

**AÇÕES HUMANITÁRIAS EM ZONAS DE CONFLITO: UM ESTUDO
COMPARATIVO DA ATUAÇÃO DO CICV E DA ONU NA SÍRIA****HUMANITARIAN ACTIONS IN CONFLICT ZONES: A COMPARATIVE ANALYSIS
OF THE ICRC AND UN'S OPERATIONS IN SYRIA**Rafaela Barbosa de Souza¹Ana Paula Lage de Oliveira²**RESUMO**

Este artigo analisa comparativamente a atuação humanitária da Organização das Nações Unidas (ONU) e do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) na Guerra Civil Síria, a partir de suas diferenças institucionais, estruturais e operacionais. Com base na teoria de Barnett e Finnemore (1999), o estudo demonstra como patologias burocráticas limitaram o alcance operacional da ONU, enquanto a natureza *sui generis* do CICV, aliada aos seus princípios, conduziu-o ao acesso mais facilitado em campo. Conclui-se que as diferenças de desempenho decorrem das estruturas organizacionais e que a complementaridade entre ONU e CICV é essencial para a proteção de civis em conflitos armados.

PALAVRAS-CHAVE: Ações Humanitárias. Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV). Guerra Civil Síria. Organização das Nações Unidas (ONU).

ABSTRACT

This article comparatively examines the humanitarian actions of the United Nations (UN) and the International Committee of the Red Cross (ICRC) during the Syrian Civil War, focusing on their institutional, structural, and operational differences. Drawing on

¹ Aluna do curso de bacharelado Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Este artigo é derivado da pesquisa para o trabalho de conclusão de curso da graduação, orientado pela Prof(a). Dr(a). Ana Paula Lage de Oliveira e finalizado em novembro de 2025.

² Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, professora na Pontifícia Universidade Católica de Campinas e na Fundação Armando Álvares Penteado.

the theoretical framework of Barnett and Finnemore (1999), the study demonstrates how bureaucratic pathologies constrained the UN's operational range, while the sui generis nature of the ICRC, grounded in its humanitarian principles, enabled greater access in the field. It concludes that differences in performance stem from organizational structures and that complementarity between the UN and the ICRC is essential for the protection of civilians in armed conflicts.

KEYWORDS: Humanitarian Action. International Committee of the Red Cross (ICRC). Syrian Civil War. United Nations (UN).

INTRODUÇÃO

A guerra civil síria, iniciada em 2011, ainda é alvo de diversos estudos que visam a compreensão de suas causas, da intervenção de potências estrangeiras, do longo processo de agravamento da crise e queda de Bashar al-Assad, da ausência de intervenção da Organização das Nações Unidas (ONU) com uma intervenção, da norma R2P e de suas consequências com relação à migrações globais. Diante de um cenário de intensificação do sofrimento humano e de negligência de direitos humanos, voltamos nosso olhar para as respostas humanitárias dadas pela ONU e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), a fim de compreender suas atuações e compará-las, levando em conta aspectos institucionais, mandato legal, estrutura de governança, fontes de financiamento e princípios operacionais fundamentais.

Esses aspectos permitem analisar como cada organização responde a crises humanitárias, destacando diferenças em autonomia, neutralidade e coordenação. Eles são analisados à luz do arcabouço teórico de Michael Barnett e Martha Finnemore (1999), que identificam políticas e patologias para organizações internacionais e afirmam a possibilidade de que essas organizações entrem num ciclo vicioso de ações que, em decorrência da estrutura e funcionalidade delas, reproduzindo falhas que podem comprometer a capacidade de resposta do trabalho em campo da instituição.

A fim de realizarmos essa análise comparada, no primeiro tópico, fornecemos um breve panorama do contexto sírio ao longo de treze anos de conflito (2011 a 2024), a seguir, focamos na ação humanitária, apresentando a ONU e o CICV e suas atuações respectivas na situação apresentada, com base no estudo de relatórios

oficiais de ambas organizações ao longo do período supracitado. Munidas da compreensão dessa realidade, realizamos a comparação entre as duas organizações e, por fim, no tópico 3, apresentamos e aplicamos a teoria de Barnett e Finnemore (1999), a fim de indicar como as diferenças estruturais e funcionais implicam na capacidade operacional das organizações. Reconhecemos que existem outros muitos fatores que incidem sobre a questão humanitária da Síria e sobre as atuações das organizações mencionadas, porém, nosso foco é direcionado aos fatores endógenos destas instituições que incidem em suas capacidades operacionais.

Mais do que indicar qual organização tem melhor atuação que outra, o texto visa demonstrar que, em vista de diferenças no processo de tomada de decisão, estrutura, funções e ações práticas em campo, as ações da ONU e do CICV podem ser compreendidas a partir da complementaridade, em vista da urgência que o próprio humanitarismo enseja e que os direitos humanos requerem. Ademais, a situação em campo é volátil e constantemente se altera, trazendo sempre novos desafios às organizações humanitárias, embora o recorte do presente estudo seja voltar o olhar para como as estruturas dessas organizações influenciam seus resultados em campo.

CONTEXTO DA GUERRA CIVIL SÍRIA

A Guerra Civil da Síria foi um dos conflitos mais devastadores e complexos do século XXI, com impactos profundos no Oriente Médio. Iniciado em 15 de março de 2011 e oficialmente encerrado em 8 de dezembro de 2024, a análise dará maior ênfase no período compreendido entre 2011 e 2020. Essa delimitação temporal se justifica por abranger a fase de maior intensidade da violência armada e do agravamento da crise humanitária, momento em que se concentraram as principais ações e limitações enfrentadas pela ONU e pelo CICV. Além disso, no período que coincide com a pandemia COVID-19, de março de 2020 a maio de 2023, conforme os marcos da OMS, as organizações tiveram restrições na coleta de dados e no acesso humanitário devido a restrições das movimentações populacionais por motivos de saúde pública; desta forma, os dados deste período de três anos são, em geral,

escassos e carecem de precisão, pois esse trabalho foi realizado majoritariamente de maneira remota³.

As raízes do conflito sírio remontam a décadas de tensões políticas, sociais e econômicas acumuladas sob o regime autoritário da família Al-Assad, no poder desde 1970. A repressão política, a corrupção, o desemprego elevado e a deterioração das condições de vida alimentaram a insatisfação popular. Esse cenário foi catalisado pela Primavera Árabe, movimento de protestos populares iniciado na Tunísia em 2010 e que se espalhou pelo Norte da África e Oriente Médio, chegando à Síria em 2011 (KENT, 2024). As manifestações pacíficas iniciadas em Deraa, que reivindicavam reformas democráticas, foram violentamente reprimidas pelo governo de Bashar al-Assad. A reação do regime, marcada por prisões arbitrárias, torturas e execuções, provocou a expansão dos protestos para outras regiões e levou à formação de grupos armados de oposição, como o Exército Livre da Síria (ELS), constituído por civis e militares desertores (SIMÕES, 2021; RICCI, 2016).

Com a intensificação da violência, o conflito fragmentou-se em múltiplas frentes e passou a envolver diversos atores externos. A guerra passou a envolver não apenas forças governamentais e grupos rebeldes, mas também potências estrangeiras com interesses estratégicos distintos. O governo autoritário sírio contou com o apoio da Rússia e do Irã, que buscaram reforçar sua influência geopolítica, preservar o equilíbrio de poder regional e manter o acesso à região do Mediterrâneo. Em contrapartida, países como Estados Unidos, Turquia, Arábia Saudita, Qatar e algumas potências europeias ofereceram suporte a facções opositoras, a fim de conter a expansão da influência iraniana e, no caso da Arábia Saudita e do Qatar, derrubar Assad para enfraquecer o eixo xiita liderado pelo Irã. Essa sobreposição de interesses nacionais e internacionais agravou o caráter destrutivo do conflito e inflamou ainda mais os ataques, dificultando o consenso político (RICCI, 2016).

