

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

MARIANA MATTOS DE ALMEIDA CRUZ

ACCOUNTABILITY DAS NAÇÕES UNIDAS: DISCURSOS E PRÁTICAS (2007-
2011)

CURITIBA
2015

MARIANA MATTOS DE ALMEIDA CRUZ

ACCOUNTABILITY DAS NAÇÕES UNIDAS: DISCURSOS E PRÁTICAS (2007-
2011)

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política, no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP), do Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Alessandro E. Pereira

CURITIBA

2015



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
Rua General Carneiro, 460 – 9º Andar Sala 908 Fone: 3360-5233.

ATA SESSÃO DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO


Ata da Sessão Pública de defesa de dissertação para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política. No dia 29 de abril de 2015, às 10:30 horas, nas dependências do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná, reuniu-se a banca examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, composta pelos Professores Doutores Gustavo Biscaia Lacerda – UFPR, Rodrigo Rossi Horochovski – UFPR e Aleksandro Eugenio Pereira – UFPR (orientador e presidente da Banca Examinadora), com a finalidade de julgar a dissertação da candidata **MARIANA MATTOS DE ALMEIDA CRUZ**, intitulada “ACCOUNTABILITY DAS NAÇÕES UNIDAS: DISCURSOS E PRÁTICAS (2007-2011)”. O desenvolvimento dos trabalhos seguiu o roteiro de sessão de defesa estabelecido pela Coordenação do curso, com abertura, condução e encerramento da sessão solene de defesa feito pelo orientador Prof. Dr. Aleksandro Eugenio Pereira. Após haver analisado o referido trabalho e arguido a candidata, os membros da banca examinadora deliberaram pela “*aprovacao*.....” da acadêmica, com nota *9,0*... e conceito *A*..., habilitando-o ao título de Mestre em Ciência Política.

Curitiba, 29 de abril de 2015.




Prof. Dr. Gustavo Biscaia Lacerda


Prof. Dr. Rodrigo Rossi Horochovski


Prof. Aleksandro Eugenio Pereira
(orientador e presidente)

RESUMO

A discussão sobre a qualidade democrática diante das transformações do Estado contemporâneo é uma das mais relevantes do século XX. Debates na academia se preocupam com as questões de representação do modelo tradicional de democracia e se este modelo é participativo diante do contexto contemporâneo. Discutir sobre a qualidade de uma democracia implica também em discutir o aprofundamento de processos de *accountability* destes regimes. Neste trabalho buscamos conceituar, classificar e problematizar o termo no contexto doméstico e em relação às Organizações Internacionais. Argumentamos que o conceito envolve três dimensões: transparência, responsividade e controle. A partir desta conceituação realizamos uma análise das Nações Unidas para descobrir em que medida a instituição se diz responsável e a quem. Para tanto, analisamos os discursos e as práticas institucionais do Secretariado, do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral. Concluímos que, em termos de *accountability* política, as Nações Unidas ainda não incluíram o termo nos seus discursos e suas ações institucionais. Contudo, a *accountability* interna, ou gerencial, é um processo mais evidente e se mostra mais presente nos discursos e ações da Organização.

Palavras-chave: accountability; democracia; Nações Unidas.

ABSTRACT

The debate about the quality of democracy facing the political transformations of the contemporary State is one of the most important ones of twentieth century. Academic discussions are concerned about issues of representation in the traditional democracy model and if this model is participative in front of the contemporary context. Discuss the quality of a democracy implies the discussion about strengthening accountability processes in these systems. This study aims to conceptualize, classify and discuss the term in the domestic and international context, especially in International Organizations. We argue that the concept implies three dimensions: transparency, responsiveness and control. With this concept we analyzed the United Nations in order to discover the extent to which the institution declare itself accountable and to whom. Therefore, we analyze the discourses and institutional practices of the Secretariat, the Security Council and the General Assembly. In conclusion, we found few evidence of political *accountability* in United Nations' discourse and actions. Nonetheless, the process of internal *accountability* is more noticeable and frequent in the discourses and actions of the Organisation.

Palavras-chave: accountability; democracy; United Nations.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – FREQUÊNCIA DE PALAVRAS NOS DISCURSOS DO SECRETÁRIO GERAL (2007-2011)	79
GRÁFICO 2 - FREQUÊNCIA DE PALAVRAS NAS DECLARAÇÕES DA ASSEMBLEIA GERAL (2007-2011).....	84
GRÁFICO 3 - FREQUÊNCIA DE PALAVRAS NAS RESOLUÇÕES DA ASSEMBLEIA GERAL (2007-2011).....	86
GRÁFICO 4 - FREQUÊNCIA DE PALAVRAS NAS RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA (2007-2011).....	90
GRÁFICO 5 - FREQUÊNCIA DE PALAVRAS NOS RELATÓRIOS ANUAIS DO CONSELHO DE SEGURANÇA (2007-2011).....	92

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – FREQUÊNCIA DE PALAVRAS NOS DISCURSOS E DECLARAÇÕES DO SECRETÁRIO BAN-KI MOON (2007-2011).....	79
QUADRO 2 - FREQUÊNCIA DE PALAVRAS NAS DECLARAÇÕES DA ASSEMBLEIA GERAL (2007-2011).....	84
QUADRO 3 - FREQUÊNCIA DE PALAVRAS NAS RESOLUÇÕES DA ASSEMBLEIA GERAL (2007-2011)	85
QUADRO 4 - FREQUÊNCIA DE PALAVRAS NAS RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA (2007-2011).....	89
QUADRO 5 - FREQUÊNCIA DE PALAVRAS NOS RELATÓRIOS ANUAIS DO CONSELHO DE SEGURANÇA (2007-2011).....	92

SUMÁRIO

1.1 CONTEXTO	7
1.2 A PESQUISA	9
2 A ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICA NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	12
2.1 CONCEITUANDO ACCOUNTABILITY	12
2.2 REPRESENTAÇÃO E ACCOUNTABILITY EM PAÍSES DEMOCRÁTICOS	18
2.3 CLASSIFICANDO ACCOUNTABILITY	25
2.3.1 <i>Accountability</i> Horizontal X Vertical	25
2.3.2 <i>Accountability</i> Societal	27
2.3.3 <i>Accountability</i> Diagonal	31
2.3.4 <i>Accountability</i> Política E Legal	32
2.3.5 <i>Accountability</i> em instituições de governança global	33
3 ACCOUNTABILITY DAS NAÇÕES UNIDAS: UMA DISCUSSÃO METODOLÓGICA	54
3.1 AS NAÇÕES UNIDAS	54
3.2 METODOLOGIA	62
4 AS NAÇÕES UNIDAS: UMA ANÁLISE QUALITATIVA.....	71
4.1 O DISCURSO E A INTENCIONALIDADE	71
4.2 O DISCURSO DAS NAÇÕES UNIDAS	74
4.2.1 Os Discursos Do Secretário Geral: Uma Análise De Conteúdo	77
4.2.2 Análise Dos Relatórios E Resoluções Da Assembleia Geral	82
4.2.3 Análise Das Resoluções E Relatórios Anuais Do Conselho De Segurança	88
4.2.4 A Prática Das Nações Unidas: Medidas E Ações Institucionais.....	93
5 CONCLUSÃO	101
REFERÊNCIAS.....	107

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTO

Quando o poder público é controlado por atores coletivos, e não apenas por cidadãos individualizados, é inevitável o surgimento de novas práticas de representação políticas com lógicas de funcionamento, constituição e legitimidade que ainda não foram investigadas suficientemente (LAVALLE, 2008, p. 67).

Nas últimas décadas do século XX, estudos de política já apontavam que o déficit na qualidade da democracia era resultado dos efeitos corrosivos e despolitizadores das transformações estruturais do Estado contemporâneo. Em meio a críticas da contracultura dos anos 1960 e críticas visando alargar o modelo tradicional “liberal” de democracia (PATEMAN, 1970), a sociedade vivenciou um conjunto de transformações estruturais que o pensamento político deu significação a partir do vocábulo “crise”: dos partidos, da política, da democracia, da representação. Este déficit comprometeria a capacidade de representação de interesses como fora idealizada pela consolidação da democracia como expediente de representação.

O modelo tradicional de democracia representativa estava e está sendo constantemente e cada vez mais questionado por pressões vindas da sociedade por um sistema mais representativo e legítimo. Observamos transformações cada vez mais presentes nos processos de representação política: o surgimento de fenômenos de contestação, reivindicações por instituições verdadeiramente representativas e demandas por meios democráticos para além das eleições.

Estes fenômenos não são observados apenas em alguns países, mas no sistema democrático no nível global. A representação democrática está em crise em todo o mundo (AVTRITZER, 2007). Em escala mundial, dada a ausência de centralidade de poder (a anarquia mundial), as demandas pela democratização encontram mais níveis de análise e dificuldades de serem operacionalizadas. E, num contexto de intenso transnacionalismo, com o aumento de tendências mundiais e relações de interdependência ao nível global, os padrões tradicionais de democracia são frequentemente questionados diante da conduta de Organizações Internacionais e Multilaterais.

No contexto mundial, a atividade das Organizações Internacionais tem se expandido e sua legitimidade depende de uma combinação de conformidade de normas compartilhadas e de leis estabelecidas, geralmente compostas por artigos ou cartas. Porém, quanto mais uma organização lida com valores abrangentes, mais difícil é a tarefa de se pensar a responsabilização e sua legitimidade torna-se mais relevante.

Encontramo-nos diante de um quadro complexo no contexto internacional ou doméstico: o fenômeno da contestação da legitimidade do Estado contemporâneo é inédito e urgente, enquanto as demandas pela democratização do Estado são crescentes. Estes fenômenos tornam-se centrais no debate sobre a qualidade das democracias contemporâneas.

Diante deste contexto de discussões sobre valores democráticos, novas formas e práticas de representação política se situam por vezes na fronteira da inovação democrática e demandam novas configurações de relações de representação não apenas no âmbito do controle do poder público, mas também, e principalmente, das relações deste poder com os indivíduos afetados ou beneficiados por estas ações.

O conceito de *accountability* em muito se relaciona com esta reconfiguração de relações de representação que a política contemporânea vive, tendo muita proximidade também com os estudos de qualidade da democracia feitos na ciência política. O que se observa no campo das ciências sociais é um crescimento nos estudos sobre representação e investigação sobre a *accountability* interna nas organizações governamentais e da sociedade civil. Nosso foco aqui é, portanto, o estudo de *accountability* no âmbito das organizações internacionais.

Apesar da aparente falta de definição coesa e operacionalização deste conceito na prática das organizações, nosso principal foco é utilizar a *accountability* e nos interessa problematizar, compreender, analisar e operacionalizar este conceito neste trabalho.

Em termos gerais, consideramos a *accountability* como um processo de justificação e responsabilização que se baseia no controle adequado dos governantes ou detentores do poder exercido pelos eleitorados¹ (VARYNEN, 2014),

em que o governo está passível de demandas de prestação de contas ou explicações de ações e, se apropriado, de sofrer as consequências, ser responsabilizado ou comprometer-se a melhorar a situação se for visível que erros foram cometidos. A *accountability* é considerada essencial para o sistema democrático já que o conceito foi elaborado segundo valores democráticos e apresenta relações com a noção da representação.

1.2 A PESQUISA

O presente trabalho tem como **tema** a análise da *accountability* nas Nações Unidas nos discursos e práticas da organização, dos anos 2006 a 2011.

Quando falamos da Organização das Nações Unidas, criada com o objetivo de lidar com a paz e a segurança mundiais, questões de representatividade e autorização são frequentemente postas. A organização, que conta atualmente com 193 Estados-Membros, depois de quase 70 anos, ainda enfrenta questionamentos sobre sua efetividade, prática e ações², bem como desafios diante dos movimentos da governança mundial.

Diante deste contexto, buscamos identificar a preocupação normativa presente no conceito de *accountability* nos discursos da Organização das Nações Unidas e analisar como ela se materializa na sua prática institucional. A questão essencial e **problema** de presente pesquisa é: *como a discussão normativa da accountability está presente nos discursos das Nações Unidas? E, como essa discussão normativa se materializa em sua prática?*

O trabalho tem como **objetivos**, primeiramente, (i) *problematizar o conceito de accountability a partir de uma discussão normativa e formar um quadro conceitual para o termo*. Num segundo momento, buscaremos (ii) *identificar elementos desta discussão normativa no discurso institucional da Organização, composto por discursos, cartas, relatórios e declarações dos seus membros*. E, por fim, (iii) *analisar a operacionalização deste conceito em mecanismos de accountability da*

¹ Em: Väyrynen, Raimo. "Political Power, Accountability and Global Governance", em Ruth Zimmerling (Ed.) Globalization and Democracy, Tampere University Press, Tampere. Disponível em: <http://www.tampereclub.org/e-publications/11Vayrynen.pdf>

² Sobre a legitimidade e autoridade das Nações Unidas, ver Belém Lopes, "A ONU tem autoridade?" 2007, e Jane Boulden, "Double Standards, Distance and Disengagement: Collective Legitimization in the Post-Cold War Security Council", Security Dialogue, 2006.

organização, observando se ocorre a materialização da dimensão normativa na sua prática, nas suas ações e nas suas medidas institucionais.

A **hipótese** é de que as Nações Unidas possuam um discurso que reconhece o termo *accountability*, mas não tem práticas institucionais, medidas ou ações que correspondam a este discurso: seja com o foco institucional ou em relação a terceiros.

Para realizar tais objetivos, o trabalho está dividido em três capítulos: o **primeiro capítulo** conta com a discussão teórica e normativa sobre a *accountability* e sua relação com princípios democráticos, bem como a contextualização do termo no nível das Organizações Internacionais. Neste capítulo discutimos a relação de responsabilização, autorização e representação que o termo implica, bem como almejamos formar um quadro conceitual que compreenda a aplicação prática do termo, ou seja, sua operacionalização.

No **segundo capítulo**, introduzimos o objeto de estudo (As Nações Unidas) e explicamos a metodologia utilizada. Através da problematização da organização diante dos desafios de ser mais democrática e responsável, elaboramos parâmetros para embasar uma análise de *accountability* de uma organização internacional. Introduzimos, também, o aparato teórico para a análise posterior, expondo como a análise do discurso será útil para o nosso trabalho.

Finalmente, no **terceiro capítulo**, usaremos primeiramente os métodos da Análise do Discurso para compreender como a discussão normativa sobre *accountability* está presente nos discursos da organização, através da análise dos discursos das Assembleia Anual dos principais órgãos (Secretaria Geral, Conselho de Segurança e Assembleia Geral) dos anos de 2006 a 2011.

Depois, com o uso do método da Análise de Conteúdo, utilizaremos o software **N-Vivo** para reunir os documentos oficiais produzidos por estes três órgãos durante este mesmo período de tempo, para podermos compreender como estes discursos sobre *accountability* se materializam em mecanismos da organização: analisamos sua prática, suas ações e suas medidas institucionais. Não discutimos, aqui, a efetividade destas medidas, mas sim como esses discursos se reverberam no âmbito institucional e como são aplicados em medidas na organização.

Este período de tempo foi selecionado pois o ano de 2006 marcou o início da institucionalização de um sistema de *accountability* nas Nações Unidas, e nos cinco anos seguintes este sistema foi discutido e desenvolvido no primeiro mandato

do Secretário Geral Ban-Ki-Moon (2007-2011). O Secretário implementou uma série de medidas de fortalecimento das Nações Unidas que almejavam tornar a organização mais transparente, efetiva e eficaz, sendo que uma das principais discussões nestas medidas envolve a questão da *accountability* nesta organização. Optamos assim pelo estudo do início e desenvolvimentos iniciais da discussão da *accountability* nas Nações Unidas nestes cinco anos.

Assim, diante da ausência de consenso sobre o conceito de *accountability* em âmbito nacional³, a formulação de um conceito teórico orientado para sua operacionalização prática possibilitaria um conjunto crítico de análise.

Além de ser essencial para a discussão política sobre a redemocratização do Estado contemporâneo, o estudo da *accountability* das Nações Unidas possibilitaria uma investigação crítica sobre o discurso oficial da organização e uma consequente avaliação sobre a democratização de suas normas, valores e práticas.

³ Fonte: MEDEIROS, Anny K.; CRANTSCHANINOV, Tamara I; & SILVA, Fernanda C.. Estudos sobre *accountability* no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 47(3): 745-775, maio/jun. 2013

2 A ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICA NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Partimos da premissa de que o princípio da *accountability* seja ordenamento fundamental de um sistema democrático, portanto, é imprescindível a discussão das seguintes questões: uma discussão teoricamente e normativamente orientada sobre a *conceituação de accountability na teoria democrática; uma reflexão sobre as relações do termo com a noção de representação* e a discussão sobre como este conceito é aplicável em democracias em âmbito nacional e internacional.

2.1 CONCEITUANDO ACCOUNTABILITY

No Brasil, após o processo de redemocratização, o termo *accountability* começou a se destacar no cenário de estudos políticos do país, sendo frequentemente acompanhado de temas como participação social e democratização do Estado⁴. Apesar de não possuir uma tradução unívoca entre os estudos brasileiros, na área política o termo é frequentemente traduzido como “responsabilização”⁵, sendo relacionado também com conceitos de transparência, responsabilidade, responsividade, sanções e controle político⁶.

A *accountability*⁷ tem uma inegável relevância para a teoria democrática e tem sido utilizada frequentemente pela literatura mesmo sem uma definição precisa.

⁴ Segundo a meta-análise de periódicos sobre *accountability* no Brasil, dos 53 artigos publicados até 2012 no Brasil, 13 não definem o termo e não há um consenso sobre o significado do termo. Fonte: MEDEIROS, Anny K.; CRANTSCHANINOV, Tamara I; & SILVA, Fernanda C.. Estudos sobre *accountability* no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 47(3):745-775, maio/jun. 2013

⁵ Segundo o estudo, o termo “responsabilização” foi o mais citado, aparecendo em 20 artigos, “prestação de contas” foi o segundo mais citado (16), seguido dos termos “transparência” (sete); “sanções” (cinco); “controle político” (quatro), “responsabilidade” (quatro), “responsividade” (três) e “responsabilidade política”, “controle eleitoral”; “supervisão” e “ações das agências de controle”. Fonte: Ibid, p.762.

⁶ Estes vocábulos que também são utilizados como sinônimos de *accountability* por parte da academia fazem parte do conceito que buscamos construir neste capítulo e se configuram como dimensões essenciais dentro do que consideramos *accountability*, mas não serão utilizados individualmente como expressões de mesmo significado ou como tradução única do termo da língua inglesa. Responsabilização, responsividade e sanção são dimensões essenciais do conceito de *accountability*, e individualmente cada uma não compreende a totalidade do termo.

⁷ Justificamos a opção de não traduzir o termo por acreditarmos que as dimensões do *accountability* estão inclusas no termo na língua inglesa: a responsabilização, a responsividade e a prestação de contas. E que, utilizando apenas um dos termos correlatos, não traduziríamos a totalidade e complexidade conceitual que ele compreende e que é objeto de discussão deste capítulo.

O termo não possui uma conceituação consensual quanto ao seu significado ou uma delimitação teórica⁸. No léxico político, o conceito mantém profundas relações com a legitimidade democrática de um sistema e com as noções e valores democráticos. Alguns consideram inclusive o valor do termo inquestionável (POLLITT e HUPE, 2011). Porém, vale lembrar que a *accountability* descreve uma relação entre atores e um processo político, mas não uma virtude em si (BOVENS, 2010).

Diante do contexto das transformações do Estado contemporâneo, processos políticos como o da reconfiguração de relações de representação demandam uma discussão e aprofundamento da ideia de *accountability* como regra fundamental da democracia e princípio fundamental para a legitimidade democrática (FILGUEIRAS, 2011).

No léxico político, o conceito possui uma perspectiva normativamente orientada que se relaciona com princípios de legitimidade do Estado democrático, apontando a necessidade de reformas institucionais. Enquanto ideia normativamente informada, surgiu em meio as propostas de reformas liberais das décadas de 1980 e 1990, como um dever-ser do Estado democrático contemporâneo, mas ganhou conformação substancial na teoria política a partir de uma abordagem empírica, com pesquisas nas áreas de economia e gestão pública, sendo compreendida até então como prestação de contas.

Atualmente o conceito assumiu o lugar de um consenso organizador da democracia, pois alia uma dimensão predominantemente normativa, apontando para a necessidade de reformas institucionais, aliada à pesquisa empírica ampla (FILGUEIRAS, 2011).

Com esta forte característica normativa, o conceito de *accountability*, portanto, não é um conceito absoluto ou uma variável alcançável ou mensurável em sua totalidade, ele descreve um padrão a ser seguido ou mensurado (KEOHANE, 2007).

Optamos pela definição política (de orientação normativa) do termo, *accountability* que se refere, portanto, aos processos, procedimentos, práticas e valores relacionados a um ideal de responsabilização e controle dos governos que

⁸ MEDEIROS, Anny K.; CRANTSCHANINOV, Tamara I; & SILVA, Fernanda C.. Estudos sobre *accountability* no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 47(3):745-775, maio/jun. 2013.

se realizam sob condições de regimes democráticos (FILGUEIRAS, 2011).

Nossa opção pelo foco normativo se baseia na literatura neo-institucionalista que defende a normatização ou a conformidade de processos e regras comuns e que, para que estes sejam efetivos, há a necessidade da implementação de mecanismos institucionais de monitoramento e controle. Ou seja, buscamos aliar uma *dimensão normativa do conceito de accountability com sua operacionalização prática*.

Consideramos a *accountability* enquanto um processo de justificação e responsabilização que se baseia no controle adequado dos tomadores de decisões pelos eleitorados que estabelecem as fundações de um governo⁹, em que há uma relação entre os detentores do poder (o governo) e aqueles que os controlam, os eleitores. Neste processo, os detentores do poder¹⁰ podem estar passíveis de demandas de prestação de contas ou explicações de ações e, se apropriado, de sofrer as consequências, levar a culpa ou comprometer-se a melhorar a situação se deveria ser visível que erros foram cometidos¹¹.

Ou seja, o termo descreve uma **relação entre atores e um processo político**. Esta relação entre atores pressupõe um processo democrático que seja baseado no controle dos detentores de poder pelo eleitorado, em que os detentores estejam sujeitos à responsabilização por suas ações, decisões e medidas e, quando necessário, estarem sujeitos à sofrer consequências ou assumir e corrigir possíveis problemas detectados com ações.

A **relação de accountability** é formada por três dimensões principais: *pela transparência, pela responsividade e pela capacidade de sanção/coerção*.

- A *transparência (answerability)* se refere à obrigação formal e legal de tornar públicas as informações, ou seja, a capacidade de um governo fornecer informações sobre suas decisões e ações para o público. Esta dimensão é essencial para o conceito, pois um governo transparente e informação correta aumentam o grau de *accountability* de um sistema democrático. Porém, como discutiremos adiante,

⁹ Em: Väyrynen, Raimo. "Political Power, Accountability and Global Governance", em Ruth Zimmerling (Ed.) Globalization and Democracy, Tampere University Press, Tampere. Disponível em: <<http://www.tampereclub.org/e-publications/11Vayrynen.pdf>>

¹⁰ A literatura aponta diferentes nomes para os agentes em uma relação de *accountability*: principal e agente (Pitkin, 1967), detentores de poder e controladores; governos e cidadãos; *rulers e people*.

¹¹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), "Report on the Democratic oversight of the Security Service", Strasbourg 11 June 2007, p.4

apenas a transparência não é suficiente para garantir um maior grau de *accountability*¹².

- A *responsividade* (*responsiveness*) diz respeito à capacidade dos detentores de poder de responderem sobre as ações e decisões tomadas em relação àqueles que os controlam, ou seja, os eleitores. “Responsivo” é quem tem a inclinação de responder; “responsividade política” se refere à sensibilidade do governo e dos representantes diante das inquietudes e demandas dos governados mediante alguma categoria de resposta.
- A *sanção/coerção* (*enforcement*) se refere à capacidade de sanção ou coerção formal e legal de quem exige as informações por meio de penalidade e incentivos. Ou seja, significa a capacidade legal e institucional de fazer valer a obrigação de ser responsivo e transparente, por meio de penalidades e incentivos. Esta é uma das principais dimensões do conceito de *accountability*, pois diz respeito à efetividade das demandas sociais por governantes mais responsivos e transparentes, que estão sujeitos a formas de controles pela população.

O termo “responsividade” tem parentesco semântico estreito com “responsabilidade”, porém, nesse caso, ser responsável demanda responder pelo cuidado de algo e estar sujeito à penalização. A diferença entre responsividade e responsabilidade é crucial para as teorias da representação, pois diferentemente da representação de interesses no direito civil, na representação eleitoral o representante não pode ser responsabilizado juridicamente por descumprir o contrato ou o acordo com o representado (LAVALLE; CASTELLO, 2008).

Nas poliarquias contemporâneas o processo de representação do interesse dos eleitores não é um processo acabado e, pelo contrário, há inúmeros aspectos sobre representação política que enfraquecem a confiança na capacidade dos governantes de executarem a preferência dos eleitores. Além disso, a demasiada independência do representante pode instaurar um processo de descrença na representação. Em resposta a isso, o conceito de responsividade se torna relevante: ser responsivo envolve pedidos de explicação e responsabilização pelos atos, numa

¹² Para mais trabalhos sobre a transparência e *accountability*, recomendo a leitura de Filgueiras (2009) e Fox (2007).

obrigação legal e institucional de fornecer informações e responder a questionamentos. É explicar em processos internos ou de controle, ou publicamente, não só o que ações foram tomadas, mas porque de elas terem sido tomadas.

Porém, apenas a responsividade não elimina o problema da representação: é preciso haver uma responsabilização, um controle das ações dos agentes públicos. A representação descritiva não elimina o problema da responsividade: mesmo com similaridade de preferências se os governantes forem etnicamente, socialmente e culturalmente próximos de seus eleitores, não há representação pictórica ou descritiva que impeça legalmente os representantes escolhidos entre os membros de um grupo de violar os interesses daquele mesmo grupo (ARATO, 2002, p.91). Ao longo do mandato podemos perceber que é possível, se não provável, que os governantes se desviem da responsividade por mudanças de cenários econômicos, interesse pessoal ou um comportamento que se afaste totalmente do interesse do mandante.

A questão seria: como a representação poderia oferecer formas de controle das decisões e ações dos políticos eleitos de forma a garantir os interesses dos cidadãos? Formas de controle e sanção públicas são essenciais, e por isto a operacionalização deste conceito e sua aplicação em mecanismos e iniciativas são essenciais. Porém, a resposta mais adequada à pergunta é o conjunto normativo chamado *accountability*, pois o conceito compreende as dificuldades de relações de representação do sistema democrático e não se restringe apenas à responsividade, mas à transparência e ao controle público. Compreendemos que a responsividade é uma condição relevante para um governo democrático, mas não suficiente, o que não elimina o problema da responsabilização.

Por isso o conceito de *accountability* diz respeito à responsabilização: a responsabilização se relaciona com a capacidade de os detentores responderem por, serem transparentes e, se necessário, estarem sujeitos à sanções ou correções pelo público. Este processo envolve a prestação de contas à população, ou seja, se mostrar responsável por ela e passível de correções.

O conceito é relevante, pois busca ampliar o debate sobre o sistema democrático e propõe melhorar a qualidade da representação¹³ através da discussão normativa, além de se propor a buscar soluções práticas e conceitos

¹³ Manin; Pzeworski; Stokes, 2006; Lavallo e Castello, 2008; Strom, 1997; Horochowski, 2008; Levine e Molina, 2007, Avritzer, 2007.

operacionalizáveis em mecanismos institucionais e ações de controle.

Não só orientação normativa é essencial numa discussão sobre propostas de melhoria da qualidade de democracias contemporâneas, mas o foco em mecanismos de controle é essencial, pois é na realidade empírica que os conceitos são transformados em ações e possuem efetividade.

O **processo de accountability** diz respeito a um processo político de responsabilização dos governantes em relação ao eleitorado que torne os governantes sujeitos à crítica ou sanções por parte da população.

Se a relação de *accountability* envolve, sobretudo, as dimensões de responsividade e transparência, o processo político de *accountability* envolve também as três dimensões, mas depende em grande parte de mecanismos que garantam a implementação destas ações ou medidas. Ou seja, ele depende em grande parte da dimensão do controle público e das formas de sanção. Este processo então está mais aliado a esta dimensão empírica e operacional.

Nosso foco também em mecanismos de implementação do *accountability* se baseia na literatura neo-institucionalista para afirmar que, para regras e normas serem efetivas e eficazes, elas devem vir acompanhadas de mecanismos institucionais de monitoramento, controle, incentivo e punição.

Portanto, nosso conceito de *accountability* tem seu foco na discussão normativa dos valores democráticos envolvidos da relação de *accountability* e na operacionalização do conceito através dos estudos de processos de *accountability*, pensando em mecanismos de controle e monitoramento da parte do eleitorado sobre o governo.

