



**Universidade de São Paulo**

**Biblioteca Digital da Produção Intelectual - BDPI**

---

Departamento de Prática de Saúde Pública - FSP/HSP

Artigos e Materiais de Revistas Científicas - FSP/HSP

---

2013-08-02

# The Role of Non-Governmental Organizations in International Cooperation in Public Health

---

SAUDE E SOCIEDADE, SAO PAULO, v. 21, n. 2, supl., Part 3, pp. 314-322, APR-JUN, 2012  
<http://www.producao.usp.br/handle/BDPI/36395>

*Downloaded from: Biblioteca Digital da Produção Intelectual - BDPI, Universidade de São Paulo*

# O Papel das Organizações Não-Governamentais na Cooperação Internacional em Saúde Pública<sup>1</sup>

## The Role of Non-Governmental Organizations in International Cooperation in Public Health

### Marco Aurélio Antas Torronteguy

Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo. Pesquisador no Centro de Estudos e Pesquisas de Direito Sanitário (CEPEDISA). Endereço: Av. Dr. Arnaldo, 715, CEP 01246-904, São Paulo, SP, Brasil.  
E-mail: marco.torronteguy@cepedisa.org.br.

### Sueli Gandolfi Dallari

Professora Titular da Faculdade de Saúde Pública da USP. Endereço: Av. Dr. Arnaldo, 715, CEP 01246-904, São Paulo, SP, Brasil.  
E-mail: sdallari@usp.br

<sup>1</sup> Parte deste artigo decorre de pesquisa de doutoramento do autor, orientada pela autora, na Faculdade de Direito da USP, financiada pela FAPESP.

### Resumo

O presente artigo pergunta pela possibilidade de as ONGs atuarem na cooperação internacional sanitária e pelo modo como essa atuação é regulada. Primeiramente se apresenta a cooperação internacional e sua relação com a saúde pública. Então são referidos dados sobre a cooperação bilateral sanitária brasileira, nos quais se pode verificar o reconhecimento formal das ONGs como parceiras dos Estados. Isso permite refletir sobre o papel das ONGs na cooperação e se percebe que, embora o direito internacional legitime a atuação das ONGs, ele regula essa atuação de modo incipiente. Isso sugere importantes aspectos a serem aperfeiçoados na relação jurídica que as ONGs travam com Estados no campo da saúde pública.

**Palavras-chave:** Cooperação Internacional; Organizações não Governamentais (ONGs); Saúde Pública; Direito Sanitário.

## Abstract

This article discusses the possibility of the NGOs acting on international health cooperation and how this acting is regulated. Firstly, the international cooperation and its relation with public health is presented. After that, data on Brazilian bilateral health cooperation are brought in, in which it is possible to find the formal recognition of NGOs as partners of States. This allows the consideration of the role of NGOs in health cooperation. Although the action of NGOs is legitimated by international law, their regulation is just beginning. This suggests important issues to be improved in the legal relation between NGOs and States in the field of public health.

**Keywords:** International Cooperation; Non Governmental Organizations (NGOs); Public Health; Health Law.

## Introdução

Em que medida o direito legitima a atuação das organizações não governamentais (ONGs) em cooperação internacional? Como o direito regula a sua atuação? Em que pese a importância de um estudo amplo sobre a participação em geral das ONGs nas mais diversas formas de cooperação internacional, esta seria uma tarefa hercúlea - para não dizer, impossível. Portanto, nos limites deste trabalho, é possível perguntar como o direito legitima, *em um dado contexto*, a participação da sociedade civil organizada que ocorre em *um dado tipo de cooperação internacional*. Essas duas delimitações do estudo dão os contornos do trabalho proposto.

A primeira delimitação diz respeito ao contexto em que, concretamente, foram levantados os dados sobre a atuação das ONGs. Trata-se do universo de atos bilaterais celebrados entre o Brasil e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), desde a independência desses países até o ano de 2009. A segunda delimitação refere-se ao conteúdo da cooperação analisada. Neste particular, o trabalho versa sobre a cooperação bilateral em matéria sanitária. Ou seja, procura-se compreender o papel das organizações não governamentais na cooperação internacional em saúde pública. Para tanto, primeiramente é necessário apresentar a cooperação internacional em saúde, para, em seguida, referir dados de cooperação bilateral. Estudo de documentos internacionais indica que o direito *legitima* a atuação das ONGs, mas não *regula* suficientemente esse agir. Então, propõe-se uma reflexão sobre a necessidade de regulação da atuação das ONGs. Depois, a título de considerações finais, é apresentado um balanço do estudo realizado.