³ Conforme relatório da USAID em parceria com a IMMAP (2021, p. 38): *"At the field level, clusters and organizations working in Syria have had to significantly change the modality, scope and scale of data collection activities in 2020, as well as postponing some altogether due to the COVID-19 pandemic. Humanitarian actors had to scale-back or even cease certain activities that could not be adapted to the COVID-19 environment in 2020, in an effort to keep people in need and humanitarian staff safe (OCHA 05/06/2020, UNHCR 01/07/2020). Humanitarian partners suspended non-emergency and non-essential activities between March and November 2020, only conducting operations related to health, hygiene, and food (OCHA 29/04/2020)".* Ademais, *"Mobilization, recruitment and relocation of staff have remained difficult with both international and national travel restrictions on individuals as well as humanitarian operations"* (IMMAP, 2021, p. 39).

O enfraquecimento do Estado e o colapso das instituições abriram espaço para a ascensão de grupos extremistas, como a Al-Qaeda e o Estado Islâmico (EI), que, a partir de 2014, passaram a controlar partes do território sírio. A presença desses grupos intensificou a violência, aprofundou a crise humanitária e impôs à população civil deslocamentos forçados, terror sistemático e privação de direitos básicos (KENT; TANNO; EDWARDS, 2024). Estima-se que, entre março de 2011 e 31 de março de 2021, 306.887 civis foram mortos na guerra em curso na Síria (UNITED NATIONS, 2022) e mais de 13 milhões foram forçados a deixar suas casas, o que significa metade da população pré-guerra (ACNUR, 2024), configurando um dos maiores fluxos de deslocados da história recente.

Neste contexto, os civis, tornaram-se os principais alvos das hostilidades no território sírio. Tanto o regime de Assad quanto grupos rebeldes e extremistas realizaram ataques em áreas povoadas, utilizando armas químicas e bombardeios aéreos de larga escala. Hospitais, escolas e centros médicos foram atingidos intencionalmente e o bloqueio de alimentos e medicamentos transformou cidades inteiras em zonas de fome e desespero. Entre 2013 e 2015, o uso de armas químicas por parte do governo foi amplamente documentado e condenado por entidades internacionais, reforçando a gravidade das violações cometidas contra a população civil (CARDOSO, 2017).

A presença de diversos atores com interesses e objetivos distintos fez com que o conflito na Síria seguisse caminhos diferentes dos de outros países no contexto da Primavera Árabe que, ao fim, conquistaram a transição política. Inicialmente, com a permanência de Bashar al-Assad no poder, as forças antigovernamentais cresceram com a ajuda de atores influentes. Em resposta, o Irã e a Rússia, aliados da Síria, intensificaram seu apoio ao governo. A interferência de atores externos permaneceu durante grande parte do curso do conflito, no entanto, foi perdendo força conforme a agenda e interesses dos atores mudaram (RICCI, 2016).

Em adição, a ausência de diálogo político efetivo e o uso recorrente do veto no Conselho de Segurança da ONU, especialmente por potências com interesses diretos no conflito, como Rússia e Estados Unidos, dificultaram o avanço de soluções diplomáticas e perpetuaram o sofrimento da população. A guerra se transformou em um campo de disputas internacionais, no qual a necessidade humanitária ficou em segundo plano, mesmo necessitando de atenção internacional a todos os civis afetados. Como aponta Caroline G. Cardoso (2017), o governo sírio realizou vários

ataques direcionados aos próprios civis e até centros médicos, além disso, as forças armadas governamentais privaram civis de direitos básicos, que deveriam ser garantidos pelo próprio Estado.

O conflito caminhou para o fim com a retirada do apoio estrangeiro ao regime, apoio este que foi essencial para que a guerra se sustentasse por tanto tempo. O colapso final foi impulsionado pelo avanço de um grupo militante islâmico, o Hayat Tahrir al-Sham (HTS), e facções aliadas. A ofensiva em Aleppo, dia 30 de novembro de 2024, levou à dominação rápida da segunda maior cidade do país. O avanço permitiu que o HTS e aliados dominassem outras cidades até chegarem à capital Damasco, que foi declarada "livre" em 8 de dezembro de 2024, após encontrarem pouca resistência das forças do regime (CNN BRASIL, 2024). Esse evento oficializou a queda do regime de Bashar al-Assad, que encerrou décadas de medo e brutalidade de sua família. No entanto, o fim do conflito não trouxe estabilidade imediata, e a Síria permanece fragmentada e ainda está sujeita à influência armada de diversas potências estrangeiras e grupos militantes e militarizados, incluindo o Estado Islâmico (COUNCIL FOREIGN RELATIONS, 2024).

Diante desse contexto, a Guerra Civil da Síria exemplifica um conflito em que a população civil foi sistematicamente alvo de violações por parte do regime e de grupos armados, enquanto instituições internacionais enfrentaram severas barreiras políticas e operacionais para garantir proteção efetiva. Foram registrados ataques diretos a civis, tortura, execuções extrajudiciais, violência sexual, recrutamento de crianças por parte dos grupos armados, sequestros, restrições ao acesso a serviços básicos e à ajuda humanitária, além de ataques a centros médicos (ANNUAL REPORT CICV, 2013).

Uma Comissão Internacional Independente de Inquérito sobre a República Árabe da Síria⁴, sob os auspícios da ONU, concluiu que houve uma série de violações de direitos humanos cometidos tanto pelo governo como pelos rebeldes na Síria, incluindo assassinatos em massa intencionais, além dos crimes já mencionados, muitos dos quais evidenciam crimes de guerra e crimes contra a humanidade. É diante desse cenário que a próxima seção analisa a atuação da ONU e do CICV em campo, majoritariamente entre 2011 e 2020, buscando compreender seus limites,

⁴ Página oficial da Comissão disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/iici-syria/independent-international-commission>>. Acesso em: 05/11/2025.

desafios e contribuições diante de uma das mais complexas crises humanitárias do século XXI.

AÇÃO HUMANITÁRIA NA SÍRIA

As ações humanitárias⁵ tornaram-se cada vez mais centrais no cenário internacional contemporâneo diante do agravamento das crises alimentares, financeiras e energéticas, do crescimento da violência e da transição dos conflitos armados internacionais clássicos para confrontos mais complexos. Soma-se a esse contexto o desenvolvimento de armamentos cada vez mais tecnológicos e letais, que impõem novos desafios ao Direito Internacional Humanitário (DIH) e à proteção da população civil. Paralelamente, observa-se que os Estados têm restringido de forma crescente o acesso à ajuda humanitária, frequentemente sob alegações de “segurança interna” ou “contraterrorismo”, além de interpretarem a neutralidade humanitária como uma afronta à soberania estatal, o que se configura como um obstáculo adicional à atuação humanitária (McGOLDRICK, 2011).

Nesse cenário, Bandeira (2023) destaca o caráter urgente da resposta humanitária e reforça que a assistência às vítimas deve ocorrer de maneira indiscriminada, independentemente de identidade ou localização. Contudo, a autora aponta a existência de tensões entre a lógica da ajuda humanitária, que é voltada à resposta imediata a emergências, e o regime dos direitos humanos, que se orienta por uma dimensão jurídica mais ampla, centrada na justiça, na igualdade e na responsabilização, o que pode dificultar a articulação entre esses dois campos.

A autora também associa o humanitarismo ao surgimento do CICV em 1863, organização responsável por institucionalizar a ação humanitária no século XIX, orientada pelos princípios da neutralidade, imparcialidade e independência. O modelo tradicional de atuação tinha como objetivo central salvar vidas de forma apolítica, sem interferir nas causas dos conflitos armados. Entretanto, com o fim da ordem bipolar e a emergência de conflitos internos e identitários, passou-se a questionar a suficiência desse modelo. Nesse sentido, o chamado “novo humanitarismo” emerge não a partir

⁵ A ação humanitária configura-se como a mobilização de esforços humanos e materiais com o objetivo principal de prevenir e aliviar o sofrimento humano em situações de conflito armado, violência generalizada, desastres naturais ou provocados pela ação humana, bem como em emergências sanitárias (RAMOS; DONDA; SILVA, 2017, p. 31–32).

de um evento isolado, mas de um processo gradual de transformação ética e operacional, no qual a ajuda humanitária deixa de ser uma ação caritativa isolada e passa a integrar estratégias mais amplas, como missões de paz e intervenções internacionais, sendo concebida também como instrumento de estabilização de regiões em crise (BANDEIRA, 2023).

