

ACCOUNTABILITY PARA A PAZ PERPÉTUA

ACCOUNTABILITY FOR PERPETUAL PEACE

Camila Boscov¹

Resumo

Com o fim da Guerra Fria ocorreu a ampliação da participação de organizações não governamentais no cenário internacional. O objetivo do trabalho é entender o processo de *accountability* destas instituições como instrumento de legitimação da atuação destas no sistema internacional, já que não são sujeitas as normas que valem a uma democracia. Ao final se conclui que legitimação da atuação de uma organização não governamental pode ser alcançada por meio do processo de *accountability* e os atributos deste processo dependerão de características individuais da organização, como, seu nível de formalidade, proximidade com os *stakeholders*, identificação com os valores e visibilidade.

Palavras-chave: *Accountability*, Organizações Não Governamentais, Legitimidade.

Abstract

With the end of the Cold War, non-governmental organizations increased their participation within the international scenario. This paper aims at attempting to understand these institutions' accountability process as an instrument for legitimizing their operations in the international system, since they are not subject to the regulations that govern a democracy. At the end, it is concluded that legitimacy of a non-governmental organization's operation may be achieved through the accountability process, whose features will depend upon the organization's individual characteristics, such as, formality level, proximity to stakeholders, identification with the values and visibility.

Key-Words: *Accountability, Non Governmental Organizations, Legitimacy.*

¹ camila.boscov@gmail.com. Brasil, Mestre pela FEA – USP, Doutoranda pela FEA – USP. Av. Prof. Luciano Gualberto, 908. CEP: 05508-010. São Paulo – SP – Brasil.

Data da Submissão: 01/12/2010

Data da aprovação: 14/01/2011

Introdução

Com o fim da Guerra Fria ocorreu a ampliação da participação de organizações não governamentais no cenário internacional. Estas organizações, muitas vezes, recebem recursos do Estado para atuarem em atividades ligadas à agenda social global, tais atividades são carregadas de conteúdo político e acabam impactando a vida econômica, o meio ambiente e a sociedade de outros países. Com isso surge um debate sobre os critérios de legitimação das ações dessas organizações internacionais na sociedade civil.

O objetivo do trabalho é procurar entender o processo de *accountability* nas organizações não governamentais de caráter internacional como instrumento de legitimação da atuação destas no sistema internacional, já que não são sujeitas às normas que valem a uma democracia.

Dessa forma, o problema de pesquisa pode ser assim formulado: O processo de *accountability* pode ser considerado um mecanismo apropriado para recobrir de legitimidade a atuação de organizações não governamentais de caráter internacional?

Esse artigo é uma contribuição para o crescente debate sobre *accountability* em Organizações não Governamentais ao procurar fazer uma ligação do tema com abordagens sócio-políticas. Essas organizações têm tornado instituições importantes nos negócios mundiais, mas a pesquisa contábil no Brasil não tem sido feita em grande escala. O artigo torna-se, desta forma, um instrumento divulgador da importância de instrumentos de *disclosure* para a obtenção de um sistema internacional democrático.

O papel do Estado Nacional e dos novos atores nas relações internacionais

Com o fim da Guerra Fria (1985-1991) houve uma ampliação no número de atores com atuação efetiva no sistema internacional. Dentre esses atores, é possível citar as multinacionais, os blocos econômicos, e as organizações da sociedade civil global.

Gray, Bebbington, Colison (2006) citam diversas definições de sociedade civil, tais como a de Anheier e Themudo (2002), uma esfera social localizada entre a Família, Estado e Mercado e operando além dos limites das sociedades, políticas e economias nacionais, a de Hegel, formação intermediária entre a família e o Estado e a de Marx e Engels, que fazem uma distinção entre sociedade civil (relações sócio-econômicas e força de produção) e o Estado (manifestação da superestrutura das relações de classe dentro de uma sociedade civil).

O Estado Nacional deixa de ser nessa época, portanto, o ator exclusivo na tomada de decisões internacionais. Ele continua com o papel exclusivo na alta política internacional (questões estratégico-militares, segurança do sistema internacional), mas deixa de ser o único ator na baixa política, questões de comércio internacionais e temáticas sócio-ambientais globais (VILLA, 2004).

Este artigo se focará na atuação de um desses atores: as organizações internacionais não governamentais (INGO). As organizações caracterizadas como INGO, muitas vezes, são definidas como autônomas, sem fins lucrativos, autogovernadas e focadas em fazer o bem aos outros. Podem ser definidas também como organizações cujo principal propósito é promover ao ambiente ou sociedade metas melhores daquelas alcançadas pelo poder econômico ou político por meio do processo eleitoral. (Gray, Bebbington, Colison, 2006).

