

**35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**

**GT 28 – POLÍTICA INTERNACIONAL**

**ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS, GOVERNANÇA GLOBAL E  
ACCOUNTABILITY: UM BALANÇO TEÓRICO**

**ROBERTO SALLES XAVIER**

## 1. INTRODUÇÃO

Atualmente a maioria dos problemas que afeta a população mundial requer algum tipo de ação de governança global. A questão climática é um bom exemplo de um problema que afeta toda a humanidade e que depende de uma política global para o seu enfrentamento. Da mesma forma, pode-se citar outros temas como a não proliferação de armas nucleares, o controle dos fluxos financeiros, o comércio internacional e muitos outros.

Dentro deste contexto ganha relevância o papel e o desempenho das organizações internacionais de governança global (OIGGs) que foram criadas para tratar de questões que de alguma forma podem afetar a vida de toda a humanidade. Muitas destas organizações são responsáveis por elaborar, aprovar e implantar normas que serão aplicadas em escala global. Entretanto, da mesma forma que são consideradas importantes e suas atribuições reconhecidas, as OIGGs são vistas como incompetentes, dominadas pelos países economicamente poderosos e com grande déficit de *accountability*.

Ao analisar a *accountability* nas relações entre Estados nacionais que acontecem nas OIGGs, algumas questões surgem imediatamente. Como analisar *accountability* vertical e horizontal na relação interestado se estes mecanismos estão baseados na sociedade civil e no Estado? Se a *accountability* tem como premissa o ambiente democrático, como analisá-la se não existe democracia interestado? Se uma das dimensões da *accountability* é a sanção, como tratá-la na relação interestado? É possível replicar para a relação interestado os mecanismos de *accountability* que ocorrem dentro dos Estados democráticos?

Estas e muitas outras questões relacionadas com a *accountability* interestado têm sido matéria de estudos recentes por parte, principalmente, da comunidade acadêmica internacional, a qual tem procurado analisar todos as dimensões que possam gerar um certo déficit de *accountability* na governança global e tem buscado proposições, por meio de estudos teóricos e empíricos relacionados com mecanismos de *accountability*, que possam induzir a uma maior responsabilização dos detentores de poder a nível global.

O objetivo deste trabalho é justamente apresentar um balanço teórico sobre a governança global, as organizações internacionais, e os mecanismos de *accountability* de governança global, com o propósito de dar uma contribuição para os estudos desta área, que ainda são restritos no país. Metodologicamente este artigo possui uma abordagem essencialmente teórica. Como resultado, este trabalho tem a pretensão de construir um amplo arcabouço teórico das principais linhas de pesquisa sobre governança global, atuação das organizações internacionais e *accountability*.

Para isso, o artigo está dividido em quatro partes, além da introdução e conclusão. A primeira parte apresenta uma análise sobre os principais conceitos de governança global. Na segunda são descritas as diversas dimensões de análise das organizações internacionais. Os conceitos de *accountability* e suas dimensões são apresentados na terceira parte. Os estudos dos mecanismos de *accountability* voltados para as organizações internacionais de governança global são delineados na quarta parte.

## **2. GOVERNANÇA GLOBAL**

Sem dúvida alguma, existe uma crença na comunidade acadêmica mundial que a demanda pela governança global está aumentando em consequência do crescimento do processo de interdependência dos Estados nacionais e da globalização (HELD e KOENIG-ARCHIBUGI, 2005). Mas o que é governança global e quais são os motivos que determinam a demanda por um processo de governança global, que atua sobre e entre os Estados nacionais?

Para iniciar o entendimento sobre o que é governança global é necessário mostrar a diferenciação entre governabilidade e governança. Para Diniz (1995), a governabilidade está situada no plano do Estado e é um atributo essencial ao exercício do poder, ou seja, está relacionada com o sistema institucional onde se dá o exercício do poder estatal. Ter autoridade é ser reconhecido como tendo o direito de governar, de emitir diretivas que são aceitas por aqueles alcançados por essas diretivas (ROSENAU, 2002).

Por outro lado, como afirma Santos (1997), o conceito de governança é muito mais amplo, pois não está limitado à autoridade do Estado e nem à estrutura do aparelho estatal. A governança está relacionada com os processos de articulação e cooperação

entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais formais e informais, podendo envolver atividades privadas, governamentais e do terceiro setor.

Isto deixa claro, que o governo e a governança não andam necessariamente juntos. Esta tese fica mais fortalecida ao analisar o processo de governança que irrompe fora dos Estados nacionais, com a participação de empresas transnacionais, instituições não-governamentais e outros atores que não representam o Estado.

Desde modo, existem dois tipos de governança. A governança local ou intraestado, onde os processos de articulação e cooperação podem envolver o Estado e/ou outros arranjos institucionais formais ou informais. Já a governança global pode acontecer interestado, normalmente por meio de arranjos e relacionamentos intergovernamentais, como também sem a participação do Estado, por meio de organizações não-governamentais, empresas transnacionais e outros atores globais.