## Cooperação Internacional e Saúde Pública

De maneira geral, a *cooperação* é um modo de relação pacífica entre Estados, em oposição à possibilidade de *conflito*. Muitas podem ser as formas de cooperação (Torronteguy, 2009). Quanto à participação dos Estados, a cooperação pode ser bilateral, quando envolver apenas dois Estados; pode ser multilateral, quando envolver vários Estados; ou pode ser

triangular, situação especial na qual há um doador, um receptor e um terceiro que executa as ações de cooperação no país receptor. A fonte de financiamento implica a distinção entre cooperação pública, quando os recursos são governamentais; privada, quando os recursos são não-governamentais; ou mista, quando há recursos de ambas as fontes. A natureza da cooperação pode distingui-la entre cooperação política, na qual, por exemplo, se fortalecem as instituições democráticas, ou há intercâmbio de experiências eleitorais; cooperação econômica, que visa a aumentar a renda do país receptor ou a oportunizar ganhos a ambos os envolvidos; ou cooperação técnica que envolve capacitação, troca ou transferência de conhecimento ou tecnologia. Note-se que a cooperação econômica pode ser financeira ou não-financeira, conforme haja ou não empréstimos de um país a outro. Note-se, também, que pode haver cooperação mista, com diferentes elementos de ordem política, econômica e técnica. No que se refere à temática da cooperação, ou seja, ao seu objeto, pode se tratar de cooperação geral, sem um escopo delimitado (normalmente o início dos laços de cooperação), mas também pode tratar-se de cooperação setorial (por exemplo, em matéria de saúde pública) ou inter-setorial (envolvendo mais de um setor da administração e das políticas públicas, por exemplo: ambiental e sanitária). Finalmente, quanto à forma, a cooperação pode ser informal, quando não houver documento ou acordo que a constitua ou regule, mas também pode ser, e normalmente é, formal. A formalização da cooperação dá-se por meio de acordos de cooperação celebrados entre os Estados ou entre Estados e organizações. Um tipo especial de formalização da cooperação internacional é a sua institucionalização, ou seja, a sua constituição e regulamentação por organismos internacionais multilaterais. No que se refere à cooperação no domínio da saúde pública, trata-se de um desdobramento do que se chama de cooperação para o desenvolvimento.

A cooperação para o desenvolvimento tem se construído a partir de três dinâmicas internacionais: Leste-Oeste, Norte/Sul e globalização (Ayllón, 2007; Vernières, 1998). A primeira dizia respeito à Guerra fria, às iniciativas engendradas pelo Plano Marshall, de 1948-1952, à política de alinhamento,

de contenção do comunismo e à divisão da Europa. Ocorreram pesados investimentos para a reconstrução da Europa, arrasada pela II Guerra, especialmente para a recuperação das indústrias europeias. Já no início do período da bipolaridade, o presidente norte-americano Truman, em discurso de 1949, cunhou os termos *desenvolvimento* e *subdesenvolvimento*.

A dinâmica Norte/Sul, por sua vez, foi consequência da descolonização da África e da Ásia, quando surgiram novos Estados, ou seja, novos atores das relações internacionais e sujeitos do direito internacional. A antiga relação metrópole-colônia cedeu lugar a relações de dependência que impulsionam cooperação interessada na conservação de antigos laços de influência e poder. Neste período houve um esforço dos países em desenvolvimento em buscar seus próprios interesses, ou seja, em escapar da armadilha da bipolaridade. Neste contexto ocorreram a Conferência de Bandung de 1955, o Movimento dos Não-Alinhados e a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) de 1964, na qual se forjou o Grupo dos 77, o qual se opunha às concepções liberais dos países do Norte (Cordellier, 2002).

Em um terceiro momento, a globalização marcou o fim da bipolaridade. Paralelamente ao aumento da dependência econômica, consagram-se novos atores das relações internacionais (empresas transnacionais, ONGs de alcance transacional, indivíduos). Neste momento o PNUD desenvolve o conceito de desenvolvimento integral (escapando a uma percepção de desenvolvimento limitada à medição da renda) e concebe o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Fortalecem-se as condicionalidades na cooperação internacional: trata-se da exigência de contrapartidas (que podem envolver ações econômicas, respeito a um *standard* de direitos humanos, entre outros). O foco da cooperação se volta para a produção de *bens públicos globais*, como a paz e a democracia.

