU. Para este e outros objetivos, deverá dispor de serviços de consulta eficaz, proporcionar ou informar aos conferencistas e facilitar o acesso a suas publicações, documentários, filmes, pôsteres e outro material para ser utilizado por estas agencias e organizações”.

Atualmente, mais de 1500 ONGs com importantes programas de informação que interessam às Nações Unidas estão associadas ao DIP proporcionando valiosos vínculos com pessoas de todo o mundo. O DIP ajuda essas ONGs para que tenham acesso e difundam informações sobre os assuntos em que as Nações Unidas participam para permitir ao público compreender melhor os objetivos da Organização Mundial¹⁵.

Em 1968, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), através da Resolução 1279 (XLIV) de 21 de maio, incubiu o DIP de associar as ONGs, tendo em conta a letra e o espírito da Resolução 1294 (XLIV) de 23 de maio de 1968, que, estipulava que uma ONG “...se compromete a apoiar o trabalho das Nações Unidas e fomentar o conhecimento de seus objetivos e atividades de acordo com seus próprios princípios e propósitos e a natureza ao alcance de sua competência e suas atividades”.

Formas de cooperação: as ONGs associadas ao DIP difundem informações sobre as Nações Unidas para seus membros, difundindo, portanto, conhecimento e apoio para a Organização em suas bases. Esta difusão inclui: a publicação das atividades da ONU ao redor do mundo em assuntos como paz e segurança, desenvolvimento econômico e social, direitos humanos, assuntos humanitários e de

¹⁴ECOSOC Participação das ONGs: Disponível em: <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>. Acesso em: 20 de Abr. de 2005.

¹⁵ Seção DIP/ONG: Disponível em: <http://www.un.org/spanish/aboutun/OMGs/welcome.htm>. Acesso em: 20 de Abr. de 2005.

Direito Internacional Público, promoção das normas da ONU, e dos anos internacionais estabelecidos pela Assembléia Geral, sobre os assuntos referentes aos principais problemas da humanidade.

Esta cooperação permite a partilha de informações valiosas sobre questões prioritárias das Nações Unidas e a sua difusão a todos os níveis, para atrair a atenção do mundo para assuntos importantes que se colocam à humanidade. O DIP e as ONGs colaboram regularmente, promovendo o cumprimento das iniciativas da ONU e dos anos e décadas internacionais proclamados pela Assembléia Geral e publicando as atividades da ONU sobre temas que são alvo da preocupação mundial.

Crítérios para associação: as organizações elegíveis para se associarem com o DIP são aquelas que: a) apóiem e respeitem os princípios da Carta da ONU; b) atuem unicamente sem fins lucrativos; c) tenham demonstrado interesse nos assuntos das Nações Unidas e tenham provado sua capacidade de alcançar amplos setores de audiência ou audiências atualizadas tais como educadores, representantes de meios de comunicação, encarregados da adoção de políticas e da comunidade empresarial; d) tenham o compromisso e os meios para fazer chegar a um público mais programas de informação efetivos sobre as atividades da ONU, publicando boletins, informes e folhetos, organizando conferências, seminários e mesas redondas, ou chamando a atenção dos meios de comunicação.

Procedimento: uma ONG que cumpra os critérios estabelecidos deverá mandar uma carta oficial desde sua sede ao chefe da sessão ONG, Departamento de Informação Pública, expressando seu interesse em associar-se ao DIP. A carta deve estabelecer as razões pelas quais a organização solicita tal associação e descrever com brevidade seus programas de informação. Acompanharão esta carta pelo menos seis amostras de recentes materiais informativos, de relevância para Nações Unidas, que tenham sido produzidos pela organização solicitante. Valorizar-se-á especialmente na solicitação da apresentação as referências de Departamentos e Programas e Agências Especializadas da ONU e/ou de Centros e Serviços de Informação de Nações Unidas-CINUs.

Uma vez que se complete o processo de solicitação, o Comitê DIP para as Organizações Não-Governamentais examinará as solicitações em suas sessões programadas. Notificar-se-ão de imediato aos solicitantes os resultados das decisões do Comitê. Convidar-se-ão, as ONGs associadas a designar seus representantes no

Departamento de Informação Pública. Assim como no ECOSOC, a associação de uma ONG com o DIP não constitui sua incorporação ao sistema de Nações Unidas.

4.3 Serviço de Enlace Não Governamental das Nações Unidas (NGLS)

O NGLS é um programa inter-organizacional autônomo que foi fundado em 1975 com o objetivo de proporcionar e facilitar uma cooperação construtiva entre o sistema da ONU e a comunidade das ONGs. O NGLS também financia e facilita a participação de representantes de ONGs de países em desenvolvimento em conferências da ONU e demais acontecimentos. O programa de difusão de informação e comunicação do NGLS proporciona uma extensa gama de publicações, boletins informativos e informes, às ONGs de todo o mundo. O NGLS não oferece o *status* consultivo, entretanto as ONGs podem solicitar o recebimento dos boletins do NGLS e ser incluídas em sua base de dados.