Nas últimas décadas tem havido um crescimento muito grande do processo de governança global, por diversos motivos. O primeiro está relacionado com o aumento dos problemas que atingem todos os Estados, como questões do meio-ambiente, da macroeconomia global, da proliferação nuclear e outras. A governança destas questões ultrapassa os limites dos Estados, porque elas impactam diretamente na qualidade de vida da população mundial. Outro motivo do aumento da governança global é a própria deficiência de atuação do Estado, devido à interdependência com outros arranjos institucionais, à deficiência de recursos e à falta de vontade para oferecer determinados bens sociais, como afirma Koenig-Archibugi (2002).

Além desses motivos, Kahler (2003) relaciona ao maior desenvolvimento da governança global a forte participação das organizações não-governamentais e das corporações multinacionais no contexto internacional, consideradas como sendo as principais impulsionadoras da globalização econômica e política. Não só houve um incremento na governança global, como também houve uma mudança no tipo de governança, com o aumento da governança global privada e a conseqüente diminuição da autoridade pública nas questões mundiais.

Como o termo governança global é utilizado para descrever os processos de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais formais e informais que irrompem na esfera internacional, é possível perceber que desses processos podem surgir diversos arranjos de governança global.

Uma primeira proposta dos tipos de arranjos que são formados tendo como base as variações institucionais é apresentada por Koenig-Archibugi (2002) que estabelece três dimensões que definem estas variações: a publicidade; a delegação; e a inclusividade. A publicidade está relacionada com a natureza dos participantes ativos, considerando, neste caso, os agentes que são promotores de governança. Para o autor esta dimensão envolve dois aspectos. O primeiro analisa se os participantes ativos são representantes do governo ou da iniciativa privada ou de ambos. O segundo aspecto verifica o nível de heterogeneidade dos atores, para tentar descobrir os diferentes graus de publicidade que acontecem em um mesmo arranjo institucional.

A delegação também envolve dois aspectos. No primeiro o autor analisa que tipos de funções são delegadas para aquele arranjo de governança, dividindo estas funções em três categorias: a delegação legislativa que envolve a tomada de decisão da política; a delegação executiva que se relaciona com a implementação da política; e a delegação judicial que trata da resolução de disputas. O segundo aspecto, é o nível de independência que pode surgir em cada tipo de delegação. Por exemplo, se a delegação legislativa está baseada na diplomacia, a independência para a tomada de decisão é baixa, enquanto que para arranjos, como o Conselho de Segurança da ONU, o nível de independência é alto.

A inclusividade, terceira dimensão proposta por Koenig-Archibugi (2002), se refere ao nível de participação dos atores afetados no processo da decisão política do arranjo de governança. Também dividido em dois aspectos, no primeiro o autor pretende analisar qual é o tamanho dos atores que participam diretamente da definição de uma política que os afeta. O segundo aspecto, diz respeito ao peso de cada ator na tomada de decisão, ou seja, como está distribuída a influência dos participantes ativos. Dentro desta dimensão o autor define que o nível de participação dos atores ativos pode gerar uma tomada de decisão unilateral, minilateral ou multilateral.

Com estas três dimensões e suas respectivas categorias podem surgir oito tipos ideais de arranjos de governança: o intergovernamentalismo global, quando a publicidade e a inclusividade são altas e a delegação é baixa; o supranacionalismo global que possui as três dimensões altas; a hegemonia direta, com a publicidade alta e a delegação e a inclusividade baixas; a hegemonia indireta, com alta publicidade e delegação e baixa inclusividade; o transnacionalismo global direto, quando a publicidade e a delegação são baixas e a inclusividade é alta; o transnacionalismo global indireto, com a publicidade baixa e delegação e inclusividade altas; o monopólio direto, onde todas as dimensões são baixas; e, finalmente, o monopólio indireto com a publicidade e inclusividade baixas e a delegação alta.

Outro autor que trabalha bastante os modelos de governança global é Koppell (2010). Ao contrário de Koenig-Archibugi, ele vai construir três modelos de governança global tendo como base um estudo empírico sobre as variações institucionais de vinte e cinco organizações de governança global. Para isto, o autor analisou quatro variáveis organizacionais: estrutura, processo de regulamentação, aderência e modelo de interesse.

A análise da variável estrutural, por meio dos aspectos de representação e burocracia, encontrou os modelos tradicional e híbrido. O modelo tradicional possui uma representação conciliar, onde há um corpo representativo com todos os membros participando em encontros anuais e diversos outros corpos intermediários que estão engajados no dia-a-dia da organização, incluindo a definição de algumas regulamentações. No corpo representativo todos os membros possuem o mesmo peso, mas os membros chaves conseguem maior representação nos corpos intermediários, aumentando a influência nas decisões da organização. No modelo tradicional a burocracia é tipicamente aquela usada pelos governos. Por outro lado, no modelo híbrido a representação está associada à especialização ou à arranjos não representativos – a organização é governada por pessoas que não representam qualquer organização formal. Neste modelo a regulamentação é normalmente decidida nos diversos grupos de trabalho ou comitês técnicos. O papel da burocracia é muito mais de facilitadora e com uma estrutura mais flexível.