Se a globalização tornou o mundo complexo, rompendo com a dualidade bipolar da Guerra Fria, os atentados às torres gêmeas potencializaram a complexidade (novas formas de terrorismo, fragmentação do poder e dos riscos) e, paradoxalmente, propiciaram nova dualidade (aliados da “guerra contra o terror” *versus* “eixo do mal”). A cooperação internacional não ficou imune às repercussões deste

fatídico episódio. O 11 de setembro teve influências consideráveis sobre a cooperação internacional. Com efeito, desde 2001, maior volume de recursos passou a ser destinado para a cooperação com os países envolvidos com a *guerra contra o terror* e com os *Estados frágeis*, supostamente em risco de abrigar redes terroristas internacionais. Neste mesmo período tem-se verificado uma desaceleração no aumento do volume de cooperação com a África subsaariana (Sanahuja, 2007).

Por outro lado, desde o ano 2000, a cooperação tem sido impulsionada pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Consagrados pela Declaração do Milênio, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas sob a forma de resolução (ONU, 2010), em setembro do ano 2000, os ODM são um conjunto de oito proposições principais acompanhadas de metas mais específicas e indicadores de avaliação. Os oito objetivos centrais são os seguintes: erradicar a fome e a pobreza extrema; promover educação primária universal; promover igualdade de gênero; reduzir a mortalidade infantil; promover a saúde materna; combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; assegurar a sustentabilidade ambiental; e desenvolver um esforço global pelo desenvolvimento<sup>2</sup>. Em suma, a Declaração permite a articulação entre a cooperação internacional e os direitos humanos, com expressa inclusão da saúde. Ademais, a nova agenda da cooperação internacional tem prestigiado os chamados *bens públicos globais*, assim como os *bens públicos regionais* (Sanahuja, 2007). Podem-se listar: a paz e a segurança internacionais, o combate ao crime organizado internacional, a preservação do meio ambiente, o combate ao aquecimento global e, precisamente no que concerne à saúde, o controle de enfermidades infecciosas ou pandemias de escala global - tais como a SARS, a gripe H1N1, o HIV/AIDS, a tuberculose e a malária.

Para aprofundar o estudo sobre a cooperação sanitária especificamente, delimita-se o universo de análise na cooperação que o Brasil, bilateralmente, desenvolve com cada um dos PALOP.

## Legitimação das ONGs: o caso da cooperação Brasil-PALOP

Na presente seção são referidos dados de pesquisa em que foram analisados os atos bilaterais celebrados entre Brasil-Angola, Brasil-Cabo Verde, Brasil-Guiné-Bissau, Brasil-Moçambique e Brasil-São Tomé e Príncipe (Torronteguy, 2010). Por um lado, cada uma dessas relações bilaterais possui suas características, sua densidade jurídica, suas temáticas principais, o que em boa medida se deve às condições do próprio país. Por outro lado, o conjunto desses cinco casos possui certa unidade, não apenas porque os cinco países são africanos, de língua portuguesa e descolonização tardia, mas também porque suas demandas em matéria de direitos sociais e, especialmente, saúde pública, são próximas.

O universo investigado na referida pesquisa foi a totalidade dos atos bilaterais assinados pelo Brasil com cada um dos mencionados países. Isso compôs um acervo abrangente, pois inicialmente nenhum filtro foi aplicado para o estudo dos atos de cooperação em saúde. Foram analisados todos os atos bilaterais, compondo um conjunto de cento e setenta e seis atos, dos quais nove não estão vigendo. Da totalidade de atos bilaterais analisados, verificou-se que noventa e três tratam, direta ou indiretamente, de temas da cooperação sanitária - destes noventa e três, exatamente um terço, trinta e um, tratam diretamente da cooperação sanitária<sup>3</sup>. Os dados foram coletados do sítio eletrônico da Divisão de Atos Internacionais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (DAI/MRE)<sup>4</sup>. Os atos bilaterais<sup>5</sup>

2 Ver: <[www.developmentgoals.org](http://www.developmentgoals.org)>. Último acesso em: 8 jun. 2010.

3 Essa pesquisa distinguiu entre o conjunto de atos bilaterais de cooperação sanitária *stricto sensu*, ou seja, cujas ações temáticas estão no âmbito da saúde pública, e o conjunto *lato sensu*, no qual estão contidos os atos do conjunto *stricto sensu* mais os atos bilaterais indiretamente sanitários (atos sobre a cooperação em geral e atos cujos temas de ação estão no âmbito de fatores condicionantes da saúde).

