

**A PARTICIPAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS
BRASILEIRAS NAS CONFERÊNCIAS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES
UNIDAS (1992-1996) E DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO
(1996-2005) E A SOCIEDADE CIVIL GLOBAL**

**PARTICIPATION OF BRAZILIANS' NONGOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN
CONFERENCES OF THE UNITED NATIONS (1992-1996) AND THE WORLD
TRADE ORGANIZATION (1996-2005) AND GLOBAL CIVIL SOCIETY**

VANIA SANDELEIA VAZ DA SILVA¹

RESUMO: Embora tanto a Organização das Nações Unidas (ONU) quanto a Organização Mundial do Comércio (OMC) constituam organizações intergovernamentais – o que quer dizer que seus membros são os Estados que as constituem ou a elas aderem posteriormente – diversas organizações não-governamentais (ONGs) pleitearam e conseguiram credenciamento para participar de conferências realizadas entre 1992 e 2005. A presença de ONGs em tais eventos levou diversos pesquisadores a considerar a possibilidade de que estivesse surgindo algo como uma *sociedade civil global* já que os cidadãos estavam conquistando o direito de estar presentes, ao lado dos representantes oficiais dos Estados, nos fóruns em que se decidia assuntos fundamentais para o futuro da humanidade. Dentre as milhares de ONGs participantes estavam organizações que mantinham seus escritórios administrativos no Brasil – mais de duzentas no total. O objetivo aqui é analisar a presença dessas ONGs brasileiras nas conferências da ONU e da OMC buscando avaliar o impacto dessa participação tanto para as próprias ONGs como para o resultado dos eventos de modo a pensar como a sociedade civil brasileira participou, nesses casos específicos, da suposta *sociedade civil global*.

Palavras-chave: ONGs, ONU, OMC.

ABSTRACT: Although both the United Nations (UN) and the World Trade Organization (WTO) constitute intergovernmental organizations - which means that its members are the states that constitute or acceding to them later - several non-governmental organizations (NGOs) pleaded and got accreditation to attend conferences held between 1992 and 2005. The presence of NGOs in these events led many researchers to consider the possibility that something was emerging as a global civil society because citizens were gaining the right to be present, along with the official representatives of states in the forums where issues are decided fundamental to the future of humanity. Among the thousands of participating NGOs were organizations that held its administrative offices in Brazil - more than two hundred in total. The goal here is to analyze the presence of these Brazilian NGOs in UN conferences and WTO seeking to evaluate the impact of such participation for both NGOs themselves as to the outcome of events in order to think like the Brazilian civil society participated in these specific cases, the supposed global civil society.

Key words: NGOs, UN, WTO.

Sumário: Introdução: as ONGS e a sociedade civil global - 1 Estados e atores não governamentais na ONU e OMC – 2 Distribuição geográfica das ONGS participantes - 3 Participação de ONGS brasileiras na ONU e na OMC – Considerações finais – Referências.

¹Doutora em Ciência Política (USP); Mestre em Ciência Política (USP); Graduada em Ciências Sociais (UFPR); professora de Sociologia e Ciência Política na UNIOESTE, campus de Marechal Cândido Rondon. E-mail: vaniassandeleia@gmail.com.

INTRODUÇÃO: AS ONGS E A SOCIEDADE CIVIL GLOBAL

Entre os anos de 1992 e 2005, representantes de 11.921 organizações não governamentais (ONGs) participaram de seis dentre as conferências sociais globais realizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) e das seis conferências ministeriais da Organização Mundial do Comércio (OMC). Tendo em vista que, tradicionalmente, apenas os representantes oficiais dos governos dos Estados-membros dessas organizações seriam admitidos, a crescente presença de atores *não* governamentais nesses eventos foi considerada uma das evidências empíricas do surgimento de uma *sociedade civil global*.

Porém, a sociedade civil global não é – a despeito do que intuitivamente possa sugerir esta expressão – a união das sociedades civis de todos os Estados-nacionais do globo; ou, uma sociedade formada pelos cidadãos de todos os países, ignorando as fronteiras nacionais e respectivos governos; ou uma associação mundial de agentes sociais que se organizam de forma independente dos agentes do mercado e dos governos. Aliás, a união dessas palavras induz ao erro, pois utiliza as virtudes atribuídas historicamente ao conceito de sociedade civil para qualificar a atuação de agentes sociais que se organizam além das fronteiras dos Estados; e aproveita a grandiosidade do adjetivo global para representar uma realidade que não envolve todo o planeta – as ligações podem ser entre dois, três ou dezenas de países, mas em nenhum caso envolvem todos – de modo que seu significado é distorcido (SILVA, 2011, p. 1). Assim, cabe perguntar: do que se está falando quando se usa a expressão sociedade civil global?

A resposta para essa questão pode ser elaborada de dois modos diferentes: o primeiro consiste em analisar *teoricamente* os termos envolvidos na expressão, o que já foi feito desdobrando-a em três partes – *sociedade, civil e global* – ou em duas partes – *sociedade civil e global*. Tal caminho já foi suficientemente percorrido por diversos teóricos das ciências sociais e suas conclusões costumam convergir pela necessidade de se realizar *pesquisa empírica* visando investigar quais são, de fato, os *atores* que compõem a sociedade civil global, para que sua definição em âmbito teórico seja mais precisa. Por isso, o método escolhido para responder tal questão foi, justamente, realizar uma investigação a respeito de quais são os atores que, ao participarem de *eventos* intergovernamentais ou internacionais, costumam se autonegar ou são rotulados como *sociedade civil global*: as ONGs.