Por fim, o setor humanitário contemporâneo caracteriza-se pela ampliação e diversificação de seus atores, incluindo o setor privado, organizações não governamentais não tradicionais e forças militares, que nem sempre atuam de acordo com os princípios humanitários fundamentais. Diante desse cenário, McGoldrick (2011) ressalta que o futuro da ação humanitária exige respostas imediatas orientadas prioritariamente pelas necessidades reais das populações afetadas, com respeito à diversidade dos contextos locais e fortalecimento dos mecanismos de prestação de contas e responsabilização junto às comunidades atendidas.

Atuação da ONU

Criada em 1945, a ONU é uma Organização Internacional Intergovernamental composta por Estados soberanos, cuja legitimidade se ancora nos princípios estabelecidos na Carta das Nações Unidas, como a igualdade soberana, a proibição do uso da força, a resolução pacífica de controvérsias e a promoção dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais (Organização das Nações Unidas, s.d). No entanto, o caso sírio demonstrou que a efetivação desses princípios depende diretamente da vontade política dos Estados-membros, especialmente das grandes potências.

Devido à estrutura institucional da ONU⁶, na qual o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) assume papel central diante de ameaças à paz e à segurança internacional, e conta com cinco membros permanentes dotados de poder de veto, além de dez membros não permanentes, essa configuração decisória e burocrática concentra poder, e gera paralisias recorrentes quando há divergência entre os interesses estratégicos das grandes potências. Como já visto, no caso sírio, os Estados Unidos e a Rússia, dois países permanentes, repetidamente utilizaram

⁶ Essa estrutura é composta por seis órgãos principais: Assembleia Geral, Conselho de Segurança (CS), Conselho Econômico e Social (ECOSOC), Conselho de Tutela, Tribunal Internacional de Justiça e Secretariado-Geral.

seu poder de veto para impedir uma atuação mais incisiva da ONU na Síria, como uma operação de paz.

A atuação estritamente humanitária da organização, no entanto, pode ocorrer, apesar das disputas políticas no CSNU. Ela é uma das dimensões da agenda global da organização e é executada por meio de suas agências especializadas, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), cuja coordenação é realizada pelo Escritório das Nações Unidas para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA). As ações humanitárias da ONU articulam dois componentes centrais: o uso da força, sob responsabilidade do CS, e a assistência humanitária, executada pelas agências especializadas. Embora complementares em teoria, esses dois eixos frequentemente entram em tensão na prática, sobretudo quando decisões políticas interferem no acesso humanitário em campo (GIANNINI, 2008).

No caso sírio, essa tensão entre estrutura decisória e ação humanitária tornou-se evidente desde o início do conflito. A partir de 2011, a ONU passou a atuar em um cenário de violência, fragmentação territorial e forte conflito político no CS. A Declaração Presidencial S/PRST/2011/16 expressou preocupação com as violações de direitos humanos e defendeu uma solução política liderada pelos próprios sírios, mas rapidamente surgiram divergências entre os membros permanentes, especialmente entre Estados Unidos e Rússia, quanto à adoção de medidas mais robustas, sob o argumento de respeito à soberania síria. Além disso, apesar das tentativas do secretário-geral e de enviados especiais em negociar um cessar-fogo e garantirem acesso humanitário, o veto russo e chinês bloquearam projetos de resolução em outubro de 2011 e fevereiro de 2012. A ONU destacou que a ausência de acesso seguro às áreas afetadas impedia a verificação plena da situação no terreno (GAVIOLI, 2024; UNITED NATIONS, 2011).

Mesmo diante de conflitos internos, foram aprovadas as Resoluções 2042 e 2043, que autorizaram o envio de observadores desarmados e a criação da Missão de Supervisão das Nações Unidas na Síria (UNSMIS). A missão, contudo, foi encerrada em agosto de 2012 devido ao agravamento da violência, demonstrando a fragilidade das iniciativas da ONU diante da ausência de consenso político (GAVIOLI, 2024; UN NEWS, 2024).

Nos anos seguintes, a atuação da ONU concentrou-se em esforços diplomáticos e humanitários. A mediação conduzida por enviados especiais, como Kofi Annan e Lakhdar Brahimi, enfrentou severas limitações, culminando no fracasso da Conferência de Genebra II, em 2014 (UN NEWS, 2024). Já em 2015, a aprovação da Resolução 2254 representou um marco ao estabelecer um roteiro para a transição política, enquanto a Resolução 2235 criou um mecanismo conjunto com a OPAQ para investigar o uso de armas químicas (UNITED NATIONS, 2015). Ainda assim, as divisões entre os membros permanentes continuaram a comprometer a implementação efetiva dessas iniciativas.

O embate no CS se seguiu e em 2017, Rússia e China vetaram uma resolução que visava impor sanções relacionadas ao uso de armas químicas na Síria. Relatórios da OPAQ confirmaram ataques com gás sarin em Khan Shaykhoun e com mostarda de enxofre em Um Hosh. O Mecanismo de Investigação Conjunta atribuiu a responsabilidade ao governo sírio e ao Estado Islâmico. Em sequência, no ano de 2018, a ONU concentrou-se em medidas humanitárias, renovando mecanismos de entrega de ajuda transfronteiriça, que foram essenciais para milhões de sírios, e mantendo os canais de negociação política previstos na Resolução 2254 (UN NEWS, 2024; UNITED NATIONS, 2018).

Apesar de uma resolução do Conselho de Segurança da ONU de 2014 visando garantir as rotas de ajuda humanitária, a ajuda tornou-se politizada, pois Assad concedia permissão aos comboios da ONU para distribuir alimentos e medicamentos em áreas controladas pelo governo, mas negava-lhes acesso a áreas controladas pelos rebeldes, e defensores dos direitos humanos acusavam o regime de atacar instalações e pessoal médico. Em 2020, a Rússia, aliada do Estado Sirio, usou seu veto no CSNU para permitir a entrega de ajuda da ONU ao norte controlado pelos rebeldes por apenas uma passagem de fronteira (COUNCIL FOREIGN RELATIONS, 2024).

O braço humanitário da ONU passou a desempenhar um papel de mitigação dos efeitos do conflito. A assistência foi coordenada pelo OCHA e executada por agências como ACNUR, UNICEF e PMA, mas tornou-se progressivamente politizada. O governo de Assad concedia permissão aos comboios da ONU para distribuírem alimentos e medicamentos em áreas controladas pelo governo, mas negava-lhes acesso a áreas controladas pelos rebeldes, e defensores dos direitos humanos acusavam o regime de atacar instalações e pessoal médico. Em paralelo, os vetos no

CS reduziram, ao longo do tempo, os mecanismos de entrega de ajuda transfronteiriça, limitando-os, em 2020, a um único ponto de passagem, Bab al-Hawa (COUNCIL FOREIGN RELATIONS, 2024; UNITED NATIONS, 2020).

Apesar dessas restrições, as agências da ONU tiveram papel fundamental no alívio do sofrimento humano imediato. A UNICEF desenvolveu campanhas de apoio a crianças afetadas pela guerra, enquanto o PMA forneceu ajuda alimentar a mais de 7,5 milhões de pessoas dentro e fora da Síria em situação de insegurança alimentar (UN NEWS, 2024). O ACNUR, por sua vez, enfrentou a maior crise de refugiados da década, com mais de 13,5 milhões de sírios deslocados. Além de fornecer abrigo, alimentos e assistência médica, a agência atuou na devolução de documentos, no monitoramento de fluxos migratórios e na coordenação de respostas regionais, inclusive com países como Jordânia, Líbano e Turquia durante todo o conflito, e se posicionou na mídia internacional sobre a real situação enfrentada na região (UNHCR, 2013; GAVIOLI, 2024).