Assim, apesar de depender de um princípio de autoridade democrática, o conceito exige uma arquitetura institucional em que a responsabilização de governantes frente aos governados seja aprimorada. O pressuposto é de que um sistema democrático se legitima mediante a responsabilização dos agentes públicos diante dos cidadãos sob uma relação baseada no exercício da autoridade (FILGUEIRAS, 2011, p.69).

Compreendemos que processos políticos como o da reconfiguração da representação passam pelo aprofundamento da ideia de *accountability* como regra fundamental da democracia e princípio fundamental para a legitimidade (Ibid.).

Nesse sentido, a questão da *accountability* se relaciona com princípios de legitimação de decisões sobre leis e políticas em um Estado democrático

(BARNARD, 2001) e se refere ao exercício da autoridade de acordo com as bases legítimas de ação do Estado na sociedade (FEREJOHN, 1999).

Por serem essenciais para a consolidação de bases de legitimação de uma democracia, a *accountability* e o debate sobre responsabilização são indissociáveis da noção de representação (MELO, 2001). Assim, abordamos a questão da representação no conceito de *accountability* e discutimos os processos de reconfiguração que a democracia representativa tem vivido nos países democráticos.

2.2 REPRESENTAÇÃO E ACCOUNTABILITY EM PAÍSES DEMOCRÁTICOS

A temporalidade da representação está em crise em todos os países do mundo (AVRITZER, 2014). Nos últimos anos o mundo vem observando o aumento de demandas por valores democráticos, tendo destaque, desde 2010, os protestos que se iniciaram na Tunísia, Egito e Líbia. Diante deste contexto, e na observação da história recente do Brasil, após o processo de redemocratização, presenciamos poucos acontecimentos sociais que reverberaram para além das fronteiras como as Jornadas de Junho (SANTOS, 2014). E, mesmo que o movimento tenha se iniciado como um todo fragmentado e desarticulado representado por manifestações heterogêneas, as pautas apresentadas durante as manifestações representam um fenômeno mais amplo de desafeição da democracia e o desencantamento da política pela população (MÉSZÁROS, 2011).

As demandas por uma discussão sobre a qualidade democrática e o desencantamento da população pela política, juntamente com mudanças nos processos de representação e participação, se expressam enquanto contradições estruturais do Estado contemporâneo¹⁴ e desencadeiam o surgimento de diferentes concepções de reforma de Estado que têm por objetivo resgatar uma ideia concisa de legitimidade democrática, seja no âmbito doméstico ou internacional.

Observamos mudanças de paradigmas e transformações econômicas,

¹⁴ Contradições, tensões ou crise de legitimidade do Estado de bem-estar social. Os autores utilizam diferentes termos para o mesmo fenômeno político. Para acrescentar ao debate sugiro a leitura do estudo sobre o conceito de paradoxo democrático de Grunberg, Mayer e Sniderman, que discute a contradição do desinteresse da população pelos meios tradicionais de representação e uma maior participação por outros meios. Fonte: Gérard Grunberg, Nonna Mayer, Paul M. Sniderman (dir.), *La démocratie à l'épreuve. Une nouvelle approche de l'opinion des Français*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2002.

sociais e políticas nas últimas décadas do século XX nas democracias contemporâneas que a literatura política dá significado através do vocábulo “crise”: a inexistência de instituições representativas, sua autonomia em relação a partidos políticos, sindicatos e associações, bem como a multiplicidade de exigências (que foram desde questões de mobilidade urbana à corrupção do sistema político e instituições representativas). Este fenômeno de crise do Estado de bem-estar social promoveu transformações não só nas formas tradicionais de representação política, mas também, e principalmente, nas instituições tradicionais (ROSANVALLON, 2009).

Com o desenvolvimento da democracia liberal tradicional em escala internacional (a partir do século XX) e a forma com que esta tem sido almejada pela grande maioria das nações, o debate sobre uma democracia mais ampla e abrangente tem se reacendido. A crítica de Rousseau (1982, p.14-30) à representação política como uma delegação da vontade geral, por princípio alienável, é um exemplo emblemático do quão complexa e dificultosa é a reconciliação da representação com concepções de democracia: sejam elas republicanas, comunitárias, socialistas, ou libertárias.

Observa-se o surgimento de um fenômeno inédito identificado por Pierre Rosanvallon (Ibid): a legitimidade das eleições não é capaz por si só de dar legitimidade contínua aos governos eleitos.

Partimos da premissa de que democracia e sistema representativo são concepções políticas autônomas, mas que se influenciam de forma recíproca. A fonte de legitimidade do sistema político democrático contemporâneo encontra-se no mecanismo de escolha dos governantes pelos governados. O modelo representativo de governo que dele se origina, por sua vez, é legitimado pela capacidade que o representante tem de traduzir a vontade popular sob a forma de políticas públicas (DIAS, 2004).

Num sistema democrático, governos representativos são definidos como aqueles nos quais uma maioria do eleitorado escolhe governantes através de mecanismos regulares (eleições diretas) com base em promessas sobre seu comportamento futuro. O problema da responsabilização adquire portando dupla dimensão: de responsabilização dos políticos e governantes pelos cidadãos, e de responsabilização dos burocratas em relação aos políticos eleitos. Porém, a delegação ou insulamento produz um déficit de responsabilização (MELO, 2001).

Se falamos de responsabilização e *accountability*, estes representantes deveriam ser capazes de informar com transparência e dar informações corretas à população, ouvir e atender às suas demandas e inquietudes e fornecer mecanismos de controle e punição em caso de erros ou insatisfação. Ou seja, um governo democrático deve considerar as dimensões de transparência, responsividade, e sanção para que tenha resultados na qualidade de seu governo.

Porém, nas democracias contemporâneas o processo de representação de interesses não é um processo finalizado, mas um processo com inúmeras questões sobre a representação política que enfraquecem a relação entre governantes e eleitores e prejudicam a confiança na capacidade dos governantes de executarem a preferência dos eleitores. Mesmo que o processo democrático fosse mais responsivo às demandas da população e que existissem iniciativas de transparência, não haveria ainda uma garantia de controle ou mecanismos institucionais para garantir que os governantes respondam aos interesses da população. Além disso, a independência total do representante poderia aumentar a descrença da representação.

Observa-se que, por um lado, as instituições políticas tradicionais passaram a encontrar dificuldades para exercer seu papel de representação dos interesses dos cidadãos e intermediar a relação destes com os políticos e, por outro, tem sido comum nas democracias um processo de alargamento de patologias institucionais que ampliaram a desconfiança dos cidadãos sobre as instituições de representação, trazendo déficits e dificuldades em relação à legitimidade da democracia representativa (FILGUEIRAS, 2011). Estas instituições, notavelmente os partidos e governantes, não mais encontram representatividade ou geram identificação com a sociedade civil. Os partidos perdem cada vez mais a capacidade de representar os interesses sociais, devido a sua adaptação a um sistema privado de representação de interesses e financiamento com o qual a sociedade não se identifica (AVRTIZER, 2014).

Para Rosanvallon (2009), os processos de representação política se transformaram, dentre outros fatores, pela presença de lideranças plebiscitárias, pela perda de centralidade dos partidos, pelas mudanças no mercado de trabalho com identidades de classe mais fluidas e pela crescente desconfiança e aspecto contestador dos cidadãos em relação às instituições democráticas tradicionais. Para o autor, toda atividade democrática transborda o quadro das instituições eleitorais e

representativas, apresentando uma dimensão de desafiadora de contestação (ROSANVALLON, 2009).

Observamos desta forma um fenômeno de reconfiguração das relações de representação em uma democracia. Se inicialmente, a origem do termo representação se relacionava sobretudo a elementos de identificação e autorização (PITKIN, 1993), na democracias contemporâneas a representação está mais ligada a questões territoriais e ao poder estatal.

Realizando uma reconstrução histórica da representação institucional baseada na obra de Thomas Hobbes, Pitkin (1993) identifica que, inicialmente, a representação política era baseada numa relação de legitimidade de pactos e acordos firmada entre os cidadãos e seus representantes e em relação com o sistema político do Estado. Ou seja, a relação era baseada essencialmente na autorização dos representantes pelos cidadãos.

Ao longo do tempo, além da autorização, os conceitos de monopólio e territorialidade se tornam essenciais à ideia de representação (AVRITZER, 2007). O processo através do qual a representação adquire o monopólio da capacidade de deliberação no interior do sistema político está ligado ao surgimento, fortalecimento e desenvolvimento do Estado Moderno (ibid.). Assim, a soberania estaria estreitamente ligada aos limites territoriais e ao poder Estatal.

Com uma relação mais estreita com o poder estatal a partir das mudanças do Estado contemporâneo, a representação na democracia moderna não é apenas mais uma relação de autorização, mas uma relação complexa entre cidadãos e governos que considera outras dimensões além da autorização. A questão principal é: a democracia liberal é realmente representativa dos interesses da população? Como discutimos anteriormente, não há uma resposta única para esta pergunta.

O sufrágio universal é considerado como o principal elemento de igualdade política em uma democracia representativa (GOULART, 2011), pois, expandido a diversas democracias de massas, derrubou o modelo territorial Rousseauiano com pluralização de atores exercendo funções representativas e diversificação de espaços onde esta representação acontece. No entanto, apenas eleições periódicas não garantem a qualidade democrática de um governo e nem aprofundam o debate em direção a um governo com mais *accountability*, ou seja, mais transparente, responsivo e passível de correções.

O debate sobre a qualidade da democracia e a responsabilização procura

problematizar esta questão principal sobre a qualidade democrática do sistema representativo e discute também outras dimensões essenciais para entendermos estes processos de reconfiguração da representação política.

Assim, diante destes processos estruturais que atingem o Estado contemporâneo, discussões que almejam debater a democracia além dos moldes da democracia liberal têm ganhado espaço têm se reacendido. Teóricos democráticos têm firmado lugar especial em suas agendas de discussões para repensar estes modelos de democracia, suas aplicabilidade e crises (GOULART, 2011). Porém, somente há pelo menos 15 anos que, frente à crise representativa, os teóricos, interessados em padrões mais amplos de inclusão e exclusão, passaram a estudar novas formas de representação (URBINATTI; WARREN, 2008).

Quando falamos da representação em uma democracia, subentende-se que quanto maiores são as possibilidades e canais de participação, mais democrático é um regime. Para Robert Dahl a melhor forma de se legitimar o poder político é a democracia que se fundamenta na participação por meio de eleições representativas pelo voto. Segundo o ponto de vista da teoria pluralista¹⁵, as eleições são consideradas enquanto um mecanismo ideal e legítimo de participação política. Tanto para Dahl, como para Schumpeter (1987), a participação política se reduz à participação eleitoral:

(...) assim, na medida em que o aumento da atividade política traz esse grupo à arena política, o consenso a respeito das normas pode declinar, declinando, por conseguinte, a poliarquia. Um aumento da taxa de participação, portanto, poderia representar um perigo para a estabilidade do sistema democrático (DAHL, 1997).

Ao analisar a democracia ao longo do tempo, Dahl procura demonstrar que, nas sociedades modernas mais populosas e complexas, a democracia rousseauiana é uma impossibilidade objetiva. Para ele, a ideia de que o papel central de participação e de decisões seja do cidadão estava baseada em ideias empiricamente irrealistas. O processo de surgimento e consolidação das novas sociedades foi acompanhado de modificações na teoria democrática, sendo incluído neste conceito a ideia de representação.

Na democracia moderna, o cidadão não participa diretamente de decisões,

¹⁵ Para ver mais sobre a teoria pluralista da democracia, recomendo a leitura de Robert A. Dahl, *Poliarquia*. São Paulo, Edusp, 1997, cap. 1 e 2.

mas elege representantes que defenderiam seus interesses. Este processo se consolidou nos regimes que acompanharam a consolidação do estado liberal-constitucional. Com uma visão instrumental da democracia, a teoria pluralista ainda descreve o sistema democrático enquanto um processo de eleição de representantes que estão em competição pelo voto popular.

Porém, como discutimos, as eleições são um elemento essencial para a democracia, mas não são condições suficiente para um sistema verdadeiramente representativo e responsável. Diante da crise do Estado contemporâneo e do fenômeno de reconfiguração de representação política, a democracia tradicional começou a ser questionada e modelos mais abrangentes de democracia foram debatidos.

Quando o modelo hegemônico de democracia tradicional de representação se mostrava insatisfatório, observamos um processo no qual houve o surgimento de uma corrente de construção crítica a este modelo que pretendia alargar o escopo da democracia além de sua característica “liberal”¹⁶. A corrente formada por autores como Carole Pateman (1972) e Macpherson (1978), também chamada de teoria da democracia participativa¹⁷ pela academia, defendia um modelo normativo de democracia mais abrangente que seja mediada pelo debate público e incluía a participação dos cidadãos nas decisões políticas tomadas.

Pateman (1992) critica uma concepção elitista de democracia em que a participação popular é restrita à escolha de representantes, ou seja, às eleições. A autora se opõe a uma visão mecanicista e instrumental da democracia: “Tudo que pode se dizer é que um número suficiente de cidadãos participa para manter a máquina eleitoral – os arranjos institucionais – de modo satisfatório” (PATEMAN, 1992, p14).

Para a autora, a democracia tradicional liberal é um processo de eleições restritas e não representativas da pluralidade social. No entendimento de Pateman (1992), para que exista uma forma de governo democrático, é imprescindível a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização possa ocorrer em todas as áreas.

¹⁶ Para aprofundar a discussão da democracia participativa, ver Pateman (1992) e Macpherson (1978).

¹⁷ Para mais sobre a teoria da participação, recomendo os trabalhos de Macpherson (1978) e Pateman (1992).

A corrente participativista nega-se portanto a aceitar que a democracia seja tão só um método de seleção de líderes por parte de um conjunto de cidadãos desinformados, desinteressados, alienados e apáticos. A ideia de participação pode ser entendida, finalmente, como um modelo de democracia moderada pelo debate público, no qual cidadãos são estimulados a participar direta e de maneira homogênea do processo político de tomadas de decisões (LUCHMANN, 2002).

Este debate sobre a construção de um modelo de democracia mais abrangente e participativo também acompanhou as mudanças estruturais e políticas que as sociedades contemporâneas viveram. Por um contexto geral, com a crise de legitimidade das instituições tradicionais de representação, expandiram-se os espaços de participação de diferentes organizações e associações que compõem a sociedade civil (AVRITZER, 2007).

No processo de debate sobre a democratização do Estado contemporâneo, as demandas por uma participação maior e real da população são acompanhadas por uma demanda real e presente no movimento de contestação da democracia tradicional: a demanda pelo aprofundamento de *accountability* como condição de melhora para a qualidade democrática.

Assim, “a reconfiguração da representação, portanto, passa pelo aprofundamento da ideia de *accountability* como regra fundamental da democracia e princípio fundamental para a legitimidade” (FILGUEIRAS, 2011, p.4). Este processo é evidenciado pelo fato de que o termo tem ganhado espaço e centralidade nos estudos de política (MELO, 2007).

As críticas contra o modelo tradicional de democracia e as mudanças nos processos de representação são processos que ainda estão em andamento nas sociedades contemporâneas e tem lugar central nas discussões de teoria política.

Desta forma, sabemos que nas democracias contemporâneas o processo democrático não está finalizado e há ainda muito a ser debatido, mas o que os estudos já mostram é que um governo mais democrático significa um governo que entenda que o processo de representação compreende a ideia de aprofundamento da *accountability* em que haja uma relação de maior responsabilização entre governantes e governados, em que haja uma relação com transparência, responsividade e mecanismos de controle.

2.3 CLASSIFICANDO ACCOUNTABILITY

Dentro da discussão sobre o aprofundamento da *accountability* em uma democracia, e na falta de um conceito conciso sobre a significação do termo em política, neste capítulo optamos por reunir e exemplificar classificações de diferentes autores quanto ao tema.

2.3.1 *Accountability* Horizontal X Vertical

Para Guillermo O'Donnell (1997), apenas a participação em eleições – ou a *accountability* vertical – não implica necessariamente qualidade democrática, mas condições mínimas de princípios democráticos: representados essencialmente pela realização de eleições razoavelmente livres e justas.

O autor realizou uma análise comparada de novas democracias da América Latina com o objetivo de identificar características que satisfaçam as condições da definição de poliarquia de Rober Dahl (1997) nos seguintes termos: (i) Autoridades eleitas, (ii) Eleições livres e justas, (iii) Sufrágio inclusivo, (iii) Direito de se candidatar a cargos eletivos, (iv) Liberdade de expressão, (v) Informação alternativa, (vi) Liberdade de associação. Tendo acrescentado ainda três condições: (i) Autoridades eleitas (e algumas nomeadas, como juízes das cortes supremas) não podem ser destituídas arbitrariamente antes do fim do mandato estipulado pela constituição; (ii) autoridades eleitas não devem ser sujeitadas a constrangimentos severos e vetos ou excluídas de determinados domínios políticos por outros atores não eleitos, especialmente forças armadas; e (iii) deve haver um território incontestado que defina claramente a população votante (O'DONNELL, 1997).

O'Donnell (1997) identificou então nestes países condições de *accountability* chamada vertical, tendo como seu principal elemento a existência de eleições razoavelmente livres e justas. Para o autor, a existência de *accountability* vertical assegura que esses países são democráticos, no sentido específico de que seus cidadãos podem exercer seu direito de participar da escolha de quem vai governá-los por um determinado período e podem expressar livremente suas opiniões e reivindicações (IBID, p.28). O autor define a dimensão vertical como “eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas

reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de *accountability* vertical” (O’DONNELL, 1997, p.28).

Porém, seu foco está nas novas poliarquias da América Latina, no sentido definido por Dahl (1997) e O’Donnell (1997), que apresentam uma *accountability* horizontal fraca ou intermitente. O’Donnell diz ter interesse na *accountability* horizontal devido à sua ausência, principalmente nas poliarquias mais recentes (poliarquia segundo o conceito de Dahl (1997), isto é, um regime democrático de governo em estágio mais avançado de participação e oposição, no qual há liberdade de associação, liberdade de expressão, direito de voto, elegibilidade para cargos públicos, direito de líderes políticos competirem por apoio, fontes alternativas de informação, eleições limpas e livres, e instituições de controle das políticas para que elas sejam dependentes de voto e de outras manifestações de preferência).

Assim, discutindo a relação entre os elementos formadores de uma poliarquia, segundo O’Donnell – republicanismo, ou o império da lei e do interesse público; liberalismo, ou o respeito às liberdades individuais; democracia, ou a exigência de igualdade; e o Estado –, o autor afirma que a *accountability* horizontal se liga sobretudo ao império da lei e ao respeito às liberdades individuais (enquanto a vertical, à igualdade), elementos que, nas democracias ainda recentes, estariam ainda em desenvolvimento.

Segundo o autor, a *accountability* horizontal depende da existência de agências estatais de supervisão que são legalmente empoderadas, autônomas com relação a quem elas supervisionam, e também atuantes na prática, para fiscalizar ações do próprio Estado (ou ações de atores agindo com finalidade pública por contrato com o Estado, segundo o estudo aqui desenvolvido). Essa fiscalização iria de procedimentos de rotina a sanções legais e criminais, e impeachment. Além disso, para o autor, a *accountability* horizontal não é um produto de agências isoladas, mas, sim, de redes de agências (O’DONNELL, 1997, p.40).

Para que a *accountability* horizontal seja efetiva deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar, e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. Assim, com a existência de uma rede de agências autônomas interrelacionadas e com autoridade legal que possibilite a deliberação de suas contribuições as decisões finais de tribunais mais elevados (Ibid, p43).

Este aspecto horizontal da responsabilização possui um foco na fiscalização

e controle efetuados pela sociedade civil, evidenciando o controle efetuado pelas organizações não governamentais, organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips) e pela população em geral. Desta relação podemos lançar uma reflexão sobre os processos de representação política em um sistema democrático: já que somente a representação vertical, por meio de eleições, não se configura enquanto representativa da heterogeneidade de interesses sociais, a dimensão horizontal - composta por agências e organizações civis- pode almejar uma parcela maior de representatividade por meio das instituições ou pessoas que clamam dar voz.

2.3.2 *Accountability* Societal

Uma terceira dimensão aliada ao aspecto horizontal e vertical é a *accountability* voltada para a esfera social. Se na *accountability* vertical o processo se dá diretamente entre os eleitores e os governantes, e na vertical tratam-se de agências reguladoras, aqui o controle e monitoramento é acionado por atores coletivos (ONGs, movimentos sociais, associações civis ou a mídia independente) guiados pela motivação comum de melhorar a transparência e *accountability* da ação governamental. Estas iniciativas tem por objetivo supervisionar o comportamento de funcionários ou agências públicas, denunciar e expor casos de violação da lei ou de corrupção por parte das autoridades e exercer pressão sobre as agências de controle correspondentes para que ativem os mecanismos de investigação e sanção que correspondam (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2000).

A *accountability* societal é acionada por parte de atores coletivos em funções de representação que são desempenhadas perante o poder público e suas instâncias administrativas. O termo não se refere a um tipo específico de *accountability*, mas a uma abordagem específica (ou um conjunto de mecanismos) que exigem *accountability*. Estes mecanismos podem ser utilizados pelo Estado, cidadãos ou ambos, mas frequentemente são acionados sob demanda e operam da sociedade para o Estado (*bottom-up*).

Esta abordagem tem grande relevância para a teoria democrática e para o futuro das inovações democráticas participativas ensaiadas ao longo dos últimos anos em latitudes diversas (SMULOVITZ; PERUZZOTTI 2008), e ainda configura-se como um conceito emergente que está sendo assimilado e debatido pela academia.

É evidente que, num conceito mais amplo de *accountability*, a dimensão da transparência deve ser considerada como um dos pontos principais de discussão já que as demandas por transparência acompanham as demandas por governos mais responsáveis. O próprio termo transparência acabou fazendo parte do léxico político contemporâneo como sendo um elemento essencial, senão sinônimo, na conceituação do *accountability*. A relação entre os conceitos de transparência e *accountability* é amplamente discutida na literatura de política¹⁸, e o termo têm sido alvo de debates e críticas.

Filgueiras (2011) identifica que a transparência tem se tornado um lugar comum na política contemporânea, tomada como verdade irrefutável no discurso político, aparecendo como um remédio para os males na política e gestão pública, mas não proporciona o aspecto normativo para o conceito de *accountability*. O autor reivindica que a transparência, sozinha, não possibilita um processo de crítica social da política nas democracias contemporâneas. De fato, um mecanismo de prestação de contas deveria levar em conta uma conceituação mais ampla da transparência, não se restringindo apenas à publicação de minutas e documentos, mas de ações e decisões úteis (WOODS, 2001). Além disso, apenas a transparência não é suficiente para o aprofundamento da responsabilização: discutimos aqui que a responsividade e a capacidade de controle são tão relevantes quanto a transparência.

Este processo de aprofundamento da *accountability* não é de fácil identificação, contudo, estudos na América Latina têm identificado iniciativas que apontam para uma reconfiguração do processo de representação política em que uma nova cultura de prestação de contas tem estimulado novas formas de intervenção civis.

Smulovitz e Peruzotti (2000) procuraram aliar os estudos sobre a qualidade institucional das novas democracias na América Latina e uma literatura que tende a assumir que a existência de uma imprensa independente e de uma sociedade civil sólida e autônoma são elementos que contribuem para moldar e melhorar a qualidade de vida pública e institucional de regimes representativos.

Os autores estudam o processo de reconfiguração de representação na América Latina e defendem o surgimento de uma nova configuração no continente

¹⁸ Ver Filgueiras (2011), Melo (2001). Para uma discussão da transparência em *accountability* nas organizações internacionais, ver Woods (2001) e Fox (2007).

em que estaríamos diante da renovação da cultura política e das tradições democráticas (Ibid). Estas renovações se traduziriam em uma relação mais complexa e tensa entre os cidadãos e seus representantes políticos.

Os autores identificaram que o surgimento de novas formas de intervenção civil estão organizadas em torno de uma política de direitos e de prestação de contas, o que evidencia diversas mudanças no processo de representação política:

Importantes setores da sociedade se negam a exercer um papel meramente passivo, limitado à delegação eleitoral, e assumem uma atitude ativa de supervisão permanente de seus representantes de maneira a assegurar que os comportamentos dos mesmos se enquadrem dentro das normas de responsabilidade e de *responsiveness* que dão legitimidade ao vínculo representativo. Semelhante mudança cultural leva inevitavelmente a uma atitude mais crítica do trabalho da classe política: o representado já não permanece como um sujeito passivo e assume um papel de monitoramento ativo (SMULOVITZ e PERUZZOTTI, 2000, p.3)

Os mandatos representativos se encontram sob a supervisão de mecanismos formais e informais de controle para que eles atuem responsavelmente e levem em conta os interesses dos representados. Neste cenário, os governantes eleitos são controlados institucionalmente pelos mecanismos de *accountability* horizontal¹⁹ citados por O'Donnell. Extra institucionalmente, pela *accountability* societal, os cidadãos e as organizações da sociedade civil na esfera pública podem questionar determinadas decisões ou políticas públicas, denunciar comportamentos ilegais dos funcionários públicos ou tematizar novos problemas ou assuntos.

Para os autores, as mudanças e transformações no Estado contemporâneo estão associadas à pluralização da representação, ou seja, à proliferação de experiências de representação a nível macro e médio. Estas mudanças multiplicaram as interfaces de contato institucionalizado entre o poder público e os interesses sociais organizados e representados, dando possibilidade para a *accountability* societal.

Este processo se encontra além das instâncias tradicionais de representação política, em que é possível se observar na América Latina um impulso favorável a inovações institucionais participativas²⁰ e, como consequência, uma

¹⁹ Alguns exemplos são o controle pelo sistema de separação de poderes, de freios e contrapesos, e do devido processo, e pela função disciplinadora que implica a existência de eleições periódicas e competitivas

²⁰ Sem se falar em questões de eficácia, há vários exemplos de inovações institucionais que apontam para a pluralização da representação política e da *accountability* societal: leis de direito à informação

maior pluralização dos atores de representação política e das funções da própria representação: tratam-se de diferentes atores coletivos que exercem funções de fiscalizar e gerir políticas dentro do próprio poder executivo.

Contudo, este novo conceito também implica em uma ambiguidade: se a *accountability* pressupõe uma relação de prestação de contas com possível sanção e controle social, no caso da *accountability* social o controle é feito através de um ator coletivo: uma entidade, associação ou grupo nas inovações participativas e nos espaços de negociação. Logo, a lógica da auto apresentação para explicar seus interesses e opiniões individuais, própria da participação, é substituída pela lógica da representação (Ibid).

Aqui, novamente o problema conceitual da representação ressurgiu: cabe perguntar pela qualidade ou representatividade dessa representação e pelos mecanismos que a tornam legítima não apenas perante o poder público mas também em relação aos representados.

Por ser um fenômeno inédito, não existem modelos históricos nem analíticos de representação e *accountability* de organizações civis. A solução mais adequada apontada pela literatura é a busca de uma discussão e compreensão sobre a pluralização da representação, ou seja, uma estratégia conceitual que permita situar a problemática da legitimidade das práticas de representação extra institucionalmente.

Por uma perspectiva política, a *accountability* pode ser pensada então como elemento fundamental da arquitetura institucional do Estado democrático, sobretudo na dimensão do controle do poder (FILGUEIRAS, 2011). Da mesma forma que acrescentar um horizonte normativo ao conceito de *accountability* é uma solução para discutirmos questões de legitimidade e qualidade da representação do regime democrático.

O horizonte normativo do *accountability* que buscamos problematizar e construir considera, portanto, as dimensões societais da relação democrática - *accountability* societal (SMULOTITZ, 2008, FILGUEIRAS, 2011 e O'DONNELL, 1997) -, bem como se relaciona com princípios de legitimação na medida em que

e a transparência, orçamentos participativos, conselhos gestores de políticas, comitês participativos em diversas instâncias da administração pública, a multiplicação da presença institucional de ombudsmans, audiências públicas, observatórios cidadãos, legislações sobre o terceiro setor. Para ver mais trabalhos sobre a América Latina, vide os trabalhos do volume editado por Isunza e Gurza, e Smulovitz e Peruzzotti (2000). No Brasil, a literatura sobre orçamento participativo e conselhos gestores é farta, vide Horochovski e Clemente (2012) e Avritzer (2007).

demanda dos representantes o papel de exercício do controle público e o dever de prestar contas à sociedade em sua ação (ROSANVALLON, 2006, 2009). Reconhecemos a necessidade de um horizonte normativo para o conceito diante de questões de autorização e representação intrínsecas do processo democrático.

Esperar que organizações civis satisfaçam os requisitos de representação como instituições governamentais ou organizações revela uma incompreensão do fenômeno de pluralização da representação e de sua complexidade. Diante da impossibilidade de resolver a questão da autorização, o conceito de *accountability* é uma alternativa para avançar teórica e empiricamente na questão da legitimidade democrática das novas práticas de representação política (URBINATI; WAREN, 2007).