Unerman e O'Dwyer (2006) definem NGO pelo que elas não são: NGO são organizações que não são governamentais nem privadas. As pessoas formam INGO com a intenção de dividir interesses e forças numa interdependência crescente. São motivadas também pela necessidade de juntarem forças para um poder participativo e democrático, e em uma tentativa de diminuir o conflito entre Estados. Johan Galtung chamou esses atores de “o sexto continente”. (CHATFIELD, 1997)

Tais organizações são independentes do Estado e possuem causas políticas profundas, principalmente às questões ligadas a agenda social global: direitos humanos, direitos de minorias, migrações internacionais, desequilíbrios ambientais, etc.

Edwards (2000) considera que o principal papel da sociedade civil, em especial as NGO, é o de preencher os espaços de uma democracia saudável e não o de substituir o governo. (GRAY; BEBBINGTON; COLISON, 2006).

De acordo com Villa (2004), as INGO não devem ser consideradas concorrentes do Estado, pois seus poderes de iniciativas ultrapassam a relação com os mesmos. Por meio de parcerias formais e informais, grande flexibilidade, atuação em rede, as INGO agem devido à limitação do Estado em lidar com os problemas derivantes da globalização. O Estado não pode responder a um certo número de demandas que se manifestam tanto no interior dos Estados, como além de suas fronteiras.

Características das Organizações Internacionais não Governamentais

INGO são, muitas vezes, instituições que recebem recursos do Estado, nações desenvolvidas, entidades privadas, para atuarem em questões ligadas a preocupações sócio-ambientais. Elas vêm servindo aos países desenvolvidos na canalização de recursos para desenvolver projetos sociais e/ou ambientais em comunidades locais dos países mais pobres ou em desenvolvimento. (Villa, 2004)

Há, de acordo com Unerman e O'Dwyer (2006), dois tipos de NGO, as que possuem atividades ligadas ao bem estar social, como o desenvolvimento de projetos em países em desenvolvimento, entrega de recursos para nações em situações emergenciais, fornecimento de recursos para setores mais carentes da população e as que advogam em favor de campanhas ligadas as questões ambientais e aos direitos humanos.

O crescimento das INGO no século passado foi de mais de 3000%. De acordo com as Nações Unidas elas passaram de 1.083 no ano de 1914 para mais de 37.000 em 2000. Aproximadamente 20% destas organizações atuais foram formadas após 1990. (KAMAT, 2003).

Edwards (2000) considera que o crescimento das NGO, principalmente depois da Guerra Fria, é devido à combinação poderosa entre livre comércio, liberalismo, e ao aumento no número de pessoas que não confiam no governo. A NGO torna-se um atrativo canal adicional para participação popular e para dar voz aos marginalizados. SustainAbility (2003) coloca outros fatores como o aumento no número de ex países socialistas e nações emergentes, revolução da comunicação, aumento do nível de desigualdade social e degradação ambiental, para explicar o crescimento das NGO. (GRAY; BEBBINGTON; COLISON, 2006).

O vácuo deixado pelo Estado com relação à diminuição da destinação de recursos para atividades ligadas ao bem estar social, educação, saúde, resultou num rápido crescimento das NGO. Esse crescimento também pode estar ligado ao fato de alguns governos contratarem algumas entidades privadas ou NGO para fornecerem alguns serviços que anteriormente forneciam. (UNERMAN; O'DWYER, 2006)

Junto com o crescimento das INGO, aumenta-se também as críticas em relação a sua atuação: crise de credibilidade provocada pelo distanciamento em suas relações com os beneficiários de seus serviços, para uma maior proximidade das decisões políticas estrangeiras.

Muitos estudos confirmam o fenômeno de profissionalização e despolitização das NGO e também a mudança na sua estrutura organizacional e na natureza de seus trabalhos. Geoff Wood ao fazer um paralelo entre o Estado Minimalista e o exponencial crescimento de NGO em comunidades em desenvolvimento conclui que o fenômeno é análogo ao que chamou de “*Franchising the State*”. Instituições financeiras, como o Banco Mundial, recomendam a retirada do Estado no setor social e alocam donativos para NGO executarem esses mesmos serviços sociais. Esse fenômeno indica que a expansão das NGO está fortemente ligada a decisões políticas estrangeiras. Para receber os donativos das agências financiadoras é necessário que as NGO desenvolvam projetos, mas muitas preocupações envolvendo a análise de políticas econômicas e sociais para a região são deixadas de lado. Dessa maneira, à distância entre as pessoas e as NGO cresce e resulta em uma crise de credibilidade. (KAMAT, 2003)

A expansão das NGO em áreas anteriormente ocupadas pelo Estado faz surgir importantes questionamentos sobre *accountability*, pois tais serviços eram fornecidos, anteriormente, por mecanismos democráticos governamentais (UNERMAN; O'DWYER, 2006).

