

# A concentração geográfica da sociedade civil global: ONGs presentes nas conferências da ONU e da OMC.

Vania Sandeleia Vaz da Silva<sup>1</sup>

Rafael Antônio Duarte Villa<sup>2</sup>

**Resumo:** A participação de organizações não governamentais (ONGs) em conferências da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização Mundial do Comércio (OMC) foi um tema bastante estudado e debatido na década de 1990. Representantes de 11.921 ONGs conseguiram credenciamento para as conferências sociais globais da ONU e para as conferências ministeriais da OMC, entre 1992 e 2005. Parecia possível dizer que a crescente presença de atores não estatais em encontros que eram destinados aos chefes de Estado e seus representantes, poderia indicar que estava surgindo uma sociedade civil global. Duas críticas a essa ideia era que: (1) a sociedade civil não era global porque seus atores estavam concentrados em países do Norte, reforçando o desnível Norte-Sul, com predomínio numérico e político de ONGs com sede no Norte sobre as do Sul; e (2) a concentração das ONGs espelhava as constelações de poder em âmbito internacional, sendo que a maioria tinha sede em países localizados no eixo Europa ocidental e América Anglo-Saxônica. Para discutir tais críticas, analisamos a distribuição geográfica das sedes das ONGs credenciadas para seis eventos da ONU e seis da OMC. Considerando que uma sociedade civil global deveria incluir todas as pessoas que habitam o planeta, foi importante constatar de onde eram as ONGs que efetivamente presenciaram ou participaram das discussões e decisões a respeito de questões que afetam potencialmente todos os seres humanos.

**Palavras-chave:** Sociedade Civil Global; Organizações Não-Governamentais; ONU; OMC.

---

<sup>1</sup> Doutora e mestre em Ciência Política (USP). Professora de Ciência Política e Relações Internacionais no curso de Ciências Sociais da UNIOESTE, Campus de Toledo. E-mail: vaniasandeleiavazdasilva@yahoo.com

<sup>2</sup> Professor titular da Universidade de São Paulo (USP). Doutor em Ciência Política e Relações Internacionais. Diretor do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais (NUPRI – USP). E-mail: rafaelvi@usp.br

# The geographical concentration of global civil society: NGOs present at UN and WTO conferences.

**Abstract:** The participation of non-governmental organizations (NGOs) in conferences of the United Nations (UN) and the World Trade Organization (WTO) was a widely studied and debated topic in the 1990s. Representatives of 11,921 NGOs obtained accreditation for the UN global social conferences and the WTO ministerial conferences between 1992 and 2005. It seemed possible to say that the growing presence of non-state actors in meetings intended for heads of state and their representatives could indicate that a global civil society was emerging. Two criticisms of this idea were that: (1) civil society was not global because its actors were concentrated in countries of the North, reinforcing the North-South gap, with numerical and political predominance of NGOs based in the North over those in the South; and (2) the concentration of NGOs reflected the constellations of power at the international level, with the majority being based in countries located on the axis of Western Europe and Anglo-Saxon America. To discuss these criticisms, I analyzed the geographic distribution of the headquarters of the NGOs accredited to six UN and six WTO events. Considering that a global civil society should include all people who inhabit the planet, it was important to determine where the NGOs that actually witnessed or participated in discussions and decisions regarding issues that potentially affect all human beings came from.

**Keywords:** Global Civil Society; Non-Governmental Organizations; UN; WTO.

## Introdução<sup>3</sup>

A sociedade civil global não é, a despeito do que intuitivamente possa sugerir a expressão, a união das sociedades civis de todos os Estados-nacionais do globo. Também não é uma sociedade formada pelos cidadãos de todos os países, ignorando as fronteiras nacionais e respectivos governos. E não pode ser tratada como uma associação mundial de agentes sociais que se organizam de forma independente dos agentes do mercado e dos governos (pois algumas ONGs mantêm relações estreitas com empresas ou com Estados nacionais). Além do mais, a união dessas palavras, sociedade, civil e global, induz ao erro, pois utiliza as virtudes atribuídas historicamente ao conceito de sociedade civil com forte ligação com o contexto de formação dos Estados-nacionais para qualificar a atuação de agentes sociais que se organizam além das fronteiras dos Estados, mas que nem sempre correspondem ao que tradicionalmente é representado pelo conceito. E a expressão aproveita a grandiosidade do adjetivo global para tentar representar uma realidade que não envolve todo o planeta. Analisadas com cuidado, as ligações podem acontecer ser entre dois, três ou dezenas de países, mas em nenhum caso envolvem todos. Portanto, o significado de global é distorcido. Cabe perguntar, então, do que se está falando quando se usa a expressão sociedade civil global?

A ideia de sociedade civil global inclui dois conceitos. O primeiro é o conceito de sociedade civil que remonta à tradução latina para *societas civilis* da ideia de *koinônia politikē* do filósofo grego Aristóteles (384-322 a.c.), e possui uma história teórica complexa, de modo que seu uso precisa ser analisado com cuidado porque é essencialmente polissêmico e contestado (Costa, 1997; Cohen e Arato, 1992). O segundo é o conceito de global que se trata inicialmente apenas de um termo geográfico neutro, cuja referência seria o globo terrestre e que teve seu uso difundido com as teorias da globalização, multiplicadas nas décadas de 1980-90. Mas também não é novo e sua aparente univocidade e neutralidade, como simples metáfora espacial é ilusória e não resiste a uma análise cuidadosa.

---

<sup>3</sup> Este artigo foi construído a partir da introdução e primeiro capítulo da tese de doutorado (Silva, 2011). Revisitar o tema, mais de uma década depois da defesa, justifica-se como porque ainda discutimos a participação de atores não-estatais ou não-governamentais, tal como as ONGs, empresas e mesmo indivíduos, nas relações internacionais. Retomar os principais conceitos e resumir as descobertas permite produzir bibliografia complementar para as disciplinas.

Ambos precisam de melhor tratamento para que possam ser usados em conjunto de modo teoricamente bem qualificado. De expressão largamente utilizada no início dos anos 1990, a ideia de sociedade civil global, em que global pode ser substituído, às vezes, por internacional, transnacional, mundial, planetário ou universal, entre outros adjetivos, passou por um processo de refinamento.

Diversos autores e autoras buscaram construir um conceito de sociedade civil global mais rigoroso, que pudesse ser aceito pela comunidade científica, e, nessa tarefa, alguns afirmaram que sua origem prática remontaria à década de 1960, quando novos movimentos sociais passaram a transcender as fronteiras nacionais. Alguns afirmaram que a origem era ainda mais antiga: poderia estar relacionada com algumas teorias e ideias lançadas por autores clássicos aos séculos XVIII ou XIX, tal como no caso da menção de Immanuel Kant, em 1795, a respeito de uma sociedade civil universal, uma versão liberal cosmopolita; ou aos movimentos operários internacionalistas, tal como a expressão “Trabalhadores do mundo, uni-vos!”, de 1848, em uma versão ligada ao marxismo. Contudo, apenas os desenvolvimentos dos meios de transporte e comunicação que alcançaram a maioria dos países depois das décadas de 1990 e seguintes é que possibilitaram uma ligação mais constante e em tempo real entre atores, agentes ou sujeitos sociais espalhados pelo planeta.

De fato, a partir dos anos 1990, a expressão sociedade civil global passou a ser encontrada em subtítulos ou nas considerações finais de uma série de livros, teses e pesquisas a respeito da participação de ONGs em organizações internacionais. A presença de milhares de ONGs nas conferências sociais globais realizadas pela ONU levou alguns pesquisadores a afirmar, por exemplo, que estava sendo constituído um espaço público transnacional (Leis, 1995); que as ONGs constituíam os elos de uma cidadania planetária (Fernandes, 1995); ou os “argonautas da cidadania” (Vieira, 2001; 2005). Em inglês, a expressão *global civil society* figurou em uma quantidade considerável de artigos científicos e tornou-se tema de vários livros que analisavam o ativismo transnacional, sendo que as ONGs eram a referência mais constante: como principais atores e como principais alvos de críticas.

A partir de 2001, o grupo de estudos a respeito da Governança Global, da *London School of Economics and Political Science*, passou a publicar uma revista anual, o *Yearbook – Global Civil Society*, afirmando que a produção de conhecimentos e as divergências sobre o tema era parte do

projeto constitutivo da sociedade civil global, e que o *Yearbook* ou Anuário também era parte da sociedade civil global por constituir “um espaço para desenvolver ideias, investigar questões e reunir informações que não se encaixam facilmente nas categorias existentes e não podem ser encontradas em fontes convencionais” (Anheier; Glasius; Kaldor, 2001, p. 3). Os exemplos podem ser multiplicados, contudo, o importante é destacar o entusiasmo com o qual ativistas políticos e pesquisadores, das ciências sociais e áreas afins, festejavam o surgimento de um ator ou esfera social inter, trans ou supranacional ou mesmo mundial, planetária ou global, baseando-se, principalmente, na presença numerosa de ONGs nos encontros de organizações governamentais.

O fato é que milhares de organizações foram tratadas como parte da sociedade civil global. Organizações que compartilhavam apenas o aspecto de não serem estritamente governamentais. Ou dito de outra forma, não são organizações estatais ou ligadas aos Estados em que estão sediadas ou atuam. Ou, mais importante, não representam os seus governos e não foram criadas por governos. Tais ONGs conquistaram a oportunidade de participar de encontros governamentais: conferências globais ou ministeriais que foram realizadas com o objetivo de criar normas e regras que visavam mudar ou formatar o comportamento de Estados. Foi esse fenômeno que induziu vários ativistas e pesquisadores a pensar que no pós-Guerra Fria estavam vivendo uma situação em que o poder ou a possibilidade de influenciar quem detinha o poder tinha se pluralizado a tal ponto que um novo ator ou, dependendo da perspectiva, um novo espaço de poder surgira e seria possível aos cidadãos do mundo discutir e definir os rumos do nosso futuro comum.