Como parceiro-chave do ACNUR, destacou-se a Sociedade do Crescente Vermelho Árabe Sírio (SARC), designada como o principal provedor nacional de assistência humanitária, especialmente nas áreas de saúde e distribuição de itens não alimentares. Apesar da relevância de sua atuação, o ACNUR enfrentou diversos desafios operacionais, como barreiras de segurança, restrições administrativas, entre elas a dificuldade de aprovação para novos *hubs* da ONU, e lentidão nos processos de importação e despacho de suprimentos. Nos anos seguintes, a agência continuou a relatar graves restrições de acesso e dificuldades financeiras que limitaram a coleta de dados e o planejamento estratégico em várias regiões, além dos riscos de segurança que aumentaram consideravelmente, com registros de sequestros, ataques e danos colaterais (UNHCR, 2012; 2016; 2018).

Contudo, a identificação da atuação da ONU na guerra civil síria revela que, embora esforços humanitários e diplomáticos tenham sido constantes, os impasses políticos no CSNU, especialmente decorrentes dos interesses divergentes dos membros permanentes que estavam envolvidos no conflito, limitaram a adoção de medidas mais efetivas, o que poderia ter evitado a rápida escalada do conflito ou, pelo menos, sua longa duração.

Atuação do CICV

Fundado em 1863, o CICV é, conforme o Artigo 1º de seu Estatuto oficial, uma organização imparcial, neutra e independente, cuja missão exclusivamente humanitária consiste em proteger a vida e a dignidade das vítimas de conflitos armados e outras situações de violência, orientando sua atuação pelo DIH, especialmente pelas Convenções de Genebra (CICV, 2018, p. 1). O CICV integra o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, a maior rede humanitária do mundo, cujos componentes compartilham os princípios de Humanidade, Imparcialidade, Neutralidade, Independência, Voluntariado, Unidade e Universalidade.

Apesar de possuir uma estrutura institucional robusta, composta por Assembleia, Conselho da Assembleia, Presidência, Diretoria e unidades técnicas, o CICV não é uma organização intergovernamental, como a ONU, mas uma instituição de caráter privado, independente, e de direito suíço. Sua natureza institucional é considerada complexa, pois apresenta características que o aproximam tanto das Organizações Internacionais quanto das Organizações Não Governamentais Internacionais (ONGIs). No entanto, conforme destacam Cunha & Vieira (2016, p. 45), o CICV é pessoa jurídica de Direito Internacional Público, o que lhe confere personalidade jurídica internacional, capacidade para celebrar tratados e certo grau de imunidade, afastando-o da definição clássica de uma ONGI. Por essa razão, diversos autores o classificam como uma instituição *sui generis*, regida pelo direito suíço, mas dotada de legitimidade e reconhecimento no plano internacional (CICV, 2013; CUNHA; VIEIRA, 2016).

Essa configuração institucional, aliada à neutralidade e à legitimidade do CICV, contribui para uma capacidade robusta de atuação em contextos de conflito complexos, como a guerra civil síria. Além disso, a presença das Sociedades Nacionais do Movimento permite uma abordagem contínua e preventiva, ampliando a rapidez das respostas humanitárias. No caso da Síria, o CICV atua desde 1967 em cooperação com o Crescente Vermelho Árabe Sírio, o que possibilitou uma resposta imediata após o início do conflito em 2011.

Desde então, o CICV desenvolveu uma atuação abrangente, que incluiu a distribuição de alimentos, água e kits de higiene, apoio a hospitais e centros médicos, treinamento de voluntários, além do diálogo contínuo com autoridades estatais e grupos armados para garantir acesso humanitário e respeito ao DIH. Destacam-se as negociações para visitas a pessoas privadas de liberdade, consideradas um marco na

construção de confiança com o Estado sírio, bem como sua consolidação como fonte de referência internacional sobre a situação humanitária no país (ANNUAL REPORT CICV, 2011).

Entre 2012 e 2014, a intensificação dos combates, os deslocamentos em massa e as restrições de acesso impuseram novos desafios à organização. Ainda assim, milhões de pessoas foram beneficiadas por operações de fornecimento de água, saneamento e distribuição de alimentos. Problemas de acesso foram enfrentados, mas, a fim de solucioná-los, o CICV e o Crescente Vermelho multiplicaram contatos com autoridades e grupos no terreno, ganhando respeito pela neutralidade e ampliando o alcance de suas ações. O presidente do CICV visitou Damasco para bons ofícios e reafirmar desejos de cooperação, e, em abril de 2012, um acordo permitiu uma pausa humanitária em Douma (ANNUAL REPORT CICV, 2012; 2013).

Nos anos de 2013 e 2014, a escalada da violência e a fragmentação dos grupos armados tornaram o acesso ainda mais restrito. Após dois anos de diálogo com autoridades sírias, o cenário piorou, o governo passou a proibir o contato direto com forças de segurança enquanto as divisões entre grupos armados dificultaram negociações relevantes. Mesmo com restrições e insegurança, o CICV manteve a entrega de alimentos, água e itens básicos, mesmo com ataques a hospitais, bloqueios e o sequestro de membros de suas equipes. As visitas a presídios foram retomadas parcialmente em 2014, mas de forma limitada, demonstrando as dificuldades enfrentadas para garantir proteção e assistência à população civil (ANNUAL REPORT CICV, 2013).

Entre 2015 e 2019, a organização consolidou sua atuação em larga escala, ampliando programas de saúde, reabilitação física, apoio agrícola e monitoramento de prisões, beneficiando milhões de pessoas em todo o território sírio (ANNUAL REPORT CICV, 2015; 2017; 2018; 2019). Em 2020, a pandemia de COVID-19 e as sanções internacionais agravaram a crise humanitária, exigindo adaptações operacionais. Mesmo assim, o CICV manteve serviços essenciais, apoiou estruturas de saúde, distribuiu alimentos e visitou cerca de 29 mil detentos, preservando sua presença contínua no país (ANNUAL REPORT CICV, 2020).

De forma geral, a atuação do CICV na guerra civil da Síria evidenciou uma presença humanitária constante, adaptável e sustentada nos princípios de neutralidade, imparcialidade e independência. Mesmo diante de restrições políticas,

riscos à segurança e limitações operacionais, a organização manteve sua credibilidade e capacidade de acesso, reforçando a importância do trabalho humanitário neutro como elemento central para a mitigação do sofrimento humano em conflitos prolongados e complexos.

BREVES CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

O campo das Relações Internacionais reconhece que o sistema internacional é de caráter anárquico, ou seja, sem uma autoridade central capaz de impor normas e garantir sua aplicação. De acordo com Mônica Herz e Andrea Hoffman (2004), essa característica estrutural leva à uma dinâmica específica nas relações entre os Estados, baseada na legitimidade do uso da força e na ausência de um ente regulador superior. Diante dessa configuração, diversos instrumentos foram desenvolvidos para mitigar os efeitos da anarquia e promover certa estabilidade nas interações entre os atores internacionais. Entre esses mecanismos, destacam-se as Organizações Internacionais (OIs), criadas como espaços institucionais voltados à promoção da cooperação, à coordenação de políticas e à normatização das condutas internacionais.

Com a criação das Organizações Internacionais Governamentais (OIGs) e das Organizações Internacionais Não Governamentais (ONGIs), o estudo das Relações Internacionais passou a considerar não apenas os Estados soberanos, mas também uma gama diversa de atores, como organizações, atores não estatais e outros agentes no sistema internacional. Por isso, ao analisarmos as ações humanitárias em zonas de conflito, é preciso observar não apenas a logística de prestação de ajuda, mas também a complexa rede de relações políticas, interesses estratégicos e princípios jurídicos que sustentam os atores internacionais (HERZ & HOFFMAN, 2004).