A complexidade da realidade e as experiências democráticas contemporâneas demonstram que a simples discussão de teorias da representação em um âmbito normativo, sem uma ideia consistente sobre a democracia e uma operacionalização do termo tanto no plano das instituições políticas quanto na prática dos cidadãos, não é capaz de apreender a totalidade do *accountability* e nem de estabelecer definições precisas. A realidade doméstica é complexa e, enquanto a representação em países democráticos nunca representou o ideal da *accountability* democrática, a natureza da relação entre *principal* e *agent* se torna ainda mais complexa quando analisada além dos limites estatais, considerando seus aspectos supranacionais e transnacionais (VAYRYNEN, 2014).

A relação entre o *principal* e o *agent* pressupõe uma relação de reconhecimento legitimidade da responsabilidade do principal em delegar poder ao *agent*, e do *agent* para agir de acordo com os interesses do principa

2.3.3 *Accountability* Diagonal

O conceito de *accountability* diagonal é a classificação que mais se distancia de uma definição precisa pela literatura. Porém, o que se observa é uma conjuntura sobre o que constitui este conceito: por uma visão geral, a *accountability* diagonal busca engajar cidadãos diretamente nos trabalhos das instituições da *accountability* horizontal, ou seja, nas agências estatais e outras instituições fiscalizadoras do governo (STAPENHURST; O'BRIEN, 2014, p.3).

Este tipo de *accountability* se define diagonal, pois acaba acionando atores de *accountability* vertical, os eleitores, para se envolverem com processos horizontais, de fiscalização e monitoramento de agências e instituições. Tentativas neste sentido demonstram um esforço para aumentar a limitada efetividade de fiscalização da sociedade civil, quebrando o monopólio estatal sobre a responsabilidade de monitoramento fiscalizador do poder executivo.

Um dos principais mecanismos é a participação nos mecanismos de *accountability* horizontal em vez de a população criar instituições distintas para realizar esta fiscalização, desta forma os agentes de *accountability* vertical se inseririam mais diretamente no eixo horizontal. Outra característica importante é a transparência e o fluxo de informação, pois a comunidade poderia acessar informações, relatórios e documentos sobre agências governamentais que normalmente seriam limitadas ao eixo horizontal, tendo acesso assim à deliberações e razões pelas quais estas instituições tomam decisões. Além disso, a comunidade pode pleitear autoridade de instituições horizontais para fortalecer as descobertas ou influenciar políticos eleitos.

Este tipo de responsabilização é diferente da relação principal x agente clássica da teoria da agência porque a instituição não está em uma relação hierárquica com os agentes públicos e frequentemente não tem poderes formais para sanção destes agentes. Alguns exemplos deste tipo são fóruns de discussão legais ou para-legais, como ombudsmens, auditores, e agentes de inspeção que se reportam diretamente ou indiretamente ao poder executivo (Ibid).

Vale destacar que, quando a sociedade busca fortalecer a efetividade de instituições de *accountability* horizontal por pressão social para que elas sejam mais efetivas, estamos falando da *accountability* social, e não diagonal. Neste caso é uma demanda de responsabilização feita pela sociedade.

2.3.4 *Accountability* Política e Legal

A *accountability* é um conceito político desde seu surgimento. A relação de responsabilização entre governantes e eleitores que envolve o monitoramento e controle por parte dos eleitores é uma relação essencialmente política. O que discutimos aqui é uma divisão interna entre instituições que realizam a *accountability* horizontal num sistema democrático, ou seja, instituições que realizam a fiscalização

e o *checks and balance* no poder executivo.

A literatura divide o tipo de *accountability* que uma instituição realiza por meio da sua função social: o poder legislativo no Brasil por exemplo, realiza um papel de fiscalização política do poder executivo, enquanto o poder judiciário realiza a fiscalização e monitoramento do governo por meio de mecanismos legais.

As instituições derivadas da divisão de poderes e que realizam a *accountability* horizontal proveriam uma fiscalização que manteria o governo responsável em direção à população. O que pode se é discutido aqui é se estas instituições são responsáveis perante à população (verticalmente) ou a outras instituições (horizontalmente). O que as experiências democráticas mostraram até o momento é que estas instituições não desenvolveram suficientes mecanismos de *accountability* vertical, ou seja, não se mostram responsáveis perante a população de forma satisfatória.

No caso de legislaturas nas quais partidos políticos com fraca representação e sem interesses sociais controlam quem pode ser eleito no congresso, a *accountability* vertical é fraca (FOX, 2000, p.4). Quando o acesso aos meios de comunicação em massa depende principalmente de recursos privados, os partidos políticos devem administrar as tensões entre serem responsáveis aos eleitores ou aos investidores privados.

No caso do poder Judiciário, este poder foi desenhado para prestar contas ao Estado de Direito e não aos cidadãos organizados (exceto nos poucos sistemas onde alguns juízes são eleitos). Assim, a *accountability* formal e responsividade não são equivalentes. Contudo, sistemas legais podem ser responsivos a iniciativas da sociedade civil, que podem encorajar esforços para uma transformação social (SMULOVITZ, 1997).

2.3.5 *Accountability* em instituições de governança global

As tentativas de discussão do conceito para além da congruência territorial da democracia e dos princípios democráticos encontram um cenário complexo e comumente confuso. Em um contexto de intenso transnacionalismo, interdependência e a pertinência de tendências globais, os modelos convencionais de democracia estão cada vez mais sendo questionados por novos padrões e níveis adicionais (POSTOLACHE, 2013).

Mesmo que a anarquia internacional (entendida enquanto ausência de um governo global) e a ausência de eleições ou constituição a nível global configurem-se como elementos que dificultem a reflexão sobre o funcionamento de princípios democráticos a nível global, as atuais discussões sobre o desenvolvimento do conceito tomam a perspectiva de democracia limitada apenas às fronteiras de Estados como irreal.

Além disso, uma simples adaptação ou transmutação da democracia doméstica em termos internacionais se mostra um trabalho complexo e impraticável. Para alguns autores, a diferenciação ou lacuna existente entre a governança local e internacional é amplamente discutida e ocupa um lugar essencial na teoria política internacional, sendo denominada comumente como déficit democrático²¹.

Mesmo com esses desafios teóricos, o tema da *accountability* democrática no quadro analítico da governança global é um domínio ainda pouco explorado mas não inédito na teoria política, mesmo que atualmente pareça ubíquo (Wolfe, 2014). Enquanto alguns autores apontem suas origens no debate constitucional dos Estados Unidos da América no século 18, outros apontam que o conceito tem suas raízes na discussão sobre democracia liberal em Bentham (BAUME, 2011).

Na maioria dos casos, a avaliação da *accountability* em uma escala global parte de condições domésticas nas quais a questão da *accountability* tem sido tratada de formas limitadas ou simplistas (POSTOLACHE, 2013).

De fato, o próprio conceito de *accountability* ainda não encontrou um consenso na literatura sobre seu significado, tampouco a literatura de Organizações Internacionais chegou a um conceito definido no contexto de governança global (WOLFE, 2014, p.2).

Uma das razões para a falta de consenso na política é o caráter multifacetado do termo: a relação de *accountability* é uma relação institucionalizada de responsabilização entre detentores de poder e os controladores (ou *principals* e *agents*). Se partimos da abordagem macro, em um âmbito mundial, a identificação dos atores desta relação, bem como dos mecanismos, fica claramente mais complexa e exige uma maior reflexão teórica. Há diversas formas de se abordar o tema, bem como há numerosos princípios e agentes de *accountability*, dentro e fora

²¹ "The gap between national and international governance is described by some as a "democratic deficit". (WOODS, 2001, p.573)

de organizações. Encontrar o número de interações que estão sujeitas aos mecanismos de *accountability* e encontrar as relações entre os agentes e principais torna-se uma tarefa complexa e difícil. Não é apenas um termo complexo em sua definição teórica, mas custoso de se verificar na prática: as linhas não são apenas difíceis de se identificar, como também existem diversas relações de *accountability* em diferentes lugares das organizações, sendo que cada uma delas se concentra em diferentes focos e considera diferentes atores enquanto “principal e agente”.

Por essas razões, sobretudo quando falamos em instituições de governança global, o termo *accountability* se torna ainda mais complexo, sendo um termo inerentemente relacional e relativo. Nosso objetivo aqui é discutir a complexidade de experiências de representação democrática nacionais e internacionais, e a dificuldade de se identificar uma relação de *accountability* no âmbito internacional por ser um termo inerentemente relacional.

Definimos neste trabalho que a *accountability* é uma **relação entre atores** e um **processo político**, e que, no âmbito doméstico, este conceito pressupõe uma relação entre governantes e eleitores em que haja transparência, responsividade e mecanismos de controle por parte da população.

Apesar da relativa lógica simplista do conceito de *accountability* e de seu funcionamento no nível doméstico, a realidade é indiscutivelmente mais complexa, enquanto os mecanismos de *accountability* apresentam-se como imperfeitos (POSTOLACHE, 2013). Os cidadãos encontram diversas dificuldades em realizar plenamente seus direitos e em manter uma fiscalização ou controle sobre os governantes de uma forma eficiente.

Alguns autores declaram que mesmo na sua dimensão vertical o sistema eleitoral se configura enquanto um mecanismo imperfeito de *accountability*:

Este mecanismo de *accountability* se apresenta como imperfeito pelo fato de os cidadãos raramente utilizarem seus votos para sancionar governantes por abuso, negligência ou incompetência (ou de fato para recompensar o oposto). Antes, eleitores usam as eleições frequentemente para expressar lealdade partidária ou entusiasmo por um futuro conjunto de políticas (WOODS, 2001, p.574, tradução nossa)²²

²² “[The voting system] this mechanism of accountability is rendered imperfect by the fact that citizens rarely use their votes to sanction officials for abuse, neglect, or incompetence (or indeed to reward the opposite). Rather voters often use elections to express party loyalty or enthusiasm for a future set of policies (Przeworski, Stokes, & Manin 1999). Furthermore, voters seldom have the requisite information or capacity to follow up information they do have. In the words of one scholar, the control of politicians by voters faces “problems of information, monitoring, and commitment” (Maravall 1999).

Nas democracias, “o ideal de democracia é difícil, se não impossível, de ser implementado a nível nacional na sua mais pura forma”²³. Como abordamos anteriormente, o processo de consolidação democrática ainda está inacabado e questões de representação são essenciais para a discussão. É essencial um aprofundamento nas democracias sobre a ideia de responsabilização e de medidas e ações com este sentido: lembramos que as dimensões de transparência, responsividade e controle são essenciais para a discussão democrática sobre *accountability*. Ao mesmo tempo que a realidade tem mostrado que as novas práticas de representação política continuam a evidenciar as falhas na democracia representativa, o que desafia teóricos a encontrar respostas e debater soluções.

Quando falamos de questões de responsabilização em um Estado, assumimos primeiramente que este termo envolve uma relação e um processo político. Sua característica relacional é essencial, pois um governo ou instituição que se diz democrático e responsável, deve ser **responsável a alguém**.

Um governo ou uma instituição de fiscalização devem ser responsáveis e representar os interesses da população, ou seja, devem garantir mecanismos de *accountability* vertical ou societal que permita um controle sobre suas decisões e ações. O cidadão é (desde o início da teoria da democracia) o foco da democracia representativa, mesmo que nas experiências democráticas esta representação nunca tenha sido satisfatória. Ou seja, os atores da relação da *accountability* doméstica são a instituição ou governo em questão e a população.

Mesmo reconhecendo as falhas e desafios da *accountability* democrática, a discussão sobre a qualidade da democracia está frequentemente ligada a necessidade do foco na população. Ou seja, em melhorar mecanismos de participação e representação da população para que ela possa controlar e monitorar os governantes. A demanda pela democratização do Estado, como vimos, é em direção a uma *accountability* vertical e societal, já que o beneficiado que deve monitorar o poder público é sempre a população. E para tanto são necessárias ações e medidas institucionais que possibilitem este controle pela população, logo a

For these reasons, elections are not an adequate form of accountability within national political systems. (WOODS, 2001, p.574)

²³ “The ideal of democracy is hard, if not impossible, to implement at the national level in its purest form”. Fonte: Thorsten Benner, Wolfgang H. Reinicke, Jan Martin Witte. “Multisectorial Networks in Global Governance: Towards a Pluralistic System of Accountability”. Government and Opposition, Vol.39, No. 2, 2004, p.206.

dimensão da sanção e do controle público são essenciais para a questão. Desta forma, as demandas pelo aprofundamento da *accountability* nas fronteiras estatais são em maioria defendendo a relação entre governantes e a população.

Na escala mundial, a identificação dos atores na relação de *accountability* não é imediata e nem sempre fácil. Se no âmbito doméstico o governo é responsável perante os cidadãos, em escala mundial não temos hierarquia de poderes, um governo mundial ou um público global definido.

Se para Dahl (1999) a concepção da *accountability* democrática se limita ao mecanismo das eleições, no plano internacional este controle se mostra inatingível. O autor argumenta que, diante da ausência de pré-condições de *accountability* democrática na política internacional, a “*accountability* democrática além do estado é um plano irrealístico²⁴”.

“Em um sistema democrático, minorias consentem com a vontade da maioria quando sentem que são participantes de pleno direito em uma comunidade maior. Na ausência [de uma comunidade a nível global], a extensão dos procedimentos domésticos de voto ao nível global faz pouco sentido prático ou normativo” (NYE, 2001, p.4, tradução nossa)²⁵.

No cenário internacional, a representatividade baseada na eleição de governos (ou seja, a *accountability* vertical) como um mecanismo de *accountability* política é ainda mais problemática (WOODS, 2001, p.574). No caso das Instituições Internacionais, o aspecto vertical não pode ser facilmente identificado, já que as instituições internacionais não operam pelo sistema do voto e dificilmente as pessoas afetadas por suas decisões e ações podem ter algum mecanismos de controle.

A maioria das instituições multilaterais são frequentemente responsáveis perante representantes de Estados via funcionários indicados que representam estas nações de forma distante da *accountability* democrática: são ministros ou funcionários que foram indicados por outros políticos e não por eleições (FOX, 2000, p.3 e NYE, 2001). Se os representantes não são eleitos diretamente pelas pessoas

²⁴ Robert Dahl, “Can International Organizations be Democratic? A Skeptic’s View”, in Ian Shapiro, Casiano Hacker-Cordon (Eds.), *Democracy’s Edges*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, PP-19-36.

²⁵ “In a democratic system, minorities acquiesce to the will of the majority when they feel they are generally full-fledged participants in the larger community. (...) In its absence [of a global level community], the extension of domestic voting procedures to the global level makes little practical or normative sense”(NYE, 2001, p.4)

afetadas pelas suas decisões, não há nem a condição inicial da *accountability* vertical que é o processo eleitoral.

O problema da representação real acontece tanto pela ausência de uma comunidade global capaz de realizar o controle pelas eleições, como pela falta de monitoramento e controle das consequências de decisões e ações de instituições internacionais sobre públicos não esperados. Este cenário se torna complexo também pelo dinamismo das relações internacionais contemporâneas diante de fenômenos e movimentos transacionais que dificultam ainda mais a análise e identificação de atores em uma relação de *accountability*.

Não há um público global amplo e representativo, mesmo no sentido mais fraco de uma “comunidade imaginária” global – uma comunidade transnacional de pessoas que compartilham um senso de destino comum e estão habituados a comunicarem-se uns com os outros para elaborarem políticas públicas (KEOHANE; GRANT, 2005). Para tanto, far-se-ia necessário uma estrutura política e representativa a nível mundial, na qual cada membro se identificaria a nível transnacional e participaria enquanto pertencentes de um público a nível global (Ibid).

Para Keohane e Grant (2005), na política mundial, há a falta de um público global no âmbito jurídico e sociológico: não há instituições legais que definam um público com autoridade para agir num âmbito global, e apenas uma minoria de pessoas que se identificam e se comunicam a nível global, ou mesmo acompanham os eventos mundiais de perto. “Não há um *demos* global, e, se não há *demos*, não pode existir democracia” (Ibid, p.34, tradução nossa)²⁶. O que pode ser observado, portanto, é um público global fragmentado.

Em países democráticos, a existência de um público definido é o que os possibilita manterem os portadores de poder *accountable*. O público é intitulado a manter os governantes *accountable* contra abusos de poder, seja como fonte de autorização daquele poder (por delegação) ou como afetado por ele (por participação), ou ambos (Ibid).

A recente expansão da governança ao alcance global acrescentou um nível

²⁶ There is no global *demos*, and, if there is no *demos*, there can be no democracy” (KEOHANE;GRANT, 2005, p.34). Esta afirmação, apesar de corroborar com o argumento do autor, não representa nossa opinião, ela apenas complementa a discussão feita aqui sobre democracia. Como discutiremos adiante, uma democracia não significa apenas a eleição, ou seja, apenas a *accountability* vertical não garante uma democracia plena.

adicional de referência, em que a necessidade de se estabelecer a *accountability* democrática continua válida. Nas últimas décadas, enquanto vários aspectos de interações econômicas e sociais adquiriram uma dimensão substancialmente global, as práticas de democracia tem amplamente falhado em acompanhar estes movimentos (POSTOLACHE, 2013, p.51).

Neste contexto, a globalização age enquanto uma rede de interdependência de distância mundial, cuja complexidade clama por uma resposta institucional a nível global (NYE, 2001, p.2). O fenômeno da interdependência está em crescimento e diz respeito não só à segurança pessoal e física do indivíduo, mas também econômica, sociológica, militar e ecológica.

O fenômeno não pode ser visto enquanto unívoco ou considerado de forma unidimensional, a governança global é um fenômeno complexo, dinâmico e multifacetado, cujas implicações ultrapassam estruturas estatais e institucionais.

A arquitetura da governança global não se configura enquanto uma forma singular que pode ser prescrita a partir de alguns centros de poder (VARYNEN, 2014). Sua complexidade requer o desenvolvimento de tipologias para descrever seus vários componentes e elementos, como a distinção entre atores públicos e privados por um lado, e de ferramentas político-econômicas regulatórias por outro. A partir desta identificação, pode-se identificar diferentes arenas de regulação global: interestatais, transnacionais, ativistas e de mercado (Ibid).

Esta rede de conexões complexas assiste a emergência de novos atores não estatais, novos fluxos de informação e a crescente interdependência nos níveis estatais, interestatais, transnacionais e nas diversas áreas: econômica, societal, política e ambiental.

O tom crítico à globalização também reflete o esforço pela ampliação e acesso do espaço político internacional por “baixo”. Tendo em vista a inserção mais eficaz de atores não estatais nos processos políticos globais, o modelo estado-centrista têm se desvanecido (mas não completamente) com a expansão do setor privado e da sociedade civil organizada (VARYNEN, 2014). Ou seja, trata-se da ideia de que governos não podem ser as únicas agências de governança pela falta de capacidade e habilidade transacionais e total parcialidade em algumas áreas. O papel do Estado tem de ser complementado por outros atores, como as organizações não governamentais (ONGs).

O tradicional modelo estatista também é desafiado por novos arranjos

verticais, como a responsabilidade de indivíduos por violações de leis humanitárias internacionais (expressas na Corte Criminal Internacional), e arranjos horizontais, na medida em que organizações internacionais devem ser responsabilizadas pelas suas ações para outros atores internacionais (Ibid).

Diante da ausência de um público definido, de um governo mundial coerente e coeso, das implicações dos movimentos das relações internacionais, e com uma noção vaga de sociedade civil (Ibid), a construção de um conceito de *accountability* a um nível global se mostra dificultoso.

Por ser um fenômeno inédito, não existem modelos históricos nem analíticos de representação e *accountability* de organizações civis. A solução mais adequada apontada pela literatura é a busca de uma discussão e compreensão sobre a pluralização da representação, ou seja, uma estratégia conceitual que permita situar a problemática da legitimidade das práticas de representação extra institucionalmente. O que não se pode ser desvinculado é seu caráter normativo: demandas por *accountability* são acompanhadas por reivindicações por valores democráticos como justiça, igualdade e outras questões normativas (POSTOLACHE, 2013; VARYNEN, 2014).

O conceito da *accountability* democrática implica, portanto, um forte aspecto normativo, que contém em si noções de justiça, equidade, responsabilidade e integridade (POSTOLACHE, 2013). Neste sentido, demandas por *accountability* não devem se restringir apenas ao escrutínio formal, mas devem ser entendidas como movimentos em direção à boa governança²⁷.

Apenas confrontando os problemas políticos, analíticos e normativos é possível se esboçar progressos para o desenvolvimento de formas de representação e inclusão a nível global (VARYNEN, 2014).

A mudança de sistema nas relações internacionais significa, entre outras coisas, que padrões tradicionais de *accountability* vertical e linear, ou interna e externa, não são mais efetivos. A disjunção entre a crescente economia global e o princípio de auto determinação resulta na governança global em um déficit democrático e de legitimidade (Ibid, p.14, tradução nossa)²⁸

²⁷ Muller-Wille. Improving the democratic accountability of EU intelligence. Intelligence and National Security, Vol.21, No.1, p.104

²⁸ "The system change in international relations means, among other things, that the traditional patterns of vertical and linear, or internal and external accountability are not effective any more. The disjuncture between the increasingly global economy and the principle of national self-determination results in global governance in a democratic and legitimacy deficit" (VARYNEN, 2014, p.14).

Para o modelo de *accountability* ser válido e significativo, deve ser expandido em vários aspectos, especialmente em mudanças políticas e estruturais que possibilitem novos espaços para governança e aumentem as demandas por mais *accountability*. Estas demandas não são apenas normativas, mas também práticas. Afinal, “a governança estatista e territorialista se tornou impraticável. A governança contemporânea possui múltiplas camadas e tem de incluir novos públicos e atores privados” (SCHOLTE, 2002, pp.287 apud VARYNEN, 2014)

Desta feita, Keohane (2006) sugere formas de lidar com a questão da *accountability* democrática num nível global de forma a repensar seu conteúdo. Primeiramente, com um foco normativo, deve-se atentar para o papel da informação na cooperação internacional e no discurso democrático.

A partir de uma abordagem política racional e construtivista (com interesse na formação de interesses e na constituição de identidades)²⁹ das relações internacionais, Keohane (2006) reconhece que, na cooperação internacional, a informação é uma variável relevante. Para o autor, diante da incerteza nas relações políticas mundiais, a institucionalização pode prover informação, aumentando a credibilidade e gerando pontos focais, reduzindo a incerteza.

A disponibilização de informação relevante e útil é um mecanismo essencial para a relação do *accountability*, de tal forma que a questão da transparência ocupa lugar central nas discussões da literatura política (FILGUEIRAS, 2011; O'DONNELL, 1997). *Accountability* e transparência são consideradas elementos centrais da democracia, sendo vistas como pré-condicionantes de legitimidade política (VARYNEN, 2014). A transparência é até mesmo tratada como condição necessária para *accountability* (KEOHANE e NYE, 2000).

Assim como o debate no âmbito doméstico, apenas a transparência como elemento em si não é garantia de *accountability* (WOODS, 2001; FOX, 2007), não oferece uma dimensão normativa para o termo e nem possibilita um processo de crítica social da política nas democracias contemporâneas (FILGUEIRAS, 2011).

Da mesma forma, a complexa e plurilateral natureza da governança global

²⁹ “Both rationalism and constructivism focus on the beliefs of agents prior to the strategic calculus that these agents employ. In game theory, it is important to understand what beliefs are common knowledge; ‘constructivism analyzes discourses and practices that continuously recreate what rationalists refer to as common knowledge’ “ (Katzenstein et al. 1999, 41 apud Keohane, 2006).

mostra a transparência enquanto um fator contribuinte da *accountability*, e não como uma relação causal e direta (VARYNEN, 2014).

Transparência e *accountability* são inerentemente relacionáveis e maleáveis, podendo apresentar diversos significados (FOX, 2007). Porém, o que estes conceitos compartilham é o fato de que uma vasta gama de atores concordam que ambos são essenciais para quaisquer formas de “boa governança”: de programas de combate à pobreza à responsabilidade empresarial, orçamento participativo e administração de ONGs (Ibid). Por isso a necessidade de especificação dos dois termos: “A transparência de uma pessoa é a vigilância de outra. A *accountability* de uma pessoa é a perseguição de outra” (Ibid, p.663, tradução nossa)³⁰

Em escala global, membros da sociedade civil incorporaram a transparência em seus discursos e estratégias, na esperança de que demandas por ações transparentes empoderem os esforços pela mudança de comportamento das principais organizações internacionais tornando-as *accountable* ao olhar público (FOX, 2007).

Assim, enquanto a *accountability* tem sido a palavra de ordem de movimentos de direitos humanos ao redor do mundo com demandas por verdade através da justiça, governantes tecnocráticos e políticos anti-sindicatos também a utilizam para impor seus objetivos em burocracias públicas ostensivas que não são responsivas, usando testes e indicadores quantitativos as ferramentas de relatório (Ibid):

Enquanto críticos clamam por *accountability*, elites poderosas respondem oferecendo alguma medida de transparência. A implicação é que monitorar e reportar medidas (algumas vezes por partes interessadas) é a cura de todas as doenças – e um substituto *market friendly* para a ameaça de sanções autoritárias (agora estigmatizadas como medidas de “comando e controle”). (FOX, 2007, p.664, tradução nossa)³¹

Assim como no âmbito doméstico, a evidência do impacto da transparência na *accountability* não é tão forte quanto esperado, afinal, apenas a disponibilização de informação sobre documentos e minutas não proporciona o controle democrático esperado, já que há a necessidade de um aporte crítico, de monitoramento de

³⁰ “One person’s transparency is another’s surveillance. One person’s accountability is another’s persecution”(FOX, 2007, p.663)

³¹ “While critics call for accountability, powerful elites respond by offering some measure of transparency instead. The implication is that monitoring and reporting measures (sometimes by interested parties) are the cure for all ills – and a market-friendly substitute for the threat of authoritative sanctions (now stigmatized as ‘command and control’ measures)”. (FOX, 2007, p.664).

observância, imposição de regras, normas e sanções, e justificativa sobre as ações (WOODS, 2001; FOX, 2007; FILGUEIRAS, 2011).

Levando em conta tais dimensões relevantes além da transparência e discutindo sobre os princípios normativos do termo, os autores identificam a necessidade do estabelecimento de padrões e normas, reconhecendo que, para a *accountability*, apenas o elemento da transparência não é suficiente para a efetividade do conceito (Ibid), como também não seria suficiente no âmbito doméstico (FILGUEIRAS, 2011).

Informação e sanções, contudo, são condições necessárias, porém não suficientes, para a *accountability*. Elas pressupõem normas de legitimidade que estabeleçam não apenas padrões pelos quais o uso do poder pode ser julgado, mas também quem está autorizado a portá-lo e quem está propriamente intitulado para manter os portadores de poder *accountable* (KEOHANE e GRANT, 2005, p.30, tradução nossa)³².

Para Keohane e Grant (2005), a *accountability* é formada pela sua dimensão normativa (que não apresenta uma resposta definitiva, mas uma proposição de demandas segundo valores democráticos), mas também pela sua operacionalização empírica, representada por mecanismos de sanções e regras, ou seja, mecanismos de coerção que garantam sua efetividade.

Diante deste cenário, falar em representatividade em uma democracia e em aprofundamento de *accountability* implica em uma discussão das Organizações Internacionais (OI) e de sua atuação. Não há uma resposta única e correta sobre a reconciliação entre as instituições de governança global e a *accountability* democrática (NYE, 2001).

Considerando que a política mundial é caracterizada por conflitos intensos de interesses e valores, e por potenciais conflitos violentos na ausência de um governo mundial, organizações internacionais inclusivas que deveriam reivindicar legitimidade são frequentemente fragmentadas ou parciais (KEOHANE; GRANT, 2005). Além do mais, muitas das principais fontes de legitimidade ao nível doméstico (como mandatos constituintes, processos eleitorais, legislações) não são disponíveis às organizações transnacionais ou aos estados quando estes exercem efeitos

³² "Information and sanctions, however, are necessary, but not sufficient, conditions for accountability. They presuppose norms of legitimacy that establish, not only the standards by which the use of power can be judged, but also who is authorized to wield power and who is properly entitled to call the power-wielders to account"(KEOHANE e GRANT, 2005, p.30)

coercitivos em cidadãos fora de seu amparo territorial e legal. Logo, reivindicações de legitimidade no nível global dependem da inclusão da participação estatal dentro de normas gerais sobre justiça e equidade que estão cada vez mais sendo afetadas por valores democráticos (Ibid).

Se considerarmos que as organizações internacionais possuem uma natureza inerentemente antidemocrática (DAHL, 1999), a alternativa seria uma governança mundial arbitrária associada a abusos de poder, ou uma demanda de manutenção da soberania estatal, considerando as fronteiras estatais como o limite de desenvolvimento de princípios democráticos plenos (KEOHANE, 2006).