Contudo, passado o entusiasmo inicial vários pesquisadores iniciaram um consistente esforço teórico e crítico para sofisticar a noção de sociedade civil global de modo a construir um conceito que fosse minimamente aceito pela comunidade científica. Dentre os vários métodos possíveis para realizar essa tarefa dois merecem destaque. O primeiro consistia em desmembrar a expressão em três partes e analisar cada conceito separadamente: sociedade, civil e global, para definir e analisar cada conceito e para discutir em que medida poderiam ser apropriados para identificar tanto a ideia como a realidade que a expressão visa representar. Um exemplo pode ser lido nos trabalhos de Friedman, Hochstetler e Clark (1998, 2001, 2005) que analisam a atuação de ONGs nas conferências da ONU e elaboram um esquema para avaliar em que medida essa participação poderia ser caracterizada como: (1) global,

significando um aumento no número de ONGs participantes e representação geográfica balanceada; (2) civil, no sentido da criação de novas regras que facilitassem o acesso de ONGs e sua participação ou a diversificação no repertório de atuação, tal como a criação de novas formas de participação; se é possível notar um aumento da interação entre ONGs e entre essas organizações e os governos; e, por fim, (3) sociedade ou o desenvolvimento de entendimentos comuns (*frames*) em relação ao comportamento e conteúdo, tanto entre ONGs como entre ONGs e governos.

O segundo método separava o conceito de sociedade civil do adjetivo global e analisava quais sentidos de sociedade civil poderiam ser mobilizados para explicar a nova realidade internacional, utilizando os vários estudos sobre a globalização. A maioria dos estudos sobre a sociedade civil global analisa a trajetória teórica e histórica do conceito de sociedade civil e discute sua globalização como ideia ou a globalização da realidade a que se refere: a atuação, para além das fronteiras dos Estados nacionais, de atores que poderiam ser identificados como parte da sociedade civil. Portanto, analisam se e como a sociedade civil globalizou-se. São vários os exemplos, tais como Eane (2003), Kaldor (2003), os artigos da série de *YearBooks* publicados pela *London School of Economics and Political Science*, e outros artigos científicos com o título *global civil society*. E as traduções para outros idiomas, nos quais o modo de proceder é analisar o conceito de sociedade civil e sua utilização para entender a atuação de organizações típicas da sociedade civil em âmbito nacional para além das fronteiras de seus Estados-nação ou países, sobretudo depois da década de 1990, em que o fenômeno da globalização se tornou mais generalizado. Uma perspectiva crítica a respeito é a de Colás (2002) que prefere usar o termo internacional e não global demarcando que não aceita as interpretações mais apologéticas e entusiasmadas a respeito da globalização e da diminuição do poder dos Estados-nacionais.

Na tese adotamos uma forma alternativa de analisar a questão: investigar a evidência empírica principal da sociedade civil global, ou seja, a participação de ONGs nas organizações internacionais para discutir se poderia sustentar o caráter global da sociedade civil. Partimos do pressuposto de que todas as organizações aceitas como ONGs pela ONU e pela OMC poderiam fazer parte de algum tipo de sociedade civil, na medida em que existem versões desse conceito capazes de incluir entre seus atores os mais variados tipos de associações. Portanto, não separamos as ONGs de acordo com seus interesses que poderiam ser

sociais, políticos ou econômicos ou uma mescla destes. Decidimos que seria inadequado selecionar quem poderia ou não fazer parte da sociedade civil, porque o número de organizações em estudo e a abrangência dos dados tornava esse tipo de classificação impossível. Além disso, não era possível ter certeza de que o interesse assumido publicamente fosse coerente com a prática real das ONGs, já que não seria viável averiguar isso a respeito de mais de onze mil organizações espalhadas por grande parte dos países do planeta. Assim, a ênfase da pesquisa foi colocada na investigação da concentração geográfica da sociedade civil global.

Embora o mais comum na literatura da época fosse discutir e debater se as ONGs poderiam fazer parte da sociedade civil, não entramos nesse debate e decidimos analisar em que medida a participação de ONGs poderia ser considerada global, para que pudesse constituir uma evidência real e significativa da globalidade ou não da presença e da atuação desse tipo de organização autoproclamada parte da sociedade civil em fóruns intergovernamentais. Afirmar que a sociedade civil global está concentrada em algumas regiões do globo são constantes na literatura especializada a respeito. A referência empírica que costuma dar sustentação a esse argumento baseia-se no fato de que os principais atores a compor a sociedade civil global, as ONGs, são mais comuns e numerosos em alguns países e praticamente inexistentes em outros. Portanto, analisar a concentração geográfica da sociedade civil global com ênfase na atuação das ONGs, significa explorar uma das evidências empíricas do fenômeno: o fato de que seus componentes principais estão geograficamente concentrados em algumas regiões ou países do globo<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Evidências que apoiam o argumento de que, em geral, as organizações não governamentais mantêm suas sedes ou escritórios administrativos, sobretudo em alguns países da Europa aparecem em várias fontes (Boli e Thomas, 1997; Anheier, Glasius, Kaldor, 2001; Anheier, Katz, 2003; Salamon, 2004). Entretanto é possível notar certa dispersão desse tipo de organização pelo planeta, o que sugere que a concentração tenderia a diminuir, pois, em 1906, praticamente todas as ONGs mantinham suas sedes na Europa (98,8%); baixou um pouco em 1938 (94,9%); em 1950 (84,6%); e em 1960 (83,0%); sendo relevante notar que depois da década de 1950, em torno de 10% das sedes localizavam-se nos Estados Unidos (Kaldor, Anheier, Glasius, 2003). Quanto às ONGs que participam ou são parceiras da ONU, das 197 ONGs que participaram da fundação da ONU, em 1945, sabe-se que 160 (81,2%) mantinham suas sedes nos Estados Unidos (Tavares, 1999) e quando nos atemos aos dados das conferências sociais, a concentração geográfica das ONGs participantes ainda é significativa, mas bem menos evidente do que parecia antes de realizada a pesquisa que deu sustentação para a dissertação de mestrado (Silva, 2006) que iniciou a investigação deste objeto.

Diante da impossibilidade prática de estudar com detalhe todos os atores recobertos pela expressão sociedade civil global, realizamos um recorte: (1) analisamos as ONGs que participaram de seis conferências sociais globais realizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) entre 1992 e 1996, período em que o fenômeno do possível surgimento de uma sociedade civil global ganhou plausibilidade empírica devido à visibilidade do crescente número de atores não governamentais envolvidos; e (2) as ONGs que participaram das seis primeiras conferências ministeriais da Organização Mundial do Comércio (OMC), realizadas entre 1996 e 2005, período em que o fenômeno sociedade civil global passa a ser criticado como inexistente ou indesejável e que a ênfase recai sobre forças contra hegemônicas, como as vistas nos protestos de Seattle (1999) e as reunidas no Primeiro Fórum Social Mundial em Porto Alegre (2001). Ao todo foram 11.921 ONGs credenciadas para conferências da ONU e da OMC, das quais foi considerado, sobretudo o âmbito de atuação e a localização de sua sede administrativa. Tradicionalmente apenas os representantes dos Estados-membros seriam admitidos nos eventos, então, a crescente presença de atores não governamentais nesses eventos foi considerada uma das evidências do surgimento de uma sociedade civil global.

Após explicitar os motivos pelos quais preferi analisar o suposto caráter global da sociedade civil, apresento as descobertas e considerações que a análise dos dados das ONGs credenciadas para as conferências da ONU e da OMC permitiram e as críticas que apoiaram ou refutaram.

## **Por que analisar o caráter global da sociedade civil global?**

A ênfase na investigação do caráter global da sociedade civil global possui, pelo menos, três justificativas. A primeira é que, rigorosamente, as organizações que participaram das conferências não são, exatamente, ou não são apenas ONGs (foram assim rotuladas pela ONU e pela OMC), mas constituem atores profundamente heterogêneos dentre os quais existem, além de ONGs conhecidas (como *Greenpeace*, *Oxfam*, *Care*), uma série de outros atores tais como partidos políticos, universidades, associações de moradores, sindicatos, câmaras de comércio, entre outros. Portanto, a principal conclusão a que chegamos ao analisar a lista de ONGs participantes é que tais organizações não se enquadram adequadamente nem no conceito de sociedade civil, se optamos por

apenas uma das suas versões; nem em qualquer definição de ONG, caso em que teríamos de excluir as organizações que contam com apoio, participação ou financiamento governamental ou de empresas, ou que possuam interesses políticos ou econômicos (quase todas). Desse modo, uma discussão em torno da questão: será que as ONGs participantes são parte da sociedade civil? Seria profundamente infrutífera.

Como explica Peter Willetts (1996) o termo organização não governamental foi mais usado na diplomacia mundial do que outros como: grupo de interesse, grupo de pressão, organização voluntária privada, novos movimentos sociais, ou mesmo *major groups*. O fato é que foi o termo que as Organizações Internacionais ou Intergovernamentais utilizaram, na década de 1990, para se referir aos mais diversos tipos de organizações. Tais organizações poderiam ser pequenas, grupos especializados e baseados num único país. Ou organizações muito grandes, que recrutam indivíduos de vários países como membros. Ou ainda organizações com vários temas ou áreas de interesse e com uma cobertura global. Poderiam usar métodos de organização centralizados e hierárquicos ou descentralizados e democráticos. Ainda poderiam se constituir em redes ou do tipo *umbrella groups* que mobilizam ou realizam coalizões ou campanhas em torno de um problema ou tema específico.