O estudo do processo de regulamentação resultou na definição de dois modelos: fórum e clube. No fórum o processo é altamente estruturado com requisitos formais permitindo com que os membros possam influenciar o processo. As normas de transparência e acessibilidade são definidas como se tivessem sido elaboradas para uma organização governamental. Já o modelo clube de regulamentação permite a tomada de decisão de forma supermajoritária, mas na prática busca sempre o consenso. As organizações tipo clube são mais propensas a ter uma participação mais estreita entre seus membros, criando maior confiança e, por isso, evitando que decisões desagradáveis sejam tomadas.

A terceira variável organizacional avaliada foi a aderência, que está relacionada com a capacidade da organização de impor as normas e de adesão a elas. Nas organizações de governança global são os próprios agentes que possuem a responsabilidade para adotar e implementar as regras. Como os próprios agentes da organização são os responsáveis pela adesão às normas, então a forma de diferenciar o tipo de aderência é analisar os mecanismos utilizados para obrigar a adesão. Assim, o autor define dois tipos de aderência. A convencional que confia mais em ferramentas que são normalmente associadas à regulamentação. Os agentes são como funcionários de governo, sujeitos à sanções formais dentro da hierarquia e a não adesão às normas pode gerar sanções legais, como multas e outras penalidades. O segundo tipo é denominado de composto. Neste caso, a penalidade pela não adesão por parte de um agente não está relacionada com uma sanção legal, mas sim com a perda de uma transação no mercado, em função da não adesão de uma regra definida pelos seus pares.

Finalmente, a última variável organizacional analisada foi o modelo de interesse. A análise desta variável tenta mostrar como é a relação da organização de governança global com os diversos grupos de interesse. O estudo identificou três modalidades: o corporativismo, o pluralismo e a concertação global. O corporativismo consiste na representação de interesses de um número limitado de categorias dentro da organização. Já o pluralismo representa o acesso livre e competitivo de diversos grupos de interesse nos processos decisórios da organização. Por fim, a concertação global é o modelo da maioria das organizações de governança global que tem a sua regulamentação como forma de atração dos diversos grupos de interesse.

Ao analisar estas quatro variáveis organizacionais e as suas respectivas categorias, Koppell (2010) definiu três modelos de organização de governança global. O primeiro modelo é o Clássico que possui as seguintes características: estrutura tipo tradicional (representação conciliar e burocracia centralizada); processo de regulamentação estilo fórum (formalizado e autônomo); e com uma aderência tipo convencional (hierárquica e formalmente coercitiva). Para o autor esta modelagem organizacional não está associada com qualquer tipo de modelo de interesse.

O segundo modelo é o denominado de Cartel. Nele a estrutura dominante é a híbrida (não conciliar e distribuída). O processo de regulamentação é o tipo clube (informal e consenso orientado entre os membros). A aderência é convencional e o modelo de interesse é o corporativismo.

Por fim, o último modelo, e o mais encontrado dentro das organizações de governança global, é o simbiótico. Neste modelo não existe um tipo de estrutura dominante, o processo de regulamentação tem o estilo do fórum, a aderência é composta (com os mecanismos de mercado tendo um papel significativo) e possui um alinhamento com o modelo de interesse de concertação.

Nesta seção foi possível analisar o conceito de governança global e como este processo influencia na geração de diversos arranjos institucionais de governança. Se até aqui foi possível verificar como se dá a formação destas organizações, a partir da próxima seção será possível estudar como estas organizações se organizam e exercem suas atribuições.

### **3. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS**

As organizações internacionais no mundo moderno estão ganhando cada vez mais importância, em função do aumento dos problemas globais que afetam todos os Estados nacionais e que, por isso, precisam de um sistema de governança global. Da mesma forma que as OIGGs ganham relevância também crescem os estudos que analisam o comportamento, a eficiência e, principalmente, o poder, a autoridade e a legitimidade das ações tomadas por estas organizações, tendo em vista que as suas decisões possuem impacto global.



Os estudos sobre as OIGGs possuem diversas dimensões de análise. Kratochwil e Ruggie (1986) em um artigo sobre o estado da arte dos estudos das organizações internacionais estabelecem quatro focos de análise: na institucionalidade formal; no processo institucional; no papel organizacional; e no regime internacional.

Os estudos que tratam da dimensão da institucionalidade formal estão preocupados em avaliar as atribuições, os estatutos, os procedimentos de votação, as estruturas dos comitês. A questão aqui é verificar se as OIGGs estão fazendo exatamente aquilo para qual elas foram constituídas.