Como a autoridade das OIs foi formalmente delegada, a legitimidade depende de uma combinação de conformidade de normas compartilhadas e de leis estabelecidas, em que os instrumentos legais predominantes são acordos ou artigos que especificam procedimentos pelos quais eles devem agir para estender a autoridade de seu governo, enquanto os acordos (ou cartas) especificam em termos normativos gerais seus propósitos (Ibid).

Organizações técnicas podem derivar sua legitimidade apenas de sua eficácia, mas quanto mais uma instituição lida com valores abrangentes, mais sua legitimidade democrática se torna relevante (NYE, 2001).

Combinar interdependência com falta de governança é criar um composto explosivo e mortal – tão mortal quando bombas suicidas. Confiar estados nacionais para gerenciar interdependência sem instituições internacionais é como confiar em um menino de quatro anos para brincar com armas de verdade. (KEOHANE, 2006, p.78, tradução nossa)³³.

Como o autor reitera, as instituições internacionais têm uma atuação relevante neste novo cenário, e fazem parte deste movimento maior de reconfiguração mundial de relações de poder e de responsabilização. O Estado não mais é o único detentor do poder, já que atores não estatais entram na agenda de discussões e têm um papel importante nas demandas por um sistema mais democrático.

Com as transformações de configuração nas relações internacionais, o

³³ “To combine interdependence with lack of governance is to create an explosive and deadly compound – as deadly as suicide bombs. Trusting national states to manage interdependence without international institutions is like trusting a four year-old boy to play with real guns ” (KEOHANE, 2006, p.78).

problema está em definir se a organização em questão é responsável ao seu público interno, a outras organizações, a governos ou mesmo se é responsável por efeitos em públicos externos fora de seu alcance inicial. Ou seja, se a organização deseja ser mais responsável, deve se responsável a alguém.

A literatura fornece algumas sugestões de como podemos pensar e identificar os atores em uma relação de responsabilização entre uma OI e um público heterogêneo e de difícil identificação

No caso das Organizações Internacionais, os detentores do controle e com direito a aumentar a *accountability* são um conjunto de entidades componentes da comunidade internacional cujos interesses e direitos foram ou podem ser afetados por atos, ações ou atividades de OIs³⁴. A lista dos destinatários dos governantes compreende: Organizações Intergovernamentais incluindo seus funcionários, Estados-membros de Organizações Internacionais, não membros de Organizações Intergovernamentais, órgãos supervisores pertencentes a Organizações Intergovernamentais, tribunais domésticos e internacionais, órgãos supervisores e monitoradores de sistemas domésticos (parlamentos) e Organizações Não Governamentais que atuam tanto no nível nacional como no internacional, e terceiros (particulares): pessoas físicas e jurídicas³⁵.

A questão essencial aqui é identificar e despertar o interesse das organizações sobre as pessoas cujos interesses foram afetados por ações e atividades destas organizações: as OIs deveriam estabelecer uma garantia de mecanismos para terceiros. Quando o dano foi causado contra reclamantes privados durante uma atividade ou operação conduzida sob o controle desta organização, deveria levar as reclamações à uma arbitro ou estabelecer uma comissão de reivindicações³⁶. Sobre a imunidade jurisdicional de OIs e estados nos quais as OIs direcionam seus deveres, há a obrigação de revelar informação e documentos diretamente afetados por ele³⁷.

Por isso, em vez da aspiração por princípios teóricos sobre a democracia participativa e da consequente constatação de sua impossibilidade, Keohane (2006) sugere a proposição de objetivos factíveis como a limitação de abusos potenciais de

³⁴ Relatório da 68ª ILA Conferência em Taipei, pp. 600-601

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

poder.

O foco em relações de poder na política internacional se dá pelo seu caráter complexo (relações de poder já são complexas por natureza, considerando o âmbito global tornam-se um objeto de estudo dinâmico e de difícil apreensão)³⁸ e pela ausência da delegação em sua natureza (KEOHANE; GRANT, 2005).

A noção de delegação dos autores baseia-se na noção de que o poder é legítimo apenas quando é autorizado pelo consenso legítimo daqueles que o delegaram (Ibid). A noção de poder aqui é essencial, pois a relação de *accountability* é essencialmente uma relação de poder³⁹: “ser mantido *accountable* é ter sua autonomia e seu poder sobre outros restringidos” (KEOHANE, 2006, p.79, tradução nossa). Em geral, governantes não gostam de serem mantidos *accountable*. Para evitarem esta situação, eles encontram razões para não se submeterem a mecanismos de *accountability* (Ibid).

Assim, na política mundial, como muitos Estados, subunidades estatais, empresas multinacionais e ONGs (e outros portadores de poder) adquiriram seu poder sem delegação e foram criados sem qualquer ato de autorização nem sequer foram autorizados a agir por qualquer entidade realmente representativa da população a nível mundial, “(...) a desigualdade de arranjos de *accountability* externa é causada pela assimetria de poder da política mundial e não pode portanto ser retificada por nenhuma fórmula acadêmica” (KEOHANE, 2006, p.16, tradução nossa⁴⁰). Ainda assim, deve-se reconhecer que mecanismos não eleitorais de *accountability* externa existem, mesmo que sejam frequentemente fracos, e que necessitam ser fortalecidos (Ibid).

Por essa razão, Keohane e Grant (2005) justificam um enfoque nas entidades detentoras de poder já que estão no centro do problema, incluindo empresas multinacionais, Estados, e organizações multilaterais. Estas são frequentemente alvo de críticas e, segundo os autores, já são altamente restringidas por mecanismos de *accountability* (Ibid).

Para se pensar a questão da responsabilização de uma organização internacional Keohane e Grant (2005) sugerem que, para se desenhar um sistema

³⁸ Jean Jacques Rousseau, 1988.

³⁹ “To be held accountable is to have one’s autonomy and one’s power over others, constrained”. (KEOHANE, 2006, p.79)

⁴⁰ In my view, the unevenness of arrangements for external accountability is caused by the power asymmetries of world politics and cannot therefore be rectified by any academic formula (KEOHANE, 2006, p.16).

de *accountability* pluralista ou democrático para a política mundial, devem ser considerados diferentes processos e mecanismos de *accountability* para se restringir os abusos de poder dos atores internacionais (FIGURA 1): mecanismos baseados na delegação: característica hierárquica, fiscalizadora, fiscal e legal. E mecanismos de *accountability* envolvidos com formas de participação: mecanismos mercadológicos, por pressão e de reputação pública⁴¹. Na política internacional, estes mecanismos operam baseados em possibilidades de construção de práticas de *accountability* (Ibid). Alguns operam mais efetivamente quando normas de legitimidade são codificadas na lei, outras cumprem normas menos formais.

TABLE 2. Seven Mechanisms of Accountability in World Politics

Mechanism	Accountability Holder	Power-Wielder	Cost to Power-Wielder	Example
Hierarchical	Leaders of organization	Subordinate official	Loss of career opportunities	Authority of UN Secretary-General
Supervisory	States	Multilateral organization and its executive head	Restraints on ability to act, loss of office	World Bank and IMF governance by their executive boards
Fiscal	Funding agencies	Funded agency	Budget restrictions	Withholding of UN dues
Legal	Courts	Individual official or agency	From restriction of authority to criminal penalties	International Criminal Court
Market	Equity- and bond-holders and consumers	Firm or government	Loss of access to, or higher cost of, capital	Refusal of capital markets to finance developing country governments during world financial crises
Peer	Peer organizations	Organizations and their leaders	Effects on network ties and therefore on others' support	Independent marine certification body's evaluation of the Greenpeace-Shell controversy
Public reputational ^a	Peers and diffuse public	Individual or agency	Diffuse effects on reputation, prestige, self-esteem	Effects on U.S. "soft power" of unilateralism

^a Reputational effects are involved in all issues of accountability, as mechanisms leading to punishment through hierarchy, supervision, fiscal measures, legal action, the market, and peer responses. The category of public reputational effects refers to situations where the other means of accountability are not available, but reputational effects are widely known and significant.

FIGURA 1 – SETE MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY
 FONTE: KEOHANE E GRANT (2005)

No caso das Nações Unidas, os autores destacam a existência de mecanismos de *accountability* hierárquica, característicos dos relacionamentos internos de qualquer grande organização, assim como das organizações

⁴¹Em inglês: hierarquical, supervisory, fiscal, legal, market, peer and public reputation accountability. Fonte: Keohane e Grant, 2005.

multilaterais. No caso da ONU, a autoridade do Secretário Geral representa esta relação de *accountability* hierárquica, já que ele possui a autoridade para remover funcionários subordinados, reprimir sua conduta ou atividades e possui autoridade para ajustes financeiros (GRANT e KEOHANE, 2005). Os autores também identificam mecanismos de *accountability* fiscal nas Nações Unidas, já que a organização se apoia em apropriações governamentais para financiar partes substanciais de suas atividades (Ibid).

Apesar de não estar exemplificada pelos autores, as Nações Unidas também apresentam os outros tipos de mecanismos de *accountability* para o controle de poder da organização, seja a supervisão e controle feitos por Estados representados em última instância pela Assembleia Geral (*accountability* de supervisão), seja a pressão pública de organizações não governamentais e da sociedade civil como um todo (*accountability* por pressão e de reputação pública). Os autores reconhecem que organizações multilaterais são altamente controladas ou restringidas por mecanismos de *accountability* em escala mundial (ibid).

Já o comitê ILA reconhece que limitações de autoridade institucional e operacional destas organizações derivam de duas fontes: de leis internacionais e domésticas, e de regras das próprias organizações internacionais, ou seja, seu instrumento constituinte, decisões, resoluções adotadas em acordo com estas e estabelecidas em sua prática, incluindo mecanismos de supervisão e monitoramento (controle financeiro, administrativo, e revisão jurídica)⁴².

Assim, pensando em mecanismos de controle, o Comitê agrupa os mecanismos de *accountability* de OIs em três níveis de análise, inter-relacionados e de apoio mútuo, sendo que foram sugeridos em cada nível um Conjunto de Práticas Recomendáveis (CRR). A existência e o contínuo refinamento de um corpo consolidado de regras e práticas primárias e secundárias que compreendam as atividades institucionais e operacionais de uma OI é considerado, portanto, como um pré-requisito fundamental para um bom funcionamento de um regime de *accountability*⁴³.

O trabalho se concentrará no primeiro nível, que trata da extensão pela qual OIs, no cumprimento de suas funções estabelecidas pelos seus instrumentos

⁴² Relatório da 69ª Conferência ILA em Londres, p. 878.

⁴³ Relatório *Accountability* para Organizações Internacionais. O relatório, elaborado pela ILA, foi apresentado em Berlin, 2004.

constitucionais, são e deveriam ser sujeitas a, ou deveriam exercer, formas de escrutínio e monitoramento internos e externos, independente de potencial ou subsequente responsabilidade e dependência⁴⁴. Sendo o seu Conjunto de Práticas e Regras Recomendáveis (PPR): boa governança (transparência no processo decisório e na implementação de decisões institucionais e operacionais, participação no processo decisório, acesso à informação, um serviço civil internacional efetivo, administração financeira aberta, e mecanismos apropriados de relatos e avaliação), o princípio da boa fé, os princípios de balanço constitucional e institucional, o princípio da supervisão e controle, o princípio da declaração das razões de decisões sobre determinados curso de ações, o princípio da regularidade processual, o princípio da objetividade e imparcialidade, e o princípio da dupla diligência⁴⁵.

O segundo nível trata da responsabilidade extracontratual por consequências prejudiciais decorrentes de atos ou omissões não envolvendo a violação de qualquer norma do direito internacional ou institucional (exemplo: danos ambientais causados por atividades espaciais ou nucleares legais)⁴⁶.

O terceiro nível compreende a responsabilidade advinda de atos de omissão que constituam uma violação do direito internacional ou institucional (violação de direitos humanos, de leis humanitárias, violação de contrato, negligência, atos que violem o leis das relações de trabalho)⁴⁷.

Para propósitos da pesquisa, utilizaremos as práticas recomendáveis de boa

⁴⁴ Ibid.p.5

⁴⁵ Ibid, p.9-18

⁴⁶ As Práticas Recomendáveis incluem: PPR: OIs são sujeitas ao direito internacional, e portanto estão sujeitas às obrigações derivadas deste(p.21) . A transferência de poder para um OI não remove atos da organização do âmbito dos mecanismos de controle estabelecidos por ameaças particulares nem pode ser excluída a responsabilidade de Estados que transferiram seu poder para uma OI. Estados deveriam fazer previsões para evitarem o surgimento de uma potencial lacuna jurisdicional relativa ao exercício de tais transferências de poder (p.36). O Comitê estabeleceu que quando atos de uma OI causam danos pessoais a atores não estatais ou danos à propriedade destes, a lei local deve governar a menos que a atividade da OI constitua uma violação de uma lei aplicável ao direito internacional (p.25). A OI deve avaliar o dano potencial que suas atividades podem causar e tomar medidas de precaução para a prevenção de danos desnecessários e deveria usar princípios de precaução antes de empreender atividades operacionais envolvendo riscos de causarem danos ambientais (p.38). OIs deveriam também observar os direitos humanos fundamentais nas suas decisões como programas de ajustes estruturais e desenvolvimento de projetos, e suas decisões sobre o uso da força, administração temporária de território, imposição de medidas coercitivas, lançamento de operações de peacekeeping or peace-enforcement, OIs deveriam observar as obrigações fundamentais de direitos humanos e princípios aplicáveis de leis do direito humanitário internacional (p.27). Fonte: Ibid, p.21-38.

⁴⁷ Ibid, p.5. As práticas recomendáveis incluem: o estado atual do direito internacional apresenta dilemas no estabelecimento de um regime de responsabilidades para OIs (p.31-33). Porém, prove diretrizes de responsabilidade legal internacional para OIs (p.33-34). O relatório também discute atribuições de atos injustos de OIs e a responsabilidades de estados por omissão ou por atos injustos de uma OI em situações de delegação e autorização (p.34-38). Fonte: Ibid, o.31-38).

governança deste primeiro nível como base para a elaboração do nosso conceito de *accountability* nas OIs. O primeiro nível lida com questões e princípios de monitoramento e controle internos da organização, enquanto o segundo e terceiro compreendem responsabilidades a públicos terceiros e necessitam de um debate sobre a efetividade destas ações. Nosso foco é discutir medidas e ações institucionais realizadas para um aprofundamento da *accountability* nas Nações Unidas, e, através da análise a partir da consideração das práticas do primeiro nível, seria possível avaliar em que nível as Nações Unidas realizam debates, ações ou medidas no sentido de se melhorar sua *accountability*.

Desta forma, apesar da ausência de visões convergentes sobre o significado do *accountability* no cenário da governança global, a literatura apresenta unanimidade sobre a necessidade de organizações internacionais e novos atores políticos serem *accountable*⁴⁸. Concluimos que a efetividade da *accountability* a nível global requer abordagens novas e pragmáticas que não dependam da existência de um público global claramente definido, nem minimizem princípios democráticos (KEOHANE; GRANT, 2005).

Assim, consideramos as proposições de Keohane e Grant (2005) adequadas para a elaboração de uma proposta de *accountability* nas organizações internacionais, pois além de tratarem dos princípios normativos que o termo incita, também almeja estender e aprofundar o conceito ao pensar na sua aplicabilidade prática e na operacionalização de seus termos. Aliada à essa noção, e com a preocupação da análise empírica, é necessária a elaboração de categorias de análise baseadas em normas, princípios e valores relacionadas à *accountability* de Organizações Internacionais que sejam compartilhadas pelos representantes da sociedade internacional (OIGs, ONGs, e entidades da sociedade civil).

Nossa elaboração do conceito de *accountability* em OIs considera também os seguintes aspectos: (i) como um princípio do direito e como um padrão básico de direitos humanos, o direito a medidas corretivas também se aplica à OIs na sua relação com Estados e atores não-estatais; (ii) medidas corretivas devem ser adequadas, efetivas e, no caso de emergenciais, executáveis; (iii) a ausência total de medidas corretivas representaria uma negação da justiça, criando um terreno

⁴⁸ Mathias Koenig-Archibugi. Transnational Corporations and Public Accountability. Government and Opposition, Vol.39, No 2, 2004.

separado para a responsabilidade pela parte das OIs; (iv) OIs deveriam estabelecer aparatos institucionais para respeitar e garantir o direito à medidas para Estados e atores não-estatais que são afetados nos seus interesses ou por omissões de um órgão, entidade ou agente de uma organização internacional; (v) OIs deveriam, mediante requisição, informar partes que são afetadas pelas decisões e ações de mecanismos de ações remediadas, apresentando ao público o resultado substancial da ação remediadora contra eles pelos reclamantes privados⁴⁹.

Finalmente, **definimos a *accountability* nas organizações internacionais** como uma relação institucionalizada e um processo político possível entre detentores de poder e aqueles que o controlam quando há o reconhecimento da legitimidade (1) dos padrões de operação da *accountability*; e (2) da autoridade das partes desta relação (uma para exercer poderes particulares e outra para mantê-la responsável (GRANT E KEOHANE, 2005, p.29, tradução nossa)⁵⁰.

Este conceito inclui as dimensões da *accountability* nas democracias que elaboramos:

- Aspecto normativo: a transparência (*answerability*) no processo decisório e na implementação de decisões institucionais e operacionais e o acesso à informação; a responsividade (*responsiveness*), que inclui a capacidade de responder às demandas da população, a participação no processo decisório e um serviço civil internacional efetivo;
- E o aspecto empírico e operacional: mecanismos de controle e sanção (*enforcement*) mecanismos apropriados de relatos, avaliação e monitoramento.

Sabemos que questões de representação e participação são essenciais ao conceito, e que responsividade não é sinônimo de representação. Portanto, para um aprofundamento da responsabilização de organizações internacionais, é preciso ressaltar a necessidade da melhora de mecanismos de transparência e responsividade, e sobretudo de mecanismos de controle e sanção que possibilitem uma verdadeira relação de responsabilização entre a organização e seu público.

⁴⁹ Ibid, p.33.

⁵⁰ “Accountability presupposes a relationship between power-wielders and those holding them accountable where there is a general recognition of the legitimacy of (1) the operative standards for accountability and (2) the authority of the parties to the relationship (one to exercise particular powers and the other to hold them to account)” (Grant e Keohane, 2005, p.29)

Além disso, incluímos mais três dimensões por se tratar do conceito em um contexto mundial:

- O aspecto relacional do termo: este é essencial na dimensão doméstica e sobretudo na internacional. Pois quem é responsável, o é perante alguém ou algo. Nas OIs, uma das maiores dificuldades é em se identificar e ser responsável perante pessoas cujos interesses e direitos foram afetados por ações e decisões destas organizações, seja o público interno, o externo, outras organizações internacionais ou governos. No caso da ONU, identificamos dois tipos de *accountability*: a interna (ou gerencial), relacionada a padrões de conduta e normas internas, e a externa (ou política), com uma dimensão social relacionada aos efeitos das ações e decisões da organização em relação a terceiros: sociedade civil, atores não governamentais e a população em geral.
- Os padrões de legitimidade desta responsabilização: a relação de *accountability* necessita do reconhecimento da legitimidade dos mecanismos e da autoridade das partes envolvidas. Estes padrões derivam primariamente de três conjuntos de normas informais: a conformidade com direitos humanos, a manutenção de princípios normativos inerentes da democracia aplicáveis ao sistema global – como liberdade de expressão, pressões normativas sobre a desigualdade econômica-, e o direito internacional.
- Seu aspecto policêntrico: pela falta consenso a respeito da definição do termo, *accountability* possui diferentes formas de abordagem, sobretudo quando falamos das OIs. Como discutimos, um estudo sobre responsabilização das instituições internacionais pode ter o foco na sua capacidade de cumprimento de promessas, em maneiras de criarem-se regras e padrões a serem seguidos com foco normativo ou em formas ou mecanismos de restrições de poder. Nosso foco aqui é normativo e empírico: reconhecemos que o conceito de *accountability* deve ser fortalecido não apenas com os valores e princípios democráticos, mas com uma operacionalização na prática das organizações mundiais pela discussão de mecanismos de controle e restrição de poder. Identificaremos então na prática da

Organização a discussão e implementação de mecanismos de controle e restrição de poder. Esses mecanismos podem ser resoluções, atas, normas, regras e fóruns, que possibilitem um controle ou monitoramento pela população.

Assim, a discussão teórica precedente buscou embasar o trabalho de análise das Nações Unidas enquanto uma organização multilateral cujos princípios fundadores contém estes princípios democráticos discutidos (na Carta de São Francisco) e busca materializar estes princípios na sua prática. Assim, diante da evidente desigualdade de arranjos na política externa, causada por assimetrias de poder da política mundial, o interesse em mecanismos de controle de poder das Nações Unidas se dá também pela peculiaridade do princípio de autorização entre a organização e pessoas da sociedade civil não organizada que são afetadas por suas ações.

3 ACCOUNTABILITY DAS NAÇÕES UNIDAS: UMA DISCUSSÃO METODOLÓGICA

3.1 AS NAÇÕES UNIDAS

Como já discutido, uma elaboração conceitual de *accountability* democrática deve considerar os aspectos normativos do termo, ligados à valores democráticos, bem como sua operacionalização na prática dos atores internacionais. Pensando em organizações internacionais, o exercício de estender o controle democrático aos cidadãos se torna mais dificultoso do que em instituições nacionais, seja pela forma de autoridade por delegação, hierarquia interna e estrutura das próprias OIGs, ou pela falta de controle sobre os impactos diretos ou indiretos de suas ações sobre pessoas ou atores não estatais que não estão envolvidos na tomada destas decisões.

Como a forma de governança das OIGs se caracteriza como uma autoridade formalmente delegada, a sua legitimidade depende de uma combinação de normas compartilhadas e um aparato legal estabelecido (GRANT e KEOHANE, 2005). Os instrumentos legais predominantes são cartas, artigos ou acordos que especificam os procedimentos pelos quais as organizações devem agir para manterem a autoridade de seus governos. As cartas das organizações internacionais são de igual importância e especificam em termos gerais seus propósitos.

Quando falamos das Nações Unidas, o aparato que conjuga as principais orientações, valores e premissas compartilhadas pela organização, bem como pelos seus componentes, países membros e funcionários é representado em última instância pela Carta de São Francisco⁵¹. Na carta pode ser encontrado tanto o direcionamento e objetivo principal das ações da organização, sendo o seu principal propósito a busca pela paz. Seus princípios e propósitos são expressos no Capítulo I:

⁵¹ A Carta da ONU foi assinada pelos representantes de 50 países presentes na Conferência sobre a organização em São Francisco (EUA) em 26/06/1945 e é o documento de fundação para todos os trabalhos. As Nações Unidas, entretanto, começaram a existir oficialmente em 24 de outubro de 1945, após a ratificação da Carta por China, Estados Unidos, França, Reino Unido e a ex-União Soviética, bem como pela maioria dos signatários.

Nós, os povos das Nações Unidas, resolvimos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem na dignidade e no valor do ser humano (...) (NAÇÕES UNIDAS, 2001, p.3).

Além de desenvolver regulação internacional sobre diversos temas, o sistema ONU foi capaz de gerar normas e padrões que tem orientado de forma direta ou indireta o comportamento entre Estados e outros atores internacionais, transformando-se na fonte institucional mais pertinente do direito internacional contemporâneo (BELÉM LOPES, 2007). A Carta da ONU representaria, por uma perspectiva constitucionalista, o texto fundamental das relações internacionais, fornecendo um conjunto de princípios que os Estados seguem (com maior ou menor fidelidade) ao longo das últimas seis décadas.

Sendo composto por seis órgãos (Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado⁵²), a organização se concentra na discussão de assuntos de paz e segurança internacionais. A atividade de deliberação se concentra na Assembleia Geral, criada para ser um fórum de discussão em que todos os Estados-Membros da Organização (193 países) têm direito a um voto e para que possam discutir sobre assuntos que afetam a sociedade internacional como um todo, incluindo também assuntos como a aprovação de novos membros, questões orçamentárias, desarmamento, cooperação internacional, direitos humanos etc. A principal função deste órgão é deliberativa, agindo então no sentido de redigir recomendações não obrigatórias⁵³.

Na Carta também encontram-se os limites jurídicos de atuação da organização, e os direcionamentos para a resposta às ameaças de paz (Capítulos VI, VII, VIII da Carta de São Francisco). Porém, em relação à segurança internacional – cujo tema é o propósito de criação da organização – o órgão de maior atuação e relevância é o Conselho de Segurança.

Responsável por manter a paz e a segurança internacional, e de determinar a existência de ameaças de paz⁵⁴, o Conselho de Segurança das Nações Unidas

⁵² Conforme estabelecido pelo Capítulo III da Carta de São Francisco.

⁵³ Conforme estabelecido pelo Capítulo IV da Carta de São Francisco.

⁵⁴ Entre outras atribuições, como determinar a criação, continuação e encerramento das missões de paz, investigar situações potenciais de conflitos internacionais e solicitar aplicações de sanções e outras medidas. Fonte: Capítulo V, VI, VII e VIII da Carta de São Francisco.

(CSNU) se configura como o principal órgão das Nações Unidas por sua autoridade ser derivada de seu poder obrigatório⁵⁵:

O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais (Artigo 39, Capítulo VI da Carta de São Francisco) (NAÇÕES UNIDAS, 2001).

O CSNU é composto por cinco países permanentes com poder de veto (Estados Unidos, França, Inglaterra, China e Rússia) e 10 não permanentes, eleitos pela Assembleia Geral com mandato de dois anos, sem direito a veto⁵⁶. As decisões sobre questões de procedimentos são tomadas pelo voto afirmativo de pelo menos nove dos 15 membros, incluindo os votos afirmativos de todos os cinco membros permanentes.

O Conselho funciona, portanto, como uma arena de discussão de (alguns) Estados com o objetivo da manutenção da paz. Porém, diante do contexto mundial, enquanto a bipolaridade canalizou as tensões políticas internacionais para os blocos de poder, o CSNU se encontrou marginalizado enquanto arena, instrumento e agente com o objetivo de garantir a paz e a segurança internacionais. Enquanto a Carta previa o total acesso de todos os membros da Assembleia Geral aos assuntos do Conselho de Segurança⁵⁷, não há como desconsiderar a seletividade dos temas de segurança que entram para agenda do CSNU como traços de uma atuação instrumental pelas grandes potências. Ademais, sua legitimidade e autoridade política em muito se relacionam com seu processo deliberativo e suas decisões: toda decisão do Conselho contém pelo menos alguma preocupação sobre como as decisões vão aumentar ou diminuir sua legitimidade diante de várias audiências (HURD, 2007), e da mesma forma toda decisão política reverbera e influencia a autoridade política da organização frente à sociedade internacional⁵⁸. Além disso, enquanto uma agência no sistema internacional, as decisões nem sempre coincidem

⁵⁵ “Os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta” (Artigo 25, Cap.V, Carta de São Francisco)

⁵⁶ Capítulo V da Carta de São Francisco. Em 1965 o número de membros não permanentes aumentou de seis para dez.

⁵⁷ “Qualquer Membro das Nações Unidas poderá solicitar a atenção do Conselho de Segurança ou da Assembleia Geral para qualquer controvérsia, ou qualquer situação, da natureza das que se acham previstas no Artigo 34” (Artigo 35 Capítulo VI, Carta de São Francisco).

⁵⁸ Para uma discussão sobre autoridade política da ONU, ver Belém Lopes (2007) e Boulden (2009).

com a variedade de interesses dos membros, sendo resultado de relações políticas complexas⁵⁹.

Com o fim da Guerra Fria e a possibilidade de convergência entre os interesses de seus membros permanentes, o Conselho apresentou momentos de peculiar atividade no começo da década de 1990⁶⁰. Desde então, questões fundamentais da política internacional passam pela deliberação do órgão, mesmo quando uma atuação afirmativa se mostra politicamente inviável⁶¹. Contudo, a virada nas relações internacionais trouxe à agenda internacional uma questão crucial sobre a atuação das Nações Unidas: *qual papel a ONU deve exercer na resolução de conflitos? Qual deve ser seu papel no curso dos eventos?* (ROSENAU; DURFEE, 1995)

Usando uma metáfora que, como todas as metáforas, não é totalmente certa, Fassbender (2000) considera o Conselho de Segurança como uma baleia que repousa em oceanos profundos durante toda sua vida. Nos anos 1990 ela acordou e se agitou algumas vezes, gerando ondas em costas distantes que, como consequência, moveram barcos e navios das ciências jurídicas. Porém, eles ainda estão apreensivos em navegar enquanto a baleia continua repousando no mesmo lugar. Esta imagem, apesar de ser uma caricatura, reflete um nuance do debate que tem surgido nas relações internacionais sobre as atividades do Conselho de Segurança, com o destaque sobre a questão da centralização das questões de segurança e paz mundiais em torno dos Estados com mais poder e o ressurgimento e discussão sobre a determinação da existência de ameaças de paz e a ação e medidas em relação a essas ameaças, discutindo-se o conteúdo do Capítulo VII da Carta de São Francisco⁶².