Existiriam, de acordo com Peter Willetts (1996, p. 4), ao menos, quatro restrições para se considerar que uma determinada organização poderia ser identificada e aceita como uma ONG legítima: (1) não poderia ser uma “organização comercial”; (2) não poderia estar abertamente engajada em ações violentas (ou defender a violência como tática política); (3) não poderia ser um grupo que pretenda substituir os governos (partidos políticos ou coalizões); (4) deveria ser um grupo que apoia os objetivos e atividades da organização governamental (da qual pretende participar). Entretanto, diversas federações comerciais regionais e globais foram aceitas pela ONU, a despeito dos seus interesses comerciais; grupos guerrilheiros, reconhecidos como de “liberação nacional” contra os governos da África do Sul (durante o regime do *Apartheid*) e contra o governo de Israel (grupos palestinos) são aceitos como observadores na Assembleia Nacional da ONU e convidados para as conferências; diversos grupos ligados a partidos políticos são reconhecidos e aceitos; e diversas mudanças sobre o que seria considerado “contrário aos interesses da organização” fizeram com que poucas solicitações fossem rejeitadas com base na “hostilidade” com relação aos “objetivos da organização”.

Desse modo, a definição que Peter Willetts (1996, p. 4) oferece do que seria uma ONG é ampla o suficiente para cobrir todas as associações aceitas pela ONU, mas não acrescenta nenhum rigor teórico ou conceitual. Para ele “as relações transnacionais abrangem todas as atividades de grupos – incluindo empresas, guerrilhas e partidos políticos – que buscam se comunicar com outros grupos ou governos em um país estrangeiro”, de modo que, para o autor:

Uma ONG é qualquer grupo organizado, não violento e sem fins lucrativos de pessoas que não buscam cargos governamentais. Uma ONG internacional tem uma definição menos restritiva. Pode ser qualquer grupo organizado, não violento, de indivíduos ou organizações de mais de um país. Os membros de uma ONG internacional geralmente são ONGs de diferentes países, mas também podem ter qualquer combinação de indivíduos, empresas, partidos políticos, ONGs ou outras ONGs internacionais como membros. Embora fosse conveniente se “ONG” fosse usado para abranger grupos baseados em um único país e “ONG internacional” para abranger grupos baseados em mais de um país, o termo ONG também é amplamente utilizado para se referir a ONGs internacionais (Willetts, 1996, p. 5, *tradução livre*).

A segunda justificativa para analisar o caráter global da sociedade civil é mais sociológica. Tendo como objeto de estudo organizações oriundas de qualquer país do globo, precisamos considerar que não existem critérios universalmente válidos para definir quais tipos de atores poderiam compor a sociedade civil de cada país. Ou para discriminar quais tipos de relações seriam consideradas próprias de uma sociedade civil em cada país. Como explica Bernardo SORJ (2005) o lugar específico e o significado da sociedade civil em contextos nacionais diferentes é definido por elementos complexos tais como as raízes históricas da formação do Estado e das tradições políticas nacionais e os modos como o conflito social é organizado. Assim, como reforça o autor, transferir a aura das teorias antigas para os fenômenos atuais não resolve o problema do significado contemporâneo das sociedades civis, de modo que um conceito de sociedade civil separado dos diferentes contextos sociais e históricos precisa ser minimalista, de modo que, só depois de um esforço sistemático de identificar os significados diferentes da sociedade civil em

sociedades contemporâneas poder-se-á eventualmente desenvolver tipologias de sociedades civis relacionadas aos seus diferentes contextos sociais e políticos e tentar encontrar os traços comuns entre elas (Sorj, 2005).

Se for verdade que a sociedade civil global não é constituída pela soma das diversas sociedades civis nacionais, o fato de que se utilize o adjetivo global junto ao conceito de sociedade civil sugere, ao menos, que existe uma referência ao globo, que pode ser interpretada, num primeiro momento, como indicativo de que todos ou a maioria dos países deveriam possuir algum tipo de ator ligado à sua sociedade civil participando das discussões e decisões globais. Nesse caso, teríamos que questionar se todos os países possuem uma sociedade civil cujos componentes poderiam participar das organizações internacionais. Portanto, saber de onde são as ONGs que, de fato, contribuíram para conferir alguma plausibilidade empírica ao conceito de sociedade civil global parece ser mais importante do que decidir se as ONGs são ou não parte da sociedade civil. Ou seja, será que todos os países possuem organizações que poderiam ser consideradas civis? Considerando que isso indica algum grau de independência em relação ao Estado; ou que exige, para sua existência, a garantia de direitos civis do tipo comum em países ocidentais; ou se tiver como um dos requisitos ser civilizada e, nesse caso, teríamos que entender o que o termo significa, pois, em geral, é utilizado como sinônimo de pacífico, que é capaz de resolver controvérsias por meios pacíficos etc.

Sérgio Costa (1997, p. 12) lembra que o termo “civil” possui vários significados em contextos diferentes, e, no caso da “difusão do conceito no Brasil” foi influenciada pela coincidência das lutas contra o regime militar de modo que “a utilização da expressão civil nesse caso remete-nos ao sentido coloquial do termo – como não militar – estabelecendo uma linha divisória entre a sociedade (civil) e o Estado (militar)”. Mary Kaldor (2003) lembra que existe uma ligação entre a ideia de sociedade civil e a ideia de civilidade que remete ao processo histórico de eliminação da violência nas relações sociais:

O termo estava ligado ao conceito de “civilidade”. Significava respeito à autonomia individual, baseado na segurança e na confiança entre pessoas que talvez nunca tivessem se conhecido. Exige regularidade de comportamento, regras de conduta, respeito à lei e controle

da violência. Portanto, uma *sociedade civil* era sinônimo de sociedade educada, uma sociedade na qual estranhos agem de maneira civilizada uns com os outros, tratando-se com respeito mútuo, tolerância e confiança, uma sociedade na qual o debate e a discussão racionais se tornam possíveis. Norbert Elias referiu-se ao “processo civilizador” para descrever o processo histórico pelo qual a violência foi removida da vida quotidiana (Kaldor, 2003, p. 17, *tradução nossa*).

Trata-se do processo de especialização de funções e da individualização da vida social, pelo qual, como explica Cícero Araújo (2006) ocorreu o controle da violência no seu sentido mais elementar, a violência física cujo controle externo resultou da monopolização da violência pela autoridade política além do autocontrole da conduta, como analisa Norbert Elias (1993). Ou seja, um dos importantes significados do termo sociedade civil, principalmente quando consideramos separadamente o termo civil e seus possíveis significados, refere-se a sua ligação com valores e relações ou interações sociais que não são, necessariamente, comuns a todos os países (ou Estados realmente existentes), mas que dizem respeito mais propriamente a desenvolvimentos históricos localizados.

A terceira justificativa para analisar detidamente o caráter global da sociedade civil global, ao invés de fazer a discussão teórica a respeito do uso do conceito de sociedade civil quando falamos de ONGs, foi a mais relevante. O caso é que, embora muitos acusem a sociedade civil global de não ser, em hipótese alguma, global, mas, pelo contrário, extremamente concentrada em algumas partes do globo, não existe uma comprovação empírica consistente dessa concentração geográfica. Afirmar-se que algumas partes do planeta são mais globais ou globalizadas do que outras, porque possuem maior fluxo de comunicação, relações comerciais, entre outros aspectos que embasam as hipóteses sobre a globalização. Um exemplo desse argumento pode ser lido a seguir:

Dizem que “sociedade civil global” soa grandioso demais; no sentido de que algo que realmente uma pessoas de todas as partes do globo, simplesmente não existe, e inevitavelmente também não existirá. No sentido empírico, eles têm razão. Algumas partes do mundo são muito mais interligadas do

que outras. Há poucas ligações com a Guiné Equatorial ou a Mongólia. (Anheier, Glasius, Kaldor, 2001, p. 16, *tradução nossa*).

Argumenta-se, diante disso, que é possível notar um claro desnível Norte-Sul na composição da sociedade civil global, com predomínio numérico e também político de ONGs com sede em países do Norte quando se considera a participação em organizações internacionais. O principal questionamento a respeito do predomínio político é que os temas, questões e interesses que acabam sendo levados aos fóruns internacionais, multilaterais, trariam essa marca ou viés de origem, pois seriam típicos dos países que possuem sociedades civis mais desenvolvidas ou voltadas para a atuação para além das suas fronteiras. A esse respeito pode-se citar Sérgio Costa:

Com efeito, a nova agenda social global decorre, fundamentalmente, das experiências de umas poucas sociedades civis nacionais que dominam o mundo global das ONGs. Assim, o risco sério que corre o programa de uma democracia cosmopolita que tenha sustentação na *sociedade civil global* é o de buscar difundir, mundialmente, as experiências, as formas de percepção e os valores de uma meia dúzia de sociedades civis específicas (Costa, 2003, p. 24).

Outro argumento, correlato, é que a sociedade civil global espelha as atuais constelações de poder concentrando-se, portanto, no eixo América Anglo-Saxônica (sobretudo Estados Unidos), Europa ocidental. Assim, não é apenas uma questão de concentração no hemisfério Norte, do ponto de vista socioeconômico, mas em alguns países específicos, com histórias e culturas que apenas compartilham valores e interesses entre si e não com o restante do mundo. Um exemplo desse argumento é desenvolvido por Neera Chandhoke:

*A sociedade civil global* pode muito bem refletir as constelações de poder das instituições existentes. [...] Apenas um ponto aqui: considero como certo que tanto a ordem política quanto a econômica internacional são dominadas pelos

países da Europa Ocidental e pelos Estados Unidos. É possível que atores das mesmas partes do mundo dominem a sociedade civil global? (Chandhoke, 2002, *tradução nossa*).

Até o momento da defesa da tese não existia uma comprovação de que as ONGs que buscam influenciar as agendas globais estivessem concentradas em alguns países (e que tal concentração fosse um espelho da concentração das ONG nos Estados Unidos e países do oeste europeu)<sup>5</sup>. Portanto, a concentração geográfica da sociedade civil global, ao contrário de ser um dado evidente, era algo que precisava ser comprovado com pesquisa empírica consistente. Apenas depois é que as possíveis consequências teóricas, da utilização do conceito de global ao lado do conceito de sociedade civil, poderiam ser apropriadamente discutidas e que a coerência teórica e plausibilidade empírica da expressão poderiam ser avaliadas. Foi este o principal objetivo da pesquisa e da tese.