Novas fórmulas de Democracia

A ampliação da participação desses novos atores no âmbito internacional pressupõe novas fórmulas de participação e de democracia que ainda não estão resolvidas. Algumas decisões importantes, devido a essa ampliação, são tomadas fora do âmbito estatal e isto traz conseqüências para a democracia e para a representação. Para Dahl

(1994), todo o processo burocrático que torna morosa a resposta do Estado representativo democrático visa garantir a legitimidade da ação política (esse é o preço da democracia). Um mundo globalizado pressupõe que a participação e o controle democráticos tornem-se cada vez mais difíceis, distantes, ineficientes, inacessíveis – devido ainda às múltiplas influências e vias de coercividade (VILLA, 2004).

O tema sobre democracia no sistema internacional tem sido recorrente desde 1796 com a publicação da Paz Perpétua de Immanuel Kant. Para ele, a guerra é produto dos estados despóticos (autoritários e totalitários), já que nesses governos não há o controle da sociedade sobre os governantes. A paz mundial só poderia ser obtida por meio da prestação de contas dos governantes aos governados. Tal autor faz uma relação direta entre paz e democracia, e também entre guerra e estados despóticos.

Kant entende que, para que seja assegurada a paz de forma definitiva, os Estados devem transpor o estado de natureza em que vivem, no plano internacional, para o estado civil, assim como ocorreu no âmbito interno. Assim, o autor propõe o desenvolvimento de uma nova ordem jurídica internacional, a partir de normas de eficácia supranacional e derivadas de um direito internacional legítimo, bem como a forma de governo inserida em um contexto democrático de participação política, onde o último fim a ser atingido pela humanidade seria o estabelecimento da paz através da razão (MOI; OLIVEIRA, 2007).

Villa e Tostes (2006) apontam dois grandes problemas ligados à democracia no sistema internacional no contexto do fim da Guerra Fria:

1. Defasagem ou incongruência entre as decisões nacionais e suas conseqüências extranacionais. A comunidade nacional, através de seus representantes, toma decisões que acabam afetando tanto a seus cidadãos como aos cidadãos de outros países. A vida

econômica, o meio ambiente, a segurança nacional e a sobrevivência de um país são cada vez mais dependentes de atores e ações que estão fora das fronteiras de um país, e não diretamente sujeitos a seu governo.

2. Estruturação de uma sociedade civil global

A democracia é um critério universal para legitimar a ação de um ator individual ou coletivo na área pública. Porém, os critérios de democracia não são aplicados à atuação dos agentes da sociedade civil global. Mesmo quando uma INGO proclama-se representante de interesses societais, não se conhecem casos nos quais uma assembleia de cidadãos nacionais ou globais proceda à eleição destes grupos ou movimentos para agir como delegados ou representantes, com mandato imperativo ou livre, em nome de uma sociedade.

As teorias existentes sobre a sociedade civil global assumem que as organizações transnacionais podem colaborar com uma ampla democracia mundial sem questionarem a representatividade dessas organizações, sua *accountability*, nem o potencial negativo das ramificações de suas ações na igualdade das políticas internacionais (BAKER, 2002).

O fato das INGO não serem governamentais não significa que não sejam políticas, isso porque suas atividades são carregadas de conseqüências sobre a comunidade política existente. Mas elas não são sujeitas as normas que valem a uma democracia, surgindo, dessa maneira, um debate sobre os critérios de legitimação de suas ações na sociedade civil global.

Legitimidade da sociedade civil global

No dicionário de política, Bobbio *et al.* (2000) considera que o termo legitimidade designa, ao mesmo tempo, uma situação e um valor de convivência social. A situação a que o termo se refere é a aceitação do Estado por um segmento relevante da população; o

valor é o consenso livremente manifestado por uma comunidade de homens autônomos e conscientes.

Villa (2004) considera que a fonte de legitimidade da sociedade civil internacional é procurada nas respostas societais globais que as INGO apresentam face aos desequilíbrios sistêmicos gerados por fenômenos tais como globalização dos problemas ecológicos e crise humanitária. A legitimidade é conseguida, de certa forma, com a simpatia de cidadãos que estabelecem no mundo uma identidade com os discursos dessas instituições, por serem estes muito sensíveis ao cotidiano dos indivíduos.

Além da identificação com as suas causas, a atuação mais flexível e rápida das INGO, se comparado com a do Estado, faz parecer como legítima as suas ações. Os movimentos sociais apoiados por uma INGO recobrem de legitimidade e autoridade as suas atuações. A intervenção desses atores internacionais nas decisões locais é sempre justificada pela contribuição ao progresso, igualdade e proteção aos fracos (BARNETT, 2001; UNERMAN; O'DWYER, 2006).