Assim, em se pensando nas Nações Unidas enquanto uma organização internacional responsável pela manutenção da paz mundial, e em face da realidade, organizações da sociedade civil questionam cada vez mais a conduta das ações das

⁵⁹ Para se pensar sobre organizações internacionais enquanto uma arena de decisões e negociação política, sugiro ver Archer (2001).

⁶⁰ A partir dos anos 90, o CS aumentou sua atividade impulsionado pelo fim da guerra fria e pela eclosão de guerras civis e conflitos regionais, especialmente no continente africano.

⁶¹ À exemplo da deliberação sobre a Guerra do Iraque e a reconstrução do país, a instabilidade balcânica, as instabilidades na África sub-saariana, o terrorismo e seus desdobramentos.

⁶² O Capítulo se refere às “Ameaças à paz, Rupturas à paz e Atos de Agressão”. A aplicação de medidas pode envolver (Artigo 41) ou não (Artigo 42) o uso da força e vincula a todos os Estados membros, a despeito do seu consentimento (Carta de São Francisco).

Nações Unidas, e a pergunta que deve ser feita é: *quem controla as Nações Unidas? Como sua autoridade pode ser supervisionada?*

Ainda longe de responder a essa pergunta, os primeiros elementos da discussão sobre a *accountability* nas Nações Unidas começaram a aparecer institucionalmente em 2004, quando já era reconhecida a necessidade de se aprofundar a *accountability* para garantir a eficiente implementação de mandatos legislativos e o melhor uso dos recursos humanos e financeiros da organização⁶³. Mas é necessário destacar que antes de 2004, discussões sobre a necessidade de democratização da Organização já eram acompanhados de elementos que fazem parte de um processo de responsabilização: responsividade, eficácia, transparência, etc.

No início, a pressão vinha da Assembleia Geral sobre um posicionamento do Secretário geral para uma maior *accountability* administrativa e organizacional da ONU. Neste sentido o tema foi discutido tanto no Secretariado, quanto na Assembleia Geral, sendo que os esforços se concentraram na definição e implementação de um sistema de *accountability* administrativo, mais do que político⁶⁴.

Claramente que, melhorando a *accountability* interna de uma organização, os resultados externos seriam consequência desta preocupação com a qualidade de seu trabalho. Porém, a falta de preocupação com as ações, ou até mesmo a efetividade da organização é evidente. O ex-secretário geral Kofi Annan ainda reiterou em 2006 a importância da *accountability* afirmando que a organização se tornaria mais efetiva somente se fosse melhor administrada e mais claramente responsável⁶⁵. Em 2008, durante a apresentação do sistema de *accountability* organizacional da ONU⁶⁶, é que pode-se observar uma preocupação maior com termos como transparência, eficiência e efetividade, mas ainda sem mencionar o

⁶³ Resolução A/RES/58/225 da Assembleia Geral, 2004.

⁶⁴ O conteúdo da discussão nas notas, relatórios e resoluções é claramente organizacional, mais do que com preocupação social ou política. Fonte: Relatório do Secretário Geral sobre medidas para aprofundar a *accountability* nas Nações Unidas (A/60/312); Relatório do Secretário Geral sobre a revisão compreensiva da governança nas Nações Unidas e seus fundos, programas e agências especializadas (A/60/883 and Add.1 and 2 and Add.1/Corr.1); e relatório do Secretário Geral sobre o quadro da *accountability*, administração de risco empresarial e controle interno e administração de resultados (A/62/701 and Corr.1 and Add.1) e Resolução da Assembleia Geral A/RES/63/276.

⁶⁵ Annual report presented to the 61st General Assembly, 2006. Assembly session September 2006–August 2007.

⁶⁶ “Accountability framework, enterprise risk management and internal control framework, and results-based management framework”, Resolução A/62/701 and Add.1

efeito das ações e decisões do órgão em terceiros: “Espera-se fazer mais, além de se trabalhar com mais transparência, eficiência e efetividade. Deve haver um crescente foco nos resultados, mas ao mesmo tempo, deve ser dada atenção a como a organização alcança estes resultados, quando melhoras podem ser feitas, que riscos são aceitáveis e que medidas são tomadas para permitir que a organização funcione efetivamente (tradução nossa)”⁶⁷.

Além disso, vale lembrar que, participando da organização e adotando os princípios da Carta de São Francisco, os membros assumem terem conhecimento, mesmo que tacitamente, da autoridade dos “povos das Nações Unidas”. O secretário Geral Ban Ki-Moon declarou que “Em última instância, todos – Secretariado e Estados-Membros - somos responsáveis perante “Nós os povos”⁶⁸.

No contexto das Nações Unidas, a prioridade inicial pelo foco organizacional é justificada primeiramente pela sua estrutura fragmentada e a diversidade de atividades, sendo que existem diversos componentes com autoridade: os Estados-Membros, os órgãos legislativos (Conselho de Segurança e Assembleia Geral) e as agências especializadas (NAÇÕES UNIDAS, 2007, p.2). A falta de preocupação com a responsabilização política é também atribuída à complexidade e dinâmica efêmera dos fenômenos políticos internacionais, quando as circunstâncias mudam rapidamente e oportunidades políticas emergem e desaparecem (Ibid.).

A responsabilização política compreende a *accountability* de órgãos legislativos (AG e CSNU) e secretariado em relação a qualquer parte interessada, seja qualquer grupo, e em última instância aos “povos das Nações Unidas” afetados pelas decisões, ações ou falta de ações da organização. Este processo seria mais significativo com a participação das partes interessadas, direta ou indiretamente, no processo decisório (Ibid.). Além disso, a organização também reconhece a responsabilidade dos órgãos legislativos perante seus mandatos, assim como sobre seus resultados (Ibid.). Como notou Kofi Annan, “um ingrediente chave para qualquer organização é uma cultura responsável e ética entre seus funcionários, do alto escalão ao baixo”⁶⁹.

⁶⁷ “It is expected to do more, but to work with greater transparency, efficiency and effectiveness. There must be an increased focus on results, but at the same time, attention must be given to how the Organization achieves those results, where improvements can be made, what risks are acceptable and what measures are in place to enable the Organization to function effectively.” (Secretary-General’s Report to the General Assembly: A/62/701 and Add.1).

⁶⁸ SG/2119, GA/10558, 14 December 2006

⁶⁹ Kofi Annan, Investing in the United Nations: For a Stronger Organization Worldwide, A/60/692, 7

A organização reconhece que as percepções sobre sua efetividade, eficiência e credibilidade se relacionam profundamente com a *accountability* (Ibid, p.7). No que a Organização demonstra, “nós, os povos” frequentemente aprovam a ação multilateral efetuada nos escopos da ONU, desaprovando a ação unilateral ou regionalmente aliada. Porém, a realidade indica que percepções externas de efetividade e eficácia são mais críticas, e um número significativo de teóricos duvida que a organização seja suficientemente responsável.

Além disso, outra questão é essencial para a discussão: a ONU pode ser vista enquanto um ator internacional ou um palco de decisões?

Ao longo do tempo, a organização passou a ser o mecanismo legitimador de decisões e palco para a discussão de países membros, sendo um dos maiores exemplos e o principal órgão a Assembleia Geral (AG).

Dominada pelos países não alinhados de outrora, a Assembleia Geral tornou-se o palco para a exteriorização de aspirações, embora tenha pouco servido para a condução de atividades diplomáticas, ainda exercidas diretamente fora do âmbito da organização. A crítica é que decisões e ações políticas são tomadas em outras circunstâncias e contextos e são influenciadas por uma diversidade de motivos além dos expostos nas reuniões internas: há a influência de países com poder político ou econômico, negociações anteriores e posteriores, acordos ou outros motivos sociais.

Se adotarmos a racionalidade estratégica⁷⁰, o estudo de uma opção de um ator por uma escolha ótima necessariamente considera o processo decisório que o levou àquela decisão, tendo foco na maximização dos ganhos (ELSTER, 1994) (TSEBELIS, 1998), ou na variável informação no processo enquanto fator de desigualdade política (DOWNS, 1999). Além disso, quando uma escolha não é aparentemente ótima para um ator, é porque mesmo em uma situação aparentemente irracional, na presença de informação adequada, ele está envolvido

March 2006, p. 13.

⁷⁰ Esta teoria se preocupa com a explicação de fenômenos políticos e sociais complexos por meio de mecanismos causais. Para o John Elster, “a unidade elementar da vida social é a ação humana individual” (ELSTER, 1994, p.29). As instituições são definidas como “regras formais de um jogo político ou social, sendo coerções exercidas sobre os atores individuais ou políticos”, sendo tratadas como endógenas e examinadas como resultado de atividades políticas conscientes (TSEBELIS, 1998). Para ver mais sobre a teoria, recomendo os trabalhos de Elster (1994), Tsebelis (1998) e Downs (1999).

em jogos ocultos em outras arenas que não as analisadas previamente. (TSEBELIS, 1998, p.25) Esta perspectiva atribui relevância aos interesses dos atores envolvidos no processo decisório em situações específicas com a consciência de regras institucionais e mostra a complexidade de analisarmos motivações políticas das decisões da AG.

Além disso, a literatura também critica a forma tumultuária com que a AG tem atuado, produzindo um grande número de documentos, relatórios e informes frequentemente mal redigidos ou escritos de forma prolixa e sem objetividade; outras vezes, abordando matérias já examinadas por outros órgãos ou comissões (MAGALHÃES, 1995).

Longe do escrutínio público e fora do radar da mídia, decisões e ações tomadas por representantes de Estados são cada vez mais questionadas sobre a validade de sua representatividade, e se representam realmente os interesses que compreendam a heterogeneidade do público que é afetado por suas ações e decisões.

As demandas são crescentes por princípios democráticos como representatividade, transparência no processo decisório e na publicação de informações, participação da sociedade civil, mecanismos de controle e avaliação e outras questões.

Por outro lado, diante de um público global heterogêneo e de movimentos e tendências mundiais multifacetadas e dinâmicas, é difícil a tarefa de viabilizar ou pensar a participação democrática no contexto mundial, ou ainda localizar quem são os atores no processo de *accountability*. Enquanto palco, diversos atores tem seus papéis na tomada de decisão na organização, e a identificação dos próprios atores detentores de poder e a quem eles são responsáveis pode encadear um processo longo, pois a cada decisão, resolução ou ata os atores, os interesses e as decisões podem mudar o cenário.

Enquanto ator internacional, a questão se torna mais complexa pois questiona-se a qualidade da atuação da ONU no combate à ameaças de paz mundiais. Ou seja, aqui falamos em questões de efetividade. Falar em efetividade das Nações Unidas é adentrar em um debate inacabado, porém profícuo sobre a legitimidade da organização, sobre sua representatividade e participação sobre a necessidade de aprofundamento democrático na sua conduta e estrutura. A

literatura⁷¹ já tem se concentrado em debater estas questões que não são o foco deste trabalho no momento.

Além disso, para se mapear a quem a ONU é responsável numa relação de *accountability* enquanto um ator único é necessário um processo de análise histórica que revise as decisões e as condições sob as quais elas foram tomadas.

De fato, diante da complexidade de atuação das Nações Unidas, a tarefa de se pensar *accountability* é custosa. E, numa primeira análise, a falta de discussão e ações no sentido da *accountability* política é evidente. Se pensarmos a *accountability* enquanto uma relação de delegação entre detentores de poder e os mantenedores destes detentores, a complexidade de tal análise para as Nações Unidas é evidente. Não há uma relação formal de autorização pelos atores da sociedade civil afetadas por suas ações, tampouco um consenso de um público global. Por isso, a reflexão sobre os mecanismos de controle de poder é válida.

3.2 METODOLOGIA

O trabalho tem como ponto de partida uma discussão teórico-metodológica sobre o conceito de *accountability* a partir do qual pretende desenvolver uma análise do discurso institucional da Organização das Nações Unidas. Buscando uma sistematização teórico-metodológica, o trabalho é composto, num primeiro momento, pela discussão teórica e a proposição do conceito de *accountability* apoiado na literatura existente sobre o tema. Nosso foco são as organizações internacionais e, em especial, nas Nações Unidas. Num segundo momento, a operacionalização deste conceito será discutida a partir de uma análise predominantemente qualitativa dos discursos institucionais (o que as Nações Unidas dizem sobre si mesma) e das práticas (as medidas e ações materializadas no âmbito institucional mantidas pelas Nações Unidas com o objetivo de ser mais *accountable*). Nesta última parte, analisaremos o conteúdo produzido por estas práticas (relatórios, declarações, cartas e resoluções) a partir das seguintes categorias analíticas: transparência no processo decisório e na implementação de decisões institucionais e operacionais, participação no processo decisório, acesso à informação, um serviço civil

⁷¹ Para ver mais sobre a discussão entre a legitimidade e autoridade das Nações Unidas, ver Boulden (2009), Ian Hurd (2002), Belém Lopes (2007), Bianchi (2006) e Keohane (2006).

internacional efetivo, administração financeira aberta e mecanismos apropriados de relatos e avaliação. Não é o objetivo deste trabalho discutir, analisar ou investigar a efetividade das práticas das Nações Unidas ou o efeito das medidas de *accountability* segundo terceiros, ou seja, populações afetadas pelas ações da organização.

Num momento inicial trouxemos para a elaboração do conceito o debate teórico sobre a *accountability* democrática, apontando o *locus* ontológico do termo na ciência política e discutindo um quadro conceitual para o termo. Para tanto, realizamos uma discussão normativa sobre *accountability* e a democracia (incluindo seus processos de reconfiguração), bem como sua relação com princípios de representação, responsabilidade, participação e legitimação de decisões políticas em um Estado democrático (MELO, 2007; FILGUEIRAS, 2011; PITKIN, 1967; POSTOLACHE, 2013, VARYNEN, 2014).

Consideramos que, incluindo os princípios democráticos discutidos no primeiro capítulo do trabalho sobre a *accountability* democrática no âmbito doméstico, o conceito de *accountability* deve ser fortalecido a partir de um horizonte normativo que considere a complexidade da realidade diante das questões de representatividade inerentes às democracias contemporâneas, acrescentando assim uma dimensão horizontal e societal que inclua a maior participação da sociedade civil (FILGUEIRAS, 2011). Este conceito também se relaciona com princípios de legitimação na medida em que demanda dos representantes o papel de exercício do controle público e o dever de prestar contas à sociedade em sua ação (ROSANVALLON, 2006, 2009).

Como não há uma simples transposição de valores democráticos domésticos ao contexto internacional, o déficit democrático da *accountability* na política mundial não encontra ainda uma resposta unívoca e a discussão teórica e operacionalização da *accountability* no contexto mundial se torna problemática (NYE, 2001; WOODS, 2001; GRANT e KEOHANE, 2005).

Consideramos a abordagem de Keohane e Grant (2005) a proposta mais adequada à elaboração do conceito de *accountability* nas organizações internacionais, pois os autores apontam para um sistema de *accountability* global não como um esquema ideal de *accountability*, mas um caminho para se limitar abusos de poder num mundo com uma grande variedade de portadores de poder e sem um governo centralizado (POSTOLACHE, 2013). Como outros autores (NYE,

2001; WOODS, 2001), Keohane e Grant (2004) reconhecem que a *accountability* não é o único meio de se restringir o poder, há várias outras formas de *accountability* que não são particularmente características da democracia e há varias formas de se conceber a *accountability* democrática considerando-se as questões da representação, delegação e participação.

Consideramos a *accountability* relação institucionalizada e um processo político possível entre detentores de poder e aqueles que o controlam quando há o reconhecimento da legitimidade (1) dos padrões de operação da *accountability*; e (2) da autoridade das partes desta relação (uma para exercer poderes particulares e outra para mantê-la responsável (GRANT E KEOHANE, 2005, p.29, tradução nossa).

Este conceito inclui as dimensões da *accountability* nas democracias que elaboramos: seu aspecto normativo – que inclui as dimensões da transparência no processo decisório e acesso à informação e da responsividade em relação às demandas da população-, e seu aspecto empírico e operacional, materializado em mecanismos de controle e sanção.

Como falamos de uma Organização Multilateral em um sistema internacional, também consideramos três aspectos: o aspecto relacional do termo – ou seja, sobre quem a Organização se diz responsável-, os padrões de legitimidade desta relação de *accountability*, e de várias formas de abordagem do tema (seu aspecto policêntrico), sendo que nosso foco aqui é normativo e empírico.

Num segundo momento do trabalho, a operacionalização deste conceito é discutida a partir de uma análise predominantemente qualitativa do objeto de Estudo: as Nações Unidas. A organização multilateral fundada em 1945 é então analisada a partir deste horizonte normativo traçado nos primeiros parágrafos: estudamos a ONU tendo em vista a Carta de São Francisco reúne e ao mesmo tempo representa os princípios, normas e valores democráticos ligados à fundação da organização. Acreditamos que estes valores estão institucionalizados e influenciam a prática e comportamento institucional da organização e de seus Membros.

Consideramos, por uma perspectiva constitucionalista, que a Carta da ONU representa um corpo de princípios que são seguidos pelos Estados (com maior ou menor fidelidade) e que estes princípios e valores tornam-se fonte de direito e da prática da política internacional (BELÉM LOPES, 2007).

Além disso, o enfoque na operacionalização prática do termo, mesmo que em uma análise predominantemente qualitativa, revela-se útil na medida em que a relação entre o conceito teórico e determinadas ocorrências empíricas oferece condições para que a pesquisa identifique regularidades sociais que permitiriam apreender determinada representação da sociedade (CERVI, 2009). Neste caso, buscamos identificar regularidades no discurso e na prática institucional da organização que nos indiquem de que maneira a Organização se diz responsável.

Assim, primeiramente, será feita uma **análise qualitativa** dos discursos institucionais a partir da **Análise do Discurso (AD)**, para investigar o discurso proferido pelas Nações Unidas sobre si mesma, e num segundo momento será realizada a **Análise do Conteúdo (AC)** das práticas das Nações Unidas com o objetivo de ser mais responsável.

O objeto empírico na Análise do Discurso é formado principalmente pelos discursos do Secretário Geral de 2007 a 2011 e pelo site da organização, observando o que ela diz sobre si mesma.

Na Análise de Conteúdo, o objeto empírico é formado pelo site da Organização, pela Carta de São Francisco (que reúne e representa sua base de legitimidade) e pelas Declarações e Relatórios Anuais do Secretário Geral, das Resoluções e Relatórios Anuais do Conselho de Segurança e das Resoluções e Relatórios Anuais da Assembleia Geral dos anos de 2007 a 2011.

Assim, primeiramente, na **Análise do Discurso**, será analisado o discurso oficial para identificar de que maneira as noções normativas sobre *accountability* estão presentes e materializadas nos discursos oficiais das Nações Unidas. Estas noções normativas são representadas pelas categorias de análise (mencionadas na pág. 63) e servirão de base para análise do discurso da organização.

Influenciada pelo movimento da Virada Linguística nas Relações Internacionais⁷², entendemos a linguagem como um instrumento realizador de uma ação. Assim, além de descrever e representar a realidade, a linguagem adquire um caráter produtivo, um elemento formador de realidades (GOMES, 2011). A AD, por sua vez, preocupa-se em entender e interpretar sentidos que são socialmente construídos, ao invés de buscar determinantes causais dos fenômenos. Para além

⁷² Movimento que influenciou também a Sociologia, Filosofia e Linguística, e que buscava romper com a concepção representacional da linguagem, ou seja, afastar-se da idéia de que a linguagem seria única e exclusivamente um reflexo das condições materiais e/ou ideacionais da sociedade.

da ruptura com a concepção representacional da linguagem agrega-se aos objetivos da AD a delimitação de regras específicas e convenções que estruturam a produção de sentidos em contextos históricos particulares (Ibid).

No presente trabalho os discursos do Secretário Geral das Nações Unidas (2007-2013), enquanto funcionário essencial da organização e principal ator na divulgação dos valores institucionais, serão analisados pela AD derivada da corrente francesa⁷³, inferindo daí intencionalidades, práticas, marcas discursivas do enunciatário e do enunciado, que sejam compatíveis com a discussão normativa sobre *accountability* levantada neste trabalho. O recorte temporal se justifica pelo estudo do primeiro mandato do secretário Geral Ban Ki-Moon (2007-2011), que, desde seu início, enfatiza em seu discurso a necessidade de se estabelecer medidas de fortalecimento de *accountability* nas Nações Unidas e de melhorá-la no sistema internacional como um todo (NAÇÕES UNIDAS, 2002). Além disso, como observamos, a organização começou a implementar medidas institucionais de forma mais efetiva em 2006, e durante os cinco anos seguintes que o sistema de *accountability* interno se desenvolveu e pudemos observar mais medidas e ações institucionais neste sentido.

A segunda **análise qualitativa** será uma **Análise de Conteúdo (AC)** das práticas das Nações Unidas com o objetivo de ser mais *accountable*, análise que dividida em duas fases.

Com a preocupação da operacionalização do conceito, a análise de conteúdo será embasada no conceito de *accountability* nas OIs elaborado neste trabalho e com base na literatura existente (GRANT e KEOHANE, 2005; FOX, 2009).

Na primeira fase utilizaremos o software N-Vivo 10 para a reunião de dados documentais dos três órgãos de 2007 a 2011. Esta análise servirá para termos uma base abrangente sobre como a *accountability* é discutida no âmbito da organização e como ele está presente nos discursos (relatórios e atas) e nas medidas (resoluções).

Na segunda fase analisaremos medidas e ações materializadas no âmbito

⁷³ Surgindo na década de 1960, a chamada corrente francesa da Análise do Discurso buscou a conformação de um aparato teórico-conceitual retirando o discurso da marginalidade dos estudos linguísticos, e entendendo-o como espaço de articulação entre linguagem e sociedade. A Análise utilizada se baseou em Mainguau (1989), Pêcheux (1990), mas também em trabalhos mais recentes como Possenti (1990) e Bakhtin (1992; 2003).

restrito da instituição com o intuito de corresponder às demandas de *accountability*. Ou seja, analisaremos como as dimensões normativas (transparência e responsividade) e empíricas (mecanismos de controle) são materializadas em ações, normas, regras ou medidas institucionais. A tarefa mais complexa é a de identificarmos os atores desta relação e os padrões de legitimidade de tal relação.

Nesta fase, o objeto empírico será a carta das Nações Unidas, no qual há a sistematização do sistema de *accountability* da organização (Anexo I da Carta das Nações Unidas), e também o site da organização, contendo atas, documentos, relatórios e dados oficiais do órgão abrangendo as três agências: a Assembleia Geral, o Secretário Geral e o Conselho de Segurança.

A análise de conteúdo tem o objetivo de descrever e analisar se o discurso oficial, interpretado a partir da Análise do Discurso, corresponde à prática institucional. Não é o objetivo deste trabalho discutir, analisar ou investigar a efetividade das práticas das Nações Unidas ou o efeito das medidas de *accountability* segundo terceiros.

Sem pretender um caráter doutrinário ou normativo, a Análise de Conteúdo se define como um conjunto de técnicas de análise das comunicações que se baseia em grande parte no rigor do método como forma de não se perder na heterogeneidade de seu objeto (BARDIN, 1993). Nascida de uma longa tradição de abordagem de textos, esta prática interpretativa se destaca a partir do século XX pela preocupação com recursos metodológicos que validem suas descobertas (ROCHA e DEUSDARÁ, 2005). O objetivo da AC, pelo rigor do método, é ultrapassar os níveis mais superficiais do texto, operando processos de descoberta e desconfiança em relação aos planos subjetivo e ideológicos, considerados deturpação técnica. Neste sentido, a concepção de linguagem reproduz um projeto de representação de um real pré-construído, uma totalidade empírica pré-existente ao discursivo, que seria acessada por meio do rigor metodológico.

Este rigor metodológico da AC pôde funcionar como norte dos trabalhos de Análise do Discurso, a começar pela necessidade de que os caminhos metodológicos de uma pesquisa fossem explicitados (ROCHA e DEUSDARÁ, 2005). O debate discursivo revisa também a banalização da relação entre texto e contexto operada por uma teorização sobre o discurso que pressupunha uma oposição entre o empírico e o discursivo: ou seja, a consideração da língua enquanto representação

da realidade, quando a língua apenas retrata esta realidade pré-existente.

Assim, com um horizonte teórico diferenciado, a abordagem da Análise do Discurso (AD) que adotamos não pode desconsiderar a espessura que media a relação entre o texto e seu entorno, considerando-a um elemento essencial para a compreensão do discurso. O debate se concentra em como a enunciação é capaz de inter-relacionar uma organização textual e um lugar socialmente determinado (CHARAUDEAU & MAINGUENAU, 2004).

A linguagem não apenas representa, como faz parte de uma construção social da realidade que rompe com os limites do linguístico e do extra-linguístico, tornando-se também uma interação social (ROCHA e DEUSDARÁ, 2005).

Uma perspectiva discursiva que se concentra na língua enquanto interação social já estava presente nas críticas de Bakhtin (1992; 2003), sobretudo nas críticas ao estruturalismo saussureano. O autor defendia o estudo das manifestações materiais da língua, recusando-se a delimitação entre o texto e seus elementos externos. Pêcheux (1990), por sua vez, ressalta a necessidade de se reconhecer o elemento ideológico como elemento constituinte da realidade linguística. Para o autor, a ideologia adquire materialidade no discurso. Os discursos seriam governados por formações ideológicas, um elemento capaz de intervir como uma força em confronto com outras forças na conjuntura ideológica de uma formação social em um determinado momento.

O autor observa, portanto, a relação entre o discursivo e o “extra discursivo” - como era chamado pelas abordagens tradicionais – Para o autor, a abordagem discursiva não se tratava de interpretar com dicotomia a análise entre elementos centrais ou periféricos, e menos ainda de estabelecer alguma ordem de importância. Centrava-se mais em analisar a dinâmica e natureza das relações entre o linguístico e o social (ROCHA e DEUSDARÁ, 2005).

Assim, diante da postura da recusa de tratar o contexto como adereço, ou de opor limites a realidade à linguagem, ou separar a realidade do seu objeto de estudo, o modelo epistemológico da Análise do Discurso teve seus primeiros trabalhos produzidos na década de 1960 na corrente chamada Análise do Discurso Francesa.

Por fim, o foco analítico qualitativo do trabalho apresenta também relações com a discussão teórica realizada nos primeiros capítulos. Segundo Gomes (2011), passados vinte anos do discurso de Keohane separando as abordagens em

Relações Internacionais entre a corrente reflexivista e racionalista⁷⁴, as contribuições pós-positivistas⁷⁵ cresceram significativamente na área, levando-se em conta que teoria e prática são tarefas indissociáveis que o mundo é socialmente construído.

A construção teórica do trabalho é baseada na corrente neoinstitucionalista, e especialmente em autores como Keohane e David Held. Em termos de método, reconhecemos que as premissas neoinstitucionalistas recorrem com frequência às teorias baseadas na escolha racional para seus trabalhos. Apesar das premissas institucionais/racionais serem aparentemente incompatíveis com a metodologia construtivista (especialmente com o método da análise do discurso, característico de trabalhos construtivistas), o próprio Keohane reconhece que há convergências. Segundo o autor, mesmo que sua visão neorrealista sobre a política seja baseada na teoria da escolha racional, ela se apoia em muito em analogias microeconômicas que consideram que o comportamento dos atores é influenciado ou moldado pelas regras institucionais- ou o que o autor chama de pensamento construtivista (2002).

Segundo Jepperson *et al.* (1999) e Wendt (1999), interesses derivam não apenas de entidades materiais, mas são também construídos por ideias e normas. Esta visão indica que, em termos metodológicos, o que deve ser investigado não são apenas estratégias para atingir interesses, mas como preferências são formadas e como identidades são moldadas (GOLDSTEIN E KEOHANE, 1993). Para Keohane (2002), sua versão da teoria racional não é apenas compatível, como complementar ao construtivismo: ambos racionalismo e construtivismo focam mais nas crenças dos agentes do que nos cálculos estratégicos que estes agentes empreendem. “Na teoria dos jogos, é importante entender que crenças são o saber comum; o construtivismo analisa discursos e práticas que continuamente recriam o que racionalistas se referem como o saber comum” (KATZENSTEIN *et al.*, 199, p.41). Assim, segundo Keohane (2002), mesmo que com linguagens divergentes, racionalismo e construtivismo têm mais em comum do que classificações contendo

⁷⁴ Em discurso proferido para a convenção anual da International Studies Association, e posteriormente transformado em artigo, Robert Keohane (1988) procurava contrastar duas abordagens para o estudo das relações internacionais: (i) racionalista, herdeira do positivismo, salientaria a distinção entre fatos e valores, a busca constante por regularidades no mundo social, a utilização de metodologias semelhantes às das ciências naturais e a avaliação do conhecimento pela validação empírica e falseabilidade reflexivista; e (ii) reflexivista, com enfoque na subjetividade humana e sobre como as relações de poder impactam a produção do conhecimento sobre o mundo.