Um exame da literatura sobre a sociedade civil global, sobretudo a respeito do papel que as ONGs desempenham em cada formulação e também a respeito do que confere um caráter global à sociedade civil, possibilita notar a relevância do problema em análise. O fato é que a despeito das diferenças de perspectivas existentes nas diversas, inumeráveis, múltiplas e contraditórias abordagens a respeito do tema em estudo, é possível perceber que o componente ONG é fundamental na defesa de que existe uma sociedade civil global, ou de que tal ator, esfera ou setor está em processo de constituição. Uma série de livros, artigos, capítulos de livros a respeito da sociedade civil, ou da democratização das relações internacionais, ou da globalização da cidadania, entre outros, apontava para a participação das ONGs em organizações internacionais como um sinal de que a participação cidadã estava ultrapassando as fronteiras dos Estados-nacionais e existia uma real possibilidade de se tornar global e também de tornar as relações internacionais mais democráticas.

Por exemplo, a parte IV do livro *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*, do brasileiro Lizt Vieira (2001) intitula-se

---

<sup>5</sup> No caso da ONU, iniciamos a investigação na pesquisa que deu suporte à dissertação de mestrado, com dados de três conferências realizadas pela ONU: no Rio de Janeiro (UNCED, 1992); no Cairo (ICPD, 1994) e em Copenhague (WSSD, 1995). Constatamos que a concentração geográfica da sociedade civil global apresentava alguns paradoxos que precisavam ser analisados, tal como a presença da Índia entre os países com maior número de ONGs participantes (Silva, 2006).

“ascensão da sociedade civil global” e é precedida da análise da relação entre a ONU e a “sociedade civil”. Trata-se de um estudo das relações entre as ONGs e a ONU e da reforma dessa organização visando formalizar e ampliar a presença e participação de ONGs nos seus organismos. O autor analisa a participação de ONGs na Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS), no Conselho de Segurança, no Banco Mundial e no Acordo Multilateral de Investimentos (AMI), finalizando com uma análise da “expansão das ONGs no Cenário Internacional”, concluindo essa parte do trabalho com a afirmação de que:

O surgimento de atores não-estatais no cenário internacional levou a uma redistribuição de papéis entre o Estado, o mercado e a sociedade civil [...] a emergência da *sociedade civil global* aponta para a criação de novas instituições e entidades políticas que correspondem à amplitude transnacional dos desafios atuais, enquanto atendem às demandas dos cidadãos por governos democráticos responsáveis (Vieira, 2001, p. 216).

É a inclusão desse tipo de organização como um dos componentes da sociedade civil, a depender do modo como é definida, que facilita a defesa do seu caráter global, sobretudo porque muitas ONGs conhecidas possuem atuação além das fronteiras dos Estados nos quais possuem suas sedes administrativas<sup>6</sup>. A maioria dos estudiosos faz a importante ressalva de que as ONGs não são os únicos atores a compor a sociedade civil global, como Elenaldo Teixeira (2002) explica que a sociedade civil global emerge do processo de globalização, que reforça identidades, internacional e extra territorialmente e, de forma contraditória, também na esfera local, mas,

Não como uma estrutura, mas como um conjunto de atores transnacionais (associações civis, organizações não-governamentais, movimentos sociais) que tentam monitorar questões que estão fora do controle de cada nação (sistema monetário internacional, meio ambiente, novas formas de

---

<sup>6</sup> É porque as ONGs possuem uma reconhecida atuação transnacional, ou internacional, e porque muitas se autoproclamam representantes da sociedade civil que sua inclusão nos eventos das organizações intergovernamentais foi apontada como fenômeno capaz de conferir plausibilidade empírica à ideia de sociedade civil global.

comunicação) e que buscam redefinir o papel das agências internacionais e suas relações com as instituições nacionais, organizações da sociedade civil, de forma a adotar regras e princípios democráticos (Teixeira, 2002, p. 55).

Elenaldo Teixeira explica também que se trata de “um projeto, uma tentativa, mas com sinais de que se avança para a sua concretização” e passa a mostrar como o projeto de uma sociedade civil global estava sendo construído por meio da análise “de ações coletivas em curso nas organizações intergovernamentais e do debate público que se começa a travar, nas conferências oficiais, nos fóruns alternativos e em outros espaços públicos autônomos e redes internacionais” (Teixeira, 2002, p. 56). O autor analisa a atuação das ONGs no Banco Mundial, investiga como atuam na ONU e nos seus organismos e discute a presença de ONGs nas conferências internacionais da década de 1990, como exemplo de atuação internacional. Também discute algumas ações “locais” que as ONGs realizam e que possuem, de acordo com a sua apreciação, uma dimensão “global” (Teixeira, 2002, p. 69).

Embora as ONGs não sejam os únicos componentes da sociedade civil global, constituem os atores mais antigos a tratar dos temas considerados globais ou a desenvolver ações que transcendem ou ultrapassam as fronteiras dos Estados nos quais mantêm suas sedes ou escritórios administrativos. As ONGs internacionais são as que mais agregam uma dimensão global ao conceito de sociedade civil porque constituem, como explicam Jonh Boli e George Thomas (1997), organizações transnacionais que exercem um tipo especial de “autoridade” que os autores chamam de “voluntarismo racional” o que quer dizer que “empregam recursos limitados para criar regras, definir padrões, propagar princípios e representar amplamente a “humanidade” perante Estados e outros atores”, devido ao fato de que “ao contrário dos Estados, as ONGs internacionais não têm autoridade racional-legal para criar ou aplicar leis” e também porque, “ao contrário das corporações globais, elas têm poucos recursos econômicos” (Boli; Thomas, 1997, p. 14, *tradução nossa*).

Como mencionado antes, a ideia de sociedade civil global inclui dois conceitos: sociedade civil e global. O objeto empírico em análise, credenciamento de ONGs para conferências da ONU e da OMC, não possibilita discutir adequadamente o uso do conceito de sociedade civil. Em resumo, isso não é possível porque a sigla ONG inclui organizações

de quase todos os países, o que exigiria uma análise detalhada dos sentidos que o conceito de sociedade civil adquiriu em cada contexto nacional específico, como argumenta SORJ (2005). Além de ser inviável realizar individualmente uma pesquisa tão ampla, seria impossível saber (antes de realizar a pesquisa) quais eram os países dos quais teria que estudar a composição de suas sociedades civis. Resta analisar se a utilização do conceito global encontra uma justificativa empírica. De acordo com as acusações dos críticos ao conceito de sociedade civil global apenas alguns representantes de algumas ONGs mais poderosas, maiores e mais antigas, localizadas ou concentradas em alguns poucos países é que, de fato, tem participado das discussões e decisões a respeito dos temas que, de algum modo, afetariam a muitos ou todos os habitantes do planeta.

Contudo, o que poderia legitimar a participação desses grupos nos eventos intergovernamentais seria a defesa de que “todos os potencialmente atingidos” por alguma decisão deveriam ter a possibilidade de participar do processo de discussão e decisão para que tal decisão fosse legítima. Ao relacionar a legitimação ou legitimidade política democrática com a noção de autonomia, Leonardo Tricot Saldanha (2008, p. 18) explica que aquilo que qualifica o exercício do poder como legítimo estaria relacionado, desde a modernidade, com a ideia de que um indivíduo, ou melhor, “o homem é capaz de afirmar algo, com alguma certeza, a partir do uso crítico da racionalidade”, de modo que “filósofos políticos liberais contemporâneos” como John Rawls e Jürgen Habermas defendem “a autoridade da razão e do consentimento informado” no processo de legitimação. Nesse sentido, “embora Kant não tenha desenvolvido a ideia de autonomia, de efetiva participação política e de direitos fundamentais” trata-se de um dos principais pensadores a fundar a “fé que possuímos na possibilidade da legitimidade política surgir da manifestação livre de cidadãos autônomos que tenham proteção de certos direitos fundamentais” (Saldanha, 2008, p. 35).

É essa uma das principais crenças mobilizada pela ideia de sociedade civil global, a noção de que modernamente, acredita-se que a legitimidade deriva do “consenso negociado de cidadãos livres e iguais”, ou seja, de que a legitimidade surgirá de um processo que assegure “a possibilidade de manifestação de cada membro ou de seu representante”, porque “a participação de todos os potencialmente atingidos no processo de produção da norma jurídica, por meio da elaboração de discursos com pretensão normativa e que acabam por gerar o assentimento de todos, é a

garantia de legitimidade da norma jurídica produzida” (Saldanha, 2008, p. 42).

Assim, quando se fala em sociedade civil global, intuitivamente, supõe-se que, de algum modo, todos os habitantes do planeta ou aqueles atingidos pela decisão que será tomada poderiam estar potencialmente participando do processo de discussão e tomada de decisão a respeito dos temas globais. É claro que não seria possível que todos estivessem física e diretamente envolvidos nas discussões e decisões internacionais: mesmo no caso dos Estados nacionais considerados “Estados Democráticos de Direito” temos de considerar que não existe, “no mundo, Estado que possua um processo legislativo em que todas as pessoas possam participar opinando, contestando e aquiescendo” para cada tema em pauta; e isso não impossibilita dizer que as decisões tomadas são “legítimas” do ponto de vista democrático (Saldanha, 2008, p. 44).