Visando investigar a existência e discriminar as características da *sociedade civil global* foi realizada a distribuição geográfica das 11.921 organizações não governamentais credenciadas para participar de doze eventos realizados pela ONU e pela OMC, considerando os países – e por extensão, os continentes e os hemisférios – nos quais as ONGs aceitas mantinham seu escritório administrativo principal (*sede*), enfatizando aquelas que se localizavam no Brasil – que, inclusive, foi o país anfitrião de um dos principais eventos. Assim, foi possível colocar em questão tanto os argumentos

favoráveis à existência da sociedade civil global – defendidos pelos apologistas das ONGs – como também nuançar as diversas críticas a estes argumentos. Além disso, analisa-se como evoluiu a participação de organizações brasileiras nos eventos, sobretudo do ponto de vista quantitativo – a distribuição geográfica das ONGs pelas cidades brasileiras (será que estiveram presentes ONGs de todos os estados brasileiros ou será que se concentram em algumas regiões?) – buscando, também, delinear que tipo de impacto essa participação teve para os eventos e para os atores em questão.

No caso da ONU, trata-se dos seguintes eventos: a *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, realizada no Brasil, Rio de Janeiro, em 1992; a *Conferência Mundial sobre Direitos Humanos*, realizada na Áustria, Viena, em 1993; a *Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento*, realizada no Egito, Cairo, em 1994; o *Encontro Mundial para o Desenvolvimento Social*, realizado na Dinamarca, Copenhague, em 1995; a quarta *Conferência Mundial sobre a Mulher: ação pela Igualdade, Desenvolvimento e Paz*, realizada na China, Beijing, em 1995; e a *Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos*, realizada na Turquia, Istambul, em 1996.

No caso da OMC, trata-se das seis primeiras conferências ministeriais: a *Primeira Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio*, realizada na capital de Cingapura, em 1996; a *Segunda Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio*, realizada na Suíça, Genebra, em 1998; a *Terceira Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio*, realizada nos Estados Unidos, Seattle, em 1999; a *Quarta Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio*, realizada no Catar, Doha, em 2001; a *Quinta Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio*, realizada no México, Cancun, em 2003; e a *Sexta Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio*, realizada na China, Hong Kong, em 2005.

É importante ressaltar a importância desse mapeamento das ONGs que efetivamente participam das conferências intergovernamentais. O caso é que, dentre os argumentos contrários à ideia de que existe ou está se constituindo uma *sociedade civil global*, pode-se destacar dois: o primeiro enfatiza que os integrantes da sociedade civil global estão localizados predominantemente no hemisfério Norte (do ponto de vista sócio-econômico e não estritamente geográfico, o que quer dizer que inclui, além dos países que estão de fato na porção Norte da linha do Equador, como a Austrália) e, assim, existiria um claro desnível Norte-Sul com predomínio numérico e político das ONGs situadas no Norte sobre as demais (um defensor dessa posição é, por exemplo, Sérgio COSTA, 2003); (2) o segundo argumento, afirma que a configuração da sociedade civil global espelha as atuais constelações de poder, ou seja, são organizações da porção oeste da Europa, junto com as da América anglo-saxônica (Estados Unidos e Canadá) que dominam o universo das ONGs (principais atores a compor a sociedade civil global), de modo que permitir a presença de ONGs nos fóruns

das organizações internacionais não contribuiria para sua democratização, mas, ao contrário, acentuaria ainda mais as desigualdades em âmbito internacional (por exemplo, Neera CHANDHOKE, 2002).

Tendo isso em mente, (1) parte-se de uma breve análise histórica da interação entre Estados atores *não* governamentais nas duas organizações – ONU e OMC. Em seguida, (2) analisa-se a distribuição geográfica das ONGs que participaram dos doze eventos, discutindo a pertinência desses dois argumentos – do desnível Norte-Sul e de que a sociedade civil global *espelha* as atuais constelações de poder – destacando aquelas ONGs com escritório administrativo situado no Brasil. Por fim, (3) objetiva-se discutir a presença de ONGs brasileiras naquelas conferências da ONU e da OMC – supracitadas – buscando avaliar o impacto dessa participação tanto para as próprias ONGs como para o resultado dos eventos, com o objetivo de começar a pensar de que modo a sociedade civil brasileira participou da *suposta* sociedade civil global².

1 ESTADOS E ATORES NÃO GOVERNAMENTAIS NA ONU E OMC

Desde sua fundação, em 24 de outubro de 1945, na conferência sobre relações internacionais, realizada em São Francisco, Califórnia, Estados Unidos, a Organização das Nações Unidas (ONU), pode ser considerada a maior e uma das mais importantes organizações intergovernamentais. Embora se trate de uma organização que tem como *membros* os Estados soberanos, sempre existiu uma tensão entre o caráter Estado-cêntrico da ONU e sua aspiração de representar os *povos* das Nações Unidas, pois, segundo Paul Wapner, os Estados representam apenas *parcialmente* seus *povos* já que, mesmo no caso das democracias, os Estados estão mais preocupados com interesses estratégicos que costumam ser de curto prazo e geograficamente circunscritos e que podem estar em conflito com interesses sociais, mais globalizados e de longo prazo (WAPNER, 2008, p. 254).

A participação de organizações não governamentais em conferências da ONU já iniciou com a própria fundação dessa organização: mesmo sem terem sido convidadas para participar da conferência de São Francisco, 197 ONGs conseguiram presenciar a fundação da ONU e, destas, 81,2% possuíam sede nos Estados Unidos (TAVARES, 1999, p. 40). Do ponto de vista formal, pode-se destacar como precedentes, para a participação de atores não estatais na ONU, o preâmbulo – “Nós,

²A parte mais geral da pesquisa – a distribuição das 11.921 organizações não governamentais credenciadas para os doze eventos da ONU e da OMC em estudo – foi realizada, em parte, para a dissertação de mestrado (Silva, 2006), com apoio da CAPES; complementada para a tese de doutoramento (Silva, 2011), com apoio do CNPq; nos dois casos com a orientação do professor doutor Rafael Antonio Duarte Villa, do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP). O detalhamento a respeito das ONGs brasileiras participantes dos eventos – ou seja, a pesquisa a respeito das “cidades” nas quais as ONGs mantêm suas sedes e também das características mais detalhadas de cada uma das mais de duzentas ONGs brasileiras participantes – está sendo realizado desde 2010, como projeto individual de pesquisa, realizado sob os auspícios da UNIOESTE – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, como parte das atividades docentes.