⁷⁵ Não buscamos aqui unificar abordagens como Teoria Crítica, Feminismo, Pós-Estruturalismo e Pós-colonialismo em um mesmo escopo com grandes semelhanças entre si. Mas, diante de seus pressupostos ontológicos e epistemológicos distintos, reconhecemos elementos comuns na rejeição ao projeto positivista (Barros, 2006).

diferentes ontologias podem sugerir.

Desta forma, embasados pela discussão normativa sobre *accountability*, e a partir da combinação dos métodos de Análise de Conteúdo e Análise do Discurso, pretendemos investigar as formações ideológicas e discursivas que estão presentes nos discursos e nas práticas da Organização das Nações Unidas.

4 AS NAÇÕES UNIDAS: UMA ANÁLISE QUALITATIVA

4.1 O DISCURSO E A INTENCIONALIDADE

De uma perspectiva geral, o discurso é definido como uma interação linguística que produza sentido entre um enunciador (quem profere o discurso) e um enunciatário (quem o recebe) (BAKHTIN, 2003). A língua adquire sentido, portanto, quando utilizada pelos falantes. Mais do que apenas o sentido gramatical, a interação linguística entre os falantes é que cria condições para a produção de sentido e, como consequência, cria a existência do discurso. “Toda palavra comporta duas faces. Ela é determinada tanto pelo fato de que procede de alguém, como pelo fato de que se dirige para alguém. Ela constitui justamente o produto da interação do locutor e do ouvinte” (BAKHTIN, 1992: 113).

Para o autor, o discurso é acima de tudo uma ponte lançada entre duas pessoas, sendo elas próprias socialmente determinadas⁷⁶. Essa interação é composta pela oposição entre o produto linguístico resultante deste evento linguístico (o enunciado) e o próprio ato de produção deste produto (a enunciação), como mostra Possenti (1990). A distinção é essencial para a compreensão do discurso, já que o ato de enunciação em si mesmo produz efeitos de sentidos e é produzido sob determinadas condições. O sentido é um efeito da enunciação, ou seja, da ocorrência de material verbal em condições de produção definidas.

O enunciado é a unidade concreta e real da comunicação discursiva, já que o discurso é composto de enunciados concretos e singulares. Todo enunciado possui um autor e um destinatário (Bakhtin, 2003). Cada enunciado se constitui enquanto um evento único da comunicação discursiva, mas que representa ao mesmo tempo um elo na cadeia complexa e contínua da comunicação, mantendo relações dialógicas com outros enunciados anteriores e subsequentes. Ainda que, em última instância, cada enunciado seja único, com sentido não-reiterável, há regularidade no seu acontecimento: “Mesmo limitado pela alteridade do sujeito, o

⁷⁶ Para a AD francesa, a diferença entre analisar o discurso ou a língua é a inclusão das condições de produção. Esta vertente considera o sujeito socialmente definido e ocupando uma posição na sociedade.

enunciado reflete o processo do discurso, os enunciados do outro, e antes de tudo os elos precedentes da cadeia” (BAKHTIN, 2003, p.299).

Como afirma Possenti (1990, p.10): “Os enunciados de cada discurso têm um percurso que faz com que carreguem a memória de vários discursos”. Além de ser uma dispersão, todos os elementos linguísticos do discurso são atravessados por muitos discursos (BAKHTIN, 2003; FOUCAULT, 1996).

A AD não pretende fazer emergir uma realidade exterior à linguagem (imagens psicologicamente constituídas como significado profundo, como objetivo da Análise de Conteúdo), já que a linguagem não é apenas reflexo do que lhe é exterior. Toda ação de produção de linguagem constitui-se como produto do encontro entre um indivíduo e outro, sendo formas de interação situadas historicamente (ROCHA e DEUSDARA, 2005).

Como observa Carvalho (1991), o discurso aqui age no rompimento com a categoria de representação. Os signos, antes expressão simbólica ou substituto do natural, coincidem com a realidade. Não há distinção entre o fato e a sua significação, nem uma divisão entre uma instância objetiva e material dos fatos, ou das relações políticas e sociais; e outra subjetiva e imaterial das ideias, representações ou ideologias. O fato em si já é uma interpretação, pois nunca é neutro ou desprovido de relações de poder.

Portanto, interpretar não significa traduzir para novos códigos, mas imprimir uma direção, produzir real. E a realidade em si é um fluxo de múltiplas interpretações (Ibid).

A sociedade é analisada, desta forma, pelo conjunto das práticas sociais e práticas discursivas que, em sua positividade, produzem objetos, relações ou ideias.

O discurso, nesta concepção, não se define apenas pela soma das ideias e pensamentos; mas por um sistema de representações, pelas determinações institucionais ou econômicas ou, ainda, por sua estrutura linguística. É visto como um acontecimento que se expressa a partir de um conjunto de enunciados que se apoiam num mesmo sistema de formação. As práticas discursivas constituem, então, enunciados.

Os enunciados formam concepções de conhecimento, maneiras de ver e falar. Produzem, assim, objetos visíveis e enunciáveis, a partir dos quais vai se constituir uma série de comportamentos e ideias. Foucault chama de *epistème* esse conjunto de relações ou regularidades, onde se organizam as possibilidades de

pensar, ver e dizer, de um determinado momento histórico. “Formas de pensamento, paradigmas, estruturas mentais subjacentes a todas as vertentes de saber sobre o homem” (FOUCAULT, 1996). Trata-se de estruturas cognitivas que estão condicionadas por fatores mais profundos. O saber que é derivado delas não é conhecimento, mas prática discursiva.

Assim, não há em AD um espaço para formas de determinismos que possam constituir um limite entre um interior (a linguagem) e o seu exterior (o social ou psicológico). Há sim uma articulação entre esses planos.

Como também em Bakhtin, consciência e linguagem pertencem a uma mesma esfera, sendo que o discurso coletivo (o elemento externo) influencia e ajuda a construir a consciência (o elemento interno). A palavra é um signo ideológico que é produzido por e ao mesmo tempo institui a consciência, tomando também significado no meio social (FANINI, 2013). A palavra é uma arena dinâmica que dialoga com o elemento externo e interno ao mesmo tempo, e inúmeras vezes. O falante compreende e reacentua a palavra do outro a partir de suas matrizes culturais, políticas e sociais. Este dialogismo interno da linguagem que faz com que a palavra se oriente pelo já dito e pela réplica futura e que representa os enunciados do elo complexo da comunicação discursiva.

Além disso, não há um sentido único na enunciação. Como os trabalhos de Foucault (1996) também mostraram um discurso uniforme vindo de uma única fonte não existe. O discurso não possui um só sentido: a formação discursiva é uma dispersão de enunciados, não há uma unidade interna. “O sentido não é universal, não é atemporal, não é convencional, não é unívoco, não é necessariamente expresso em sua totalidade” (POSSENTI, 1990, p.11).

Os enunciados também refletem condições específicas e as finalidades de determinados campos de atividade humana, não apenas pelo seu conteúdo temático e pelo estilo da linguagem, mas pela construção de sua composição. “Evidentemente, cada enunciado particular é individual, mas cada campo de utilização da língua elabora seus tipos relativamente estáveis de enunciados, os quais denominamos gêneros do discurso”. (BAKHTIN, 2003, p.261).

Ou seja, uma determinada função e determinadas condições de comunicação discursiva, específicas de cada campo, geram enunciados estilísticos, temáticos, e de composição relativamente estáveis. Se considerarmos a política internacional enquanto campo produtor de gêneros discursivos, notaremos a

produção de enunciados que refletem suas condições de produção, bem como sua finalidade. Dentro da política internacional, consideramos as Nações Unidas como produtora de enunciados temáticos e estilísticos, como também um campo discursivo que compreende enunciados de outros gêneros discursivos (como o do Direito, a da Economia, ou da Política).

4.2 O DISCURSO DAS NAÇÕES UNIDAS

Na análise do discurso das Nações Unidas, buscaremos identificar elementos de convergência do conceito teórico proposto de *accountability*. A partir da discussão realizada, pudemos identificar um forte aspecto normativo do conceito, que se relaciona com princípios democráticos e valores como a justiça, equidade, igualdade e responsabilidade. Nesta fase buscaremos identificar se existem elementos desta discussão normativa materializados no discurso oficial das Nações Unidas.

Consideramos as Nações Unidas enquanto produtora de gêneros de discurso, ou seja, uma produtora de discursos institucionais contendo enunciados relativamente estáveis que refletem condições de produção específicas e até mesmo as intencionalidades destes enunciados. Ao mesmo tempo, consideramos a ONU como sendo, portanto, apropriadora de discursos, elementos e interações produzidos pela política internacional enquanto outro produtor de gêneros discursivos.

Reconhecemos e sublinhamos a intersecção do discurso da política internacional (dentre outros, como o do Direito, da Diplomacia, da Economia) no discurso da instituição das Nações Unidas como um todo, porém, concentramo-nos no discurso institucional e na produção de gêneros discursivos específicos da instituição. Mas sem desconsiderar a importância e influência de traços dos outros discursos e memórias discursivas de outros gêneros.

Identificamos a especificidade dos gêneros discursivos das Nações Unidas não apenas pelo conteúdo temático (como a composição da agenda por temas de segurança internacional), ou estilo de linguagem (de registro formal e forte influência da escrita diplomática), mas principalmente pela construção e composição, além de serem moldados por rituais de enunciação característicos e restrições do discurso

específicas da organização (por exemplo: não se pode enunciar ou proferir a palavra oficialmente fora dos padrões pré-estabelecidos pela organização – seja na Assembleia Geral, Conselho de Segurança, ou em comunicados oficiais – e não são todos os Estados-Membros com direito a decisão mandatória).

Estes discursos produzidos refletem não apenas seu conteúdo, mas intencionalidades, o contexto das situações, memórias de discursos precedentes e de outros enunciatários e até mesmo os enunciadores. Quando falamos do olhar institucional, devemos produzir análise que considere o comportamento dos indivíduos enquanto resultado – e interferência – dos valores da instituição⁷⁷. Ou seja, devemos reconhecer que as práticas, valores e normas cristalizadas na instituição e reproduzidas em seus discursos são materializadas, também, no comportamento e discurso dos indivíduos.

Consideramos que a intencionalidade, em última instância, pertence ao indivíduo e é, nesta esfera, inacessível. Porém, na medida em que se inscreve, deixa seus rastros no discurso, podendo ser percebida e analisada (BAKHTIN, 2003). Os indivíduos que trabalham nas Nações Unidas, que se apropriam dos gêneros específicos produzidos pela política internacional, direito e outros campos de atividade humana, estão premidos pela própria ONU e pelas condições de acontecimento do discurso no âmbito institucional. E a intencionalidade, bem como outros elementos do discurso individual, se submete aos gêneros do discurso institucional.

Assim, mais que ver nos discursos da organização as intenções dos indivíduos, compete ver neste trabalho as intenções próprias dos gêneros que o discurso institucional das Nações Unidas produz. Buscamos, também, a análise de outros elementos incorporados neste discurso, como o contexto, a memória discursiva e os próprios enunciadore e enunciatário (POSSENTI, 1993).

Desta forma, a arquitetura conceitual para analisar os discursos das Nações Unidas está descrita. Numa análise inicial, nosso objeto de estudo são os discursos proferidos pelo Secretário Geral Ban Ki-Moon de 2007 a 2011. Os discursos proferidos são a produção sistemática e profissional de enunciados, estabilizados em gêneros, dentro de esferas de atividade, incorporando elementos como intencionalidades, contextos, memórias discursivas e o próprio Secretário, bem

⁷⁷ De acordo com a racionalidade estratégica do neoinstitucionalismo.

como elementos do destinatário. A figura do Secretário Geral condensa valores de representação da organização (Capítulo XV da Carta das Nações Unidas) bem como é um dos atores encarregados pela prática destes valores e normas partilhadas pelas Nações Unidas, senão o ator principal: “Será o principal funcionário administrativo da Organização” (Artigo 97, Capítulo XV, Carta de São Francisco). Além de atuar em todas as reuniões da Assembleia Geral, Conselho de Segurança e do Conselho Econômico e Social de Tutela, o Secretário Geral pode também se dirigir e chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto que, em sua opinião, seja uma ameaça à manutenção da paz e segurança internacionais (Artigo 99, Carta das Nações Unidas). Além disso, o cargo detém notável autoridade juntamente com o corpo burocrático da organização, no sentido da capacidade que esses homens (não constrangidos, pelo menos em tese, por um mandamento de lealdade a um Estado nacional) demonstram de inspirar confiança em indivíduos e Estados-membros, por meio de suas ideias e ações, gerando, por conseguinte, permeabilidade normativa às diretivas da organização (BELÉM LOPES, 2007).

Como pretendemos analisar traços do discurso institucional presente no discurso do Secretário Geral, pretende-se identificar o regular e comum, o presente na prática discursiva diária e não o particular e individual.

Por isso, e primeiramente, faremos uma análise do conteúdo dos discursos e declarações do Secretário Geral (2007-2011). Depois partiremos para a análise do conteúdo das resoluções e declarações da Assembleia Geral (2007-2011), bem como das resoluções do e relatórios anuais do Conselho de Segurança (2007-2011).

Proposto por Bardin (2001), “a análise do conteúdo dos discursos aparece como um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (2011, p.44). Com uma abordagem investigativa e descritiva do conteúdo das mensagens, este método não desconsidera o contexto sócio-histórico dos discursos, nem a própria influência do pesquisador, princípios também compartilhados pela análise do discurso (AD).

Para a análise, utilizamos o software de pesquisa N-Vivo 10 para refinar os discursos e usamos como base de análise a classificação da *accountability* segundo quatro eixos que incluem os seguintes termos:

- Padrões Normativos: autoridade, democracia, direitos humanos, direito internacional, justiça, legitimidade, segurança;

- Transparência: informação, transparência, acesso, revelação;
- Responsividade: sociedade civil, demandas, instituições, organizações, resposta; solicitação;
- Sanção/Controle: medidas, controle, sanção, ação, esforços.

A partir destes eixos pudemos classificar e identificar elementos da *accountability* no discurso, relatórios e documentos dos três órgãos.

4.2.1 Os Discursos do Secretário Geral: Uma Análise de Conteúdo

Consideramos que o Secretário Geral, enquanto detentor de autoridade política burocrática e poder simbólico na Organização das Nações Unidas (BELÉM LOPES, 2007), reflete os valores e princípios comuns da Organização na sua prática, bem como nos seus discursos. Utilizando seus discursos enquanto ferramenta de análise, e diante do contexto de demandas pela democratização da organização e do estabelecimento de medidas de fortalecimento, buscamos investigar e explorar estes documentos para posteriormente compreender como os valores da organização se refletem neste discurso.

Diante deste contexto de demandas de democratização da ONU, os discursos e declarações de Ban Ki-Moon (2007-2011) que contém o termo *accountability* (8%⁷⁸ do total de discursos proferidos durante os quatro anos) apresentam um padrão não só de estrutura (típica de discursos formais efetuados na organização), mas de conteúdo: percebemos um foco em questões de segurança, com uma preocupação com a paz mundial. Porém, percebemos também o endereçamento deste discurso para a própria organização: se falamos de responsabilização, o foco do Secretariado é a própria ONU.

A segurança é a questão primordial, com 0,53% de frequência, conforme a tabela 1, o que evidencia que os propósitos iniciais da organização são materializados nos discursos do Secretariado: segurança (0,53%) e paz (0,18%) formam conjunto de palavras concebidas na criação da organização e presente na sua Carta, fundamentando seus valores e princípios. As palavras mudança (0,35%), crises (0,24%), desafios (0,23%) e esforços (0,22%) aparecem com frequência em seu discurso e estão incluídas nas questões de segurança.

⁷⁸ Forum 1.354 discursos entre 2007 e 2011. Fonte: <http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/>

Diante destes desafios, os esforços por tornar a organização mais responsável são identificados no conteúdo destes discursos: a *accountability* aparece com a mesma frequência do termo política (0,20%), e com mais frequência do que palavras como economia (0,18%), violência (0,17%), humanitário (0,17%).

Com a frequência de aparições próximas à política (0,18%), implementação (0,23%) e conflito (0,28%), a *accountability* (0,23%) aparece como um tema necessário e relevante no discurso do Secretário. Incluída em uma política de fortalecimento das Nações Unidas, a *accountability* é considerada enquanto sua dimensão política (seus efeitos em terceiros) e institucional (ao nível gerencial da organização) pela organização. Estas duas dimensões da *accountability* foram citadas nos discursos do Secretário. A partir de suas declarações, houve menção mais frequente às medidas institucionais aplicadas pela organização que foram derivadas destas preocupações políticas e institucionais.

Word	Length	Count	Weighted Percentage
development	11	2399	0,68%
security	8	1868	0,53%
international	13	1746	0,49%
management	10	1683	0,48%
office	6	1571	0,44%
staff	5	1223	0,35%
law	3	1191	0,34%
national	8	1174	0,33%
countries	9	1161	0,33%
states	6	1097	0,31%
peacekeeping	12	1023	0,29%
resources	9	1020	0,29%
conflict	8	993	0,28%
accountability	14	830	0,23%
implementation	14	821	0,23%
ethics	6	808	0,23%
humanitarian	12	785	0,22%
organization	12	775	0,22%
resolution	10	769	0,22%
efforts	7	768	0,22%
member	6	764	0,22%
committee	9	739	0,21%
information	11	733	0,21%
coordination	12	716	0,20%
peace	5	639	0,18%
political	9	633	0,18%

rights	6	632	0,18%
financial	9	595	0,17%
protection	10	572	0,16%
progress	8	571	0,16%
cooperation	11	568	0,16%
organizations	13	535	0,15%
results	7	531	0,15%
criminal	8	518	0,15%
justice	7	507	0,14%
economic	8	490	0,14%
social	6	486	0,14%
members	7	477	0,14%

QUADRO 1 – FREQUÊNCIA DE PALAVRAS NOS DISCURSOS E DECLARAÇÕES DO SECRETÁRIO BAN-KI MOON (2007-2011)
 FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DO SOFTWARE N-VIVO10 (2014)⁷⁹

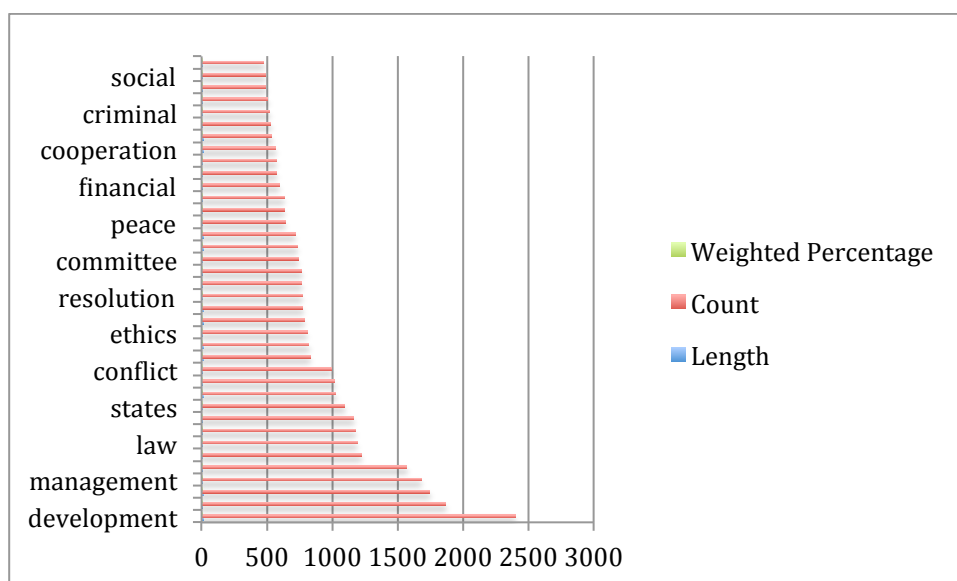


GRÁFICO 1 – FREQUÊNCIA DE PALAVRAS NOS DISCURSOS DO SECRETÁRIO GERAL (2007-2011)

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DO SOFTWARE N-VIVO10 (2014)

Como preocupação política, a *accountability* surge no contexto institucional a partir da responsabilização da organização perante pessoas (atores não estatais) que são afetados por suas ações, como no caso da mediação de conflitos políticos no Sri Lanka em 2009 ou no conflito Árabe-Israelense como citou Ban Ki-Moon em 2009:

⁷⁹ “Length” se traduz como tamanho, refere-se ao comprimento da palavra. “Count” refere-se à contagem das palavras no texto, ou seja, à frequência de aparição da palavra. “Weighted Percentage, refere-se à porcentagem desta frequência de aparição, quanto maior este índice, a palavra é utilizada com mais frequência.

Esta Assembléia também reafirma a responsabilidade de proteger. Na era moderna, nenhuma nação, grande ou pequena, pode violar os direitos humanos de seus cidadãos sem impunidade. Quando conflitos surgem, justiça e *accountability* deveriam acompanhar⁸⁰.

Além disso, a preocupação política também é expressa pela relação próxima entre *accountability* e as palavras efetividade, eficiência e transparência.⁸¹

Enquanto valor institucional, a *accountability* representa um princípio essencial no discurso do Secretariado:

Uma ONU fortalecida para um mundo melhor. A fundação de todo nosso trabalho é a *accountability*. O Secretariado da ONU, incluindo eu mesmo, é *accountable* a vocês, os Estados-Membros. (...) Vocês, os Estados-Membros, são *accountable* uns aos outros e à Organização⁸².

Como já discutido, os mecanismos de *accountability* em organizações internacionais devem aliar os valores normativos ligados aos princípios democráticos com mecanismos e medidas na prática destas instituições. Os discursos do Secretário Geral ligam a identidade da ONU ao valor de *accountability* quando buscam conformar suas regras internas, procedimentos e valores a este princípio.

O que notamos é que o foco institucional é evidente no discurso do Secretariado: os termos com foco administrativo são mais frequentes. No discurso do Secretariado destacamos o direcionamento para a própria organização: os termos mais citados são gerenciamento (0,48%), escritório (0,44%) e equipe (0,35%).

As medidas de *accountability* institucional surgem no contexto de demandas por reformas na organização no sentido de torná-la mais transparente e eficiente⁸³. As medidas pelo fortalecimento das Nações Unidas surgiram após o resultado de discussões na Cúpula Mundial de 2005 e o posterior debate em 2006 sobre uma visão da governança nas Nações Unidas. A primeira resolução foi criada pela AG em 2006 e tinha o foco nas questões normativas e operacionais. Com o tempo a

⁸⁰ "This Assembly also reaffirmed the responsibility to protect. In our modern era, no nation, large or small, can violate the human rights of its citizens with impunity. Where conflicts arise, justice and accountability should follow". Fonte: Ban-Ki Moon, Address to the 64th General Assembly: "Now Is Our Time", 23 September 2009.

⁸¹ Relação feita pelo software NVivo 10.

⁸² "A stronger UN for a better world. The foundation of all our work is accountability. The UN Secretariat, including myself, is accountable to you, the Member States. (...) You, the Member States, are accountable to each other and to the Organization, as well". Fonte: Ban-Ki Moon, Address to the 63rd session of the General Assembly: "A Call to Global Leadership", 23 de setembro de 2008.

⁸³ Relação feita pelo software NVivo

atenção se deslocou para questões institucionais: em 2008 o secretário lançou o Relatório A/60/312 que formavam um pilar de três eixos: eficiência, transparência e *accountability*⁸⁴. O relatório incluía propostas como: o estabelecimento do Comitê de Ética, a incorporação da ética no treinamento de programas, um programa de transparência financeira, proteção contra assédios no local de trabalho, a definição clara de expectativas sobre performance e o fortalecimento de mecanismos de supervisão⁸⁴.

Dentro dessas medidas, os discursos do secretário continham um reforço na *accountability* institucional da organização, propondo medidas sobre a administração efetiva e com foco em resultados.

Nosso mundo em mudança precisa de uma ONU fortalecida. Minha visão é uma administração focada em resultados – eficiente, direta, pragmática e *accountable*, e a administração representando excelência, integridade e orgulho por servir o bem global⁸⁵

Nos discursos do Secretário, o conjunto de medidas institucionais reúne termos como profissionalismo, ética, *performance*, responsabilidade, participação e monitoramento⁸⁶.

No contexto da ONU, as reformas administrativas surgiram a partir da Resolução A/RES/61/245, em que a Assembleia Geral requereu à Secretaria Geral a submissão de relatórios sobre gerenciamento de riscos, controle interno, gestão focada em resultados e uma avaliação de *accountability* da organização. O relatório A/62/701 do Secretário, em 2008, tratava da *accountability* gerencial da organização sob três pilares: *performance*, cumprimento e supervisão, e integridade.

Nos discursos do secretário, a preocupação com a *accountability* gerencial é clara: “Eu considero a implementação de reformas gerenciais de alta prioridade que vocês previamente aprovaram para promover maior transparência, *accountability* e

⁸⁴ A/60/312 – Report of the Secretary-General on measures to strengthen accountability at the United Nations, 30 August 2005

⁸⁵ “Our changing world needs a stronger UN. My vision is an administration focused on results – efficient, directed, pragmatic and accountable, and administration representing excellence, integrity and pride in serving global good”. Fonte: Ban Ki-Moon, Address to the 62nd General Assembly: “A Stronger UN for a Better World”, 25 September 2007

⁸⁶ Relação sugerida a partir do software NVivo10.

eficiência⁸⁷.

Neste escopo, uma das principais dimensões da *accountability* aparece com 21%, a informação. A transparência é essencial para a relação de responsabilização e está presente nos discursos do Secretário.

Além do foco institucional, argumentamos que *accountability* pressupõe não só o foco em procedimentos e relações entre uma organização e o público interno, mas, e sobretudo, em relação ao público externo. A responsabilização a terceiros se relaciona em muito com mecanismos de sanção e controle, ou seja, ações e medidas de uma instituição. Como pudemos notar, há menos foco em ações institucionais, ou seja, na dimensão do controle e monitoramento externo. Há menos frequência em termos como recursos (0,29%), implementação (0,23%), esforços (0,22%) ou resultados (0,15%), termos que desencadeiam a ideia de ações e medidas institucionais.

Se nestes discursos não há o foco em mecanismos de controle, também percebemos que o público principal de seu discurso já fora localizado: o sistema de *accountability* no Secretariado tem foco nos funcionários e nos procedimentos da própria organização. Se a ONU deve ser responsável a alguém, segundo os discursos do Secretário ela o é perante seus funcionários e perante a própria organização. Termos como sociedade civil, público ou pessoas não aparecem na nossa pesquisa, e até os Estados-membros são pouco citados (0,14%).

4.2.2 Análise dos Relatórios e Resoluções da Assembleia Geral

A Assembleia Geral se constitui enquanto um importante órgão representativo e palco para discussões e debates já que todos os membros podem participar. As principais críticas são contra o sistema de votação no qual cada membro tem direito a um voto, independente de diferenças políticas, econômicas e sociais. Mini-estados, como Seychelles, Antígua e Barbuda, Granada e República Dominicana, com população de alguns milhares de habitantes, tem o mesmo voto

⁸⁷ I place a very high priority on implementing the management reforms you have previously approved to promote greater transparency, accountability and efficiency". Fonte: Ban Ki-Moon, Address to the 62nd General Assembly: "A Stronger UN for a Better World", 25 de setembro de 2007.

que Índia e China, para referir apenas ao aspecto demográfico (SENARCLENS, 1988).

Quando analisamos as Declarações da Assembleia Geral, percebemos foco claro: uma conscientização sobre os desafios globais e novas tendências é comum em seus discursos e questão essencial na agenda de segurança. Com uma chamada clara à reflexão sobre os desafios da governança global, os discursos compreendem este conteúdo em sua fala e representam a preocupação da Organização das Nações Unidas enquanto uma organização multilateral diante dos desafios e tendências globais. A questão dos desafios globais aparece com mais frequência do que termos como “resolução”(0,25%), “justiça” (0,21%) e “implementação” (0,17%) (QUADRO 2, GRÁFICO 2).

Observamos uma ocorrência maior dos termos como HIV (0,43%), economia (0,40%), saúde (0,39%), prevenção (0,37%), e comércio (0,33%). São temas que aprofundaram e expandiram a agenda de segurança no pós Guerra Fria, como mudanças climáticas e preocupações ambientais, crises econômicas e a preocupação com conflitos intra-estatais, estão presentes dos discursos do Secretário.