Michael N. Barnett e Martha Finnemore (1999) argumentam que as OIs não são simples instrumentos de seus Estados-Membros, mas, sim, atores autônomos com poder próprio e sujeitos do direito internacional. Esse poder deriva de duas fontes principais, da autoridade racional-legal e do controle sobre o conhecimento e a informação. A autoridade racional-legal está relacionada ao fato de que as OIs são vistas como burocracias neutras e imparciais, agindo com base em critérios técnicos

e formais, e não em interesses políticos. Já o controle sobre o conhecimento, vem da expertise que elas desenvolvem sobre problemas globais, o que lhes confere a capacidade de definir a natureza desses problemas e suas soluções necessárias.

No entanto essa autonomia produz um paradoxo, pois, ao mesmo tempo em que as Ols ampliam a capacidade de coordenação internacional, também podem gerar o que os autores chamam de "patologias burocráticas" ou comportamentos disfuncionais. Essas patologias ocorrem quando a lógica interna da organização, orientada por sua burocracia, normas e procedimentos, entra em conflito com as necessidades do contexto em que atuam, levando à restrições organizacionais, à paralisia ou a resultados insuficientes. Ou seja, a mesma natureza burocrática que dá poder e autonomia as Ols, diante de sua obsessão por regras e procedimentos, torna as mesmas propensas a se tornarem patológicas, pois a busca por legitimidade e respeito em suas rotinas pode entrar em colisão com a necessidade de ação.

Diante disto, os autores mencionam cinco tipos de Patologias que podem ser causadas pela cultura burocrática das Ols: Irracionalidade da Racionalização, Universalismo Burocrático, Isolamento Organizacional, Contestação Cultural e Normalização de Desvio. Para esta análise, destacam-se três: Irracionalidade da Racionalização, que surge quando regras e procedimentos, criados para facilitar a execução das missões institucionais, passam a ser seguidos como fins em si mesmos, prejudicando a operacionalidade e adaptabilidade da organização; em seguida, o Universalismo Burocrático, que se refere à tendência de aplicar soluções padronizadas sem considerar os contextos locais, desvalorizando especificidades culturais, sociais e políticas; e, por fim, a Contestação Cultural, que decorre da fragmentação interna, com diferentes departamentos que desenvolvem culturas e visões distintas, gerando conflitos, políticas contraditórias e até paralisia decisória.

ANÁLISE COMPARADA DA AÇÃO HUMANITÁRIA DA ONU E DO CICV

Após a apresentação desse quadro teórico, é possível adaptar a análise para os dois atores em foco desta pesquisa, a ONU, uma OI clássica composta por Estados, e o CICV, entidade Sui Generis de base privada, mas com atuação internacional consolidada. Embora Barnett e Finnemore (1999) tratem prioritariamente das Ols tradicionais, as categorias de patologias burocráticas também se aplicam ao CICV, ainda que de maneira distinta, essa diferença ficará visível ou não diante das

características das Ols que os autores identificam. Isso porque, o Comitê também opera por meio de protocolos e normas rígidas, ou seja, possui burocracia própria, só que sua estrutura singular, seu processo de tomada de decisões e seu mandato legal humanitário conferem maior resiliência frente às disfunções de caráter político que marcam a ONU.

A atuação da ONU na Síria foi marcada por uma dificuldade de mediar efetivamente o conflito e proteger a população civil, reforçando a vulnerabilidade da Ol às disfunções burocráticas citadas neste trabalho. A principal patologia evidenciada no caso da Síria foi a Irrracionalidade da Racionalização, quando a adesão aos procedimentos (os meios) corrompeu o propósito da missão (o fim), o que se manifestou na paralisia do Conselho de Segurança da ONU. O principal instrumento de ação da Organização, altamente politizado, foi neutralizado por vetos, principalmente da Rússia e da China, em resoluções cruciais, as quais buscavam limitar a escalada do conflito no território sirio⁷. Entre 2011 e 2020, o bloqueio político impediu ações mais firmes de cessar-fogo e até mesmo o alcance da proteção humanitária, demonstrando que, ao priorizar a legalidade e o consenso formal entre as potências, a ONU sacrificou a urgência da ação em prol da manutenção de seus próprios processos burocráticos internos (BARNETT & FINNEMORE, 1999; UNITED NATIONS, 2018).

Outra patologia que dificultou o êxito da ONU foi o Universalismo Burocrático, já que a organização, por meio de suas agências, insistiu em aplicar protocolos de ajuda humanitária pensados para cenários de cooperação com os Estados recipientes, dependendo, assim, da aprovação e coordenação do regime de Damasco. Essa fórmula pronta de cooperação com o Estado em questão resultou na politização da ajuda, resultando em grandes quantidades de suprimentos negadas a áreas controladas pela oposição ou sob cerco⁸. Mesmo com o envio de missões humanitárias, como as coordenadas pelo OCHA e pelo PMA a ONU ficou em grande

⁷ Como evidencia o apelo da Anistia Internacional (2015), disponível em: <<https://anistia.org.br/informe/siria-conselho-de-seguranca-da-onu-nao-deve-perder-oportunidade-de-salvar-vidas-civis/>>. Acesso em: 03/12/2025.

⁸ As diretrizes humanitárias da ONU seguem os princípios de soberania e consentimento, exigindo coordenação com Damasco para entregas em áreas governamentais. Inicialmente, as agências rejeitaram rotas independentes, até que pressões do Conselho de Segurança levaram à criação de mecanismos transfronteiriços limitados, como Bab al-Hawa, sem consentimento sírio, apenas a partir de 2020. Assad passou a usar a renovação desse acesso para punir opositores, enquanto vetos russos restringiram alternativas, politizando a assistência. ONGs e relatórios da ONU também apontaram subfinanciamento e ataques a comboios aprovados pelo regime de Assad.

parte restrita às zonas aprovadas pelo governo sírio, o que reduziu o alcance de sua resposta (BARNETT & FINNEMORE, 1999; UN NEWS, 2024).

Também é possível identificar a Contestação Cultural, isto é, que as agências da ONU, como a OCHA e o ACNUR tinham posicionamentos de emergência e preocupação, que se evidenciaram em repetidos alertas de emergência sobre a crise síria desde seu início, entretanto, o conflito de interesses dos Estados-membros no Conselho de Segurança causou conflito internalizado na burocracia da OI. Nesse contexto, os diferentes interesses dos Estados acabam por puxar agências e departamentos para direções opostas, criando fragmentação interna e “visões distintas”, que levaram à paralisia decisória, e geraram desconfiança na hora de atuar em conflitos. Este impasse burocrático foi identificado na atuação na Síria, como o caso citado em 2014, onde a aprovação de uma resolução pelo Conselho de Segurança visava garantir rotas de acesso humanitário; contudo, a concessão de permissão pelo regime de al-Assad restringiu-se exclusivamente às áreas controladas pelo governo, negando acesso aos territórios sob domínio rebelde. As agências humanitárias defendiam acesso humanitário irrestrito (RES 2139/2014), enquanto a diplomacia do Conselho de Segurança, particularmente Rússia e China, priorizava negociações com Damasco, o que atrasou operações e fragmentou departamentos.

Desse modo, embora as agências humanitárias sejam o "braço humanitário" da Organização, elas não conseguem se desvincular dos processos, posicionamentos e, sobretudo, das burocracias da ONU⁹. Tais agências são percebidas em função das decisões tomadas pela Organização como um todo, carregam seus emblemas e, conseqüentemente, são associadas aos mesmos princípios e decisões, mesmo que possuam objetivos específicos ou distintas agendas de atuação (BARNETT & FINNEMORE, 1999; ONU, 2018).