os povos das Nações Unidas” – cuja redação utiliza a palavra *povos* ao invés de *Estados* na abertura do documento – e o artigo 71 da Carta das Nações Unidas, cuja redação estabelece a possibilidade de parcerias:

O Conselho Econômico e Social poderá entrar em entendimentos convenientes para a consulta com organizações não governamentais que se ocupem de assuntos no âmbito de sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efetuadas consultas com o membro das Nações Unidas interessado no caso (Carta das Nações Unidas, Artigo 71).

Diversos outros dispositivos legais visaram regulamentar a participação de ONGs nos trabalhos da ONU, tais como as resoluções do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) – 2/3, de 1946; 288B(X), de 1950; 1296 (XLIV), de 1968 – mas foi apenas depois do primeiro evento em estudo – a *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, realizada no Brasil, Rio de Janeiro, em 1992, ou *Eco-92* – que as regras para o relacionamento entre a ONU e as ONGs foram colocadas em questão de modo mais pronunciado (SILVA, 2006, p. 45).

Diante do credenciamento de 1432 ONGs para presenciar a *Eco-92* – ou UNCED (*United Nations Conference of Environment and Development*), como é conhecida internacionalmente – sendo que a maioria (86%) não tinha relações formais (anteriores) com a ONU, diversos autores passaram a considerar que essa ampliação da possibilidade de participar das conferências deveria ser formalizada para ampliar a democratização das relações internacionais, incluindo os cidadãos organizados – ou da *sociedade civil* organizada – nos fóruns internacionais. Contudo, no evento seguinte – a *Conferência Mundial sobre Direitos Humanos*, realizada na Áustria, Viena, em 1993 – tal ampliação foi revista e o número de ONGs credenciadas foi menor: 802 no total, sendo grande parte com relação formal com algum órgão da ONU – por exemplo, *estatuto consultivo* junto ao ECOSOC.

A decisão 214, de 1993, propõe que sejam revistas as regras vigentes para a celebração de consultas com as ONGs estabelecidas pela Resolução 1296, de 1968, com o objetivo de atualizá-las, entretanto, apenas em 1996 é que tais arranjos foram revistos, ou seja, depois da realização de todas as conferências que foram incluídas no *Ciclo Social* – além das duas já citadas, com participação de 1432 e 802 ONGs, fazem parte deste ciclo as demais em estudo: a *Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento*, teve 1118 ONGs credenciadas; o *Encontro Mundial para o Desenvolvimento Social*, contou com 1299 ONGs credenciadas; a quarta *Conferência Mundial sobre a Mulher: ação pela Igualdade, Desenvolvimento e Paz*, credenciou 2079 ONGs, o maior número; e a *Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos*, permitiu a participação de 1845 ONGs.

Portanto, considerando que a soma das ONGs participantes nos seis eventos da ONU em estudo chega a 8575 organizações *não* governamentais, pode-se dizer que essa presença teve um impacto significativo na redefinição das regras para a relação

entre Estados e atores não governamentais nos trabalhos dos vários órgãos da ONU e, também, gerou diversos questionamentos a respeito do seu significado para a *democratização* das relações internacionais, pois, se por um lado, incluir atores ligados à *sociedade civil* nas discussões de temas que atingem todas as pessoas parece ampliar as chances de outras perspectivas alcançarem aqueles que tomam as decisões em âmbito internacional, por outro lado, exige questionar *quem* são esses atores que, de fato, conseguem estar presentes nessas discussões. Dito de outro modo convém perguntar: *se todos serão atingidos pelas decisões* como garantir uma representação geograficamente equilibrada nos fóruns?

Cabe destacar que as discussões a respeito da necessidade de democratizar as relações internacionais nunca se restringiram às questões pertinentes à ONU. Outras organizações internacionais também foram e ainda são alvo desse tipo de investida por parte de pesquisadores e atores ligados à sociedade civil e a Organização Mundial do Comércio (OMC) é uma das principais porque seu poder é ainda maior ou mais visível e efetivo do que o da ONU, embora seu âmbito de atuação seja mais circunscrito. As origens da OMC podem ser rastreadas até a *Conferência sobre Comércio e Emprego*, convocada pelo ECOSOC, da ONU, e realizada em Havana, Cuba, em novembro de 1947, tendo como um dos objetivos criar uma *Organização Internacional de Comércio (OIC)*. Porém, a “Carta de Havana”, assinada em março de 1948 não foi sequer “submetida ao Congresso dos Estados Unidos porque a maioria dos deputados temia que a nova instituição iria restringir excessivamente a soberania do país na área do comércio internacional” (THORSTENSEN, 2001, p. 29) o que impediu a criação da OIC, mas levou 23 países a assinar um *Acordo Provisório* que passou a ser chamado de “Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio” ou GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) como ficou popularmente conhecido o acordo que acabou se tornando,

[...] na prática, embora não legalmente, em um órgão internacional, com sede em Genebra, Suíça, passando a fornecer a base institucional para diversas rodadas de negociações sobre o comércio, e a funcionar como coordenador e supervisor das regras do comércio até o final da Rodada do Uruguai e a criação da atual Organização Mundial do Comércio, a OMC (THORSTENSEN, 2001, p. 29-30).