Word	Length	Count	Weighted Percentage
development	11	558	0,96%
international	13	423	0,73%
rights	6	316	0,54%
states	6	303	0,52%
national	8	250	0,43%
hiv	3	248	0,43%
goods	5	234	0,40%
economic	8	232	0,40%
health	6	228	0,39%
prevention	10	217	0,37%
cooperation	11	201	0,35%
trade	5	192	0,33%
financial	9	186	0,32%
trafficking	11	176	0,30%
children	8	172	0,30%
measures	8	165	0,28%
persons	7	161	0,28%
social	6	155	0,27%
assembly	8	148	0,25%
resolution	10	148	0,25%
rules	5	147	0,25%

effective	9	144	0,25%
implementation	14	133	0,23%
information	11	125	0,21%
justice	7	124	0,21%
access	6	123	0,21%
criminal	8	119	0,20%

QUADRO 2 - FREQUÊNCIA DE PALAVRAS NAS DECLARAÇÕES DA ASSEMBLEIA GERAL (2007-2011)

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DO SOFTWARE N-VIVO10 (2014)

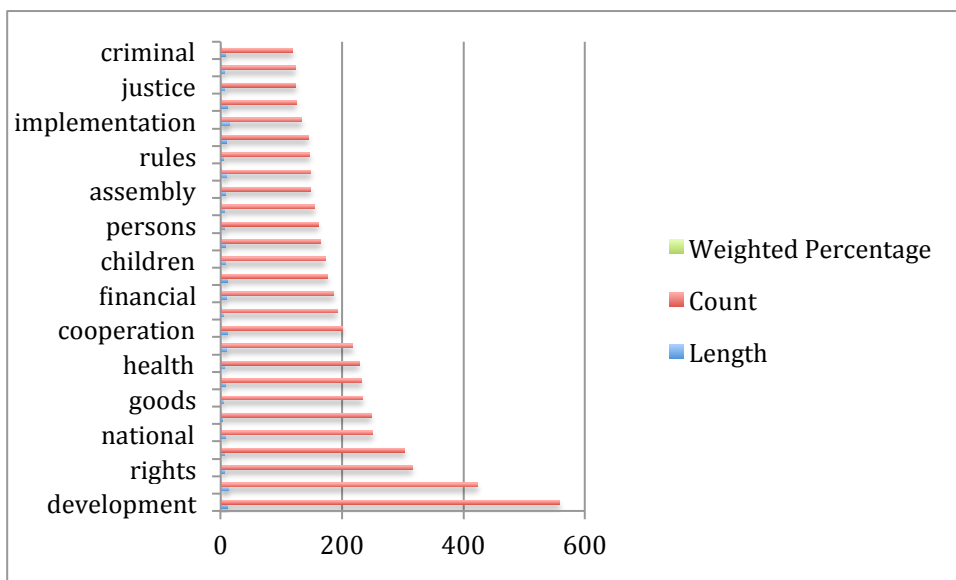


GRÁFICO 2 - FREQUÊNCIA DE PALAVRAS NAS DECLARAÇÕES DA ASSEMBLEIA GERAL (2007-2011)

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DO SOFTWARE N-VIVO10 (2014)

O uso destes termos nos discursos apresenta um padrão de estrutura: contém temas como desenvolvimento socioeconômico, preocupações ambientais diante de mudanças climáticas, preocupação com direitos humanos e direito das mulheres.

Reafirmamos que as Nações Unidas tem um papel central em promover a cooperação internacional para o desenvolvimento e para promover políticas de coerência sobre questões globais de desenvolvimento, incluindo em contexto de globalização e interdependência. (...) Reafirmamos nosso apoio para uma globalização justa e inclusiva e a necessidade de traduzir crescimento em redução da pobreza e neste ponto de vista decidir elaborar objetivos de empregabilidade produtiva e decente para todos, incluindo mulheres e jovens, um objetivo central de políticas nacionais e internacionais, incluindo estratégias de redução de pobreza, como parte dos esforços para alcançar os Objetivos do Milênio⁸⁸.

⁸⁸ "Reaffirming that the United Nations has a central role in promoting international cooperation for development and in promoting policy coherence on global development issues, including in the context of globalization and interdependence, Reaffirming its strong support for fair and inclusive

Com o uso deste padrão com temas sobre os desafios da governança global, os documentos da AG buscam alertar sobre o comportamento e a atuação da organização em resposta a estes desafios, além de resgatar os objetivos das reuniões, assembleias e encontros, sublinhando os valores que devem ser mantidos e reforçados pelos membros.

Analisando também as resoluções do órgão (QUADRO 3), vemos que ele contém termos que estão relacionados à dimensão de responsividade: a AG parece considerar, portanto, as demandas e solicitações de seus membros e ser responsiva primeiramente a eles. Os termos são: solicitações (0,28%), membros (0,28%), e informação (0,23%).

Word	Length	Count	Weighted Percentage
development	11	13553	0,73%
rights	6	7853	0,43%
implementation	14	7156	0,39%
cooperation	11	5301	0,29%
requests	8	5118	0,28%
member	6	5078	0,28%
efforts	7	5069	0,27%
economic	8	4922	0,27%
national	8	4915	0,27%
support	7	4841	0,26%
organizations	13	4832	0,26%
security	8	4547	0,25%
law	3	4210	0,23%
information	11	4180	0,23%
recalling	9	4156	0,23%
measures	8	3998	0,22%
social	6	3850	0,21%
financial	9	3437	0,19%
sustainable	11	3268	0,18%

QUADRO 3 - FREQUÊNCIA DE PALAVRAS NAS RESOLUÇÕES DA ASSEMBLEIA GERAL (2007-2011)

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DO SOFTWARE N-VIVO10 (2014)

globalization and the need to translate growth into poverty reduction and in this regard its resolve to make the goals of full and productive employment and decent work for all, including for women and young people, a central objective of relevant national and international policies as well as national development strategies, including poverty reduction strategies, as part of efforts to achieve the Millennium Development Goals" (A/RES/64/210).

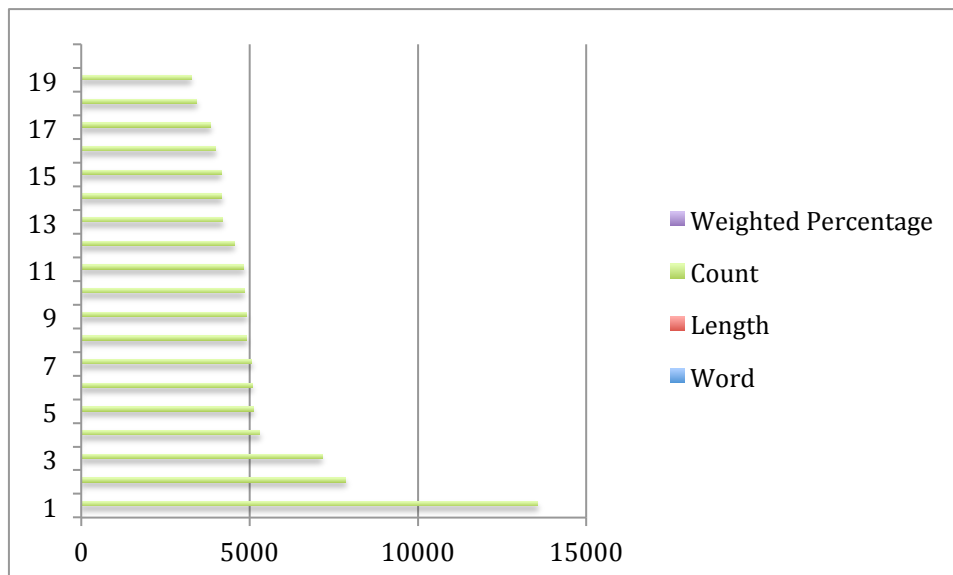


GRÁFICO 3 - FREQUÊNCIA DE PALAVRAS NAS RESOLUÇÕES DA ASSEMBLEIA GERAL (2007-2011)

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DO SOFTWARE N-VIVO10 (2014)

Percebemos que a dimensão do controle e monitoramento está presente na conduta da Assembleia Geral numa preocupação sobre a efetividade das ações institucionais da ONU: os termos ligados a efetividade das ações são frequentes, como implementação (0,39%), esforços (0,27%), medidas (0,22%).

Depois de três relatórios submetidos pelo Secretário Geral com demandas pela discussão da *accountability* no sistema ONU⁸⁹, a AG institucionalizou o debate com os outros membros a partir de uma resolução. Com uma preocupação empírica e com foco em resultados o órgão implementou a resolução A/64/640, em 2010, que formalizou a discussão sobre *accountability* na instituição.

A *accountability* representa a obrigação da Organização e de sua equipe e membros de serem responsáveis para entregar resultados específicos que foram determinados por um processo claro e transparente de atribuição de responsabilidade, sujeito a disponibilidade de recursos e restrições impostas por fatores externos (ASSEMBLEIA GERAL, 2010, tradução nossa)⁹⁰

⁸⁹ Report of the Secretary-General on measures to strengthen accountability at the United Nations(A/60/312); report of the Secretary-General on the comprehensive review of governance and oversight within the United Nations and its funds, programmes and specialized agencies(A/60/883 and Add.1 and 2 and Add.1/Corr.1; and report of the Secretary-General on an accountability framework, enterprise risk management and internal control framework, and results-based management framework (A/62/701 and Corr.1 and Add.1).

⁹⁰ Accountability represents the obligation of the Organization and its staff members to be answerable for delivering specific results that have been determined through a clear and transparent assignment of responsibility, subject to the availability of resources and the constraints posed by external factors. Fonte: Resolução A/64/640, Assembleia Geral, 2010.

O sistema de *accountability* da ONU, ainda que no início, já mostrava indícios de uma discussão mais voltada para o gerenciamento e a qualidade nos processos internos. Como a conduta dos membros da Organização é baseada na Carta de São Francisco, os princípios básicos adotados por este sistema de *accountability* também derivam destas normas. A organização reconhece que a Carta estipula os propósitos e princípios das Nações Unidas e identifica os principais órgãos e seus papéis e responsabilidades⁹¹.

Este sistema implica um número de obrigações⁹² das Nações Unidas: a) conduzir seu trabalho com uma visão para atingir objetivos e resultados estabelecidos durante os mandatos dos Estados-membros; b) reportar-se corretamente sobre os resultados de performance em relação a papéis, planos e atividades; c) conduzir seu trabalho de acordo com a regulamentação, regras e procedimentos das Nações Unidas; d) garantir que membros da equipe possam aderir ao mais alto nível de integridade e padrões éticos esperados de um funcionário civil internacional; e) especificar claramente e reforçar o sistema de recompensas por performances extraordinárias e sanções para a falta de performance.

Podemos inferir, portanto, que o sistema de *accountability* discutido no âmbito da AG é um sistema baseado em resultados e representa um esforço da organização em direção a processos de responsabilização no âmbito institucional. Este processo inclui a revelação de informações de forma transparente e defende a implementação de decisões e recomendações de agências de controle e monitoramento. Ou seja, aqui percebemos a dimensão da transparência e da responsividade, já que este sistema reconhece a necessidade de implementação de mecanismos de controle por demandas externas.

O foco gerencial se dá também, pois este sistema reconhece uma ligação entre a *accountability* pessoal e a institucional⁹³, já que para a ONU, formas de conduta internas podem refletir em uma organização mais responsável.

Afinal, podemos concluir que este sistema de *accountability* é baseado na performance e em resultados internos, observamos mecanismos internos de recompensa e controle e o foco na conduta de funcionários e membros.

⁹¹ Ibid, p.5

⁹² Ibid, p.6.

⁹³ Ibid, p.8

4.2.3 Análise das Resoluções e Relatórios Anuais do Conselho de Segurança

A Assembleia Geral pode sediar discussões, promover debates e fazer recomendações, mas a capacidade institucional para tomar decisões é do Conselho de Segurança (CS) (Artigo 39 da Carta de São Francisco). Como argumentamos, este órgão promove um debate político diferente da AG, pois ele tem autoridade mandatária na ONU.

Enquanto a AG reflete as inspirações da comunidade em geral, no CS é onde se tomam as decisões mais relevantes e, mais importantes que a decisão, são os atores que a tomam. As críticas sobre sua autoridade e a arbitrariedade sobre o que seriam as “ameaças à paz e à segurança internacionais” são muitas, já que, na prática, elas se tornam o que o CS determina que sejam.

Porém, ainda há um debate sobre a crença no debate político naquele fórum e a expectativa que as principais deliberações da política internacional serão discutidas por esta via institucional (BELÉM LOPES, 2007).

Quando falamos de *accountability*, o CS é um órgão complexo de ser analisado: são apenas 15 membros, mas o debate político e os interesses dos membros nesta arena não podem ser facilmente percebidos sem uma análise mais profunda sobre os processos decisórios e os contextos das decisões.

Pela análise das resoluções do órgão (de 2007 a 2011) (QUADRO 4; GRÁFICO 4), claramente a segurança é a prioridade (1,22%), o que reflete o propósito do órgão e suas principais discussões.

Quando falamos nas dimensões da responsabilização, a mais relevante neste caso é a relação de *accountability*: para quem o CS é responsável? O primeiro público endereçado nas suas resoluções são públicos a nível institucional: governo (0,65%), secretário (0,62%) e Estados (0,58%).

O que podemos concluir é que os esforços pela paz e debates estão ainda dirigidos a um público institucional e não preocupados sequer com o público interno (“membros” e “funcionários” tiveram 0,25%), ou externo (sem menção a termos como “sociedade civil” ou “pessoas”). Este padrão apenas reflete a crítica de teóricos sobre como as decisões são arbitrarias

Sobre a responsividade do órgão, percebemos que as palavras solicitações (0,42%), implementação (0,42%) e medidas (0,39%) estão entre as que tem mais

frequência nestas resoluções. As resoluções representam em si o aspecto prático das discussões efetuadas na ONU, já que têm caráter mandatório e contém autoridade para atuação segundo a Carta de São Francisco⁹⁴.

Word	Length	Count	Weighted Percentage
security	8	3308	1,22%
international	13	2318	0,85%
government	10	1771	0,65%
secretary	9	1673	0,62%
states	6	1590	0,58%
peace	5	1381	0,51%
efforts	7	1245	0,46%
requests	8	1155	0,42%
implementation	14	1130	0,42%
measures	8	1064	0,39%
decides	7	983	0,36%
somalia	7	874	0,32%
resolutions	11	872	0,32%
law	3	851	0,31%
mandate	7	838	0,31%
calls	5	834	0,31%
process	7	803	0,30%
agreement	9	793	0,29%
ensure	6	792	0,29%
conflict	8	784	0,29%
political	9	775	0,29%
humanitarian	12	768	0,28%
rights	6	731	0,27%
member	6	684	0,25%
personnel	9	679	0,25%
tribunal	8	569	0,21%
violence	8	553	0,20%
democratic	10	550	0,20%
afghanistan	11	545	0,20%

QUADRO 4 - FREQUÊNCIA DE PALAVRAS NAS RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA (2007-2011)

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DO SOFTWARE N-VIVO10 (2014)

⁹⁴ Carta de São Francisco, Cap. V.

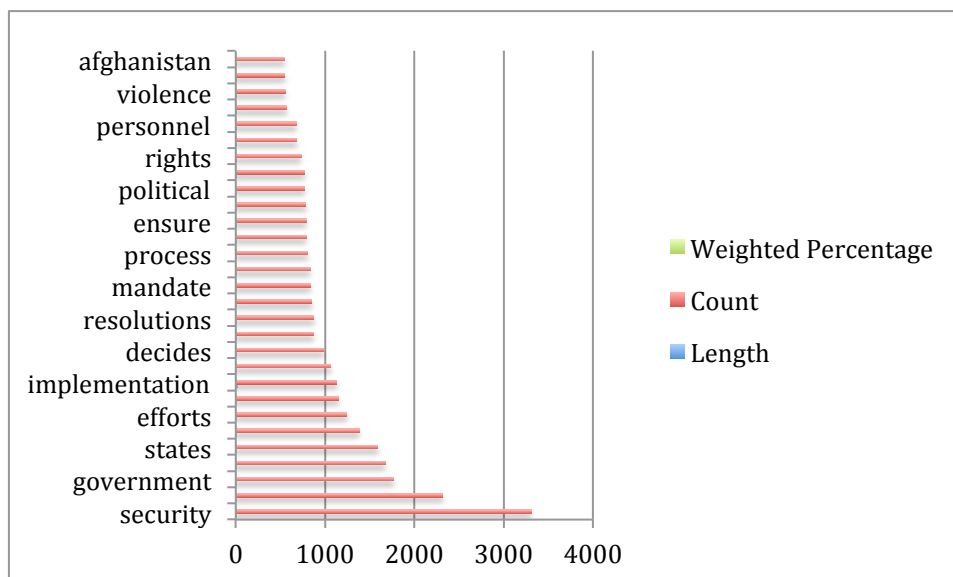


GRÁFICO 4 - FREQUÊNCIA DE PALAVRAS NAS RESOLUÇÕES DO CONSELHO DE SEGURANÇA (2007-2011)

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DO SOFTWARE N-VIVO10 (2014)

Porém, além deste prisma, podemos observar como a palavra “solicitações” está em destaque. Isto pode significar uma tendência do órgão de, a partir de solicitações trazidas por outros órgãos ou membros externos, começar a ouvir estas demandas e tomar medidas e decisões sobre estes assuntos.

Apesar das inúmeras críticas sobre o CS, esta característica de responsividade pode refletir uma tendência de passagem de um arranjo institucional oligárquico para uma discussão mais plural de poder (BELÉM LOPES, 2009, p.3).

Com o aumento da abrangência geográfica da ONU e episódios em que as grandes potências tiveram sua autoridade e poder questionados (a intervenção da OTAN no Kosovo, 1999, e a invasão do Iraque, 2002-2003) pela opinião pública internacional, a ação multilateral é mais praticada do que a ação unilateral de membros com poder de veto no CS. Esta tendência reflete que os custos políticos de ações unilaterais (ou extralegais) aumentaram.

Dentro deste contexto de mudança, observamos que as ações consolidadas pelas resoluções do Conselho de Segurança se preocupam com a dimensão de controle (*enforcement*) e com medidas institucionais.

Contudo, se o Conselho se mostra com uma tendência responsiva, não há garantias de que ele seja representativo. Como discutimos, a representação e a participação são dimensões essenciais na discussão da *accountability* democrática e, no caso do órgão com mais autoridade política da ONU, esta discussão é

essencial. A literatura tem mostrado que os membros permanentes diminuíram a quantidade do uso do veto depois da Guerra Fria (Ibid.), mas isso não quer dizer que o debate esteja mais representativo ou democrático, afinal decisões não são simples de serem analisadas e requerem um estudo de contexto e interesses. Isto pode indicar que o CS está mais democrático, como pode indicar uma tendência dos membros permanentes (P5) de entrarem em acordo ou decidirem em outras arenas.

Além disso, há um debate extenso e acalorado da academia para aumentar a representação no Conselho de Segurança através de uma reforma. Porém, este debate não apresenta uma solução em um futuro próximo: com a exceção da expansão de 11 para 15 membros em 1965, esforços para a expansão do órgão tem repetidamente se mostrado improváveis.

O item está presente nas discussões da ONU, mas no CS, das 294 Resoluções analisadas, apenas uma tratava do debate sobre a inclusão de novos membros. Na prática, em 60 anos apenas três alterações foram feitas na Carta de São Francisco: e todas lidavam com o número de assentos, uma sobre o Conselho de Segurança e outra sobre o Conselho Social e Econômico (WEISS, 2003,p.147).

Se não há previsões para uma maior representatividade do CS, podemos ver, também, que a discussão sobre a democratização não tem prioridade nos discursos do órgão: termos como legitimidade e igualdade são ausentes nestes discursos. Além do fato de que o termo “democracia” foi pouco citado: 20% nas resoluções e 19% nos relatórios anuais (QUADRO 5; GRÁFICO 5).

Percebemos assim que o foco democrático está ausente nas discussões do CS, bem como uma discussão sobre uma maior representatividade. Verificamos também que a responsabilização se dá, primeiramente, perante o público institucional. Num segundo momento observamos o foco, também, em questões de missões de paz internacionais: há um foco na resolução de conflitos e no estabelecimento da paz, como evidenciado por termos como “paz” (0,51%), “mandato” (0,31%), “chamadas” (0,31%), “acordo” (0,29%), “conflito” (0,29%), “implementação” (0,42%) e *peacebuilding* (0,17% no QUADRO 5).

Observamos, também, nos relatórios anuais este foco pela resolução de conflitos regionais, como as questões políticas na África (0,24%). As questões mais frequentes são sobre a Somália, Sudão (0,21%) e Costa do Marfim.

Word	Length	Count	Weighted Percentage
security	8	6066	2,53%
secretary	9	4008	1,67%
president	9	3775	1,58%
representative	14	2260	0,94%
international	13	1216	0,51%
established	11	872	0,36%
peace	5	852	0,36%
mission	7	827	0,35%
members	7	806	0,34%
consultations	13	718	0,30%
meeting	7	701	0,29%
states	6	636	0,27%
assembly	8	605	0,25%
african	7	578	0,24%
sudan	5	513	0,21%
mandate	7	491	0,21%
democratic	10	464	0,19%
office	6	454	0,19%
resolutions	11	429	0,18%
conflict	8	425	0,18%
peacebuilding	13	408	0,17%
implementation	14	407	0,17%

QUADRO 5 - FREQUÊNCIA DE PALAVRAS NOS RELATÓRIOS ANUAIS DO CONSELHO DE SEGURANÇA (2007-2011)

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DO SOFTWARE N-VIVO10 (2014)

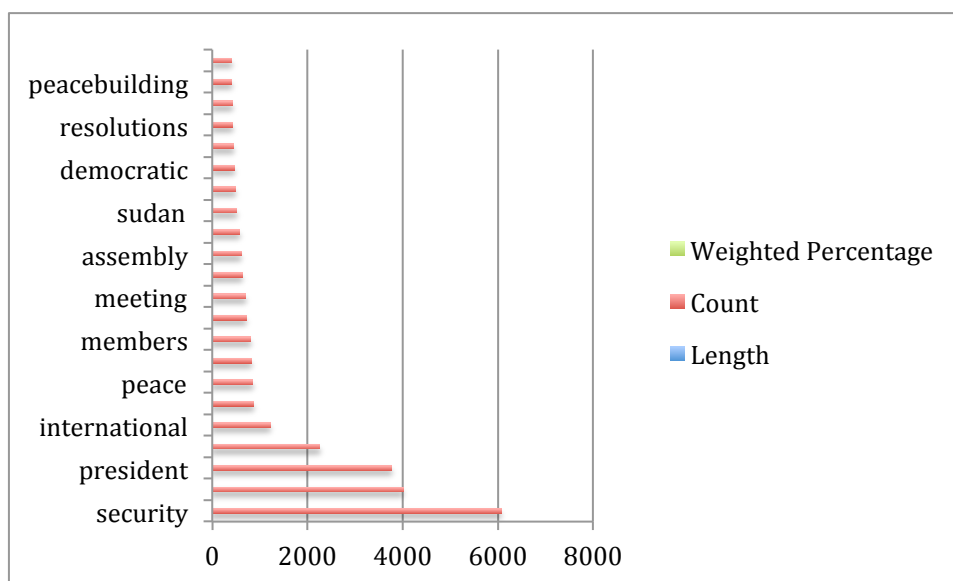


GRÁFICO 5 - FREQUÊNCIA DE PALAVRAS NOS RELATÓRIOS ANUAIS DO CONSELHO DE SEGURANÇA (2007-2011)

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DO SOFTWARE N-VIVO10 (2014)

Desta forma, pudemos observar que na relação de *accountability* do Conselho de Segurança, questões de representatividade ainda estão abertas e devem ser discutidas. Mesmo que, com uma tendência a uma conduta mais plural, é necessário o debate e a reflexão sobre a democratização do órgão, já que no âmbito institucional este debate é pouco realizado.

Notamos, finalmente, que os padrões de legitimidade da responsabilização do Conselho de Segurança estão ligados, sobretudo, a uma conformação aos direitos humanos (0,28%), ao direito internacional (0,31%) e à Carta de São Francisco. Ou seja, às normas estabelecidas pela própria organização que conferem autoridade ao órgão e que só podem ser alteradas por decisão dos próprios membros permanentes.

4.2.4 A Prática Das Nações Unidas: Medidas e Ações Institucionais

Depois da discussão com foco normativo e da análise de como a ONU se mostra responsável por seu discurso, reconhecemos a relevância de se discutir as medidas e ações institucionais da Organização com foco na *accountability*. Pretendemos aqui descrever e analisar o sistema de *accountability* interno da organização.

Como já observamos, a discussão sobre a *accountability* nas Nações Unidas surgiu em 2005, em meio a demandas por reformas na organização para torná-la mais transparente e eficiente. Depois dos debates realizados durante a Cúpula Mundial de 2005 e dos resultados alcançados, a organização reconheceu a necessidade de ser mais efetiva e de aumentar sua credibilidade e interesse em relação ao sistema internacional:

Nós nos comprometemos a aumentar a relevância, efetividade, eficiência, *accountability* e credibilidade do sistema das Nações Unidas. Esta é a nossa responsabilidade compartilhada e nosso interesse (Cúpula Mundial, 2005, p.3, tradução nossa)⁹⁵

Na mesma época a Organização também se comprometeu a encontrar soluções multilaterais para as áreas de desenvolvimento, paz e segurança coletivas,

⁹⁵ “We pledge to enhance the relevances, effectiveness, efficiency, accountability and credibility of the United Nations system. This is our shared responsibility and interest”. World Summit Outcome, A/RES/60/1, Nações Unidas, 2005.

direitos humanos e um fortalecimento das Nações Unidas⁹⁶. Estes valores refletem uma preocupação inicial com o debate normativo da *accountability*: observamos que os padrões de legitimidade pelos quais a *accountability* entrou em discussão institucional são ligados às normas e princípios democráticos e a questões de eficiência.

Nós reafirmamos a importância vital de um sistema multilateral efetivo, de acordo com o direito internacional, para que possamos lidar melhor com os desafios e ameaças multilaterais e interconectadas que confrontam nosso mundo e para alcançar progresso nas áreas de paz e segurança, desenvolvimento e direitos humanos, sublinhando o papel central das Nações Unidas, e comprometendo nós mesmos para promover e fortalecer a efetividade da Organização pela implementação de suas decisões e resoluções (Cúpula Mundial, 2005, p.2, tradução nossa)⁹⁷

A preocupação inicial, portanto, era ligada a um debate sobre a democratização da organização e uma preocupação com ações e medidas. Com a questão sobre *accountability* entrando na agenda da ONU, a preocupação com valores e normas democráticas encontrou o compromisso de tomar ações e medidas práticas.

Ainda em 2005, o Secretário Geral elaborou o Relatório A/60/312 sobre medidas para fortalecer a *accountability* das Nações Unidas. Este relatório sublinhava a existência dos mecanismos existentes de *accountability* e supervisão e propunha medidas a partir de três eixos: eficiência, transparência e *accountability*⁹⁸.

O relatório incluía propostas como: o estabelecimento do Comitê de Ética, a incorporação da ética no treinamento de programas, um programa de transparência financeira, proteção contra assédios no local de trabalho, a definição clara de expectativas sobre performance e o fortalecimento de mecanismos de supervisão⁹⁸.

Se inicialmente o conceito de responsabilização era então ligado a preocupações normativas e com preocupação pela democratização da organização, a partir destes relatórios observamos a crescente preocupação com processos de *accountability* interna. Em 2006, após a análise do Comitê Diretor de Experts em

⁹⁶ Ibid,

⁹⁷ We reaffirm the vital importance of an effective multilateral system, in accordance with international law, in order to better address the multifaceted and interconnected challenges and threats confronting our world and to achieve progress in the areas of peace and security, development and human rights, underlining the central role of the United Nations, and commit ourselves to promoting and strengthening the effectiveness of the Organization through the implementation of its decisions and resolutions. World Summit, United Nations, 2005, p.2

⁹⁸ A/60/312 – Report of the Secretary-General on measures to strengthen accountability at the United Nations, 30 August 2005

Administração Pública⁹⁹, o Secretário Geral apresentou o Relatório A/60/883¹⁰⁰, que pretendia apresentar uma revisão compreensiva da governança e supervisão dentro das Nações Unidas e seus fundos monetários, programas e agências especializadas.

Este documento recomendava: a) a implementação de um sistema de gerenciamento baseado em resultados; b) o fortalecimento da *accountability* para o gerenciamento de altos postos de trabalho; c) a implementação de gerenciamento de risco e controles internos;

Após a consideração dos relatórios do secretário sobre a revisão de governança e supervisão, dos relatórios do Comitê e da discussão institucional, a Assembleia Geral institucionalizou a questão de *accountability* em 2006 pela resolução A/RES/61/245.

No contexto da ONU, as reformas administrativas surgiram a partir desta resolução, em que a Assembleia Geral requereu à Secretaria Geral a submissão de relatórios sobre gerenciamento de riscos, controle interno, gestão focada em resultados e uma avaliação de *accountability* da organização. O foco gerencial aqui é claro e depois deste documento outros relatórios também discutiram a questão da *accountability* interna. O relatório A/62/701 do Secretário, em 2008, tratava da *accountability* gerencial da organização sob três pilares: *performance*, cumprimento e supervisão e integridade.