O segundo foco de análise está preocupado em avaliar como de fato acontece o processo decisório nas OIGGs. Muitos estudos relacionados com esta dimensão demonstram que existem divergências entre aquilo que está estabelecido na institucionalidade formal da organização e o que realmente acontece na prática organizacional. Estes trabalhos defendem a ideia de que há padrões de influência que moldam o comportamento e os resultados das OIGGs. As fontes de influência estão relacionadas com o poder e o prestígio de cada Estado, as posições de liderança na estrutura organizacional e a burocracia política.

Se os dois primeiros focos de análise possuem uma abordagem mais institucionalista, com um olhar para dentro das organizações, o terceiro grupo de estudos mostra preocupação com o papel das OIGGs frente ao desafio da governança global. Este campo de análise é dividido pelos autores em três subdimensões. Na primeira, o olhar está voltado para o papel da organização internacional na resolução de problemas de fundo global, como diplomacia preventiva, manutenção da paz e segurança, principalmente nuclear. A segunda perspectiva busca avaliar como o papel das OIGGs é afetado com as mudanças que surgem quando assuntos que eram questões dos Estados soberanos passam a ser colocados dentro do processo de governança global. Neste caso, o importante é analisar como as OIGGs expandem suas atribuições de forma pró-ativa para atender esta nova realidade. A terceira subdimensão, dentro da perspectiva do papel organizacional, está relacionada com os estudos que tentam mostrar como a atuação das OIGGS pode impactar na estrutura de dominação global. Neste ponto, as OIGGS são vistas como

verdadeiras coordenadoras de políticas interestados, por meio da criação de agendas de interesse e formação de fóruns e coalizações transgovernamentais.

Os mais recentes estudos sobre as organizações internacionais focalizam a análise do fenômeno de regimes internacionais, os quais são definidos como os princípios, as regras e as normas que possibilitam a convergência das expectativas dos atores em uma determinada área, como o regime de comércio, regime monetário, regime dos oceanos e outros. Para os autores, o foco destes estudos está centrado entre o campo das instituições formais por um lado e de fatores sistêmicos por outro.

Todas estas dimensões estudadas sobre as organizações internacionais tem como pano de fundo buscar respostas para o desafio de tornar as OIGGs mais efetivas e mais legítimas. Para Woods (2007) a maioria das instituições de governança global foram criadas com a finalidade de representar os Estados membros, visando à construção de um espaço para a discussão, negociação, acordos e cooperação multilateral. Entretanto, apesar de ser um fórum construído pelos Estados, as OIGGs carecem de processos democráticos e de legitimidade representativa, como acontece nos Estados nacionais democráticos. Os dirigentes destas instituições não são eleitos diretamente pelos votos do público afetado por suas ações e nem estão sujeitos, na maioria das situações, aos mecanismos de *checks and balances* do cargo público.

Além disso, como o processo decisório da maioria das OIGGs está relacionado com o nível de contribuição de recursos pelos Estados, as decisões são tomadas por uma minoria de países poderosos com a utilização de influências formais e informais. Como resultado, as pessoas mais prejudicadas por este modelo são as dos países em desenvolvimento, cujo o poder e a influência nas OIGGs são pequenos.

Por todas estas razões, emerge um consenso de que é necessário que as OIGGs, que tanta importância tem atualmente no processo de interdependência dos Estados e da globalização, sejam estruturadas de tal forma que possibilite o aumento da efetividade e da legitimidade das suas ações.

Para isso, é fundamental que os tomadores de decisão das OIGGs possam ser responsabilizados pelas ações tomadas. A responsabilização deve ser uma consequência dos resultados gerados por mecanismos de *accountability*, que envolvem muitas dimensões e são extremamente complexos. Mas o que é *accountability* e quais são as suas dimensões, são questões que serão tratadas na próxima seção.

#### 4. O CONCEITO DE *ACCOUNTABILITY* E SUAS DIMENSÕES

Cada vez mais se utiliza o conceito de *accountability* em diferentes campos e com diversas finalidades. Aqui se pretende analisar esta gama de dimensões que são apresentadas por diversos autores levando-se em conta o pensamento da ciência política de que a noção de *accountability* somente existe porque existe o poder. Todo poder precisa ser controlado, principalmente para evitar que abusos aconteçam. Por isso, *accountability* está baseada na necessidade da responsabilização permanente dos indivíduos e instituições no que se refere aos seus desempenhos como detentores de poder.

Entretanto, definir *accountability* é um exercício extremamente difícil. Os autores definem *accountability* de diferentes formas, utilizando diferentes dimensões, dependendo do tipo de abordagem que pretendem dar e do contexto do estudo que está sendo apresentado. Para Schedler (2004) o conceito de *accountability* tem um significado evasivo, limites não muito claros e uma estrutura interna confusa.

Em função disso e para facilitar o entendimento deste arcabouço conceitual, a proposta do trabalho é discutir o conceito de *accountability* a partir da estruturação das suas dimensões e das diferenças dicotômicas de entendimento que os autores apresentam sobre elas. Para isso, este estudo propõe uma estrutura das dimensões de *accountability* e das diferenças de posição dos diversos autores com base no trabalho de Mainwaring e Christopher (2003).