E, no caso de temas que dizem respeito a todas as pessoas que vivem no planeta, de algum modo, ao menos quem está de posse de suas faculdades mentais e tem capacidade, conhecimento ou experiência suficiente para compreender os temas em discussão, deveria ter direito de opinar<sup>7</sup>. No caso dos Estados Democráticos de Direito existem mecanismos pelos quais as pessoas selecionam seus representantes, e, a despeito de todos os limites e problemas que tais mecanismos apresentem em cada contexto específico, o governo é que representaria sua população nas relações internacionais. Porém, nem todos os Estados são democráticos; e, no caso da participação de ONGs nas discussões e decisões internacionais, não existem tais mecanismos: a representatividade das ONGs é autoproclamada, pois tais organizações não dispõem de qualquer tipo de mandato. Daí a importância de saber de onde são essas ONGs que tem conseguido participar baseando-se na possibilidade de representar a humanidade. Considerando, entretanto, que a palavra global remete à ideia de que todos estariam participando, de algum modo, da política internacional, resta saber de onde são as pessoas que, de fato, estiveram presentes. Assim, resolvemos enfatizar a localização das ONGs participantes, analisando a concentração geográfica da sociedade civil global com base nos resultados da distribuição geográfica das ONGs

---

<sup>7</sup> Mesmo no caso de países sob regimes democráticos, nem sempre os políticos eleitos representam a todos quando as questões são complexas e geram controvérsias dentro do país. Nesse caso, qualquer pessoa teria a possibilidade de criar uma ONG e buscar credenciamento para conferências da ONU ou da OMC e tentar fazer sua opinião ser considerada.

credenciadas para cada uma das doze conferências selecionadas para estudo.

## **Credenciamento, presença e participação de ONGs na ONU e na OMC**

Uma ressalta precisa ser feita. Embora se fale na presença da sociedade civil nas conferências, é preciso lembrar que apenas ONGs poderiam solicitar credenciamento e que a definição da ONU e da OMC para organização não governamental é tão ampla que qualquer organização não estabelecida por acordo governamental poderia ser admitida. Aliás, não definir, conceitualmente, o que seria uma ONG foi proposital: não se trata de um descuido teórico, mas de uma opção. Várias associações se descobriram ou se tornaram ONGs depois de participar de alguma conferência ou quando desejaram pleitear financiamento de alguma agência internacional vinculada (ou não) à ONU ou mesmo de outras ONGs. Existem ONGs que já surgem como tal, mas, sobretudo no caso da ONU, a maioria se transformou em ONG (antes eram associações, grupos, clubes e até mesmo partidos, sindicatos, fundações, universidades, entre outras).

Para a ONU e para a OMC qualquer organização que se candidatasse como observadora de uma das conferências e cumprisse os requisitos mínimos para o credenciamento era considerada apta a observar a conferência e, em alguns casos, intervir oralmente (no caso da ONU) e, nesse sentido, passava a ser considerada uma organização não governamental. Os requisitos para credenciamento eram poucos e simples: (1) possuir sede administrativa; (2) algum pessoal (funcionários); (3) possuir um estatuto; (4) estar interessada nos temas da ONU, da OMC ou das conferências. No caso da ONU, realizei um estudo detalhado a respeito das regras para credenciamento nas conferências (Silva, 2006). Quanto às regras para credenciamento e participação nas conferências da OMC, os detalhes são analisados por Sanchez BADIN (2002, 2004, 2006 e 2007) e cabe ressaltar que a OMC é muito menos inclusiva e aberta do que a ONU e isso impactou na concentração geográfica das ONGs que foram aceitas para presenciar as conferências ministeriais.

É preciso diferenciar entre credenciamento, presença e participação: os dados disponíveis e que foram analisados referem-se ao

credenciamento das ONGs: pré-requisito para a presença nos eventos e para a participação (intervenção oral) e possível influência no resultado das conferências. Porém, nem todas as ONGs que solicitaram credenciamento foram aceitas e não é possível afirmar que todas as que conseguiram se credenciar estiveram, de fato, presentes nos eventos. É a minoria interveio. Portanto, a análise da distribuição geográfica das sedes das ONGs se refere às ONGs que solicitaram credenciamento e foram aceitas como observadoras nas conferências. É com esses dados que discutiremos se a presença de ONGs foi global. Nosso problema de pesquisa consiste em explicar se, e em que medida, a participação de ONGs nas conferências da ONU e da OMC pode ser considerada evidência empírica do surgimento de uma sociedade civil global.

## **Distribuição geográfica das ONGs presentes nas conferências da ONU e da OMC.**

Para que fosse possível analisar a distribuição geográfica das ONGs participantes foi criado um banco de dados alimentado com informações das 11.921 ONGs que participaram das conferências em estudo: o nome da organização; o país no qual mantinha sua sede administrativa; as conferências das quais participou; o âmbito de atuação (nacional ou internacional); entre outras informações. Depois de consolidar os dados a respeito de cada evento, foram construídos mapas temáticos que permitem visualizar onde estão localizadas as ONGs que foram aceitas como observadoras. Comparamos os resultados, verificando a evolução da participação de ONGs nas duas organizações (ONU e OMC) e comparamos os resultados entre si e com outros indicadores. Desse modo, foi possível medir o grau de concentração, bem como suas características principais (e os paradoxos que revela). Para facilitar a apresentação e discussão das descobertas feitas após a pesquisa, a Tabela 1, a seguir, lista as conferências que foram estudadas e a sigla que será usada depois na apresentação dos dados quantitativos.

Tabela 1 - Siglas, local de realização e nomes das doze conferências selecionadas para estudo:	
Sigla/Ano	Nome do Evento (em inglês)
Cidade-País	Tradução (português)
Duração	Relatório Final
<b>Conferências da Organização das Nações Unidas – ONU</b>	
UNCED/1992	United Nations Conference on Environment and Development
Rio de Janeiro-Brasil	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
14/06/1992 03:00	a/conf.151/26/ver.1
WCHR/1993	World Conference on Human Rights
Viena-Áustria	Conferência Mundial sobre Direitos Humanos
14 a 25/06/1993	a/conf.157/24
ICPD/1994	International Conference on Population and Development
Cairo-Egito	Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento
13/09/1994 05:00	a/conf.171/13/rev.1
WSSD/1995	World Summit For Social Development
Copenhague-Dinamarca	Encontro Mundial para o Desenvolvimento Social
12/03/1995 06:00	a/conf.166/9
FWCW/1995	4 <sup>th</sup> World Conference on Women: Action for Equality, Development and Peace
Beijing-China	4 <sup>a</sup> Conferência Mundial sobre a Mulher: ação pela igualdade, desenvolvimento e Paz
15/09/1995 04:00	a/conf.177/20/rev.1
UNCHS/1996	United Nations Conference on Human Settlements
Istambul-Turquia	Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos
14/06/1996 03:00	a/conf.165/14
<b>Conferências da Organização Mundial do Comércio – OMC</b>	
1 <sup>o</sup> CM-OMC/1996	First WTO Ministerial Conference
Singapura-Singapura	Primeira Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio
13/12/1996 09:00	<a href="http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/min96_e.htm">http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min96_e/min96_e.htm</a>
2 <sup>o</sup> CM-OMC/1998	Second WTO Ministerial Conference
Genebra-Suíça	Segunda Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio
18 a 20/05/1998	<a href="http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min98_e/min98_e.htm">http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min98_e/min98_e.htm</a>
3 <sup>o</sup> CM-OMC/1999	Third WTO Ministerial Conference
Seattle-Estados Unidos	Terceira Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio
30/11 a 03/12/1999	<a href="http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/min99_e.htm">http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/min99_e.htm</a>
4 <sup>o</sup> CM-OMC/2001	Fourth WTO Ministerial Conference
Doha-Catar	Quarta Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio
13/11/2001 09:00	<a href="http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/min01_e.htm">http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/min01_e.htm</a>
5 <sup>o</sup> CM-OMC/2003	Fifth WTO Ministerial Conference
Cancun-México	Quinta Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio
14/09/2003 10:00	<a href="http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min03_e/min03_e.htm">http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min03_e/min03_e.htm</a>
6 <sup>o</sup> CM-OMC/2005	Sixth WTO Ministerial Conference
Hong Kong-China	Sexta Conferência Ministerial da Organização Mundial do Comércio
13 a 18/12/2005	<a href="http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/min05_e.htm">http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/min05_e.htm</a>

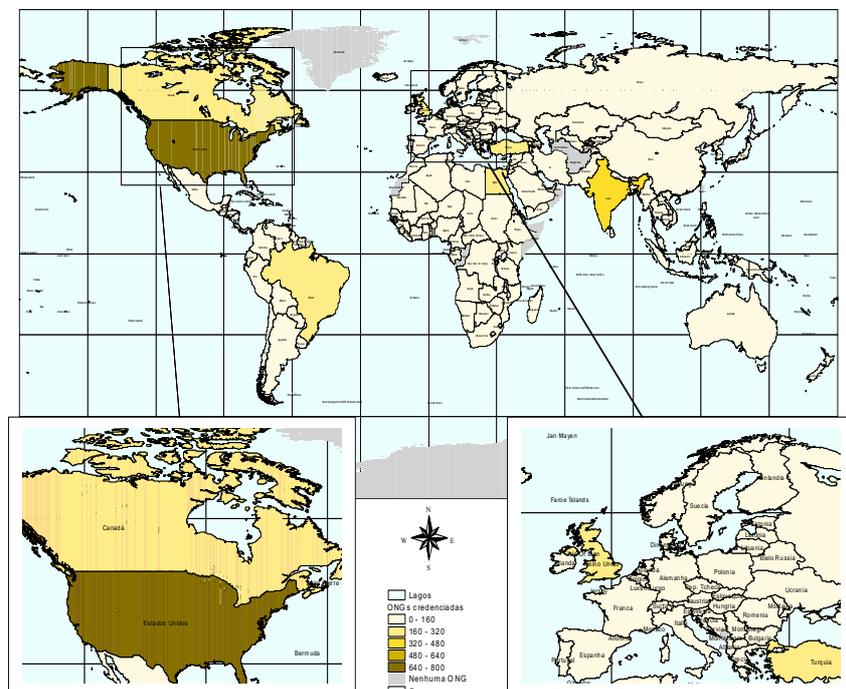
Fonte: SILVA, 2011, p. 12

Fonte: Silva (2011, p.12)