Slim (2002) faz uma relação dos meios de conseguir legitimidade de uma NGO:

- Informação transparente sobre suas ações,
- Identificação do público com as suas causas,
- Conhecimento preciso, boa performance e relacionamento,
- Informação dos efeitos positivos de sua atual performance nos direitos humanos, pobres e sofredores,
- Credibilidade, reputação, confiança, integridade,
- *Accountability*.

Muitos autores falam da importância da *accountability* para se alcançar legitimidade, Lewis (2001) sugere, por exemplo, que a habilidade em lidar com

preocupações sobre *accountability* e desempenho pode ser a chave do sucesso dos movimentos das NGO (GODARDD; ASSAD, 2006).

Considerações sobre Legitimidade: Contabilidade e Teoria Institucional

Goddard e Assad (2006) fazem um paralelo entre Contabilidade e Legitimidade. Westerdahl (2001) considera a contabilidade em uma NGO a força central em estabelecer legitimidade dentro e fora da organização.

A contabilidade é importante no processo de obtenção de legitimidade de uma NGO na fase de obtenção de recursos e também na fase de justificativa de sua utilização.

- 1- A Contabilidade facilita a comunicação, por meio de seus relatórios de orçamento, ao expressar as atividades e quantidades de recursos que serão necessários.
- 2- É o primeiro canal de divulgação, para os doadores e para todos os *stakeholders*, dos recursos utilizados. Já que essas organizações não podem sobreviver sem o recebimento desses recursos, o processo de justificar a utilização dos mesmos, justifica a razão de ser da própria organização.
- 3- A força da função contábil a torna uma importante ferramenta em simbolizar a competência de uma organização. Nesse aspecto, a contabilidade atua como ferramenta de legitimação e quando ela é percebida como adequada, consegue-se alcançar a legitimidade. (Ibid.)

De acordo com estes autores, a Contabilidade é o principal meio de medir e comunicar os resultados das atividades de uma organização. Ela incorpora normas e práticas para assegurar (ou parecer que assegura) acurácia e integridade nas contas. Por essas razões, a contabilidade é crucial ao processo de conseguir legitimidade.

Porém Campbell, Craven, Shrives (2003), constatam em seus estudos que, aquelas companhias que deveriam (de acordo com a teoria da legitimidade) divulgar maiores informações (devido à percepção negativa da sociedade) nem sempre o fazem e aquelas companhias com menor *gap* de falta de legitimidade muitas vezes divulgam mais informações.

Isso, segundo eles, pode estar relacionado à crença das companhias de que a divulgação de suas atividades nem sempre é o melhor meio de conseguir legitimidade ao que diz respeito à percepção da sociedade a seus comportamentos. A percepção de que muitas companhias têm aumentado a divulgação de suas atividades como meio de legitimação nem sempre é verdadeira. A legitimidade é, sem dúvida, um assunto inevitavelmente complexo e envolve muitas variáveis que não podem ser facilmente medidas e controladas.

Goddard e Assad (2006) fazem uma relação entre legitimidade e a teoria institucional citando os trabalhos de Meyer e Rowan (1977) e Scott (1998). Existe uma proximidade entre legitimidade e isomorfismo (ramo da teoria institucional que explica sobre as tendências das organizações de um mesmo segmento de adotarem práticas similares para poderem competir): Organizações que atuam em ambientes institucionais altamente elaborados e agem para tornarem-se isomórficas nesses ambientes ganham legitimidade e recursos para sobreviver (MEYER; ROWAN, 1977).

Scott (1998) aponta três pilares relacionados a instituições e legitimidade:

- 1- Pilar regulatório com ênfase na conformidade com as regras.
- 2- Pilar de base moral para conseguir legitimidade onde os controles estão internalizados.

- 3- Pilar cognitivo cultural no qual a legitimidade vem da aceitação de referências comuns.

A divulgação de demonstrações financeiras é um exemplo da relação de legitimidade com a teoria institucional. As organizações freqüentemente entregam tais demonstrações rapidamente para mostrarem credibilidade, mesmo quando estas ainda não estão completas. A escolha da auditoria também é evidenciada como um importante canal escolhido pelas NGO para conseguirem legitimidade. Não somente o relatório de auditoria é importante, mas também o nome da firma.

Um outro exemplo está ligado à contratação de consultorias. No artigo é relatado que um consultor financeiro visitava a instituição duas vezes por semana. A presença dele tinha um significado simbólico, pois passava uma imagem de confiabilidade e integridade no processo contábil. Nesse sentido Meyer e Rowan (1977) consideram que o aumento na quantidade de consultores é difícil se justificar em termos de aumento na produtividade das organizações, mas é muito importante para manter legitimidade interna e externa.