Em contraste, o CICV que também está sujeito a riscos de patologias burocráticas, demonstrou que sua burocracia, focada em princípios humanitários, junto da sua estrutura e natureza *Sui Generis* o torna estruturalmente resistente às patologias, esse status é como se fosse um “anticorpo” contra as patologias enfrentadas pela ONU, especialmente as que surgem da interação com o ambiente político de Estados. O alcance operacional do CICV na Síria é uma prova de que sua

⁹ DEUTSCHE WELLE (DW). ONGs denunciam paralisia e divisão dos membros do Conselho de Segurança da ONU, no caso da Síria. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/ongs-denunciam-fracasso-da-onu-na-s%C3%ADria/a-18309512>. Acesso em: 3 dez. 2025.

autoridade derivada do DIH pode superar a política interestatal. O CICV não buscou um mandato político e, mesmo possuindo burocracia operacional, ela foi direcionada para a racionalidade do fim (aliviar o sofrimento), baseada nos princípios de Neutralidade e Imparcialidade, evitando a Irracionalidade da Racionalização (BARNETT & FINNEMORE, 1999).

Reforça-se, com essa análise comparativa, que o CICV evita de forma clara a patologia do Universalismo Burocrático por meio de suas Sociedades Nacionais, que garantem conhecimento de campo e adaptação às realidades locais. Ao não depender do consenso político do Conselho de Segurança ou da autorização do governo sírio, o CICV manteve o diálogo direto com as partes armadas, obtendo acesso humanitário.

Por isso, entre 2016 e 2020, o CICV, em parceria com a Sociedade Nacional do Crescente Vermelho Árabe Sírio, conseguiu negociar o acesso a zonas sitiadas, além de coordenar programas de fornecimento de água, saneamento e assistência médica em áreas de difícil alcance. Essa capacidade de atuação em locais nos quais a ONU era bloqueada reflete a flexibilidade e a legitimidade do CICV no terreno, construída ao longo de décadas de presença do Movimento do Crescente Vermelho Árabe Sírio.

Um exemplo claro dessa dinâmica foi a atuação coordenada entre a agência da ONU para refugiados (ACNUR) e o Crescente Vermelho Árabe Sírio. Enquanto o ACNUR relatou diversos desafios operacionais, como barreiras de segurança, restrições administrativas, dificuldade de aprovação para novos *hubs* da ONU e lentidão nos processos de importação e despacho de suprimentos, reforçou que obteve resultados expressivos quando apoiado pela estrutura logística, pela legitimidade humanitária e pela capacidade de negociação do CICV (UNHCR, 2016).

Ademais, a diferença estrutural dessas duas Organizações, foi ressaltada por David P. Forsythe (2016, p. 19), ao afirmar que a neutralidade é a principal ferramenta de trabalho do CICV. Sua autoridade não depende de decisões políticas ou militares, mas da confiança conquistada junto às partes do conflito. Enquanto a ONU precisa de autorizações formais do CSNU, o CICV precisa apenas de aceitação para atuar, o que lhe garantiu permanência contínua na Síria, mesmo diante do colapso. Em adição, a fim de sistematizar os dados da pesquisa, foi elaborado um quadro comparativo entre as duas organizações, consolidado na Tabela 1, a seguir, que evidencia as principais diferenças estruturais de ambas organizações que impactam sua capacidade operacional.

Tabela 1. Quadro Comparativo entre CICV e ONU

CRITÉRIO	CICV	ONU
Natureza Institucional	O CICV é uma Entidade <i>Sui Generis</i> , entidade privada e independente, sua base legal é o Direito Privado Suíço, e tem como membros Cidadãos Suíços, não representantes de Estados (CICV, 2013; Cunha & Vieira, 2016).	A ONU é uma Organização Internacional Intergovernamental composta por Estados soberanos, cuja legitimidade se ancora nos princípios estabelecidos na Carta das Nações Unidas (ONU, s.d).
Missão e Valores	Missão exclusivamente humanitária: proteger a vida e a dignidade das vítimas de conflitos, pautada pela neutralidade, imparcialidade e independência (CICV, s.d).	Missão ampla de paz e segurança internacionais, além de desenvolvimento, coordenação multilateral e promoção de direitos humanos (NAÇÕES UNIDAS, s.d).
Orçamento	Múltiplos doadores: pagamentos voluntários de outros atores doadores além dos Estados, como as Organizações Supranacionais, Fontes Públicas e Privadas (CICV, s.d)	Apenas Estados: o orçamento depende de pagamentos obrigatórios e de contribuições voluntárias dos Estados-Membros (UN NEWS, s.d).
Objetivos no território Sírio	Prestação de assistência imediata em conjunto do Crescente Vermelho Árabe Sírio para melhorar o acesso a alimentos e assistência à saúde, e diálogo direto para garantir o respeito do DIH.	Ajuda humanitária pelas agências especializadas em conjunto com mediação diplomática para transição política e investigação de crimes (armas químicas).
Estrutura e Tomada de Decisão	Estrutura enxuta (Assembleia, Conselho e Diretoria) composta por indivíduos, permitindo decisões técnicas mais rápidas e independentes de interesses estatais (CICV, s.d). Além disso, o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, presente na Síria a partir do	Estrutura complexa com seis órgãos principais e descentralizada em agências especializadas. As decisões políticas centrais dependem da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança e, neste, estão sujeitas ao poder de veto das grandes potências (UN, s.d). As agências especializadas e voltadas à ação humanitária

	Crescente Vermelho Árabe Sírio desde 1942, executa ações locais sob orientação técnica do CICV, conferindo a este maior credibilidade entre a população.	dependem de mandatos do Conselho de Segurança para atuarem em cenários de conflito armado.
Desafios Operacionais	Riscos de segurança de suas bases e seus funcionários (ataques e sequestros), manutenção da neutralidade em frentes fragmentadas.	Paralisa decisória no Conselho de Segurança, politização da ajuda humanitária e dependência da permissão do governo local para acessar áreas de conflito, além dos desafios de segurança.
Evidência Empírica (Patologias)	Demonstrou resistência a patologias, funcionando como um "anticorpo" institucional. Evitou o Universalismo Burocrático ao usar Sociedades Nacionais (Crescente Vermelho) para adaptar ações à realidade local.	Apresentou a Irrracionalidade da Racionalização (vetos priorizaram o processo político sobre a vida humana) e o Universalismo Burocrático (insistência em protocolos de cooperação com o Estado que agredia civis).
Relatórios	As informações são organizadas de forma detalhada em relatórios anuais integrados. Para esta pesquisa, foram utilizados os reportes de 2011, 2012, 2013, 2015, 2017, 2018, 2019 e 2020.	As Informações sobre as ações humanitárias são difusas e fragmentadas entre os relatórios de suas diversas agências especializadas, dificultando uma visão unificada. Nesta pesquisa, foi necessário recorrer aos Relatórios Globais do ACNUR (2012, 2013, 2016, 2018 e 2020), além das resoluções do CSNU.

Fonte: elaboração própria.

Levando em consideração as informações levantadas na Tabela 1, observa-se que as disparidades entre o CICV e a ONU ultrapassam a esfera administrativa, impactando diretamente a entrega da ajuda humanitária em cenários de alta complexidade, como evidenciado no caso da Síria. Observa-se também, que, enquanto a ONU é regida por uma rigidez estrutural onde as operações dependem do orçamento dos países-membros e de decisões politizadas no CSNU, frequentemente

paralisadas pelo poder de veto dos países permanentes ou pela necessidade de aprovação por maioria, o CICV possui uma autonomia financeira derivada de uma maior variação de doadores e de um processo decisório enxuto, composto por indivíduos a partir das informações das sociedades nacionais, não por Estados. Em última análise, a comparação demonstra que a proteção integral da dignidade humana no território sírio exige a superação desses impasses burocráticos, unindo a agilidade operacional neutra do Comitê à indispensável legitimidade diplomática multilateral da ONU.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do breve estudo de caso realizado, foi possível observar que a ação humanitária conduzida pela ONU e pelo CICV na Síria demonstra que, em um contexto de emergência humana derivada de conflito armado, as organizações possuem abordagens diferentes. Estas derivam das condições do terreno e da conjuntura internacional do momento, mas também, como enfatizamos neste artigo, de suas próprias estruturas organizacionais, as funções que desempenham, o processo de tomada de decisão, entre outros aspectos internos às próprias instituições.