Para entender melhor o conceito de *accountability* é fundamental analisar cada uma das suas dimensões e como elas são interpretadas por diversos autores. A primeira está relacionada com sua abrangência ou escopo, no que diz respeito aos limites de atuação formal ou informal dos detentores de poder. Alguns autores trabalham com uma visão

mais restrita da *accountability*, defendendo a ideia de que se deve limitar a responsabilização dos agentes aos aspectos institucionais formais e suas sanções. Entretanto, outros estudiosos do assunto possuem uma visão mais abrangente, se posicionando a favor de incluir também no processo de *accountability* mecanismos de responsabilização não-institucionais, como, por exemplo, a *accountability* de reputação e de pares.

A questão da violação se apresenta como a segunda dimensão do conceito e cobre a discussão sobre se o processo de *accountability* deve estar ligado somente às transgressões legais ou às decisões políticas também. Neste espaço de discussão as interpretações estão divididas nas que limitam o controle e a fiscalização somente sobre as violações legais por parte dos detentores de poder e nas que consideram que a responsabilização política é também importante, principalmente no que se refere à avaliação de desempenho das políticas públicas.

A terceira dimensão está preocupada com a análise da capacidade do principal de impor sanção ao agente de *accountability*. Aqui não se discute a ausência da sanção, pois *accountability* não pode existir sem que o detentor do poder não possa ser sancionado. O debate está em torno de considerar ou não a sanção indireta pertinente ao processo de *accountability*. Alguns autores afirmam que *accountability* só pode existir se agentes puderem impor sanções diretas aos transgressores. Por outro lado, uma série de estudos mostra que alguns mecanismos de *accountability* geram certa responsividade sem necessariamente ter algum tipo de sanção direta.

A quarta dimensão abrange a discussão se a relação entre os atores se dá somente na relação Principal-Agente. Alguns autores defendem a ideia de que só existe *accountability* quando alguém dá o poder para outra pessoa fazer algo por ela. Nesta concepção, somente há relação de *accountability* se o principal puder retirar o poder delegado ou renová-lo. Por outro lado, outros autores consideram que olhar a *accountability* somente por meio da relação principal-agente é extremamente reducionista, pois essa visão ignora completamente o papel das agências externas à esta relação, como por exemplo, o judiciário e os tribunais de contas.

Finalmente, a quinta dimensão do conceito engloba a análise de quem pode atuar como o agente de *accountability*. Essa dimensão está bastante relacionada com a quarta dimensão, pois os autores que restringem o conceito de *accountability* à relação principal-agente consideram que somente o principal atua como agente. Já a vertente dos autores que possuem uma visão mais ampla do conceito, defende a posição de que o principal é apenas um subconjunto dos agentes de *accountability*.

Tabela 1 - Dimensões do conceito de *accountability* e suas interpretações

DIMENSÃO	INTERPRETAÇÃO
<b>ABRANGÊNCIA</b>	Limites formais de atuação
	Limites formais e informais de atuação
<b>VIOLAÇÃO</b>	Legais
	Políticas
<b>SANÇÃO</b>	Direta
	Indireta
<b>RELAÇÃO ENTRE ATORES</b>	Principal-Agente
	Ampla
<b>AGENTES</b>	Principal (na relação Principal-Agente)
	Principal (na relação Principal-Agente) e Outros

Tendo em vista as especificidades e a complexidade do ambiente de atuação de uma OIGGs é importante avaliar o comportamento destas organizações frente aos mecanismos de *accountability* de forma diferente. Assim, analisar as dimensões de *accountability* e suas peculiaridades em relação à governança global é o que será mostrado na próxima seção.

## 5. MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY DE GOVERNANÇA GLOBAL

Ao analisar a *accountability* nas relações entre Estados nacionais, algumas questões surgem imediatamente. Como analisar *accountability* vertical e horizontal na relação interestado, se estes mecanismos estão baseados na sociedade civil e no Estado? Se a *accountability* tem como premissa o ambiente democrático, como analisá-la se não existe democracia interestado? Se uma das dimensões da *accountability* é a sanção, como tratá-

la na relação interestado? É possível replicar para a relação interestado os mecanismos de *accountability* que ocorrem dentro dos Estados democráticos?

Estas e muitas outras questões relacionadas com a *accountability* interestado têm sido matéria de estudos recentes por parte, principalmente, da comunidade acadêmica internacional, a qual tem procurado analisar todos as dimensões que possam estar gerando um certo déficit de *accountability* na governança global e buscando proposições, por meio de estudos teóricos e empíricos relacionados com mecanismos de *accountability* que possam induzir a uma maior responsabilização dos detentores de poder a nível global.