Por fim, evidencia-se que a cultura organizacional está associada a um alto nível de transparência e comprometimento. Quando os *stakeholders* se identificam com a cultura organizacional eles desenvolvem a confiança de que os recursos serão empregados de forma correta, independentemente da força do sistema contábil da organização

A *accountability* como mecanismo de busca de legitimidade de INGO

O aparecimento e o uso de conceitos como *accountability*, eficiência e custo eficaz, que começam a surgir agora, são duplamente úteis e problemáticos. Úteis, pois refletem a necessidade de avaliar os recursos e processos da organização. E problemáticos, devido à dificuldade em mensurá-los e aos diferentes significados que podem lhe ser atribuídos. (Goddard; Assad, 2006).

Ao analisar artigos internacionais ligados a *accountability* em organizações internacionais é possível observar diversas definições do termo. A definição de Bradlow e D'Oyley (1998) enfatiza a importância da *accountability* para assegurar que a missão da INGO seja cumprida, Keohane (2005) mostra a definição de Held sobre *accountability* democrática, enquanto Dixon, Ritchie, Siwale (2006) abordam a questão social de dependência recíproca entre as partes.

Accountability pode ser definida como um processo que visa assegurar que a missão da organização internacional pode ser melhorada e checada externamente. Ela possui três significados: participação no processo decisório, transparência e decisões feitas de acordo com as regras, e, capacidade em parar a execução de uma decisão, se as pessoas estão insatisfeitas, por meio de uma eleição (BRADLOW; D'OYLEY, 1998).

Accountability democrática, de acordo com o Professor de Ciência política David Held, pode ser conceituada como um sistema onde agentes cujas ações possuem grande impacto na vida das pessoas em outras sociedades devem se reportar para estas e estarem sujeitos as suas sanções (KEOHANE, 2005).

Ebrahim (2005) considera que *accountability* não é somente um processo formal, mas envolve também uma ordem moral, um sistema recíproco de direitos e obrigações. Roberts (1996) considera os aspectos sociais da *accountability* e argumenta que ela

envolve várias práticas sociais que buscam relembrar a todos suas dependências recíprocas, as relações entre os atores organizacionais dentro de um ambiente social e institucional (DIXON, RITCHIE, SIWALE, 2006).

Outros autores lembram também da relação da *accountability* com legitimidade e democracia. Lisa Jordan da Ford Foundation, por exemplo, considera que existem três questões a serem tratadas sobre *accountability*: efetividade, confiança organizacional e legitimidade. (NELSON, JANE, 2007). Edwards (2002) relata a importância de *accountability* em NGO para resolver os problemas de legitimidade, desconexão e políticas de protesto (GRAY, BEBBINGTON, COLINSON, 2006). Já a NGO *SustainAbility* (2003) lista seus direcionadores: moralidade, performance, espaço político, maior democratização (GRAY, BEBBINGTON, COLINSON, 2006).

Para Bradlow e D'Oyley (1998), o esforço em trazer questões relacionadas a *accountability* para organizações internacionais é um esforço em trazer mais democracia e a sua definição deve incluir transparência, participação e diálogo. Cruz (2002) considera que a falta de transparência um grande obstáculo para a captação de recursos. Para ela, transparência não significa apenas apresentação de relatórios financeiros. Significa fidelização do doador, comprometimento e co-responsabilidade na gestão de recursos. Quando o doador e receptor geram juntos os recursos, o resultado é o maior benefício social.

Há consideráveis similaridades na essência da natureza da *accountability* nas organizações lucrativas e não lucrativas. As diferenças principais surgem de questões de legitimidade e poder, onde elas estão localizadas e como elas são conferidas (GRAY, BEBBINGTON, COLINSON, 2006).

Michael Edwards, diretor de governança e sociedade civil da Ford Foundation, argumenta sobre o caso de *accountability* em NGO o seguinte: *accountability* é o preço que pagamos pela liberdade em exercer poder e autoridade em uma sociedade democrática. O poder de uma NGO deve ser leve e sua autoridade, informal, mas nossa influência está aumentando e temos que levar nossa responsabilidade tão a sério quanto os nossos direitos (NELSON, JANE, 2007).

O processo de *accountability* em uma INGO é muito mais abrangente que uma mera prestação de contas aos doadores de recursos e órgãos reguladores, ele abrange uma relação de interdependência entre os diversos *stakeholders*, e seu nível de formalidade pode variar em função da acessibilidade, identificação com os valores e tamanho de uma organização.

INGO participam do processo de *accountability* quando respondem por seus desempenhos aos *stakeholders* chaves. Muito mais que outras organizações, INGO lidam com múltiplas formas de *accountability*: para os doadores de recursos, para os reguladores responsáveis pelas certificações, para os beneficiários de seus serviços, para os aliados que cooperam com os projetos, para a equipe que investe seus talentos e tempo, e para os membros que esperam ser representados (BROWN, MOORE, HONAN, 2003 apud NELSON, JANE, 2007).