Durante as cinco primeiras rodadas do GATT, entre 1947 e 1961, os países trataram apenas da liberalização do comércio, basicamente de *tarifas*; na sexta rodada (1964-7) incluíram a discussão de medidas *antidumping*; na sétima rodada (1973-9) as negociações giraram em torno de tarifas e barreiras não-tarifárias; foi na *Rodada do Uruguai* (1986-1994) que a quantidade de temas teve um aumento significativo, incluindo além dos já citados, produtos agrícolas, têxtil, serviços, propriedade intelectual, entre outros, e essa ampliação criou a necessidade de realizar uma reforma institucional para dotar o GATT de instrumentos eficazes para lidar com a incorporação de novos temas (HERZ e HOFFMANN, 2004, p. 151-7). Como resultado, os signatários do GATT decidiram criar a Organização Mundial do Comércio (OMC): os acordos das

rodadas anteriores foram anexados ao acordo constitutivo da OMC, assinado em 15 de abril de 1994, em Marrakech, Marrocos.

A possibilidade de organizações não governamentais participaram de algum modo nos trabalhos da OMC foi aberta pelo Artigo V.2 de seu acordo constitutivo cuja redação é a seguinte “O Conselho Geral poderá tomar as providências necessárias para manter consultas e cooperação com organizações não-governamentais dedicadas a assuntos relacionados com os da OMC” (Cf. redação aprovada pelo Decreto n. 1.355/94). Deve-se ter em mente que, embora “o sistema internacional de comércio sempre reconheceu a presença de outros atores que não os Estados” pois, durante as negociações da OIC (1946) já “foi apresentada a sugestão de possibilidade de consultas às organizações não-governamentais nos trabalhos da organização” o fato é que “no texto do GATT não constou a cláusula proposta para a relação com outras organizações inter-governamentais” (SANCHEZ, 2002, p. 153) e, muito menos, com organizações não governamentais. Aliás,

a cooperação da OMC com as organizações não-governamentais e os atores do mercado, apesar de estar garantida no artigo V.2 do Acordo Constitutivo da OMC, já não é tão próxima quanto a cooperação com as organizações inter-governamentais. A OMC reconhece que as organizações não-governamentais (e aqui [...] entendemos que podem ser incluídos os atores do mercado) são atores que podem contribuir para o conhecimento das atividades da OMC pela sociedade em geral. Para tanto, o compromisso assumido nas diretrizes para esse relacionamento é de maior transparência das decisões e atividades da OMC (SANCHEZ, 2002, p. 154).

A despeito das dificuldades existentes na interação entre as ONGs e a OMC, o fato é que foi permitida a presença de organizações não governamentais em todas as conferências ministeriais realizadas pela organização, e isso é importante na medida em que tais conferências “possuem um caráter bastante diferenciado em relação às conferências sociais globais da Organização das Nações Unidas” pois, no caso da OMC, tais eventos “configuram o nível mais alto do processo de tomada de decisão” e “são compostas por representantes dos Estados membros que se reúnem a cada dois anos e tomam decisões por consenso” (SILVA, 2011, p. 104). Assim, a participação de ONGs nas conferências da OMC constitui um indicador de que tais atores devem ser estudados pela sua capacidade de, ao menos, estar presentes em fóruns nos quais decisões importantes são tomadas. O número total de ONGs presentes nas conferências da OMC foi de 3356 organizações, sendo que iniciou com 108, em Cingapura; aumentou para 130 em Genebra e para 730 em Seattle; diminuiu para 364 em Doha, e, depois, aumentou novamente para 960 em Cancun, chegando a 1064 em Hong Kong. Somando as participantes na ONU e na OMC, chegamos a 11.921 ONGs credenciadas para os doze eventos.

2 DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DAS ONGS PARTICIPANTES

Será que a participação de ONGs nas conferências pode ser considerada uma evidência empírica do surgimento de uma *sociedade civil global*? Além disso, será que a presença de atores *não* governamentais pode ser considerada um indício de *democratização* da ordem internacional? Tais questões serão abordadas tendo como pano de fundo os dois argumentos contrários à ampliação da presença e participação de ONGs nas conferências – o argumento do *desnível Norte-Sul* e o que afirma que a participação de ONGs *espelha as atuais constelações de poder* – porque ambos apresentam um viés geopolítico, ou seja, consideram a *localização* das sedes das ONGs como relevantes para sua atuação. Discute-se, nesta seção, os resultados da distribuição geográfica das sedes das ONGs credenciadas para os doze eventos em estudo, com destaque para as brasileiras.

No caso da ONU, os dois argumentos se confirmam *em parte*, quer dizer, desde que se discrimine o âmbito de atuação das ONGs: no caso das organizações com atuação *internacional*, ou seja, com trabalho em mais de três países, de fato a maioria possui sede (escritório administrativo principal) em países do Norte (72,2%); porém, quando consideramos as ONGs *nacionais*, aquelas que só atuam no país em que mantém sua sede, a maioria passa a ser do Sul (64,8%). Entretanto, como a maioria das ONGs credenciadas para conferências da ONU eram “nacionais”, ao considerarmos o *total* de organizações credenciadas temos que a maioria é de ONGs do *Sul* (56,9%) e não do *Norte*, tal como o argumento do *desnível Norte-Sul* sustenta. No caso do segundo argumento, cabe ressaltar que o maior número de ONGs *internacionais* credenciadas está nos continentes Europeu e Americano (se somarmos os percentuais da Europa e da América anglo-saxônica, chegamos a mais de 70%) mas, novamente, no caso das ONGs *nacionais* o argumento não se confirma (pois a soma fica em torno de 36%).

O quadro muda significativamente no caso da OMC: aqui, sim, os dois argumentos encontram respaldo nos dados analisados, pois o *Norte* concentra mais de 90% das ONGs credenciadas para os seis eventos; e passa de 70% das ONGs nacionais. Além disso, a Europa concentra, sozinha, mais de 62% das ONGs internacionais e, quando somada à América anglo-saxônica, chega a mais de 75% das ONGs *nacionais* credenciadas para algum dos doze eventos. Nesse caso, portanto, cabe questionar se a participação de ONGs democratiza tal organização.