Para começar a entender as diferenças entre as relações de *accountability* que ocorrem intraestado e interestado é importante analisar os dois modelos conceituais de *accountability* apresentado por Grant e Keohane (2005). Ao tentar responder a pergunta de quem tem o direito de cobrar responsabilização dos detentores de poder, surge a necessidade de estudar tanto o modelo de *accountability* de participação quanto o modelo de *accountability* de delegação. No primeiro modelo o detentor de poder é avaliado pelas pessoas que são afetadas pelas suas ações. Já no segundo, o desempenho do detentor de poder é avaliado por aqueles que lhe confiaram o poder.

Embora estes dois modelos de *accountability* estejam presentes no interior de um Estado democrático, possibilitando uma clara definição de quem tem o direito de cobrar responsabilização dos detentores de poder, a mesma coisa não se pode afirmar no que se refere ao processo de responsabilização a nível interestado. Como afirmam os autores, no nível nacional, as pessoas afetadas pelas ações dos detentores de poder são aquelas sujeitas às leis da *polis*, sendo desta forma fácil a identificação das pessoas que tem o direito de participar do processo de *accountability*. Por outro lado, como é possível identificar qual é o público afetado por um processo político que envolve mais de um Estado? Se não é possível identificar o público afetado, quem poderá julgar os detentores de poder e qual será o grau de legitimidade deste julgamento?

Em função desses argumentos, os autores propõem que para analisar a *accountability* a nível global é necessário criar uma abordagem que não dependa da existência de uma

clara definição de público global e, por isso, a atenção tem que ser dada para o modelo de *accountability* por delegação.

Ao analisar o processo de *accountability* e abusos de poder na política mundial, Grant e Keohane (2005) identificam sete tipos de mecanismos de *accountability* que funcionam no jogo político global. Para os autores, alguns mecanismos funcionam de forma mais eficaz quando as normas de legitimidade são formalmente codificadas em lei; outros se aplicam onde a informalidade é maior. Procurando estruturar um quadro analítico, os mecanismos de *accountability* são separados em dois grupos: no primeiro estão aqueles que dependem fortemente de delegação (*accountability* hierárquico, supervisão, fiscal e legal); e no segundo grupo, os mecanismos que de alguma forma envolvem a participação (*accountability* de mercado, pelos pares e de reputação).

No grupo dos mecanismos de *accountability* que envolve a delegação, a *accountability* hierárquica se aplica às relações superior-subordinado existentes dentro das organizações. A *accountability* de supervisão é utilizada nas relações que envolvem organizações, onde uma organização atua como principal em relação à outra. Como o estudo aborda as instituições envolvidas com a política mundial, um exemplo de *accountability* de supervisão é quando o Banco Mundial ou o FMI estão sujeitos à fiscalização de um Estado ou de uma organização dentro do Estado. No que concerne aos mecanismos que envolvem a responsabilização de recursos financeiros, os autores sugerem a *accountability* fiscal, como um instrumento de fiscalização dos Estados que colocam recursos nas organizações multilaterais. Por fim, neste grupo ainda existe a *accountability* legal que se refere à exigência de que os agentes da política mundial respeitem as regras e estejam preparados para justificar suas ações em tribunais ou arenas internacionais. Como exemplo deste tipo de *accountability*, os autores mencionam os mecanismos de disputa na OMC, os processos no Tribunal de Haia, bem como a criação de um novo Tribunal Penal Internacional.

No segundo grupo de mecanismos de *accountability*, que está baseado na participação, a *accountability* de mercado procura mostrar a influência que os investidores e os consumidores exercem no mercado, quando escolhem ou não em investir em um determinado país em função de divergências políticas, ou quando um consumidor se

recusa a comprar produtos de uma empresa que utiliza, por exemplo, madeira florestal de área desmatada. Os mecanismos de *accountability* dos pares surge com o resultado da avaliação mútua das organizações que possuem finalidades semelhantes. Ao ser mal avaliada pelo seu par, uma ONG, por exemplo, pode ter muita dificuldade de conseguir cooperação e parcerias para alcançar determinado objetivo. A *accountability* de reputação pública é apresentada como um mecanismo que está envolvido em todas as outras formas de *accountability*. Este mecanismo deve ser aplicado a situações em que a reputação ampla e publicamente conhecida fornece meios para que de alguma forma se possa avaliar determinada situação.

Outro autor que trabalha muito o processo de *accountability* das organizações de governança global é Koppell (2008). Para ele as organizações de governança global estão divididas em dois tipos de *accountability*: responsabilidade e responsividade. No primeiro tipo as instituições estão preocupadas em cumprir as regras, as normas e princípios. Já o segundo tipo enfatiza o atendimento às demandas daqueles que constituíram a organização. Muitas vezes, na tentativa de buscar esses dois tipos de *accountability* a organização gera no seu ambiente de governança conflitos entre a legitimidade e a autoridade. A legitimidade está ligada ao processo de *accountability* de responsabilidade, já a autoridade está embebida na *accountability* de responsividade.