4.4 Cooperação com demais Organismos do Sistema da ONU

Além dos mecanismos formais de participação, muitos departamentos das Nações Unidas, assim como fundos, programas e organismos especializados têm desenvolvido seus próprios mecanismos de colaboração com as ONGs.

A colaboração de diversos órgãos das Nações Unidas está baseada em projetos e tarefas operacionais conjuntas e no intercâmbio de informação. As relações informais proporcionam uma grande quantidade de informação às Nações Unidas (principalmente à Secretaria e aos processos intergovernamentais) e facilitam o trabalho de seqüência dos projetos realizados com determinadas metas e objetivos a nível mundial. Muitas dessas relações não necessitam de *status* oficial, uma vez que são mais flexíveis. As relações informais não proporcionam às ONGs associadas a possibilidade de participar de forma direta nos processos intergovernamentais, uma vez que esta colaboração não substitui a associação de caráter oficial com as Nações Unidas.

Considerações Finais

Não se sabe ao certo quantas ONGs nacionais exercem algum tipo de atividade na área internacional, uma vez que são vagos, incompletos ou indisponíveis os cadastros e estatísticas sobre essas entidades. Dados mais precisos, embora limitados, resultam do cadastro mantido pela Associação Brasileira de ONGs (ABONG). O trabalho intitulado “ONGs: um perfil”, publicado em novembro de 1998 pela própria

ABONG como resultado de pesquisa realizada entre 270 filiadas, revela que apenas 1,63% do total dessas entidades declararam seu âmbito de atuação como internacional.

Em relação a ONU, entre as 3.000 ONGs com algum *status* consultivo junto ao ECOSOC, somente 12 são brasileiras. Apesar desse baixo número, as ONGs nacionais exerceram ampla participação nas últimas grandes Conferências da ONU, principalmente na Rio 92. Mas é na execução de programas junto a organismos especializados da ONU que as ONGs brasileiras melhor se destacam.

As ONGs brasileiras estão diante de um novo desafio, o de realizar tarefas de âmbito local e nacional e atuar internacionalmente, seja através de sua participação no sistema das Nações Unidas ou influenciando nas importantes decisões da política mundial.

Referências Bibliográficas

- BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade: teoria geral da política* - 4.ed / 1992.
- ABONG, *ONGs: um perfil. Cadastro das Associadas*. São Paulo: Abong, 1998.
- CASTRO, Almícar. *Direito Internacional Privado*. 5.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- CAREZIA, Gislaine. *Estudos de Direito Internacional - Volume VII - Anais do 4º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*. Wagner Menezes (coord.). Curitiba: Juruá, 2006.
- CARREAU; B.Julard; *Droit International Economique*, Paris: L.G.D.J., ed.4, 1998.
- DOLINGER, Jacob. *Direito Internacional Privado: Parte Geral*, Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- LEÃO, Márcia Brandão C. *O papel das ONGs- organizações não governamental na formação do direito internacional do meio ambiente*. Dissertação de Mestrado; orientador: Guido Fernando Silva Soares. São Paulo: Fac. de Direito da USP, 2002.
- MARTINS, Paulo Haus. Como legalizar Instituições estrangeiras no Brasil, Do Congresso Nacional às Mochilas. Disponível em: <http://www.rits.org.br/legislacao>. Acesso em 10 de Março de 2005.
- MANUAL. Para requerimento de autorização para funcionamento de organizações estrangeiras sem fins econômicos no Brasil. *M.J.*, Brasília, DF. set. 2004.
- MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 14a ed., Rio de Janeiro: Renovar, 2002 (2 Vols.).

- MENESCAL, Andréa Koury. *História e Gênese das Organizações Não-Governamentais*. Estação Liberdade, São Paulo, 1996.
- NAVARRO, Aguilar Mariano. *Derecho Internacional Privado*. Vol .I. tomo I (4º Edición). Espanha , 1979.
- NGUYEN, Quoc Dinh, Patrick Daillier e Alain Pellet. *Droit International Public*. 4 ed. Paris : LGDJ, 1992. Capítulo II (“*Persones Privées*”) do Título II (“*Les Organisations Internationales et les Autres Sujets de Droit Intenational*”).
- PEREIRA. A. G. e Quadros, F. de. *Manual de Direito Internacional Público*. Portugal: Almedina, 1995.
- SOARES, Guido F.S. As ONGS e o Direito Internacional do Meio Ambiente. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo. 2000.
- SZAZI, Eduardo. *Terceiro Setor: Regulação no Brasil*. Editora Fundação Peirópolis. - 3ª edição. 2003.
- VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania. A sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2001.