4 Ver: <<http://www2.mre.gov.br/dai/home.htm>>. Último acesso em: 8 jun. 2010.

5 Fugiria à delimitação temática deste trabalho discutir a natureza jurídica desses atos bilaterais. Para os fins da pesquisa, foi adotada a classificação do Ministério de Relações Exteriores do Brasil. Não obstante isso, para um estudo dos tratados na ordem jurídica brasileira, ver: Medeiros, 1995; Dallari, 2003.

analisados são de cinco tipos: acordos de cooperação, ajustes complementares, programas de trabalho ou programas executivos, protocolos de intenções e memorandos de entendimento. Estes instrumentos jurídicos incluem tipos de *acordos em forma simplificada* - prática diplomático-jurídica dos governos brasileiros desde a constituição de 1946 (Medeiros, 1995, p. 436). Eles são exemplos da farta nomenclatura dos tratados internacionais, ainda que por vezes exemplifiquem *tratados bilaterais de importância reduzida* (Rezek, 2005, p. 16).

Essa pesquisa documental indicou recente formalização do reconhecimento de organizações não-governamentais como atores da cooperação bilateral. Verificou-se que quase 60% dos atos bilaterais sobre cooperação sanitária Brasil-PALOP contém cláusula que permite triangulação para obtenção de recursos junto a outros atores internacionais. São nove com Angola, quatorze com Cabo Verde, quatro com Guiné-Bissau, dezessete com Moçambique e onze com São Tomé e Príncipe, totalizando cinquenta e cinco atos bilaterais. Destes, cinquenta reconhecem a possibilidade de que atividades da cooperação sejam realizadas com recursos oriundos não apenas de terceiros Estados ou organizações internacionais, mas também de ONGs, agências internacionais de cooperação e fundos internacionais. Portanto, mais de 50% dos atos bilaterais sobre cooperação sanitária Brasil-PALOP contém cláusula que permite triangulação com ONGs. Com exceção de um acordo com Moçambique de 1989, o qual já previa a possibilidade de parceria com organismos não governamentais, os outros quarenta e nove instrumentos bilaterais são dos anos 2000. Portanto, verifica-se que existe uma tendência de formalmente reconhecer o papel das organizações não governamentais como atores da cooperação internacional.

Dos cinquenta atos bilaterais que contemplam cláusula de financiamento por terceiros incluindo ONGs, trinta e um são acordos que indiretamente se referem à saúde e dezenove são acordos de cooperação sanitária *stricto sensu*. Então, considerando que o conjunto da cooperação sanitária em sentido estrito - atos bilaterais que expressamente se referem a temas de saúde pública - totaliza trinta e um atos bilaterais, do total de noventa e três atos bilaterais, tem-se outro dado relevante: 61,3% dos

atos bilaterais Brasil-PALOP de cooperação sanitária *stricto sensu* estabelecem que ações de cooperação sanitária poderão ser financiadas ou executadas por organizações não governamentais.

Este achado permite afirmar, sob o ponto de vista legal, que as ONGs são atores legitimados pelos Estados para atuar na cooperação internacional estabelecida por estes mesmos Estados. Isso indica oportunidades para a participação da sociedade civil organizada nos processos de cooperação interestatal. Por outro lado, falta compreender em que medida esse reconhecimento formal se traduz em regulação.

## A Necessidade de Regulação da Atuação das ONGs

Um estudo que apenas indica que atos bilaterais de cooperação formalmente reconhecem a possibilidade de atuação das ONGs é importante, porque traz um achado sobre uma tendência contemporânea da cooperação sanitária. Não obstante isso, é um estudo ainda insuficiente no que diz respeito especificamente ao tema das organizações não governamentais, pois embora aponte a sua participação, não reflete sobre como ela é organizada pelo direito. E aqui está a contribuição que o presente artigo pretende dar, que é ir além para refletir sobre o papel que está sendo formalmente reconhecido para as ONGs no campo da cooperação em saúde.