A participação de ONGs na ONU e na OMC, portanto, não é *equilibrada* do ponto de vista da distribuição geográfica e também não é global, mas, ao contrário, extremamente concentrada em apenas alguns países, como se pode ver na tabela abaixo. Para calcular o grau de “concentração geográfica” das sedes das ONGs, foi somado o total de ONGs credenciadas pelos dez países com os maiores números de organizações aceitas para cada evento e podemos notar que, no caso da ONU concentração é menor do que no caso da OMC, mas ainda é significativa (basta lembrar

que, por exemplo, no caso da primeira conferência, mais de 60% das ONGs eram originárias de apenas dez países, num universo de quase duzentos):

Tabela 1 – Distribuição das ONGs credenciadas para conferências da ONU e da OMC

Eventos	Cidade	Total	ONGI-Norte	ONGI-Sul	ONG-Norte	ONG-Sul	Concentração
ONU.1992	Rio de Janeiro	1422	84,7%	15,3%	45,6%	54,4%	60,7%
ONU.1993	Viena	802	83,5%	16,5%	34,0%	66,0%	63,2%
ONU.1994	Cairo	1118	66,0%	34,0%	25,0%	75,0%	46,8%
ONU.1995	Copenhague	1299	60,3%	39,7%	30,9%	69,1%	39,2%
ONU.1995	Beijing	2079	69,9%	30,1%	43,6%	56,4%	41,1%
ONU.1996	Istambul	1845	70,3%	29,7%	30,6%	69,4%	49,3%
OMC.1996	Cingapura	108	100,0%	0,0%	64,5%	35,5%	77,8%
OMC.1998	Genebra	130	93,3%	6,7%	78,2%	21,8%	77,7%
OMC.1999	Seattle	730	90,3%	9,7%	83,0%	17,0%	80,3%
OMC.2001	Doha	364	88,9%	11,1%	70,2%	29,8%	71,2%
OMC.2003	Cancun	960	92,0%	8,0%	68,8%	31,2%	69,3%
OMC.2005	Hong Kong	1064	84,0%	16,0%	65,9%	34,1%	64,5%

*ONGI – organizações não governamentais *internacionais*; ONG – organizações não governamentais nacionais.
Fonte: Elaborada a partir dos dados das tabelas 16 e 30 (SILVA, 2011, p. 84 e 140).

Considerando apenas as ONGs brasileiras nas conferências da ONU nota-se que: na primeira conferência, foram 68 ONG credenciadas; na segunda, foram 15 ONGs; na terceira 26 ONGs; na quarta 18 ONGs; na quinta conferência 18 ONGs; e, por fim, na sexta conferência foram 37 ONGs credenciadas. Somando, pois, chegamos a 182 organizações não governamentais brasileiras participantes nas seis conferências da ONU. Já nas conferências ministeriais da OMC o número é significativamente menor: nos dois primeiros eventos não houve participação; no terceiro evento, foram 4 ONGs; no quarto foram 3 ONGs; no quinto 17 ONGs; e, no sexto evento 24 ONGs brasileiras presentes. A soma das ONGs brasileiras participantes de conferências da OMC foi de 48 ONGs. Considerando os doze eventos em estudo chegamos a 230 ONGs brasileiras que merecem ser analisadas.

Para que se possa ter uma idéia do que representa essa participação de ONGs, em termos quantitativos, os dados de dois países serão destacados: do Brasil, porque o objetivo é analisar a participação de ONGs brasileiras nessas conferências; e dos Estados Unidos porque constitui o país com o maior número de ONGs participantes, pois, considerando a soma das ONGs credenciadas para os doze eventos, chegamos ao resultado de que 18,6% tinham sede nos Estados Unidos (30,4% das ONGs internacionais e 16,7% das ONGs nacionais). Como se pode observar a seguir, a participação do Brasil nas conferências foi bem menor do que a dos Estados Unidos (cuja soma é de 2219 ONGs):

Tabela 2 - Participação de ONGs brasileiras nas conferências da ONU e da OMC

Evento	Cidade	Total	Brasil	%	Estados Unidos	%
ONU.1992	Rio de Janeiro	1422	68	4,8	317	22,3
ONU.1993	Viena	802	15	1,9	89	11,1
ONU.1994	Cairo	1118	26	2,3	194	17,4
ONU.1995	Copenhague	1299	18	1,4	140	10,8
ONU.1995	Beijing	2079	18	0,9	330	15,9
ONU.1996	Istambul	1845	37	2,0	246	13,3
OMC.1996	Cingapura	108	0	0,0	9	8,3
OMC.1998	Genebra	130	0	0,0	33	25,4
OMC.1999	Seattle	730	4	0,5	378	51,8
OMC.2001	Doha	364	3	0,8	6	16,5
OMC.2003	Cancun	960	17	1,8	236	24,6
OMC.2005	Hong Kong	1064	24	2,3	241	22,7

Fonte: Elaborada a partir dos dados das tabelas 3, 5, 7, 9, 11, 13, e 23 a 28 (SILVA, 2011).

As organizações não governamentais brasileiras tiveram uma participação mais numerosa na primeira conferência da ONU em estudo, que foi realizada no Brasil, em 1992, pois chegaram a 4,8% do total de ONGs credenciadas. A sua participação na OMC, embora inicie nula, foi aumentando significativamente a partir da quarta conferência: para 0,5%, depois 0,8%, na seguinte 1,8%, terminando em 2,3%. Quando comparamos com os dados do país com maior participação geral nas conferências, as diferenças são marcantes e ressalta-se que, em todos os casos, o percentual de ONGs com sede nos Estados Unidos é sempre considerável – chegando, inclusive, a mais da metade no caso da conferência da OMC realizada no seu território, na cidade de Seattle. Desse modo, apenas considerando esses países já é possível questionar as possibilidades de ampliar a democratização da ordem internacional por meio da inclusão de ONGs.