Muitos autores estão atentos para muitos aspectos de *accountability* em NGO, como: multiplicidade de *stakeholders*, a importância da estrutura do *Board*, a distinção entre *accountability* funcional (de curto prazo, ligada à busca de recursos) e estratégica (ligada aos impactos de uma NGO no ambiente e em outras organizações). A *accountability* transcende as técnicas relacionadas à contabilidade. Organizações com fortes funções contábeis, fortes controles e documentações e um bom sistema de informação nem sempre são bem vistas pelos *stakeholders*. Boa *accountability* deve ser

vista conjuntamente a acessibilidade da organização e a transparência que os negócios são conduzidos (GODDARD;ASSAD, 2006).

Accountability é um conceito complexo e dinâmico e pode ser definido não somente como um meio através do qual indivíduos e organizações são responsáveis por suas ações (obrigações legais, reporting e requerimentos de *disclosure*), mas também um meio em que as organizações e seus indivíduos possuem responsabilidade pela missão e valores organizacionais, por disponibiliza-las ao público externo e por medir a performance em relação às metas. *Accountability* opera em múltiplas dimensões, envolver vários atores (doadores, beneficiários), vários mecanismos de performance (interno e externo, implícito e explícito, legal e voluntário) e requer vários níveis de responsabilidade organizacional (funcional e estratégica) (EBRAHIN, 2003, apud NELSON;JANE, 2007).

Hummels (1998) define *stakeholders* como os indivíduos ou grupos que conseguem legitimidade organizacional para participarem do processo de decisão simplesmente porque são afetados pelas práticas, políticas e ações de uma organização (O'DWYER; UMERMAN, 2005).

É interessante notar a abrangência dos *stakeholders* de uma INGO: inclui desde aqueles que são impactados indiretamente pelas causas advogadas por essas organizações até as futuras gerações.

De acordo com Barbosa (2005), o estatuto de responsabilidade assinado por 11 organizações não governamentais, em dezembro de 2005, faz a relação dos *stakeholders* de uma INGO:

- Pessoas, inclusive as futuras gerações, cujos direitos tentamos proteger e desenvolver,

- Membros e defensores,
- Ecossistemas que não podem falar ou defender-se por si mesmo,
- Nosso *staff* e nossos voluntários,
- Organizações e indivíduos que contribuem financeiramente ou com bens e serviços.

Muitas NGO têm a habilidade de influenciar a vida, crenças e visões de mundo, de muitas pessoas, incluindo aquelas que não são objeto direto das suas políticas promovidas. As NGO têm a obrigação de estabelecerem processos de *accountability*, para todos esses influenciados, devido aos impactos potenciais diretos e indiretos das causas que advogam, além dos impactos sociais, ambientais, e econômicos das suas atividades (UNERMAN; O'DWYER, 2006b).

Muitas das atuais discussões envolvendo INGO focam nas questões de melhoria de *accountability*, autonomia, e eficácia organizacional. Entretanto, Robert Haydens, em um artigo na *Harvard International Review* de 2002, ilustra que a autonomia de uma INGO pode ser encarada como uma miragem, contrária aos poderosos interesses dos Estados, elites nacionais, e capital privado. (KAMAT, 2003)

Um problema relacionado ao processo de *accountability* é o seu uso restrito: Torná-la apenas uma ferramenta utilizada pelas INGO para divulgação de seu trabalho aos doadores de recursos e Governo na tentativa de obtenção de fundos e certificação, deixando de atuar na divulgação de informações para todos os *stakeholders*. Desta forma, ela perderia a importância como instrumento necessário para obtenção de legitimidade em um sistema internacional democrático.

Uma INGO geralmente divulga suas informações para os Estados que autorizaram sua criação e que lhe oferecem suporte financeiro. Uma importante questão é se estão

divulgando informações para o real grupo ou se o processo de *accountability* deveria estar ligado às pessoas que efetivamente são impactadas por suas atuações. A questão não é a de falta de *accountability* e sim a de definir os corretos usuários dessas informações (KEOHANE, 2005).

Para Kamat, 2003, as NGO tornaram-se mais próximas dos provedores de recursos do que da sociedade que elas representam e da qual recebem legitimidade. O autor acredita que não há mecanismo de *accountability* para as beneficiárias de uma INGO.