A literatura especializada distingue entre *sujeitos do direito internacional* e *atores das relações internacionais*, incluindo as ONGs apenas neste segundo grupo. No que se refere ao direito internacional público, ainda é controversa a percepção dos indivíduos (Torronteguy, 2007) e organizações não governamentais como *sujeitos* de direito, havendo muita resistência em tal reconhecimento, exceto quando se trata de reconhecê-los como sujeitos fragmentários, com atuação muito limitada. Menos controverso é o reconhecimento das ONGs como *atores* das relações internacionais, sujeitos políticos da cena internacional (Seitenfus, 2004), mas não propriamente sujeitos de direitos e obrigações ao lado de Estados e organizações intergovernamentais. O reconhecimento do papel de entes não estatais, como indivíduos e ONGs, tem ocorrido no compasso

da paulatina afirmação internacional dos direitos humanos. Por um lado, desenvolvem-se foros internacionais jurisdicionais cujo acesso é franqueado a pessoas e ONGs que litigam contra Estados em defesa de direitos humanos. Por outro lado, foros internacionais de negociação, especialmente no âmbito das Nações Unidas, têm aberto espaço para a participação de ONGs como observadores com direito a voz, mas sem direito a voto.

Seitenfus cunhou a sigla ONGAT, para designar as organizações não governamentais de alcance transnacional (Seitenfus, 2005). Tratam-se de associações de direito privado criadas de acordo com o direito interno, mas que atuam em nome do interesse público para além das fronteiras do Estado onde foram formalmente constituídas. Por um lado, as ONGAT demonstram eficiência ao agir com presteza diante de emergências internacionais, suprimindo, muitas vezes, a ineficiência estatal. Por outro, são duramente criticadas porque muitas vezes não há transparência sobre a origem dos seus recursos, ou sobre a maneira de sua utilização.

a facilidade para criar uma ONGAT e a falta de transparência de sua administração - sobretudo o fato de drenar recursos públicos nacionais ou das organizações internacionais - deve servir de alerta sobre seus verdadeiros alcance e propósitos. Não basta o propósito declarado, que muitas vezes se esfumaça na demagógica retórica, de buscar a qualificação da democracia, fazendo com que ela se alce da representativa para a participativa, para que as ONGAT recebam um salvo-conduto irrestrito para suas atividades (Seitenfus, 2005, p. 350-351)

Além disso, a cooperação promovida pelas ONGs, especialmente quando se trata de organizações de países desenvolvidos que atuam em países em desenvolvimento, por vezes é criticada por implicar verticalidade (ABONG, 2003). Com efeito, uma das críticas que a cooperação Norte-Sul recebe é justamente a imposição de o quê deve ser feito e *como*, sem participação das comunidades que recebem a ajuda internacional. Esse é um problema não apenas da cooperação realizada por governos, mas também daquela empreendida por organizações internacionais intergovernamentais e também por ONGs. Essa crítica é feita pelas próprias ONGs cooperantes, por

exemplo, no testemunho de um dirigente de organização não governamental francesa:

Com essa antiga maneira de pensar, existente em muitas instituições e também em muitas ONGs do meu país, a França, é que se continuam concebendo os projetos para outrem, imaginando os desejos e as necessidades da sua população, impondo certas formas de desenvolvimento, certos modelos técnicos ou de organização nem sempre adaptados às realidades de diferentes países.

Com isso, a crítica que muito se faz às organizações internacionais, ao Banco Mundial, a certas cooperações bilaterais, poderia ser feita também às próprias ONGs da cooperação internacional (Fardeau, 2003, p. 66).

Junte-se a isso o fato de que a atuação das ONGs nem sempre considera as realidades, necessidades e culturas das comunidades locais. Esse é um aspecto decisivo quando se trata de cooperação sanitária. Afinal, sabe-se que o conteúdo do direito sanitário se define localmente (Dallari, 2008). As dificuldades em sua maioria dizem respeito à transparência e à participação das comunidades, mas também é importante referir que as regras sobre a atuação dessas organizações são fragmentadas, diferentes conforme o Estado em que foram formalmente constituídas, conforme os Estados em que atuam e conforme as regras de outros parceiros não estatais com os quais se relacionem. Além disso, as ONGs muitas vezes estabelecem suas próprias regras de atuação e os Estados - principalmente os países em desenvolvimento - precisam lidar simultaneamente com diferentes procedimentos e regras de várias ONGs. Seitenfus observa, sobre as organizações não governamentais de alcance internacional (ONGAT), que “fazendo concorrência aos tradicionais atributos do Estado, elas questionam o modelo clássico de representação” (Seitenfus, 2004, p. 141). Se, por um lado, suas ações se baseiam em um princípio de solidariedade sem fronteiras, por outro lado esses organismos muitas vezes não têm transparência ao agir.