3 PARTICIPAÇÃO DE ONGS BRASILEIRAS NA ONU E NA OMC

Resta discutir a presença de ONGs brasileiras nas conferências da ONU e da OMC com o objetivo de avaliar o impacto dessa participação tanto para as próprias ONGs como para o resultado dos eventos, de modo a começar a pensar de que modo a sociedade civil brasileira participou da *suposta* sociedade civil global. Antes, é interessante analisar a distribuição geográfica das ONGs pelas cidades brasileiras, para sabermos se estiveram presentes ONGs de todos os estados ou apenas de algumas regiões, e, também, se as mesmas ONGs repetiram sua participação em mais de um evento ou estiveram presentes apenas em alguma conferência isolada, para que possamos delinear que tipo de impacto essa participação teve para os eventos e para

os atores em questão.

De saída, notamos que São Paulo é o estado com o maior número de ONGs credenciadas para as conferências consideradas (34,7%), seguido do Rio de Janeiro (23,0%) e do Distrito Federal (14,3%). Outros quinze estados também aparecem, com percentuais menores, mas possibilitam dizer que estiveram presentes ONGs de várias partes do país, embora concentradas nos no sudeste e na capital federal: só a cidade de São Paulo concentra, como sede, mais de 30% das ONGs participantes; em seguida vem a cidade do Rio de Janeiro, com mais de 22% das ONGs, e Brasília com mais de 14% das ONGs credenciadas para alguma conferência. Em termos de *cidade*, as outras na lista seriam Curitiba (3%), Porto Alegre (2%), Fortaleza, Recife e São Leopoldo (1,7% cada uma), Salvador e Florianópolis (1,3% cada), Goiânia, Belo Horizonte, Ponte Nova, Belém e Rio do Sul (0,8% cada), sendo as demais com uma ONG credenciada – Manaus, São Luis, Luciara (MT), Campo Grande, Monte Belo (MG), Olinda, São Raimundo Nonato (PI), Niterói, Petrópolis, Porto Velho, Chapecó (SC), Bela Vista, Itu, Paraíso, Piracicaba e Presidente Prudente (as cinco últimas todas do estado de São Paulo).

Tal concentração nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília merece uma análise pois, tal como acontece no caso da distribuição pelos países, indica que as ONGs que, de fato, conseguem intervir nas relações internacionais localizam suas sedes (escritório administrativo principal) em grandes centros, sendo que, no caso do Brasil, ao lado das que estão situadas na capital federal, as demais – o maior número – estão em duas das principais cidades do ponto de vista de concentração urbana e de recursos no Brasil: o eixo Rio de Janeiro–São Paulo.

Outra questão relevante é saber se foram as mesmas ONGs que participaram dos vários eventos ou se foram organizações diferentes. Ao investigar esse dado, acessamos também outro: *quais* foram as organizações brasileiras que participaram – pois, como aponta a literatura a respeito, não é fácil definir o que é uma ONG porque dizer que uma organização *não* é governamental não diz muito sobre o que tal organização *é*, mas apenas pontua o que ela *não é*. Popularmente, quando se fala em “ONG” as pessoas lembram das grandes organizações ambientalistas – Green Peace, WWF – ou assistencialistas – *Anistia Internacional*, *Médicos sem Fronteiras* – contudo, para a ONU e para a OMC, qualquer organização “não estabelecida por acordo intergovernamental” pode ser considerada uma ONG. Assim, encontramos entre as organizações não governamentais brasileiras participantes das conferências uma série de associações que, no Brasil, não são tratadas como ONGs, como veremos a seguir.

A organização com o maior número de participação é a CUT (Central Única dos Trabalhadores) que conseguiu credenciamento para quatro das doze conferências. Em segundo lugar aparecem três ONGs com participação em três das doze conferências: duas organizações ambientalistas – a Rede de Defesa da Espécie Humana (REDEH), e a seção brasileira da *World Wildlife Fund* (WWF) – e uma organização religiosa – a seção brasileira da *National Spiritual Assembly of the Baha'is*.

Em terceiro lugar aparecem outras vinte ONGs com participação em duas conferências, dentre as quais podemos destacar as confederações da agricultura (CNA) e da indústria (CNI); a Sociedade Rural Brasileira; a seção brasileira do *Greenpeace*; algumas organizações de defesa dos direitos da mulher, dos índios e diversos centros de pesquisa – ligados ou não a universidades públicas.

Assim, quando desconsideramos as duplicações, chegamos a um universo de duzentas organizações não governamentais brasileiras com participação em alguma das doze conferências, sendo que a maioria – 175 – participou de apenas um dos eventos em estudo. A razão, a princípio, deve-se ao fato de que a maioria das ONGs dedica-se a um tema em especial – direitos humanos, meio ambiente, comércio, indústria, agricultura, entre outros – de modo que nem todas as conferências em foco atraíam sua atenção. As organizações que participaram de mais de uma das conferências o fizeram porque consideravam como incentivo para essa participação a possibilidade de estar em contato com os representantes governamentais – incluídos aí os ministros e o próprio chefe de estado (presidente).

Existem vários aspectos da interação entre Estados e ONGs que precisam ser considerados quando pensamos nos impactos que a participação de atores não governamentais pode ter para o resultado dos eventos estudados e também para os próprios atores em questão. O primeiro diz respeito ao fato de que nem todas as relações que se estabelecem entre estes atores em âmbito internacional são *formais* – a fase preparatória para as conferências, os bastidores dos eventos, e os fóruns paralelos que acontecem, muitas vezes, nos mesmos dias e locais das conferências oficiais possibilitam oportunidades consideráveis para ONGs de diversos tamanhos, tempo de atuação e renda, negociarem entre si, com parceiras mais poderosas e com os representantes oficiais dos governos dos Estados membros, *informalmente*. Portanto, pensar os impactos da presença e participação de ONGs nas conferências exige considerar os dois aspectos – formal e informal – dessa relação.