Os cidadãos cosmopolitas supostamente representados pela sociedade civil não ganham novos poderes com a *accountability* democrática, pois não há de nenhuma maneira um processo formal de *accountability* dirigido para esses cidadãos. (Baker, 2002)

Quando se pensa em organizações como União Européia, Banco Mundial, FMI, nota-se que existe uma *accountability* interna, mas externamente há um *gap*, pois muitas pessoas de países pobres são afetadas por suas decisões, mas não possuem voz ativa em participar de seus processos decisórios. *Accountability* é sem dúvida alguma uma questão de poder. (Keohane, 2005)

Unerman e O'Dwyer (2006b), consideram que as relações de *accountability* devem ir além dos beneficiários e doadores, todos os indiretos afetados devem ser considerados. O sucesso e aumento da visibilidade dessas discussões políticas internacionais criaram novas demandas – internas e externas – por clareza sobre legitimidade e representação dessas organizações (NELSON; PAUL, 2002).

Críticos têm observado que enquanto as NGO clamam pela *accountability* para os pobres, na prática encontram-se agindo como intermediárias dos provedores de recursos.

A *accountability* deve tornar-se parte integrante da rotina de uma organização, e não ser apenas uma imposição externa (DIXON; RITCHIE; SIWALE, 2006).

Uma conseqüência da expansão do escopo das INGO é que essas organizações estão mais participativas no processo político em muitos de seus países membros, aumentando sua independência e poder. Dada a complexidade de suas tarefas e de suas estruturas, o processo de *accountability* para as pessoas que são mais diretamente afetadas por suas ações fica prejudicado. (BRADLOW; D'OYLEY, 1998).

Mecanismos de *accountability* requeridos para uma NGO devem ser, na maioria das vezes, diferentes daqueles requeridos por outras formas de organização. A efetividade desses mecanismos em NGO depende de uma série de fatores ligados às suas características individuais. A imposição de rígidos e hierárquicos procedimentos de *accountability* pode não somente ser ineficaz como colocar em risco a viabilidade da organização. A falta de uma legislação específica não deve servir como desculpa em não implementar mecanismos internos de *accountability*, pois sem estes muitas NGOs se vêem ameaçadas em sua legitimidade, e podem ficar sujeitas à imposição de mecanismos mais formais, rígidos e inapropriados, impostos por poderosos *stakeholders* ou pelo governo (UNERMAN; O'DDZYER, 2006).

De acordo com Gray, Bebbington, Colison (2006), a essência da *accountability* percorre as relações entre a organização e a sociedade e/ou grupos de *stakeholders* relacionados. A natureza dessa relação permite fazer inferências sobre a formalidade necessária e os canais de *accountability*.

O artigo, destes mesmos autores, evidencia que os canais de *accountability* não devem ser rígidos, formais e diretamente observados para todos os tipos de NGO. Tais

canais dependendo da situação podem ser inviáveis ou desnecessários devido a algumas razões:

- Uma NGO é considerada uma instituição de caridade e muitos países não possuem leis específicas em termos de *accountability* e performance.
- As NGO, muitas vezes, já estão sujeitas a avaliação do público e da mídia.
- Uma NGO divide seus valores e conhecimentos com a comunidade em que atua.
- Muitas já têm sistemas formais de *reporting*.

O mecanismo de *accountability* deve levar em conta a combinação de contato pessoal e a visibilidade das atividades conduzidas por uma NGO. Muitas vezes um processo formal torna-se desnecessário, complexo e improdutivo, tal processo é requerido, somente, quando há um grande distanciamento da NGO e de seus *stakeholders* (GRAY; BEBBINGTON; COLISON, 2006).

A diferença no tamanho de uma organização pode influenciar no tipo de *accountability*. As pessoas de uma pequena NGO local que possuem mais chance de um contato direto, no dia-a-dia, com os beneficiários dos serviços e com aqueles que fornecem os recursos, necessitam, na maioria dos casos, de mecanismos de *accountability* mais informais (UNERMAN; O'DWYER, 2006).

Conclusão

Este artigo procurou entender o processo de *accountability* nas organizações não governamentais de caráter internacional como instrumento de legitimação da atuação destas no sistema internacional, já que não são sujeitas as normas que valem a uma democracia.

Conclui-se que a legitimação da atuação de uma INGO, portanto, pode ser alcançada de várias maneiras, desde a identificação do cidadão comum com suas causas, passando pela adoção de práticas simbólicas (contratação de consultorias, rápida divulgação de demonstrações financeiras), até por meio do processo de *accountability*.

O processo de *accountability* pode ser considerado um mecanismo apropriado para recobrir de legitimidade a atuação de organizações não governamentais de caráter internacional, seus tributos, entretanto, dependerão de características individuais da organização, tais como, seu nível de formalidade, proximidade com os *stakeholders*, identificação com os valores e visibilidade. A *accountability*, para ser um mecanismo viável e produtivo, não pode ser rígida e formal, e deve estar ligada a transparência, acessibilidade, credibilidade e participação.