Os países do Sul apresentam-se, na maioria dos casos, como objetos da solidariedade das ONGAT internacionais, e não como sujeitos do processo. Trata-se, por conseguinte, de uma manifestação

de relação de poder internacional (Seitenfus, 2005, p. 339).

Levantar o problema da regulamentação da atuação das ONGs no plano internacional não é mero diletantismo acadêmico. Bem ao contrário, é tema de grande importância, tendo em vista o crescente papel jurídico-político das ONGs no âmbito interno. Compreender essa função de agente social nacional é importante para perceber a necessidade de que se desenvolva a regulação internacional das ONGs.

A literatura especializada do direito sanitário reconhece que as organizações não governamentais são parte do rol de atores sociais que devem participar da formulação de políticas públicas de saúde localmente (Hunt, Khosla, 2008, p. 108). Veja-se, por exemplo, a contribuição que a sociedade civil organizada tem dado, desde o início, ao programa brasileiro de combate ao HIV/AIDS, para enfrentar o estigma social e para promover o acesso a tratamento, notadamente a medicamentos (Góis, 2003). O crescente desenvolvimento das ONGs não ocorre apenas no Brasil. No contexto argentino, há importante estudo crítico sobre a atuação das ONGs que pergunta até que ponto elas podem ser consideradas mais eficientes que os Estados (Forni et al., 2006). De maneira geral, as ONGs se apresentam como interlocutoras da sociedade em face do Estado e, *mutatis mutandis*, como executoras do papel do Estado em face da sociedade. Ocorre que o agir das ONGs deve ser observado, porque ao crescerem em importância social elas podem, equivocadamente, substituir a voz da própria comunidade para a qual elas se apresentaram como instrumento. Isso implica o risco de inverter a situação original: a sociedade se tornar um instrumento nas mãos das ONGs. Trata-se do problema da ONG que sucumbe à perspectiva de mercado, promovendo um enfrentamento apenas superficial dos problemas sociais, de maneira a ser uma organização conservadora, e não transformadora da realidade. Para que isso não aconteça, as ONGs não devem deixar de promover a mobilização social (Farias et al., 2006). Por tudo isso, deve-se olhar criticamente para a possibilidade de atuação das ONGs em triangulação com Estados em programas de cooperação internacional. Não se trata de evitar essa participação, que pode ser muito positiva, mas trata-se de pensar como estabelecer

padrões de conduta e regras de transparência para que as ONGs efetivamente contribuam para que sejam atingidos os fins da cooperação para o desenvolvimento - no caso da cooperação sanitária, o acesso a bens e serviços de saúde.

O que se percebe é que o direito internacional tem legitimado o papel das ONGs tanto do ponto de vista do direito relacional (atos bilaterais) como do direito institucional (organizações internacionais estatais). Essa dialética entre direito internacional *relacional* e direito internacional *institucional* (Dupuy, 1993) é interessante para compreender as diferenças e semelhanças entre o direito vestefaliano interestatal e o contemporâneo fenômeno das organizações internacionais. No que concerne ao direito internacional institucional, nos foros nos quais as ONGs estão legitimadas a atuar começa a se desenvolver alguma regulação deste agir não-estatal, mas que ainda é precária, como no caso da Organização Mundial do Comércio (Sanchez, 2006). Outro exemplo pode ser o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (Nader, 2007). No que se refere ao direito internacional relacional essa regulamentação é ainda mais incipiente, como visto com relação à cooperação Brasil-PALOP, cujos atos bilaterais reconhecem a possibilidade de atuação de ONGs, mas não dispõem sobre o controle deste agir ou sobre a sua necessária publicidade e transparência.

## Considerações Finais

As ONGs, embora não sejam consideradas *sujeitos* do direito internacional público pela literatura especializada em direito internacional, podem ser reconhecidas como *atores* das relações internacionais. Os atos bilaterais e documentos de organizações internacionais estatais legitimam a participação das ONGs na cooperação internacional como potenciais parceiras. No entanto, não foi encontrada uma regulação minuciosa ou geral para a atuação das ONGs, a qual, tudo indica, ainda é discricionária e pouco regulada. Isso sugere importantes aspectos a serem aperfeiçoados na relação jurídica que as ONGs travam com Estados. Embora no âmbito das organizações internacionais comece a haver uma regulação da atuação das ONGs, no campo das relações bilaterais essa ainda é uma tarefa a ser feita.