O conflito entre as demandas de legitimidade e autoridade acontece em todas as organizações, mas em função de três características das organizações de governança global esta tensão ganha particularidade: poder limitado de sanção, falta de uma história de realizações e a falta de uma comunidade estabelecida para fornecer a aprovação consensual de legitimidade organizacional.

Para entender na prática o que acontece com o processo de legitimidade e autoridade das organizações de governança global o autor propõe analisar o grau de *publicness* e *constrictiveness* que estão, respectivamente, relacionados com a legitimidade e autoridade. A *publicness* se destina a capturar a medida em que uma organização invoca e afeta os interesses comuns dos membros da sociedade. Por outro lado, se autoridade constitui a institucionalização do poder é necessário avaliar a quantidade de poder. Para isso, o autor utiliza uma “dimensão discreta de poder” denominada de *constrictiveness*,



que tem como objetivo medir o grau de poder da organização, por meio do nível de constrangimento que esta impõe à sociedade. Ou seja, quanto maior a necessidade de constranger os governados, maior será a preocupação da organização em fortalecer sua autoridade.

Para medir o nível de *publicness* de uma organização o autor define três indicadores – poder de sanção, busca de bens comuns e alcance do lado público do indivíduo – conforme detalhado na Tabela 2.

Para medir a dimensão de *constrictiveness*, o autor se utiliza também de três indicadores relacionados com o conceito de poder, conforme demonstrado na Tabela 3: extensão e alcance, liberdade e concentração.

Tabela 2 – Os indicadores de de medida de *publicness*

INDICADORES	MEDIDA
<b>Poder de Sanção</b>	Quanto maior a força coercitiva a disposição da organização mais pública ela será.
<b>Busca de Bens Comuns</b>	Quanto mais uma organização cumpre um interesse comum, mais pública ela deve ser considerada.
<b>Alcance do Lado Público do Indivíduo</b>	Quanto mais uma organização tem o direito de privar os indivíduos dos seus direitos de cidadania, mais ela estará afetando o lado público do indivíduo e, por isso, mais pública ela será.

Para o autor ao analisar as organizações de governança global com estes indicadores é possível fazer uma avaliação de como estão os níveis de legitimidade e autoridade dessas organizações. Ao descobrir esses níveis as organizações de governança global podem tomar decisões no sentido de atender mais o tipo de *accountability* relacionado com a vulnerabilidade mais imediata. Sem essa avaliação, algumas organizações parecem enfatizar a *accountability* de responsabilidade quando a legitimidade é de maior relevância e a *accountability* de responsividade quando a preocupação com a autoridade é dominante.

Tabela 3 – Os indicadores de medida de *constrictiveness*

INDICADORES	MEDIDA
<b>Extensão e Escopo</b>	A extensão do poder refere-se à probabilidade de que suas ações sejam cumpridas. Isto é, qual a probabilidade que uma organização obtenha o que quer. Quanto maior a probabilidade maior poder tem a organização. Já o escopo está relacionado com a quantidade de pessoas ou entidades que são atingidas por suas ações e com a gama de funções que possui. Quanto maior for essa abrangência maior o poder.
<b>Liberdade</b>	Quanto mais uma organização está sujeita a sofrer pressões na definição de suas ações, menos poder ela tem, ao contrário daqueles que são imunes a interferências externas.
<b>Concentração</b>	Quanto mais uma organização concentra sozinha uma determinada área de atuação, mais poder ela tem.

Uma visão diferente sobre *accountability* nas organizações de governança global é analisada pelo Benner et al. (2005), que discute *accountability* em redes, pois considera esta abordagem importante porque primeiro isto ajuda a determinar sob quais circunstâncias a governança de redes pode auxiliar na melhoria da efetividade e legitimidade da governança global e, segundo, como que esta mesma governança de redes pode funcionar com o efeito oposto, ou seja, dificultando o alcance dos objetivos das organizações de governança global.

Para os autores, em muitos aspectos as redes pedem uma análise diferenciada em relação aos mecanismos tradicionais de *accountability*. A primeira diferença é que as redes são sistemas colaborativos, difusos, complexos e fracos institucionalmente, caracterizadas por não possuir de forma clara uma relação principal-agente e por não serem diretamente responsáveis perante uma base eleitoral. Estas características já demonstram que não se pode aplicar ao sistema de governança de redes os mecanismos eleitoral e hierárquico de *accountability*. A segunda diferença, como consequência da primeira, é a necessidade de utilizar um sistema multidimensional de *accountability*, com múltiplos mecanismos alternativos.

Para atender esta especificidade da governança em redes, principalmente levando-se em conta a relação entre diversos atores e o poder difuso existente, uma pré-condição importante para a construção de um sistema de *accountability* é que este tenha como base

mecanismos de *checks and balances*. Assim, o autor define cinco tipos de *accountability* que atendem á especificidade dos sistemas de redes de governança: pelos pares, de reputação, de mercado, fiscal e legal. É importante ressaltar que todos estes tipos já tinham sido estabelecidos no trabalho de Keohane (2005), conforme já detalhado anteriormente neste artigo.