Ainda que seja mais possível medir a eficácia da participação *formal* das ONGs nos eventos – a capacidade de ser aceita quando pleiteia credenciamento, a possibilidade de intervir “oralmente” durante as sessões oficiais das conferências (possível no caso das Nações Unidas) – porque existem documentos que registram essa participação, enquanto o aspecto *informal* é menos tangível – embora possa ser pressuposto, na medida em que diversas organizações repetem sua participação ou ampliam sua atuação depois de participar de uma conferência – pode-se pensar, em linhas gerais, o impacto que a presença e atuação das ONGs teve para os resultados das conferências e também para a continuidade do próprio trabalho.

José Augusto Lindgren Alves (2001) estudou profundamente as conferências da ONU, sobretudo as do *Ciclo Social* e buscou rastrear a influência das ONGs em todo o processo, da preparação para cada conferência até a dinâmica dos eventos e seus resultados (documentos) e demonstrou que o papel das organizações da sociedade civil foi progressivamente consagrado, sendo visível nos documentos resultantes as

posições das ONGs; por outro lado, a possibilidade de participar das conferências influenciou a proliferação de ONGs – acelerada na década de 1990:

O estímulo esperado da Conferência do Rio de Janeiro funcionou, sim, e muito, entre os atores não-estatais, à luz do impulso decisivo que as ONGs proporcionaram à arregimentação de consciências para o meio ambiente em todo o mundo, sobretudo na fase preparatória desse evento, assim como o aval inédito que a conferência lhes concedeu em sua realização. Esse aval, estendido não apenas às ONGs ambientalistas, mas a todos os movimentos da sociedade civil que trabalharam para a abordagem social do tema nos documentos do Rio, não passaria despercebido pelas ONGs de direitos humanos (ALVES, 2001, p. 62).

Liszt Vieira (2001) afirma que foi real o impacto das ONGs nas conferências, sendo que, muitas vezes, as ONGs apresentaram idéias melhores e “perspectivas mais amplas que os governos”, sendo que nem sempre precisam estar “presentes no próprio plenário” pois conseguem estar na cúpula e “em toda a parafernália que alimenta a Comissão”, ou seja, lembra que “mesmo organizações menores têm atuado de forma efetiva e eloqüente, ampliando seu papel e conquistando direito à voz, principalmente nas conferências da ONU nos anos 90”, pois

As ONGs têm relações complexas com os Estados-membros, indo desde alianças temporárias a oposição combativa. Muitos governos, sobretudo no Norte, convidam representantes de ONGs a integrar suas delegações oficiais em importantes reuniões das Nações Unidas. Esta proximidade favorece parcerias entre governos e ONGs, além de facilitar a obtenção de informações vitais por parte das ONGs. Mas as organizações de direitos humanos costumam recusar o convite, alegando possibilidade de cooptação pelos governos (VIEIRA, 2001, p. 116).

A literatura estrangeira sobre o tema também é enfática a respeito dos efeitos e da importância relação entre Estados e ONGs em âmbito internacional. Peter Willets (1996) enfatiza o papel dos atores não governamentais nas relações internacionais e não apenas no caso das conferências, pois, como afirma “o dia-a-dia da política internacional inclui governos e ONGs” de modo que já existem, regularmente, uma “interação intensa entre diplomatas, servidores civis internacionais e grupos organizados privados” e, assim, pode-se dizer que “as políticas da ONU não podem ser compreendidas sem acessar o impacto das ONGs em cada uma” (WILLETS, 1996, p.11). Outro estudioso das conferências, Michael Schechter (2001) afirma que a participação de ONGs *conforma*, em certa medida, as conferências não apenas durante sua preparação, realização e resultados mas, inclusive, na sua implementação e prosseguimento (SCHECHTER, 2001, p. 7).

Portanto, é possível afirmar que a participação de ONGs brasileiras nas conferências é importante porque possibilita à sociedade civil brasileira influenciar, de algum modo, todo o processo. Entretanto, cabe lembrar que, se é verdade que a participação de ONGs impacta nos resultados das conferências – que tratam de temas que dizem respeito a todas as pessoas do planeta – não se pode perder de vista que

não há uma distribuição *equilibrada* – do ponto de vista geográfico – de ONGs das várias regiões ou países. Como demonstramos anteriormente, existe uma concentração geográfica marcante dessas organizações na porção oeste da Europa e na América anglo-saxônica, de modo que o uso do adjetivo *global* é equivocado.

Do mesmo modo, se considerarmos que a localização da ONG é relevante, podemos dizer que a sociedade civil *brasileira* que, de fato, participou dos eventos em estudo é extremamente concentrada em três cidades: São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília. Além disso, algumas das ONGs que mantêm sede nestas cidades são afiliadas de outras que, também, possuem sede (principal) em países do *Norte*. Outras, são associações dos mais diversos tipos que, no caso do Brasil, foram consideradas parte da sociedade civil por meio de uma redefinição do conceito – para abarcar, além das organizações que tradicionalmente são tratadas como parte da sociedade civil, outras que são chamadas, em outros países, de *terceiro setor*, *organizações voluntárias*, *caridades*, entre outras. O conceito incorpora, também, organizações sindicais, partidárias, grupos de estudos, associações de base, religiosas, enfim, uma diversidade de organizações que são, todas, chamadas de ONGs pela ONU e pela OMC. Essa diversidade, somada ao fato de que a própria constituição da sociedade civil brasileira foi marcada pela transição do regime militar para o democrático (SILVA, 2003) exige considerar que o conceito foi redefinido “à luz da prática política”, de modo que “a utilização da expressão *civil* nesse caso remete-nos ao sentido coloquial do termo”, significando “não militar” e estabelecendo “uma linha divisória entre a sociedade (civil) e o Estado (militar)” e incorporando

Desde as organizações de base até a igreja progressista, passando pelo então chamado 'novo sindicalismo' que buscava afirmar sua independência em relação ao Estado [...], os setores empresariais 'progressistas' [...], até os partidos políticos 'democráticos'. Todos esses atores integravam o conjunto de protagonistas do processo de restabelecimento da democracia, uma forma de governo que, conforme idealizava o bloco democrático, contribuiria para o arrefecimento dos antagonismos entre governantes e governados, entre o Estado e a sociedade civil (COSTA, 1997, p. 14).