Enfim, o objetivo do presente artigo foi refletir sobre o papel que está sendo formalmente reconhecido para as ONGs no campo da cooperação em saúde pública. A contribuição deste estudo é indicar uma premente necessidade: as relações bilaterais de cooperação, que já reconhecem o papel das ONGs como parceiras dos Estados, precisam agora estabelecer a regulação desse agir, notadamente no que concerne a critérios para transparência e participação da comunidade.

## Referências

- ABONG. *Outro diálogo é possível na cooperação Norte-Sul*. São Paulo: Peirópolis, 2003.
- AYLLÓN, B. La cooperación internacional para el desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales. *Carta Internacional*, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 32-47, out. 2007.
- CORDELLIER, S. (Coord.). *Le dictionnaire historique et géopolitique du 20e siècle*. 2. ed. Paris: La Découverte, 2002.
- DALLARI, P. B. de A. *Constituição e tratados internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2003.
- DALLARI, S. G. O conteúdo do direito à saúde. In: SOUSA JÚNIOR, J. G. de; et al. (Orgs.). *O direito achado na rua: introdução crítica ao direito à saúde*. Brasília: Cead/UNB, 2008. p. 91-101.
- DUPUY, R.-J. *O direito internacional*. Coimbra: Almedina, 1993.
- FARDEAU, J. M. Cooperação entre associações da França e do Brasil. In: ABONG. *Outro diálogo é possível na cooperação Norte-Sul*. São Paulo: Peirópolis, 2003. p. 65-71.
- FARIAS, M. S. Q. de; DIMENSTEIN, M. Configurações do ativismo anti-aids na contemporaneidade. *Psicologia em Estudo*, Maringá, v. 11, n. 1, p. 165-74, 2006.
- FORNI, P.; LEITE, L. V. El desarrollo y legitimación de las organizaciones del tercer sector en la Argentina: hacia la definición de un isomorfismo periférico. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 216-49, 2006.
- GÓIS, J. B. H. A mudança no discurso educacional das ongs/aids no Brasil: concepções e desdobramentos práticos (1985-1998). *Interface - Comunicação, Saúde e Educação*, Botucatu, v. 7, n. 13, p. 27-44, 2003.
- HUNT, P.; KHOSLA, R. Acesso a medicamentos como um direito humano. *Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 5, n. 8, p. 101-21, jun. 2008.
- MEDEIROS, A. P. C. de. *O poder de celebrar tratados*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1995.
- NADER, L. O papel das ONGs no Conselho de Direitos Humanos da ONU. *Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 6-25, 2007.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. *United Nations Millenium Declaration*. Disponível em: <<http://www.un.org/millennium/>>. Acesso em: 8 jun. 2010.
- REZEK, F. *Direito internacional público: curso elementar*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- SANAHUJA, J. A. ¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo. In: MESA, M. *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales*. Anuario 2007-2008. Madrid, Barcelona: CEIPAZ, Icaria, 2007. p. 71-101.
- SANCHEZ, M. R. Breves considerações sobre os mecanismos de participação para ONGs na OMC. *Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 3, n. 4, p. 102-25, 2006.
- SEITENFUS, R. *Manual das organizações internacionais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- SEITENFUS, R. *Relações internacionais*. Barueri: Manole, 2004.
- TORRONTEGUY, M. A. A. Cooperação internacional. *Captura Críptica: Direito, Política, Atualidade*, Florianópolis, n. 2, v. 1, p. 633-45, jul.-dez. 2009.

TORRONTEGUY, M. A. A. *O direito humano à saúde no direito internacional: efetivação por meio da cooperação sanitária*. 2010. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo.

TORRONTEGUY, M. A. A. O problema da pessoa humana como sujeito do direito internacional. In: MENEZES, W. (Coord.). *Estudos de direito internacional: anais do 5º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*. Vol. XI. Curitiba: Juruá, 2007, p. 66-73.

VERNIÈRES, M. *Norte y sur: renovar la cooperación*. Bilbao: Mensajero, 1998.

Recebido em: 17/09/2010

Reapresentado em: 28/09/2011

Aprovado em: 14/10/2011