⁹⁹ *Steering Committee of Eminent Experts on Public Administration*, em inglês. O comitê foi instituído a analisar o sistema de governança da ONU pela resolução A/60/883/Add.1 and 2

¹⁰⁰ A/60/883

OVERALL OVERSIGHT: MEMBER STATES



ACCOUNTABILITY ARCHITECTURE OF THE UNITED NATIONS SECRETARIAT

<p>ACHIEVEMENT OF RESULTS MANAGEMENT OF RISK* TRANSPARENCY</p>	
<p><u>INTEGRITY</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - United Nations Charter - Financial Disclosure - Protection against retaliation - Ethics Training - Conflict Mediation - New system of internal justice - Standards of behavior in the work place such as: - Standards of Conduct for International civil servants - Prevention of workplace harassment, - Sexual harassment and Abuse of authority <p><u>Responsible Parties (Secretariat):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Ethics Office - Ombudsman - New system of internal justice 	<p><u>PERFORMANCE</u></p> <p><u>Statement of expected results:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Legislative mandates -Vision Statements -Strategic Plans -Budgets -Senior Managers' Compacts -Office and Section work plans -Individual work plans -Human Resources action Plans -Risk registry* <p><u>Assessment of Results:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Management Performance Board's assessment of senior management performance -Senior Managers' Compacts -Financial, human resources and programme performance reporting to Member States - Evaluation Reports <p><u>Responsible Parties (Secretariat):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Secretary-General - Senior Managers - Management Performance Board - Office of Human Resources Management - Office of Programme Planning, Budget and Accounts
<p><u>COMPLIANCE AND OVERSIGHT</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Financial Regulations and Rules including Procurement Regulations and Rules - Staff Regulations and Rules - Programme Planning, Budgeting, Monitoring and Evaluation rules -Accounting Standards -Monitoring of Delegation of Authority -Audits -New Bid protest system <p><u>Responsible Parties (Secretariat):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Department of Management - Office of Internal Oversight Services - Management Committee - Vendor Review Committee <p><u>Responsible Parties (other):</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Board of Auditors - Joint Inspection Unit - IAAC 	<p style="text-align: right;">3</p>

FIGURA 2 - ARQUITETURA DE ACCOUNTABILITY DO SECRETARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS
FONTE: NAÇÕES UNIDAS, 2008.

Após este relatório, a Assembleia Geral requereu ao Secretário Geral em 2009 a preparação de um relatório com os seguintes elementos: uma definição clara de *accountability*; acesso dos Estados-Membros à informação, resultados alcançados e recursos utilizados; *accountability* pessoal e institucional; transparência na seleção de gerentes sênior; delegação de autoridade; gestão com resultados; sistema de informação sobre gestão de resultados; plano para implementação de gerenciamento de risco; fortalecimento de mecanismos de *accountability*¹⁰¹.

Depois de três relatórios submetidos pelo Secretário Geral com demandas pela discussão da *accountability* no sistema ONU¹⁰², a AG institucionalizou o sistema de *accountability* com os outros membros a partir de uma resolução. Com uma preocupação empírica e com foco em resultados o órgão implementou a resolução A/64/640, em 2010, que formalizou a discussão sobre *accountability* na instituição.

Este relatório descreve os elementos principais do sistema de *accountability* da ONU, que são:

a) *accountability* derivada da Carta das Nações Unidas: aqui há o reforço de que a Organização deriva sua legitimidade da conformidade às normas estabelecidas na Carta (NAÇÕES UNIDAS, 2010, p.36);

b) a convenção entre Estados-Membros: o acordo entre os membros sobre um quadro estratégico do sistema, os programas orçamentários e o orçamento de operações de *peacebuilding*. Estes três documentos formalizam o compromisso do Secretário Geral em alcançar resultados acordados pelos membros (Ibid.p.28);

c) entrega de resultados e performance (incluindo um sistema de recompensas e sanções): aqui há a apresentação de um sistema de recompensas que é baseado na entrega de relatórios de performance e auto avaliação (Ibid., p.31). Neste ponto, *accountability* pessoal se confunde com a institucional;

¹⁰¹ A/RES/63/276,7 de Abril de 2009.

¹⁰² Report of the Secretary-General on measures to strengthen accountability at the United Nations(A/60/312); report of the Secretary-General on the comprehensive review of governance and oversight within the United Nations and its funds, programmes and specialized agencies(A/60/883 and Add.1 and 2 and Add.1/Corr.1; and report of the Secretary-General on an accountability framework, enterprise risk management and internal control framework, and results-based management framework (A/62/701 and Corr.1 and Add.1).

d) controle de sistemas internos e externos: incluem medidas como a implementação de um novo sistema de justiça interno, de um sistema informal para fins de mediação e para que se evitem conflitos, e uma discussão sobre o papel do *ombudsman* (Ibid, p.41). Aqui percebemos o foco na dimensão do controle (*enforcement*) do conceito de *accountability*;

e) conduta ética e integridade: materializada em mecanismos, políticas, princípios e valores na organização. Ou seja, uma cultura de responsabilização da organização. Um exemplo destas medidas é o compromisso com a revelação de documentos financeiros (Ibid. p.44)

f) papéis e funções de supervisão: o documento recomenda a criação de comitês independentes de audição e inspeção (Ibid. p.45). Aqui, o foco é novamente em mecanismos de controle e monitoramento.

Além disso, analisando medidas institucionais, percebemos que este sistema se apoia em controles internos e mecanismos de supervisão e ferramentas para promover transparência e integridade (Ibid). Nos anos recentes o foco tem sido dado à garantia da integridade de processos de intervenção¹⁰³.

Alguns mecanismos de controle interno e supervisão são:

- Fortalecimento do Escritório de Serviços de Supervisão Interna (*Office of Internal Oversight Services*): os processos foram modernizados e a capacidade gerencial foi fortalecida para garantir a apropriada *accountability* de recursos de supervisão que correspondem a demandas. A transparência também foi garantida com a disponibilização de relatórios acessíveis a todos os membros da ONU;
- Em 2008, o Comitê Consultivo de Auditoria Independente (*Independent Audit Advisory Committee*) foi estabelecido para dar assistência à Assembleia Geral, fornecendo conselhos, resultados e efetividade em auditorias, funções de supervisão, gerenciamento de risco, controles internos, responsabilidade e revelação de documentos;
- O Comitê de Gerenciamento foi estabelecido em 2005 para garantir a liderança e direção estratégica sobre mudanças internas e respostas sobre recomendações de agências de supervisão;

¹⁰³ Ver resolução A/64/640, Anexo 1, para “Componentes do sistema de accountability nas Nações Unidas”

- Em 2006 foram firmados os Compactos de Gerenciamento Sênior, acordos anuais entre o Secretário Geral e os funcionários oficiais com objetivos específicos e metas gerenciais a serem cumpridas em um ano.

Já os mecanismos de transparência e integridade são (NAÇÕES UNIDAS, 2014):

- O estabelecimento do Escritório de Ética (*Ethics Office*), para sustentar uma cultura organizacional baseada na *accountability*, integridade e transparência.
- O lançamento de um novo Sistema Interno de Justiça em 2009 para profissionalizar a resolução de disputas internas;
- Uma base documental para reportar problemas de conduta em missões de *peacekeeping* com uma política de zero tolerância à exploração sexual, abuso e outros problemas comportamentais;
- A implementação de um programa de revelação financeira (*Financial Disclosure Program*) para oficiais sênior e funcionários oficiais para garantir que potenciais conflitos de interesses possam ser identificados e solucionados;
- Em 2009, a ONU lançou “Orientações para a cooperação entre as Nações Unidas e o setor Empresarial” para garantir a integridade e independência da organização em relação a novas parcerias;
- Em 2010, as Nações Unidas lançaram uma política de “Reportar, Reter e Eliminar Honras, Condecorações, Favores, Presentes ou Remuneração”;

Neste sistema, a organização aponta que, para se alcançar resultados, deve haver um compromisso de responsabilização entre as partes envolvidas (NAÇÕES UNIDAS, 2014):

- Dentro do Secretariado, em que esta relação seja reconhecida pelo Secretário Geral como Gerentes e equipe;
- Das Nações Unidas para seus Estados-Membros, com um compromisso de garantir que o trabalho seja entregue de forma consensual e única para que esteja de acordo com mandatos de governos adotam;

- De Estados-Membros para a ONU, construindo uma governança responsável, incluindo o apoio proporcionado pelos mandatos dados pela Organização;
- De Estados-Membros entre si, assumindo as respectivas responsabilidades para garantir que mandatos podem ser implementados de forma efetiva e que mudanças institucionais são empreendidas através de um processo intergovernamental;
- Das agências da ONU e de seus Estados-Membros para o público global – especialmente os que mais necessitam da responsabilização.

A diversidade de relações possíveis neste sistema apenas evidencia a complexidade em discutir um sistema de *accountability* eficiente que compreenda todas as relações institucionais da organização.

5 CONCLUSÃO

Neste trabalho procuramos discutir o conceito de *accountability* na política para podermos trazê-lo no contexto das Organizações Internacionais. Apesar da complexidade teórica e da falta de consenso na literatura, reconhecemos que o termo implica tanto questões normativas ligadas à democratização quanto a implementação de mecanismos de controle e monitoramento.

Optamos pela definição da *accountability* enquanto uma *relação institucionalizada e um processo político possível entre detentores de poder e aqueles que o controlam quando há o reconhecimento da legitimidade (1) dos padrões de operação da accountability; e (2) da autoridade das partes desta relação (uma para exercer poderes particulares e outra para mantê-la responsável* (Grant e Keohane, 2005, p.29, tradução nossa). Este conceito inclui as dimensões da *accountability* que elaboramos: a transparência, a responsividade e o controle.

Depois desta elaboração partimos para a análise da *accountability* das Nações Unidas reconhecendo três dimensões aplicáveis às organizações internacionais: os padrões de legitimidade dos mecanismos de *accountability* em relação a quem esta organização é responsável e as diferentes formas de abordagem do fenômeno.

Cinco anos após a institucionalização do sistema de *accountability* nas Nações Unidas, ainda não vemos a presença significativa do termo nos discursos, relatórios e documentos do Secretariado, Conselho de Segurança e Assembleia Geral. O que se destaca nestes discursos e documentos é a demanda por uma instituição mais eficiente, transparente e, por consequência, mais responsável. Este debate não está desvinculado das discussões sobre a necessidade de democratização da Organização, que envolvem uma série de normas ligadas à ideia de democracia como justiça, igualdade, eficácia e transparência.

O debate sobre a necessidade da Organização se ajustar às normas democráticas acompanhou a discussão e implementação do sistema de *accountability*. Porém, se antes os valores democráticos estavam presentes nas resoluções e discursos, com o tempo o sistema evoluiu para a responsabilização em procedimentos internos. Atualmente este sistema se apoia em controles internos e mecanismos de supervisão e ferramentas para promover transparência e

integridade.

A partir da conceituação de *accountability* nas organizações internacionais interpretamos que o aspecto **normativo** da *accountability* está ligado diretamente à imagem institucional da Organização. As ideias de integridade e independência da organização são ligadas a conceitos e valores normativos como eficiência e transparência. Porém, o foco das discussões são processos internos: a otimização de processos internos e processos de gerenciamento.

Notamos que os esforços no sentido da **transparência** (*answerability*) envolvem a revelação de documentos sobre processos decisórios e implementação de decisões. A discussão sobre a transparência aparece com mais frequência nas discussões da Assembleia Geral, em conjunto com preocupações diante da governança mundial e das transformações mundiais nas relações internacionais. É este órgão também que implementou o sistema de *accountability* das Nações Unidas em 2010. Além disso, a política de acesso à informação é implementada em diversas áreas, inclusive a financeira.

A questão da **responsividade** (*responsiveness*) inclui a capacidade de responder às demandas da população e responder por meio de declarações ou ações. Observamos neste sentido uma resposta institucional às demandas externas com uma cultura organizacional de conduta ética e de integridade: observamos a implementação de decisões e recomendações de agências de controle e monitoramento por agências externas. Além disso, o Conselho de Segurança se mostrou um órgão relativamente responsivo na medida em que suas solicitações externas ganham espaço em sua agenda. Porém, este órgão ainda se endereça ao público oficial, e não o civil. Além disso, esta responsividade não exclui a necessidade de debates sobre participação de membros ou de atores não-estatais nos processos decisórios e de responsabilização da instituição: há necessidade de um serviço civil internacional efetivo.

Pelo aspecto empírico, percebemos que **mecanismos de controle** e sanção (*enforcement*) são discutidos e aplicados na forma de agências ou comitês de controle interno e independente. Durante nossa discussão reconhecemos que a dimensão da aplicação prática de *accountability* é a mais relevante para uma melhoria de qualidade democrática de um sistema e que esta é a dimensão mais fraca nas Nações Unidas. Mesmo que o sistema de *accountability* implemente novas regras e normas, ainda são insuficientes para apreender a complexidade e

quantidade de demandas externas, de atores Estatais, organizações ou não estatais. Mesmo que haja uma discussão profícua nos documentos e resoluções sobre mecanismos de controle interno, reconhecemos a necessidade da criação de mecanismos de relatos, avaliação e monitoramento direcionados ao público externo.

Sobre as três dimensões que foram contextualizadas com o cenário internacional das Organizações Internacionais, percebemos que, em relação ao aspecto **relacional** do termo, buscamos identificar a quem a Organização se diz responsável, ou seja, identificar para quem a Oi admite que suas ações e decisões afetaram os interesses e direitos, seja o público interno, o externo, outras organizações internacionais ou governos. Contudo, como o sistema reconhece, há cinco diferentes tipos de relação de *accountability* na organização e todas envolvem contextos e fatores que tornam a identificação de atores complexa. Como estudamos nos discursos dos três órgãos estudados, identificar os atores em uma relação de *accountability* não é uma tarefa fácil. O que percebemos durante os discursos foi o foco nos procedimentos e processos internos de *accountability* através dos discursos do Secretariado e de seus Relatórios Anuais, ratificado pelas resoluções A/60/312 e A/62/701. O Secretariado se dirige, sobretudo, aos funcionários, aos gerentes e a equipe da Organização, revelando uma relação com o público interno. Já o Conselho de Segurança direciona seu discurso sobretudo a funcionários, governos e Estados. Ou seja, um público oficial.

Sobre os **padrões de legitimidade** desta responsabilização, argumentamos que a relação de *accountability* necessita do reconhecimento da legitimidade dos mecanismos e da autoridade das partes envolvidas. Identificamos que nas Nações Unidas estes padrões que derivam primariamente dos seguintes conjuntos de normas informais: a conformidade com direitos humanos (pela citação e reconhecimento nos discursos), a manutenção de princípios normativos inerentes da democracia aplicáveis ao sistema global (inclusos na discussão normativa de *accountability*), o direito internacional e a própria Carta da ONU. Estes padrões derivam de termos como: autoridade, democracia, direitos humanos, direito internacional, justiça, legitimidade, segurança.

Finalmente, analisamos o aspecto **policêntrico** desta relação: pela falta de definição consensual da academia, o termo *accountability* possui diferentes formas de abordagem, sobretudo quando falamos das OIs. Nosso foco esteve na capacidade de criação de regras e padrões a serem seguidos com foco normativo e

em formas ou mecanismos de restrições de poder. A teoria neo-institucionalista reconhece a necessidade de mecanismos de ação e controle para a efetividade da *accountability*. Reconhecemos assim que a solução para a questão conceitual e empírica é a exploração normativa aliada a operacionalização em forma de medidas. Percebemos na organização uma cultura institucional que promove a responsabilização por meio de um sistema de conduta moral e ética que tem foco no público interno. O sistema de *accountability* interno também implementa medidas institucionais com um foco essencialmente gerencial: há medidas como relatórios de performance de funcionários ou relatórios de controle de agências internas por outras agências ou comitês da Organização. Estas medidas estão concentradas nos aspectos institucionais, mas não há menção sobre o controle de poder pelo público externo.

Assim, diante da complexidade da questão sobre *accountability* nas Nações Unidas, não há uma resposta única. Como é um conceito em construção, não há uma sentença definitiva se a Organização possui *accountability* enquanto um valor político, ou seja, se ela é responsável politicamente perante seus membros e outros públicos. Notamos, contudo, a falta de elementos sobre a responsabilização política em relação a terceiros (principalmente atores não estatais e sociedade civil) nos discursos analisados e nas ações institucionais implementadas nestes cinco anos (2007-2011). Há, de fato, um sistema de *accountability* com foco institucional e gerencial. O que não encontramos ainda foram mecanismos de controle que possibilitem à população externa um monitoramento e formas de controle efetivos.

Sobre a representação, o que podemos concluir é que responsividade não é sinônimo de representação. Mesmo que a Organização tenha empreendido mecanismos de responsividade (incluindo ações de transparência) e um sistema de *accountability* interno a partir de demandas externas, ainda não há como operacionalizar a representação efetiva dos interesses do público externo: seja os próprios Estados, organizações não-governamentais ou a sociedade civil.

Reconhecendo que este sistema de *accountability* está baseado em normas da Carta das Nações Unidas, dificilmente teremos mudanças nas formas de representação da organização. Em 60 anos foram feitas apenas três alterações nas normas da Carta de São Francisco e os países que controlam o poder de decisão na Organização (notadamente os membros permanentes do Conselho de Segurança - P5) não parecem ter vontade política para discutir a inclusão de novos membros.

Mesmo com o cenário de pluralização de poder com a redução do número de usos do veto, no período pós-Guerra Fria, e que o Conselho tenha fortalecido sua independência de grandes potências, até o momento não há sinais de esforços por uma mudança efetiva e nem sinais de soluções para assimetrias de poder internas.

Finalmente, debates acalorados sobre a expansão da representação na ONU, principalmente do Conselho de Segurança, são essenciais para um processo de aprofundamento da *accountability* democrática da Organização.

A questão da participação efetiva se inclui nas discussões sobre a representatividade e participação de Estados Membros nas decisões das Nações Unidas e na dificuldade de representação do público externo. Por um lado, a maior participação de membros estaria condicionada a mudanças por um sistema de votos na Assembleia Geral mais representativo que considerasse as diferenças econômicas, políticas e sociais de cada nação. Por outro lado, o poder decisório ainda se mantém sob a responsabilidade do Conselho de Segurança e das cinco nações com poder de voto. Aqui discutimos novamente a falta de vontade política dos membros permanentes por uma reforma e pela inclusão de mais países com poder de veto. Falar em mais representatividade nas Nações Unidas implica em se discutir a representatividade dos membros perante o Conselho de Segurança, o que dificulta ainda mais uma solução para o tema.

Sobre a representação do público externo, não há um mapeamento ou esforço pela identificação do público afetado pelas decisões da Organização. Pelo discurso oficial, notamos uma preocupação com eventos e questões externas, um extenso debate e discussão de questões tratadas como essenciais no âmbito institucional, mas não há um acompanhamento sobre as decisões da Organização. Acreditamos que as questões que deveriam entrar para a agenda de discussões da Organização são a participação efetiva no processo decisório e mecanismos de monitoramento e controle efetivos destinados ao público externo. Para tanto, recomendamos um mapeamento e reconhecimento do público afetado pelas decisões do órgão e a criação de mecanismos para que estes tenham voz dentro das discussões institucionais da Organização.

Se o conceito de *accountability* envolve essencialmente a questão da representação e de mecanismos de controle, notamos que esses elementos não estão presentes no discurso e ações das Nações Unidas. Desta feita, mesmo que o discurso oficial reflita uma posição de preocupação diante dos desafios globais e de

engajamento político, a prática ainda encontra-se distante de uma relação de responsabilização ao público externo. Como todo discurso, o discurso oficial da ONU reflete relações de poder e institucionais que não consideram as vozes de outros atores não-estatais.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. **Por que o novo decreto de Dilma não é bolivariano**. Carta Capital, 2014. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/politica/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano8992.html?fb_action_ids=759147294136065&fb_action_types=og.recommends>. Acesso em: 10 jun. 2014.

_____. **Sociedade civil, instituições participativas e representação**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 50, n3. Rio de Janeiro, 2007.

BARDIN. L. **L'analyse de contenu**. Paris: Presses Universitaires de France de Psychologie; 1993.

BARNARD, F. M. **Democratic legitimacy: plural values and political power**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2001.

BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e filosofia da linguagem**. São Paulo: Hucitec, 1992.

BELÉM LOPES, Dawisson. **A ONU tem autoridade?** Um exercício de contabilidade política (1945-2006). Rev. Bras. Polít. Int. 50 (1): 47-65, 2007.

BOVENS, M. 2007. **Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework**. European Law Journal 13 (4):447-68 10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x:

_____. 2010. **Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism**. West European Politics 33 (5):946 – 67

CERVI, Emerson. **Métodos quantitativos nas ciências sociais: uma abordagem alternativa ao fetichismo dos números e ao debate com quantitativistas**. In: BOURGUIGNON, Jussara Ayres (org.). Pesquisa Social: reflexões teóricas e metodológicas. Ponta Grossa: Todapalavra, 2009.

CHARAUDEAU, Patrick; MAINGUENEAU, Dominique. **Dicionário de Análise do Discurso**. São. Paulo: Contexto, 2004.

DAHL, Robert A. **Poliarquia**. São Paulo, Edusp, 1997, cap. 1 e 2.

_____. **Um prefácio à teoria democrática.** Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1989, cap. 4.

_____. **Uma crítica do modelo de elite dirigente.** In: Sociologia Política II, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1970, pp. 90-100.

_____. **Who Governs?** New Haven, Yale University Press, 1989, p. 271-301.

DIAS, Márcia Ribeiro. **Sistema representativo capilarizado:** Em busca da legitimidade nas democracias contemporâneas. Vº Congresso Português de Sociologia, 2004.

FANINI, Angela Maria Rubel. **O romance:** uma forma ético-política na perspectiva bakhtiniana. *Bakhtiniana, Rev. Estud. Discurso*, São Paulo, v. 8, n. 1, June 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2176-45732013000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 jul. 2014.

FASSBENDER, Bardo. **Quis judicabit?** The Security Council, Its Powers and Its Legal Control. *European Journal of International Law*, 2000, pp.219-232. Control.

FEREJOHN, J. 1999. **“Accountability and authority”.** In: PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (orgs.). *Democracy, accountability, and representation.* Cambridge: Cambridge University Press.

FILGUEIRAS, Fernando. **Além da Transparência: Accountability e Política da Publicidade.** *Lua Nova*, São Paulo, 84: 65-94, 2011.

_____. **Sociedade civil e accountability societal no controle da corrupção no Brasil.** XXXV ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Belo Horizonte, 2011. Anais.

FOX, **The uncertain relationship between transparency and accountability.** *Development in Practice*, Volume17, Numbers4–5, August 2007

GOMES, Aureo de Toledo. **Análise do Discurso e Relações Internacionais:** duas Abordagens. III Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, Julho, 2011, Anais.

GOULART, Rissiane. **Uma breve reflexão sobre os modelos contemporâneos de democracia: representação versus participação**. Revista Jurídica – CCJ, ISSN 1982-4858, v. 15, n.º. 29, p. 53 - 68, jan./jul. 2011

INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. **Relatório Accountability para Organizações Internacionais**, Berlin, 2004.

_____. **Relatório da 68ª ILA Conferência Taipei**,

_____. **Relatório da 69ª Conferência ILA em Londres**.

KEOHANE, Robert O. **Global Governance and democratic accountability**. Unpublished paper from the Miliband Lectures, London School of Economics, Spring 2002

_____. **Accountability in World Politics**. Scandinavian Political Studies, Vol. 29 – No. 2, 2006. ISSN 0080–6757

KEOHANE, Robert O.; GRANT, Ruth W. **Accountability and Abuses of Power in World Politics**. American Political Science Review Vol. 99, No. 1 February 2005

LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter; CASTELLO, Graziela. **Democracia, Pluralização da representação e sociedade civil**. Lua Nova, São Paulo, 67: 49-103, 2006.

LAVALLE, Adrián; CASTELLO, Graziella. **Sociedade civil, representação e a dupla face da accountability: Cidade do México e São Paulo**. Caderno CRH, Salvador, v.21, n.52, p.67-86, Jan/Abr. 2008.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre** / Lígia Helena Hahn Lüchmann . Campinas, SP: (s. n.), 2002. Orientador: Rachel Meneguello. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

MACPHERSON, C.B. **A Democracia liberal: origens e evolução**. 1978.

MEDEIROS, Anny K.; CRANTSCHANINOV, Tamara I; & SILVA, Fernanda C.. **Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros**

das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais
Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 47(3): 745-775, maio/jun. 2013

MELO, Marcus André. **O viés majoritário na política comparada: responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática.** *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 2007, vol.22, n.63, pp. 11-29. ISSN 0102-6909.

_____. **A Política Da Ação Regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação.** *Rev. Bras. Ci. Soc. Vol. 16 n 46 junho/2001*

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital.** Tradução de Francisco Raul Cornejo... [et al.]. 2º ed. rev. e ampliada. São Paulo: Boitempo, 2011.

NAÇÕES UNIDAS. **Carta de São Francisco.** UNIC, Rio de Janeiro, 2001.

_____. **Policy Brief número 8,** 2007.

_____. **Fortalecendo as Nações Unidas: Strengthening the UN.** Disponível em: <<http://www.un.org/en/strengtheningtheun/accountability.shtml>>. Acesso em 10 jun. 2014.

_____. **Report of the General Secretary: Towards an accountability system in the United Nations Secretariat.** Resolution A/64/640, 2010.

NYE, Joseph. **Globalization's Democratic Deficit.** Article for the March 2001 meeting of the Trilateral Commission in London and on his work with Robert O. Keohane in the recent book *Governance in a Globalizing World*, 2011.

O'DONNELL, Guillermo. **Horizontal Accountability and New Poliarquies,**1997.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERUZZOTTI, Enrique. **A política de accountability societal na América Latina** ("La política de Accountability social en América Latina". Tradução de Daniela Mateus de Vasconcelos). Em: Olvera, Alberto y Isunza, Ernesto (eds.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social* (pp. 245–264). México: Miguel Ángel Porrúa, 2010.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (eds.). **Accountability social: la otra cara del control**. En: *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 23–53). Buenos Aires: Temas, 2002.

PITKIN, Hanna F. **The concept of Representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

POSSENTI, Sírio. **Discurso, estilo e subjetividade**. SP: Martins Fontes, 1993.

POSTOLACHE, Ana. **Democratic Accountability in Global Governance: The European Rhetoric and Performance in International Security**. *Romanian Journal of European Affairs*, Vol.13, no 4, December 2013.

ROCHA e DEUSDARA. **Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória**. **ALEA**, Vol.7, N. 2, Julho-Dezembro 2005.

ROSENAU, James N; DURFEE, M. **The United Nations**. In: *M. Thinking Theory Thoroughly: coherent approaches to an incoherent world*. *Boulder: Westview Press, 1995*.

ROSANVALLON, Pierre. **La légitimité démocratique: impartialité, réflexivité, proximité**. Paris: Seuil, 2009.

_____. **Democracy past and future**. Nova York, Columbia University Press, 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. São Paulo: Formar, 1980.

SANTOS, Alexandre de Jesus. **As Jornadas de Junho e sua Relação Causal**. Disponível em:

<<http://www.historiaehistoria.com.br/materia.cfm?tb=resenhas&id=104>>. Acesso em: 10 jun. 2014.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1984.

SMULOVITZ, Catarina; PERUZZOTTI, Enrique. **Societal Accountability in Latin America**. *Journal of Democracy*, Volume 11, Number 4, October, 2000.

STAPENHURST, Rick; O'BRIEN, Mitchell. **Accountability in Governance**. Banco Mundial.

URBINATI, Nadia. (2006), **Representative democracy: principles and genealogy**. Chicago, University of Chicago Press.

URBINATTI, Nadia; WARREN, Mark. E. **The concept of Representation in Contemporary Democracy Theory**. Annual Review of Political Science, 2008.

VAYRYNEN, Raimo. **Political Power, Accountability and Global Governance**. In: Ruth Zimmerling (Ed.) *Globalization and Democracy*, Tampere University Press, Tampere. Disponível em: <http://www.tampereclub.org/e-publications/11Vayrynen.pdf>. Acesso em: 30/04/2014

WEISS, Thomas. **The Illusion of UN Security Council Reform**. The Washington Quarterly, 2003 • 26:4 pp. 147–161.

WOLFE, Robert. **An anatomy of Accountability at the WTO**. Global Policy, April 27, 2014. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2448237>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

WOLFE, Robert; HALLE, Mark. **Did the protectionist dog bark? Transparency, accountability, and the WTO during the global financial crisis**. IISD and ENTWINED, 2011.

WOODS, N. and NARLIKAR, A. **Governance and the Limits of Accountability: The WTO, the IMF, and the World Bank**. International Social Science Journal, 53: 569–583. doi: 10.1111/1468-2451.00345, 2001.