Só conseguirá ser vista realmente como um esforço da organização em trazer mais democracia, a *accountability* que não se destinar apenas aos órgãos reguladores e aos provedores de recursos, mas sim a todos aqueles que forem impactados direta e indiretamente por suas ações, incluindo sociedade, meio ambiente e gerações futuras.

Procedendo desta maneira, a INGO conseguirá estabelecer legitimidade dentro e fora da organização, preencher os espaços de uma democracia saudável e contribuir para a Paz Perpétua citada por Kant em 1796.

Referências

BAKER, G. *Problems in the Theorisation of Global Civil Society. Political studies*. Oxford: Blackwell Publishing. V. 50, p.928-943, 2002.

BARBOSA, F. C. *Responsabilidade Social e Ambiental dos Bancos*. Comandatuba, 2005. Disponível em: <www.febraban.org.br/.../O%20Papel%20do%20Sistema%20Fin%20no%20des%20nacional/Fabio%20Colletti%20Barbosa.ppt>. Acesso em 16/07/2007.

BARNETT, M. *Authority, intervention, and the outer limits of international relations theory*. Intervention and Transnationalism in Africa. New York: Cambridge University Press, 2001.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. e PASQUINO, G. (orgs.) *Dicionário de Política*. 5.ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

BRADLOW, D. D; D'OYLEY, A N. *The Accountability of international organizations to non-state actors*. *American Society of International Law: Proceedings of the Annual Meeting*. Washington. p. 359-374, 1998.

CAMPBELL, D; CRAVEN, B e SHRIVES, P. Voluntary social reporting in three FTSE sectors: *A comment on perception and legitimacy*. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. V. 16, Iss. 4, p. 558-582, 2003.

CHATFIELD, C. *Intergovernmental and Nongovernmental Associations to 1945*. Transnational Social Movements and Global Politics. New York: Syracuse University Press, 1997.

CRUZ, C. *Ética e transparência: duas importantes ferramentas na captação de recursos*. Revista Filantropia, São Paulo, Julho/ Agosto de 2002.

DIXON, R.; RITCHIE, J. e SIWALE, J. *Microfinance: accountability from the grassroots*. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, V. 19 No. 3, 2006.

GODDARD, A. e ASSAD, M.J. *Accounting and navigating legitimacy in Tanzanian NGOs*. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, V. 19 No. 3, 2006.

GRAY, R.; BEBBINGTON, J. e COLLISON, D. *NGOs, Civil Society and accountability: making the people accountable to capital*. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, V. 19 No. 3, p 405-432, 2006.

JACK, A. *Big efforts to avoid the errors of the past accountability and ethics: Billions of dollars of aid to Africa has had minimal effect*. *Financial Times*. Londres, p.4, 16/11/2006.

KAMAT, S. *NGOs and the New Democracy*. *Harvard International Review*; p.65-69. Spring, 2003.

KEOHANE, R. O. *Abuse of Power*. *Harvard International Review*. Cambridge, Vol. 27. Iss 2, p. 48-54, Summer 2005.

MOI, F.P.F; OLIVEIRA, B.G. *A paz perpétua de Kant: paradigma para a construção de uma nova ordem jurídica internacional* resumo. Disponível em <http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_intern_pub_fernanda_moi_e_bruno_de_oliveira.pdf>. Acesso em 09/07/2007.

NELSON, Jane. *The Operation of Non-Governmental Organizations (NGOs) in a world of corporate and other codes of conduct*. Harvard University. Working Paper 34, Março 2007.

NELSON, Paul. *Transnational Social Movements, Networks, and Norms*. London: University of Minnesota Press. V. 14, 2002.

O'DWYER, B e UNERMAN, J. *On James Bond and the importance of NGO accountability*. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, V. 19 No. 3, p. 305-318, 2006.

O'DWYER, B; UNERMAN, J e BRADLEY, J. *Perceptions on the emergence and future development of corporate social disclosure in Ireland: Engaging the voices of non-governmental organizations*. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. V. 18, Iss. 1; p. 14-44, 2005.

SLIM, H. *By what authority? The Legitimacy and accountability of Non-governmental Organizations*. *The International Council on Human Rights Policy International*. Meeting on Global Trends and Human Rights – Before and after September 11. Geneva, 2002.

UNERMAN, J. e O'DWYER, B. *Theorizing accountability for NGO advocacy*. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, V. 19 No. 3, 2006.

VILLA, R. D. e TOSTES, A. P. A. B. *Democracia cosmopolita versus política internacional*. São Paulo: Editora Lua Nova, p. 69-107, 2006

VILLA, R. D. *A Antártida no sistema internacional: Análise das relações entre atores estatais com base na perspectivas da questão ambiental*. São Paulo: Editora Hucitec, 2004.