A atuação humanitária da ONU, pautada pela Carta da ONU e por resoluções específicas do CSNU, abrange um rol de ações políticas, de paz e desenvolvimento por meio de agências especializadas, como a OCHA e o ACNUR, dentro de uma estrutura organizacional complexa, com diversos órgãos, comissões, comitês e agências. Mas essa atuação é, em grande parte, sujeita a decisões do Conselho de Segurança, o que pode limitar sua agilidade diante da possibilidade de veto pelos países membros permanentes, que se constituem as principais potências globais.

Em comparação, a estrutura do CICV é muito mais enxuta, contando apenas com uma Assembleia, um Conselho e uma Diretoria Executiva, compostos por indivíduos, não países, o que permite decisões mais rápidas e com maior grau de independência, sem depender de consensos políticos. Além disso, seu mandato deriva das Convenções de Genebra de 1949 e seus protocolos adicionais, documentos que alicerçam o direito internacional humanitário. Sua posição de núcleo fundador e guardião do direito humanitário internacional coordena ações em campo que são executadas pelas sociedades nacionais, uma ampla rede com ações

contínuas nos respectivos países, o que facilita sua aceitação em contextos de conflito armado.

Além das diferenças na estrutura, mandatos legais e na tomada de decisão, as funções também condicionam as ações humanitárias das duas organizações. A ONU tem a ação humanitária como um de seus muitos papéis: sua missão é a paz e a segurança internacionais, dessa forma, a coordenação multilateral e o foco na criação e debate de normas é fundamental para seu êxito. Já o CICV tem uma missão muito mais direcionada e operacional do que normativo, seu foco é exclusivamente humanitário, isto é, proteger a vida e a dignidade das vítimas de conflitos armados e outras situações de violência, assim como prestar-lhes assistência.

Embora ambas organizações tenham escritórios em diversos países, o Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho possui mais autonomia, capilaridade e cultiva ações com a comunidade, em geral, há muito mais tempo do que as agências da ONU, como o PNUD, a UNICEF, entre outros. Portanto, em situações de crise, como conflitos armados, o preparo do CICV é mais visível, foca na coordenação de operações internacionais do Movimento e a ação é mais rápida. Já no caso da ONU, ações necessitam de coordenação de interagências e, por vezes, mandatos específicos do CSNU, como já mencionado. Outras diferenças também institucionais são visíveis, a exemplo do financiamento das organizações, sendo que o CICV possui uma diversidade maior de fontes doadoras em comparação com a ONU, cujo orçamento depende exclusivamente dos países membros.

Essas diferenças se expressam em campo. No caso sírio, foi possível observar que a própria ONU precisou da ajuda do CICV para mediação e acesso a algumas regiões do país e sua atuação foi frequentemente desafiada por dissensos políticos de seus países membros. Mais do que isso, a paralisia do CSNU diante da necessidade de ação emergencial e enfática na Síria, acabou minando a reputação da organização e impulsionando-a a patologias, como Irracionalidade da Racionalização, Universalismo Burocrático e Contestação Cultural, como já estudado por Barnett e Finnemore (1999). No caso do CICV, embora também sujeito a riscos de burocratização, demonstrou capacidade de autocorreção e adaptação institucional, com destaque para a atuação das Sociedades Nacionais, como o Crescente Vermelho Sírio. Esse elemento da ação contínua e em rede, junto com o caráter institucional único, sua legitimidade ancorada na neutralidade, e o processo de tomada de decisão

apartado de interesses estatais, funcionam como “anticorpo” contra as patologias que afetam as grandes OIGs como a ONU.

Em situações de conflitos armados complexos, como o da Síria, o CICV parece chegar mais longe do que a ONU na dimensão da assistência humanitária. Mas isso não é para dizer que ele é mais bem sucedido. A ação humanitária tem como centralidade a urgência de seres humanos em perigo e, embora no imediato a vida humana precise ser garantida com comida, abrigo, água, medicamentos, entre outros insumos e serviços que o CICV realiza, prezando pela neutralidade, para sanar esse problema de forma duradoura e sem distinção entre as partes do conflito, não se pode prescindir de uma ou outra organização. Situações de conflitos armados, como a guerra civil síria, precisam de uma conclusão, é necessário um plano para o pós conflito, essa função é política, demanda articulação multilateral, ou seja, a ONU não é dispensável, mesmo que suas decisões sejam mais lentas e pareçam mais parciais. A complementaridade das organizações de forma articulada, tende a ser a melhor solução para as pessoas e seus direitos fundamentais, principalmente em tempos de um humanitarismo que carece de estratégias mais robustas, como o caso da Síria.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. Histórias. **O que os eventos recentes na Síria significam para os refugiados sírios?** 13 de dezembro de 2024. Disponível em: <<https://www.acnur.org/br/noticias/historias/o-que-os-eventos-recentes-na-siria-significam-para-os-refugiados-sirios>>. Acesso em: 25/10/2025.

BANDEIRA, Beatrice Daudt. **Ação humanitária e paz liberal: a atuação da Oxfam no Afeganistão**. 2023. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) — Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2023. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/b90d23c1-d220-47fe-bb4d-aa8beb7bc6fa/content>. Acesso em: 22 dez. 2025.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **The politics, and pathologies of international organizations**. In: International Organization, v. 53, n. 4, p. 699-732. Cambridge: MIT Press, 1999.

CARDOSO, Caroline. **O Conselho de Segurança da ONU e suas intervenções na busca da paz internacional: uma análise das ações deflagradas na guerra da Síria**. 2017. Repositório Institucional da Unesc. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/handle/1/6031>. Acesso em: 02 out. 2025.

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, [s.d.]. **São Francisco**, 26 jun. 1945. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2025.

CICV- COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Descubra o CICV**. Genebra: CICV, 2013. Disponível em: https://www.icrc.org/sites/default/files/external/doc/pt/assets/files/other/icrc_007_0790.pdf. Acesso em: 05 mar. 2025.

CNN BRASIL. **Conflito na Síria: veja a linha do tempo da queda do regime de Bashar al-Assad**. 09 dez. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/conflito-na-siria-veja-linha-do-tempo-da-queda-do-regime-de-bashar-al-assad/>. Acesso em: 01 out. 2025.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Annual Report 2011**. Genebra: CICV, 2011. Disponível em: <https://library.icrc.org/library/docs/DOC/icrc-annual-report-2011.pdf>. Acesso em: 21 out. 2025.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Annual Report 2012**. Genebra: CICV, 2012. Disponível em: <https://library.icrc.org/library/docs/DOC/icrc-annual-report-2012.pdf>. Acesso em: 21 out. 2025.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Annual Report 2013**. Genebra: CICV, 2013. Disponível em: <https://library.icrc.org/library/docs/DOC/icrc-annual-report-2013.pdf>. Acesso em: 21 out. 2025.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Annual Report 2015**. Genebra: CICV, 2015. Disponível em: <https://library.icrc.org/library/docs/DOC/icrc-annual-report-2015.pdf>. Acesso em: 21 out. 2025.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Annual Report 2017**. Genebra: CICV, 2017. Disponível em: <https://library.icrc.org/library/docs/DOC/icrc-annual-report-2017.pdf>. Acesso em: 21 out. 2025.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Annual Report 2018**. Genebra: CICV, 2018. Disponível em: <https://library.icrc.org/library/docs/DOC/icrc-annual-report-2018.pdf>. Acesso em: 21 out. 2025.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Annual Report 2019**. Genebra: CICV, 2019. Disponível em: <https://library.icrc.org/library/docs/DOC/icrc-annual-report-2019-2.pdf>. Acesso em: 21 out. 2025.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Annual Report 2020**. Genebra: CICV, 2020. Disponível em: <https://library.icrc.org/library/docs/DOC/icrc-annual-report-2020-2.pdf>. Acesso em: 21 out. 2025.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Estatutos do Comitê Internacional da Cruz Vermelha**. Adotados em 21 dez. 2017; em vigor desde 1 jan. 2018. Genebra: CICV, 2018. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/document/estatutos-do-comite-internacional-da-cruz-vermelha>. Acesso em: 04 out. 2025.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Nossos princípios fundamentais**. [S.l.: s.n.], [s.d.]. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/nossos-principios-fundamentais>. Acesso em: 1 jun. 2025.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Nosso mandato e missão**. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/nosso-mandato-e-missao>. Acesso em: 30 jan. 2026.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Os órgãos diretivos do CICV.** s.d. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/os-orgaos-diretivos-do-cicv>. Acesso em: 30 jan. 2026.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Síria.** [S.l.: s.n.], [s.d.]. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/onde-o-cicv-atua/siria>. Acesso em: 10 out. 2025.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (CICV). **Sobre nosso financiamento e gastos.** Comitê Internacional da Cruz Vermelha, s.d. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/sobre-nosso-financiamento-e-gastos>. Acesso em: 1 fev. 2026.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (CFR). **Guerra Civil da Síria: A Descida ao Horror.** 20 dez. 2024. Disponível em: <https://www.cfr.org/article/syrias-civil-war>. Acesso em: 01 out. 2025.