Para além da importância prática (ou política) da participação de ONGs brasileiras nas conferências da ONU e da OMC, no período entre 1992 e 2005, podemos afirmar, também, que tal atuação constitui um indício de que nossa sociedade civil aumentou sua importância em âmbito interno e também nas relações internacionais, ligando-se, assim, ao tema da sociedade civil global – ainda que tal expressão seja passível de críticas – e da democratização da ordem internacional. Embora o impacto total dessa participação seja intangível, sua evolução sugere que existem incentivos reais para que se continue pleiteando presença e participação nesses fóruns internacionais cujas decisões produzem efeitos sensíveis que não são geograficamente circunscritos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema da possível existência de uma sociedade civil global tem merecido atenção de diversos pesquisadores ao redor do mundo. Aqui, optamos por investigar quais os atores que, de fato, constituem o fenômeno que vem sendo nomeado como *sociedade civil global* ao invés de explorar os aspectos conceituais da expressão – sobretudo porque isso já foi realizado com a devida propriedade por diversos autores que, no fim das contas, acabam concluindo que é necessário realizar mais pesquisa *empírica* para que se possa saber o quê, de fato, vem acontecendo para justificar (ou não) o uso da expressão e sua conexão com a democratização da ordem internacional.

Nesse sentido, buscou-se explorar um dos aspectos envolvidos na questão – *de onde* são as organizações não governamentais (ONGs) que tem participado dos eventos realizados pelas organizações intergovernamentais para discutir questões cujos efeitos são *globais* – no sentido de que não estão restritos a uma localidade apenas, ignorando as *fronteiras* dos Estados. Com os resultados da pesquisa podemos questionar o uso do adjetivo “global” ao lado da expressão “sociedade civil” pois, como foi demonstrado, as ONGs que participaram dos eventos abordados – doze conferências realizadas entre 1992 e 2005 – não estão distribuídas de modo equilibrado pelo planeta, mas, pelo contrário, estão concentradas em algumas regiões. Embora o argumento do desnível *Norte-Sul* não tenha sido confirmado, o outro, de que as ONGs *espelham* as atuais constelações de poder, parece estar, realmente, correto.

No caso das ONGs brasileiras o que podemos afirmar é que existiu uma participação de organizações com sede no Brasil nas conferências em estudo: não tão significativa quanto a participação de ONGs dos Estados Unidos (país com o maior número de ONGs credenciadas), mas em número considerável e que merece maiores análises. Contudo, notamos, também, que não estiveram presentes ONGs – ou organizações da sociedade civil – de todas as partes do país de modo equilibrado já que a maioria das ONGs que foram aceitas eram de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília. Porém essa descoberta ainda exigirá uma análise mais aprofundada – e uma pesquisa mais qualitativa – visando saber quais as motivações para que essas organizações mantenham suas sedes no sudeste e na capital federal. Abre-se, aqui, desse modo, uma nova agenda de pesquisas.

REFERÊNCIAS

ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações internacionais e temas sociais**: a década das conferências. Brasília:, IBRI – FUNAG, 2001.

CHANDHOKE, Neera. The Limits of Global Civil Society. In: GLASIUS, Marlies; KALDOR, Mary; ANHEIER, Helmut (eds). **Global Civil Society 2002**. London: Sage, 2002.

COSTA, Sérgio. Democracia cosmopolita: déficits conceituais e equívocos políticos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 53, out. 2003.

COSTA, Sergio. Categoria analítica ou *passé-partout* político-normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil, *BIB. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 43, 1. Sem. 1997.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andréa Ribeiro. **Organizações internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

SANCHEZ, Michelle Ratton. "Atores não-estatais e sua relação com a Organização Mundial do Comércio". In: AMARAL JUNIOR, Alberto (org.). **Direito do comércio Internacional**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

SCHECHTER, M. G. **United Nations-Sponsored world conferences: focus on impact and follow up**. New York: United Nations University Press, 2001.

SILVA, Vania Sandeleia Vaz da. **A concentração geográfica da sociedade civil global: análise da distribuição das sedes das organizações não governamentais credenciadas para as conferências sociais globais da Organização das Nações Unidas (1992-6) e para as conferências ministeriais da Organização Mundial do Comércio (1996-2005)**. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SILVA, Vania Sandeleia Vaz da. **A sociedade civil nas relações internacionais: participação de ONGs em três conferências das nações unidas da década de 1990 – UNCED (Brasil/1992); ICPD (Egito/1994) e WSSD (Dinamarca/1995)**. 2006. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

TAVARES, Ricardo Neiva. **As organizações não-governamentais nas Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Brando; Fundação Alexandre Gusmão; Centro de Estudos Estratégico, 1999.

THORSTENSEN, Vera. **OMC - Organização Mundial do Comércio: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

WAPNER, Paul. "Civil Society". In: _____. **The Oxford Handbook on the United Nations**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

WILLETTS, Peter. **The conscience of the World: the influence of non-governmental organizations in the UN System**. S.I.: Brookings Institute, 1996.

Artigo recebido em: Dezembro/2011

Aceito em: Janeiro/2012