Começamos pela ONU, analisando a distribuição geográfica das sedes das ONGs credenciadas para as seis conferências e comparando os resultados entre si. Em cada caso, foram elaborados mapas temáticos que permitem visualizar a distribuição das ONGs pelo globo, de modo que é possível perceber se, de fato, as ONGs participantes estão concentradas em alguns países ou distribuem-se igualmente pelo planeta. Dentre as ONGs que solicitaram credenciamento para as conferências da ONU selecionadas para estudo, 8.565 ONGs foram aceitas e puderam presenciar os eventos como observadoras. Abaixo o Mapa 1 exibe a distribuição geográfica das sedes das ONGs definidas como nacionais que conseguiram credenciamento para as seis conferências da ONU. Foi

considerada a soma das ONGs credenciadas para cada um dos seis eventos. Podemos notar pelas cores em que partes do globo estão concentradas as ONGs credenciadas: quanto mais escuro está pintado o mapa do país, maior o número de ONGs credenciadas que tinham sede em seu território:

Mapa 1 - ONGs nacionais credenciadas para as conferências da ONU



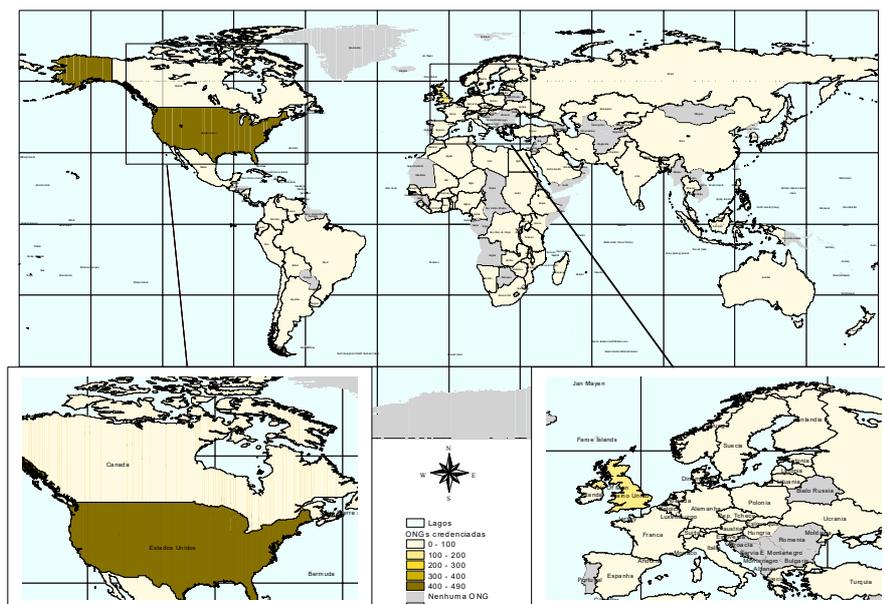
Fonte: Silva (2011, p. 96).

Podemos destacar que a concentração realmente pôde ser comprovada, mas é menos óbvia do que parecia antes da pesquisa. Entre os países que apresentam as maiores quantidades de ONGs credenciadas para as conferências também estão alguns que não eram esperados, como, por exemplo, Índia e Filipinas. Isso mereceria uma pesquisa mais específica, pois os dois países não foram anfitriões de nenhum dos eventos em estudo, e não fazem parte do Norte global e nem do eixo

Europa ocidental e América Anglo-saxônica<sup>8</sup>. As tabelas com os dados que deram origem ao mapa podem ser consultadas na íntegra na tese (Silva, 2011, p. 82) na qual é possível também verificar a distribuição por continentes, por hemisférios e a lista dos dez países com os maiores números de ONGs credenciadas para conferências da ONU.

Quando consideramos apenas as ONGs que são definidas nos documentos da ONU como internacionais, a concentração é ainda mais evidente e, daí sim, confirma os argumentos que são usados para criticar a participação de ONGs nas conferências. Abaixo o Mapa 2 mostra como é visível tal concentração e quais países possuem mais ONGs desse tipo participando dos eventos em estudo:

Mapa 2 – ONGs internacionais credenciadas para as conferências da ONU



Fonte: Silva (2011, p. 97).

<sup>8</sup> Por algum motivo existem muitas ONGs com sede na Índia que tiveram interesse em participar das conferências da ONU e foram aceitas. Uma questão relevante a respeito seria: será que são organizações ligadas à sociedade civil indiana ou são organizações não governamentais de outros países que atuam na Índia, por exemplo, no combate aos efeitos das desigualdades sociais que o país sofre?

Para facilitar a identificação dos países com maiores números de ONGs internacionais credenciadas, podemos consultar a Tabela 2, a seguir, com a lista dos 10 países com mais ONGs que tiveram a chance de presenciar os eventos da ONU:

Tabela 2 - Lista dos 10 Países com o maior número de ONGs credenciadas, considerando o TOTAL:

Distribuição	Internacional		Nacional		Não informado		Total		Intervieram	
	ONGs	%	ONGs	%	ONGs	%	ONGs	%	ONGs	%
Estados Unidos	493	31,2	797	11,7	26	15,8	1316	15,4	54	22,9
Índia	28	1,8	472	6,9	1	0,6	501	5,8	6	2,5
Canadá	74	4,7	234	3,4	13	7,9	321	3,7	10	4,2
Reino Unido	108	6,8	174	2,6	14	8,5	296	3,5	15	6,4
França	89	5,6	110	1,6	19	11,5	218	2,5	18	7,6
Egito	19	1,2	199	2,9	0	0	218	2,5	4	1,7
Turquia	5	0,3	192	2,8	0	0	196	2,3	1	0,4
Filipinas	25	1,6	160	2,3	1	0,6	186	2,2	2	0,8
Brasil	5	0,3	175	2,6	3	1,8	183	2,1	1	0,4
Suíça	80	5,1	59	0,9	40	24,2	179	2,1	23	9,7
<b>10 países (5,2%)</b>	<b>926</b>	<b>58,6</b>	<b>2571</b>	<b>37,7</b>	<b>117</b>	<b>70,9</b>	<b>3615</b>	<b>42,2</b>	<b>134</b>	<b>56,8</b>
Demais países	655	41,4	4247	62,3	48	29,1	4950	57,8	102	43,2
<b>Total Geral</b>	<b>1581</b>	<b>100</b>	<b>6818</b>	<b>100</b>	<b>165</b>	<b>100</b>	<b>8565</b>	<b>100</b>	<b>236</b>	<b>100</b>

Fonte: Silva (2011, p. 82).

Quando consideramos o total de ONGs credenciadas existe certo equilíbrio, que muda consideravelmente quando consideramos as ONGs internacionais, que são as mais poderosas e com maior chance de participar e influenciar os resultados. Isso fica ainda mais evidente quando observamos as ONGs que realmente conseguiram intervir nas conferências, pois a maioria é, de fato, sediada em países do Norte global. Então, embora a concentração não seja comprovada no geral, quando o foco são ONGs maiores; mais poderosas; ou que de fato intervieram nos eventos, a concentração geográfica fica bem mais evidente e significativa. Algo importante a notar é que a respeito do argumento de que a concentração das ONGs espelha as desigualdades socioeconômicas que podem ser representadas pelos hemisférios Norte e Sul, temos o seguinte resultado:

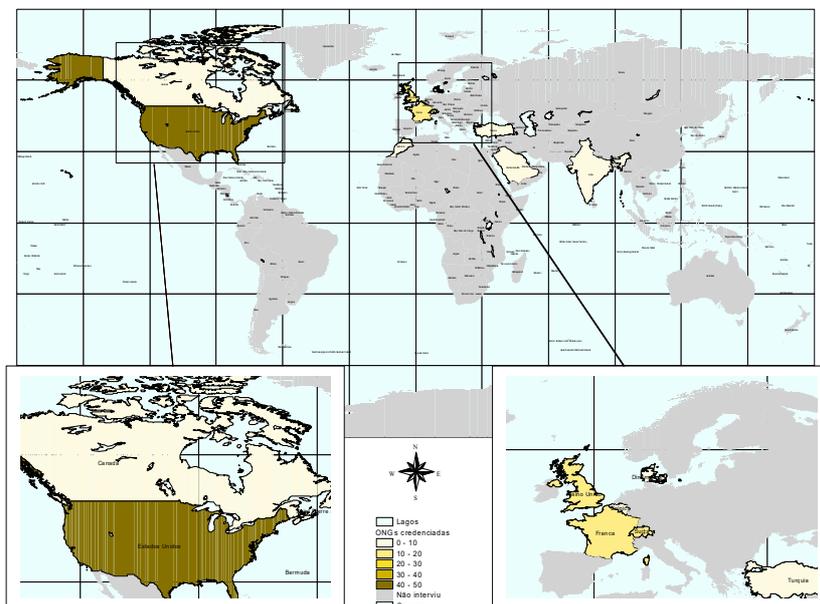
**Tabela 3. Distribuição por hemisférios/âmbitos, das ONGs credenciadas para as conferências da ONU (UNCED/1992, WCHR/1993, ICPD/1994, WSSD/1995, FWCW/1995, UNCHS/1996)**

Conferências	ONGs	Internacional		Nacional		Não Informado		Total	
		Norte	Sul	Norte	Sul	Norte	Sul	Norte	Sul
1ª) UNCED-Rio/1992	1422	84,7	15,3	45,6	54,4	91,0	9,0	57,9	42,1
2ª) WCHR-Viena/1993	802	83,5	16,5	34,0	66,0	0,0	0,0	50,5	49,5
3ª) ICPD-Cairo/1994	1118	66,0	34,0	25,0	75,0	80,0	20,0	32,5	67,5
4ª) WSSD-Copenhague/1995	1299	60,3	39,7	30,9	69,1	75,0	25,0	38,4	61,6
5ª) FWCW-Beijim/1995	2079	69,9	30,1	43,6	56,4	0,0	0,0	47,7	52,3
6ª) UNCHS-Istambul/1996	1845	70,3	29,7	30,6	69,4	77,8	22,2	37,2	62,8
<b>Totais seis conferências:</b>	<b>8565</b>	<b>72,5</b>	<b>27,6</b>	<b>35,0</b>	<b>65,1</b>	<b>54,0</b>	<b>12,7</b>	<b>44,0</b>	<b>56,0</b>

Fonte: Silva (2011, p. 84).