Ao confrontar este mecanismo de *accountability* com as três dimensões estruturais de um sistema de redes – atores, processos e resultados – o autor identifica que para avaliar a *accountability* em relação ao papel dos atores é necessário utilizar os tipos de *accountability* de pares e reputacional. Para o nível dos processos deve existir um sistema de *accountability* formado pelos mecanismos de pares, reputação e fiscal. Já a verificação dos resultados deve ser pautada pela *accountability* legal.

## 6. CONCLUSÃO

Ao analisar as diversas dimensões teóricas que envolvem as organizações de governança global e os mecanismos de *accountability*, a primeira conclusão a que se chega é que o tema é extremamente complexo, multidisciplinar e multidimensional. Os diversos trabalhos teóricos não somente utilizam abordagens diferentes em função do tema que se estuda, como também se apropriam de diversas dimensões conceituais para delimitar o campo de análise da *accountability*.

Sem dúvida alguma, hoje há uma forte demanda por novos estudos relacionados com os mecanismos de governança global em função do crescimento das relações interestado e do papel das organizações internacionais, que elaboram normas que podem afetar toda população mundial. Além disso, o incremento da demanda por cooperação internacional e o surgimento de novos métodos de governança global exigem que cada vez mais estas relações estejam embebidas de legitimidade.

Entretanto, quando se avalia os mecanismos para melhorar a legitimidade das organizações de governança global, é necessário levar em conta as especificidades de cada arranjo institucional e deve ser escolhida a medida correta. Existem certas visões acadêmicas que criticam alguns mecanismos e estruturas não-democráticos de governança global, ao compará-los com as democracias dos Estados nacionais. O que se

pode aferir é que são contextos e arranjos completamente diferentes e, por isso, precisam ser analisados também com um olhar menos comparativo com o “tipo ideal de democracia” e mais, com as especificidades que se fazem presentes na realidade do sistema de governança global.

Diante do exposto, torna-se fundamental que antes de qualquer estudo empírico sobre a legitimidade e a efetividade das organizações de governança global se faça uma análise e uma delimitação conceitual dos mecanismos de *accountability*, para que o referencial teórico seja corretamente utilizado.

## 7. BIBLIOGRAFIA

Benner, Thorsten, Reinicke, Wolfgang H. e Witte, Jan M. *Multisectoral Networks in global Governance: Towards a Pluralistic System of Accountability*. In: Held, D., & Koenig-Archibugi, M. (2005). *Global governance and public accountability*. Oxford: Blackwell Publishing, pp. 67-86.

DINIZ, Eli. “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, volume 38, no 3, 1995, pp. 385-415.

FINKELSTEIN, Lawrence S. What is Global Governance. *Associação de Estudos Internacionais*, Vancouver, 1991. pp. 367-372.

Grant, Ruth W. e Robert O. Keohane. “Accountability and Abuses of Power in World Politics.” *American Political Science Review* 99 (2005): 29-43.

Held, D., & Koenig-Archibugi, M. (2005). *Global governance and public accountability*. Oxford: Blackwell Publishing.

Kahler, Miles. Global governance redefined. Paper presented at The Conference on Globalization, the State and Society. Washington University School of Law, 2003.

Koenig-Archibugi, Mathias. *Mapping global governance*. In: David Held and Anthony McGrew (eds), *Governing globalization: Power, authority and global governance*, Cambridge, Polity Press, 2002, pp. 46-69; 62.

Koppell, J. G. (2010). *World rule: accountability, legitimacy, and the design of global governance*. Chicago: The University of Chicago Press.

\_\_\_\_\_. “Accountability in Global Governance.” *Policy Studies Commons*. Agosto de 2008. [http://works.bepress.com/jonathan\\_koppell/subject\\_areas.html](http://works.bepress.com/jonathan_koppell/subject_areas.html) (acesso em Dezembro de 2010).

Kratochwill, Friedrich. e Ruggie, John G. International Organization: a state of the art on an art of the state. *International Organization*, Vol. 40, N° 4 (Autumn, 1986), pp. 753-775.

Mainwaring, Scott e Christopher, Welna. *Democratic Accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003.

ROSENAU, James N. *Governance in a new global order*. In: HELD, David; MCGREW, Anthony (Eds.). *Governing globalization: power, authority and global governance*. Oxford: Polity, 2002. 370 pp. 70-86.

SANTOS, Maria Helena de Castro. “Governabilidade, Governanca e Democracia: Criacao da Capacidade Governativa e Relacoes Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte”. In: *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, volume 40, no 3, 1997. pp. 335-376.

Schedler, Andreas. “Qué es la Rendición de Cuentas?” *Cuadernos de Transparencia del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, Agosto de 2004: 1-44.

Woods, Ngaire. *Multilateralism and building stronger international institutions*. In: Ebrahim, A., & Wiesband, E. (2007), *Global accountabilities: participation, pluralism, and public ethics*. New York: Cambridge University Press, pp.27-44.