CUNHA, Maria Neusa Fernandes da; VIEIRA, Susana Camargo. Cruz Vermelha: breve análise histórica de uma organização Sui Generis. **Revista do Curso de Direito da UNIFOR**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 39–54, 2017. Disponível em: <https://www.revistas.uniformg.edu.br/cursodireitouniformg/article/view/419>. Acesso em: 06 fev. 2025.

FORSYTHE, David P.; RIEFFER-FLANAGAN, Barbara Ann J. **The International Committee of the Red Cross: A neutral humanitarian actor.** 2. ed. London; New York: Routledge, 2016.

GIANNINI, Renata Avelar. **A organização das Nações Unidas e o desafio das intervenções humanitárias.** 2008. 142 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa San Tiago Dantas, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, [S.l.], 2008.

GAVIOLI, Julia Mariano. **Atuação do Conselho de Segurança (CSNU) na guerra civil da Síria.** Marília: Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Filosofia e Ciências, 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais). Disponível em:

<https://repositorio.unesp.br/entities/publication/bdc27a4d-31fe-4475-8d2f-2d56e6f669bd>. Acesso em: 4 nov. 2025

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

IMMAP. **Second Annual Review**: Syria Situation Analysis. [S.l.], 2021. Disponível em: https://immap.org/wp-content/uploads/2016/12/Second_Annual_Review_Syria_Situation_Analysis_2021-09-29.pdf. Acesso em: 4 fev. 2026.

KENT, Lauren. **Entenda como o conflito na Síria começou e por que há novos ataques**. CNN Brasil, 01 dez. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/entenda-como-o-conflito-na-siria-comecou-e-por-que-ha-novos-ataques/>. Acesso em: 01 out 2025.

KENT, Lauren; TANNO, Sophie; EDWARDS, Christian. **O que está acontecendo na Síria: um guia para entender o conflito**. CNN Brasil, 06 dez. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/o-que-esta-acontecendo-na-siria-um-guia-para-entender-o-conflito/>. Acesso em: 01 out. 2025.

McGOLDRICK, Claudia. **The future of humanitarian action: an ICRC perspective**. International Review of the Red Cross, v. 93, n. 884, p. 965–991, dez. 2011. DOI: 10.1017/S1816383112000306. Disponível em: <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/irrc-884-mcgoldrick.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. **Missão da ONU**. Centro Regional de Informação para a Europa Ocidental (UNRIC), s.d. Disponível em: <https://unric.org/pt/missao-da-onu/>. Acesso em: 30 jan. 2026

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Conheça a ONU**. ONU – Nações Unidas, s.d. Disponível em: <https://www.un.org/pt/rio/recursos/conheca-a-onu>. Acesso em: 22 dez. 2025.

RAMOS, Érika Pires; DONDA, Eliza Odila Conceição Silva; SILVA, Rodrigo Cardoso. **Ação humanitária**. In: ARAÚJO, Dina; CAVALCANTI, Leonardo; BOTEAGA, Tuíla; TONHATI, Tânia (orgs.). **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017. p. 31-38. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=ApPzDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA31&dq=a%C3%A7%C3%A3o+humanit%C3%A1ria&ots=kp_JDzcos8&sig=xHZY1Xv1-KEECaq-iSv5qG9tuy8#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 21 dez. 2025.

RICCI, Carla. **Primavera Árabe na Síria: A Correlação De Forças Na Evolução Das Revoltas Populares À Guerra Civil**. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, [S.l.], 01 jul. 2016. Disponível em: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/63220139/Primavera_Arabe_na_Siria20200506-81301-8gqnk2-libre.pdf?1588792521=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DPRIMAVERA_ARABE_NA_SIRIA_A_CORRELACAO_DE.pdf&Expires=1760035254&Signature=Jp9iXZ2yqFrLsj3KRF7LQ2EDm7KUaVg1y2EEEpFIghbdp8qX4qLL4NmbLhptVMZxTK7A~JtEjX1ie4d~yPPoHraSmT0aMAvkHX1O73v~LDmB8frYnHyN27CpvcDbJbnpeKNWDSmwRPH5Pw2R6hl40modkSW~T9lqq4Lg6-uDsO&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA. Acesso em: 01 out. 2025.

SIMÕES, Rogério. **Por que há uma guerra na Síria: 10 perguntas para entender o conflito**. BBC News Brasil, 20 fev. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-37472074>. Acesso em: 01 out. 2025.

UNHCR. **Global Report 2012: Syrian Arab Republic**. [S.l.]: UNHCR, 2012. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/unhcr-global-report-2012-syrian-arab-republic>. Acesso em: 04 out. 2025.

UNHCR. **Global Report 2013: Syrian Arab Republic**. [S.l.]: UNHCR, 2013. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/unhcr-global-report-2013-syrian-arab-republic>. Acesso em: 04 out. 2025.

UNHCR. **Global Report 2018**. [s.l.]: UNHCR, 2019. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/unhcr-global-report-2018>. Acesso em: 4 out. 2025.

UNHCR. **Mid-Year Report 2016**. [S.l.]: UNHCR, 2016. Disponível em: https://www.unhcr.org/sy/sites/sy/files/legacy-pdf/Mid-Year-Report-2016_En.pdf. Acesso em: 04 out. 2025.

UNHCR. **Shelter Monthly Issue No. 20**. Syrian Arab Republic: UNHCR, 2020. Disponível em: <https://www.unhcr.org/sy/media/1806-shelter-monthly-issue-no-20-pdf>. Acesso em: 4 out. 2025.

UNITED NATIONS. **Syria: decade of brutal war left nearly 307,000 civilians dead**. UN News, 28 jun. 2022. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2022/06/1121532>. Acesso em: 22 dez. 2025.

UNITED NATIONS. **UN Structure– Model United Nations**. s.d. Disponível em: <https://www.un.org/en/model-united-nations/un-structure>. Acesso em: 30 jan. 2026.

UN NEWS. **Entenda os esforços da ONU em busca da paz na Síria**. [S.l.: s.n.], 2024. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2024/12/1841981>. Acesso em: 01 out. 2025.

UN NEWS. **Quanto custa manter as Nações Unidas?** UN News, s.d. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2024/01/1826067>. Acesso em: 1 fev. 2026.

USAID – United States Agency for International Development; Data Friendly Space; iMMAP. **COVID-19 situation analysis: Second annual review — Nutrition, Shelter, Logistics, Education, and WASH sectors: Syria, July 2020-August 2021**. [S.l.]:

USAID; iMMAP; Data Friendly Space, 2021. Disponível em: https://immap.org/wp-content/uploads/2016/12/Second_Annual_Review_Syria_Situation_Analysis_2021-09-29.pdf. Acesso em: 3 fev. 2026.