Considerando as ONGs que conseguiram intervir oralmente nos eventos, o Mapa 3 mostra com mais clareza a concentração das ONGs em alguns poucos países. Isso sinaliza que a participação de fato nos eventos realmente reforça as críticas que apontam para a contração geográfica da sociedade civil global. Como podemos notar a seguir, a maioria dos países não tiveram ONGs capazes de falar durante alguma conferência da ONU:

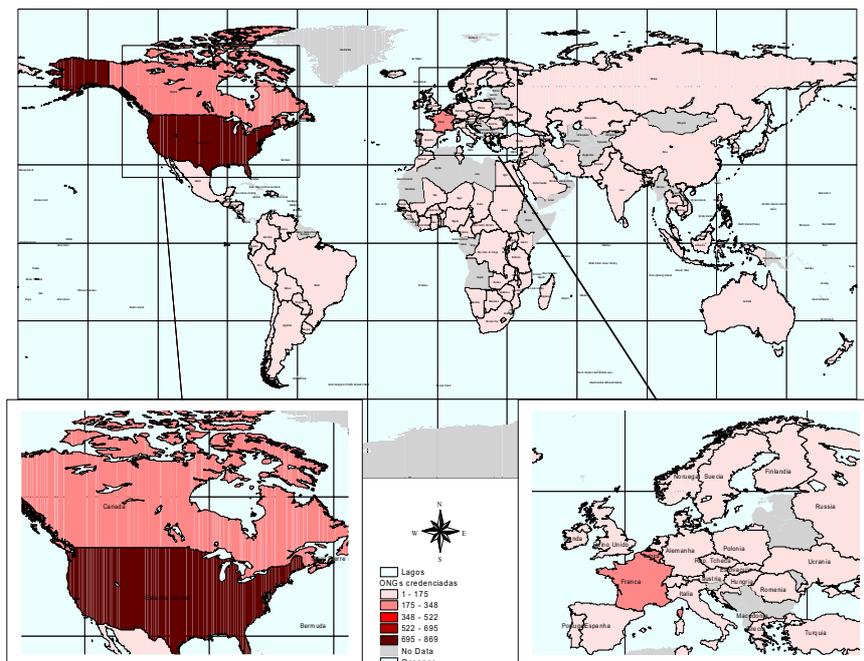
Mapa 3 – ONGs que conseguiram intervir em alguma conferência da ONU



Fonte: Silva (2011, p. 98).

A situação é mais grave no caso da distribuição das sedes das ONGs credenciadas para as conferências ministeriais da Organização Mundial do Comércio, OMC, realizadas entre 1996 e 2006. De acordo com as listas oficiais de participantes, fornecidas pela OMC na sua página na Internet, 3.356 organizações não governamentais participaram como observadoras nos eventos. Como se pode notar, de saída, o número de ONGs aceitas pela OMC é bem menor se comparado com a quantidade de solicitações aceitas pela ONU, sobretudo porque se trata do mesmo número de eventos (seis de cada organização). E a distribuição é bem mais concentrada, como veremos nos mapas a seguir. No Mapa 4 é possível visualizar a distribuição das ONGs consideradas nacionais ou locais que foram aceitas para alguma das seis conferências ministeriais da OMC:

Mapa 4 – ONGs nacionais credenciadas para as conferências da OMC

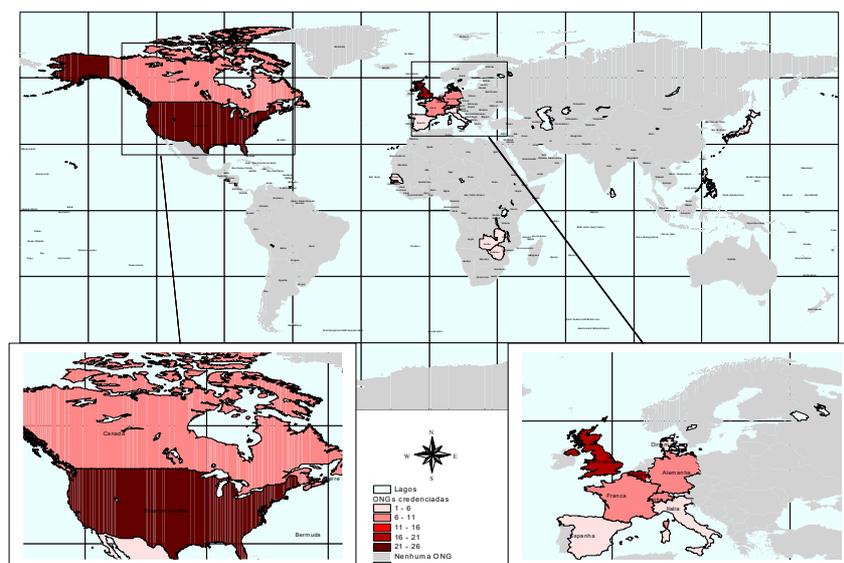


Fonte: Silva (2011, p. 148).

Em todos os mapas notamos que os Estados Unidos ficam pintados com a cor mais intensa, sugerindo que em geral possuem mais ONGs credenciadas em cada evento. Na sequência, ficará ainda mais

evidente o fato de que a muitos países sequer tiveram alguma ONG credenciada para as conferências da OMC que são menos inclusivas. Além disso, no caso das ONGs internacionais, como a seguir no Mapa 5, na sequência, a concentração geográfica certamente espelha as constelações de poder, tal como muitos estudiosos apontavam em seus trabalhos, sem, contudo, oferecerem dados que pudessem comprovar seus argumentos. A distribuição por países permite observar melhor em quais deles estão concentradas as ONGs. Considerando os países anfitriões de alguma das conferências da OMC, apenas os Estados Unidos e a Suíça estão na lista e os outros não contaram com participação relevante de ONGs<sup>9</sup>.

Mapa 5 – ONGs internacionais credenciadas para as conferências da OMC



Fonte: Silva (2011, p. 149).

<sup>9</sup> O México somou 1,5% do total de ONGs; China e Hong Kong, somados, chegam a 1,1%; Cingapura conta com 0,7% do total de ONGs; e do Catar nenhuma ONG foi credenciada. Ao somarmos as ONGs credenciadas com sede nos países nos quais as conferências aconteceram, chegamos a 34,2% do total (porque Estados Unidos e Suíça estão na lista). Já a soma dos 10 países com o maior número de ONGs (ou seja, de 8,7% do total de países que tiveram alguma ONG credenciada) chegamos a concentração de 69,5% do total; 68,8% das ONGs “nacionais” e 83,9% das ONGs internacionais credenciadas para as conferências.

Após mostrar a concentração geográfica dos principais atores a compor a sociedade civil global, foi possível realizar comparações entre as participações das ONGs na ONU e na OMC, discutindo semelhanças e diferenças. Comparei a participação de ONGs com outros indicadores: distribuição da população; do PIB (Produto Interno Bruto) per capita; Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); e da liberdade política (Silva, 2011). Aqui apresentamos mais tabela que mostra a sobre-representação que alguns países tiveram se considerarmos seu percentual na população mundial e de ONGs credenciadas. Por exemplo: os Estados Unidos concentravam 4,9% da população e 15,4% das ONGs credenciadas, sendo o país com a maior sobre-representação tanto no caso da ONU quanto da OMC.

Tabela 4. Países com maiores percentuais de *sobre-representação* de ONGs credenciadas: ONU+OMC

País-sede	SIGLA	% população	ONGs na ONU		% população	ONGs na OMC		Diferença média
		média 92-96	%total	Diferença	média 96-2005	% total	Diferença	
Estados Unidos	US	4,9	15,4	10,5	4,9	26,8	21,9	16,2
Canadá	CA	0,6	3,7	3,1	0,6	8,4	7,8	5,5
Belgica	BE	0,2	1,3	1,1	0,2	7,3	7,1	4,1
Reino Unido	UK	1,1	3,5	2,4	1,0	5,1	4,1	3,3
França	FR	1,1	2,5	1,4	1,1	6,0	4,9	3,2
Suica	SZ	0,1	2,1	2,0	0,1	4,1	4,0	3,0
Holanda	NL	0,3	1,4	1,1	0,3	2,1	1,8	1,5
Noruega	NO	0,1	0,9	0,8	0,1	1,9	1,8	1,3
Austrália	AS	0,4	1,2	0,8	0,4	1,9	1,5	1,2
Espanha	SP	0,7	1,6	0,9	0,7	1,5	0,8	0,9
<b>Soma dos 10 países</b>		<b>9,5</b>	<b>33,6</b>	<b>24,1</b>	<b>9,4</b>	<b>65,1</b>	<b>55,7</b>	<b>39,9</b>

Fonte: Silva (2011, p. 185).

Por fim, buscamos apontar as principais consequências teóricas das descobertas realizadas, pois definir o que seria a sociedade civil global, sua pertinência e importância, passaria por identificar de onde eram as ONGs que, de fato, constituem a evidência empírica principal a apoiar o caráter global da sociedade civil. Se, de certo modo, todos fazemos parte da sociedade civil global, é fundamental saber de onde são as pessoas (e organizações) que têm se autoproclamado nossos representantes (pois atuam nos fóruns internacionais em nome de todos). Mais do que resolver a importante questão, existirá, realmente, uma sociedade civil global? A pesquisa foi capaz de cumprir satisfatoriamente uma das funções da pesquisa empírica que é, como escreveu Charles Wright Mills, “solucionar desacordos e dúvidas sobre fatos, e assim tornar mais frutíferas as

discussões, dando a todos os lados maiores base substantiva” (Mills, 1969, p. 237). Com isso em mente, apresentamos as considerações finais que foram possíveis depois de realizada a pesquisa e a análise dos resultados.

## Considerações finais

Os dados coletados e trabalhados permitiram analisar e discutir dois dentre os principais argumentos que criticam o caráter global da sociedade civil: (1) o primeiro que afirma que existe um claro desnível Norte-Sul com predomínio numérico (e também político) de ONGs do Norte sobre as do Sul; e (2) o segundo que defende que a concentração das ONGs espelha as atuais constelações de poder no mundo, ou seja, que estão concentradas em países do oeste europeu e na parte anglo-saxônica do continente americano. Ao final da pesquisa, notamos que ambos se confirmam em parte, quer dizer, desde que se especifique a que tipo de ONG está se referindo. No caso de ONGs internacionais, e também no caso das ONGs que intervieram nos eventos, geralmente os dois argumentos encontram respaldo nos dados empíricos analisados.

Entretanto, quando consideramos as ONGs nacionais e o total de ONGs credenciadas nem sempre podemos confirmar os dois argumentos. Como mostramos anteriormente, ao considerar as conferências realizadas pela ONU a concentração de ONGs credenciadas para os eventos considerados é no Sul (56,9%) e não no Norte (43,1%). Apenas quando consideramos o âmbito de atuação é que temos outro resultado, pois as ONGs internacionais estão concentradas no Norte (72,2%), ou se o foco forem as ONGs que realizaram intervenções orais nos eventos, que também são predominantemente de países do Norte (63,6%). Como mostrou a tabela 4, a concentração não corresponde à concentração da população: enquanto a maioria das pessoas vivem em países da Ásia (60,5%) a maioria das ONGs está na América (35,5%) que concentra apenas 13,8% da população, por isso afirmamos que esse continente estaria sobre-representado nas conferências da ONU. Cabe lembrar que os países membros da OCDE concentram perto da metade das ONGs credenciadas para conferências da ONU (46,4%) e a maioria das ONGs que intervieram (68,2%).

Além disso, a concentração geográfica das sedes das ONGs variou, mas foi consideravelmente alta: no total, ficou em 42,2%. Quer dizer que a soma dos percentuais dos 10 países com as maiores quantidades do total de ONGs credenciadas para as conferências

alcançava quase a metade das ONGs credenciadas, enquanto os demais dividiram o restante. Portanto, concluímos que, no caso das primeiras seis conferências realizadas pela ONU a concentração geográfica das sedes das ONGs é alta, mas não corresponde, exatamente, à intuição de muitos pesquisadores: no total não é no Norte, mas no Sul e não se restringe a países localizados no eixo América Anglo-Saxônica e Europa, mas inclui outros países do Sul. É verdade que alguns aparecem aí por terem sido anfitriões das conferências: como Brasil, Egito e Turquia. Mas a presença de outros exige pesquisa específica, tal como o caso da Índia e das Filipinas.

O quadro muda significativamente quando analisamos a distribuição geográfica das ONGs que conseguiram credenciamento para as conferências da OMC, pois, no conjunto, a maioria das ONGs credenciadas para conferências da OMC é de países do Norte (71,5%). Essa concentração é ainda maior quando consideramos as ONGs internacionais (90,3%), confirmando, portanto, o argumento do desnível Norte-Sul, com predomínio numérico de ONGs do Norte sobre as do Sul. Essa concentração não está relacionada à concentração da população: enquanto a maioria das pessoas vive na Ásia (60,5%) este continente contou com apenas 15,8% das ONGs credenciadas. Portanto, podemos dizer que, no caso da OMC os dois argumentos se justificam: a maioria das ONGs credenciadas é originária do Norte, mesmo quando tratamos apenas das ONGs nacionais (70,6%), sobretudo de países europeus e da parte anglo-saxônica da América (Estados Unidos e Canadá). Fora desse eixo, apenas a Índia aparece na lista de países com os maiores percentuais de ONGs nacionais (algo que merece estudo). Os demais países e continentes dividem a minoria das ONGs credenciadas para as seis conferências ministeriais da OMC cuja distribuição não é, em nenhuma hipótese, global.

A participação de ONGs nas conferências não é global porque não envolve todos os países e porque existe uma concentração muito alta dessas organizações em alguns países. As diferenças entre o número de ONGs credenciadas para conferências da ONU e da OMC e as características da distribuição geográfica das ONGs de cada uma das duas organizações merece um comentário. O que explica que no caso da ONU existam mais ONGs do Sul enquanto no caso da OMC a concentração no Norte é tão explícita é que o tipo de interação que cada organização governamental desenvolve com as ONGs é diferente. No caso da ONU existe certa tensão entre seu caráter estado-cêntrico e sua pretensão de

representar os povos, de modo que, sobretudo na década de 1990, parte de sua legitimidade parecia derivar do relacionamento que mantinha com organizações da sociedade civil (além dos Estados membros). Por outro lado, a OMC assumiu seu caráter estado-cêntrico e, inclusive, reafirmava a ideia geral de que as pessoas deveriam ser representadas pelos seus governos (eleitos ou não), de modo que as disputas em torno dos temas deveriam ocorrer em âmbito doméstico.

Considerando as ONGs como principais atores, então, não é correto endossar a ideia de que exista uma sociedade civil global capaz de representar melhor as pessoas do planeta. Nem todos os países possuem um número significativo de organizações da sociedade civil, aptas e interessadas em participar dos eventos internacionais, daí a sobre-representação dos países mais poderosos. Se for correto considerar as ONGs credenciadas para as conferências da ONU e da OMC como evidência empírica do surgimento de uma sociedade civil global teríamos de qualificar muito bem o argumento, pois, como demonstramos, a distribuição das ONGs pelos países, regiões, continentes e hemisférios não revela um fenômeno que se poderia classificar como global.

## Referências:

ANHEIER, Helmut; GLASIUS, Marlies. & KALDOR, Mary. 2001. **Global civil society**. Oxford: Oxford University Press. 2001.

ANHEIER, Helmut; KATZ, Hagai. Mapping Global Civil Society. *In*: KALDOR, Mary; ANHEIER, Helmut; GLAUSIUS, Marlies (eds.). **Global Civil Society**. London: Sage. 2003.

BOLI, John; THOMAS, George M. World Culture in the World Polity: a century of International Non-Governmental Organization. **American Sociological Review**, vol. 62, abril, pp.171-190. 1997.

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

COHEN, Jean L; ARATO, Andrew. **Civil Society and Political Theory**. Cambridge: MIT Press. 1992.

COLÁS, Alejandro. **International Civil Society**. Cambridge: Polity Press. 2002.

COSTA, Sérgio. Categoria analítica ou passe-partout político-normativo: notas bibliográficas sobre o conceito de sociedade civil. **BIB**, Revista

Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, no. 43, 1o. Semestre. 1997.

COSTA, Sérgio. Democracia Cosmopolita: déficits conceituais e equívocos políticos. **RBCS**, Vol. 18 n°. 53 out. 2003.

EANE, John. **Global Civil Society?** Cambridge University Press. 2003.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**. Rio de Janeiro: Zahar. 1993.

FERNANDES, Rubem César. Elos de uma Cidadania Planetária. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 28, São Paulo: ANPOCS, 1995.

FRIEDMAN, Elisabeth Jay; HOCHSTETLER, Kathryn; CLARK, Ann Marie. The sovereign limits of Global Civil Society: a comparison of NGO participation in UN World conferences on the Environment, Human Rights and Women. **World Politics**, 51.1. 1998.

FRIEDMAN, Elisabeth Jay; HOCHSTETLER, Kathryn; CLARK, Ann Marie. **Sovereignty, Democracy, and Global Civil Society**: state-society relation at UN world conferences. New York: State University of New York Press. 2005.

FRIEDMAN, Elisabeth Jay; HOCHSTETLER, Kathryn; CLARK, Ann Marie. 2001. Sovereign limits and regional opportunities for Global Civil Society in Latin America. **Latin American Research Review**, v. 36, n. 3, 2001.

KALDOR, Mary. **Global Civil Society**: an answer to war. Polity Press. 2003.

KALDOR, Mary; ANHEIER, Helmut; GLASIUS, Marlies. 2003. Global Civil Society in an Era of Regressive Globalization. In: **Global Civil Society 2003**. London: Sage. 2003.

LEIS, Héctor Ricardo. Globalização e democracia: Necessidade e oportunidade de um espaço público transnacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 28, São Paulo: ANPOCS, 1995.

MILLS, Charles Wright. **A imaginação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar. 1969.

SALAMON, Lester M, *et all.* *Global Civil Society - Dimensions of the nonprofit sector*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. 2004.

SANCHEZ BADIN, M. R. Atores não-estatais e sua relação com a Organização Mundial do Comércio. In: Alberto do Amaral Junior. (Org.).

**Direito do Comércio Internacional.** 1 ed. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002, v. 1, p. 151-170.

SANCHEZ BADIN, M. R. 2004. **Demandas por um novo arcabouço sociojurídico na organização mundial do comércio e o caso do Brasil.** (tese de doutorado). São Paulo, 2004.

SANCHEZ BADIN, M. R. Breves considerações sobre os mecanismos de participação para ONGs na OMC. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 4, n. 3, p. 103-125, 2006.

SANCHEZ BADIN, M. R. Mudanças nos paradigmas de participação direta de atores não-estatais na OMC e sua influência na formulação da política comercial pelo Estado e sociedade brasileiros. **Revista Direito GV**, v. 3, 2007. p. 77-110.

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). Dissertação de mestrado. São Paulo, USP, 2006.

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 (1992-1996) e para as conferências ministeriais da Organização Mundial do Comércio (1996-2005). Tese de doutorado. São Paulo, USP, 2011.

SORJ, Bernardo. **Sociedades Civis e Relações Norte/Sul: ONGs e Dependência.** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, *Working Paper 1*. 2005.

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

VIEIRA, Liza. **Os argonautas da cidadania:** a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro/São Paulo: Record. 2001.

VIEIRA, Liza. **Cidadania e Globalização.** Rio de Janeiro: Record. 2005.

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