

A LEGITIMIDADE NA GOVERNANÇA GLOBAL

Alcindo Gonçalves*

RESUMO

O relatório da Comissão sobre Governança Global, publicado em 1996, definiu governança como “a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos, as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns”. Essa definição aponta claramente que a governança, entendida como os meios e processos pelos quais uma organização ou sociedade se dirigem, é construída simultaneamente pelo Estado e pelos atores não governamentais.

Com seu crescimento e multiplicação, aliada à sua *expertise* em vários assuntos, controle da agenda e influência na opinião pública mundial, as ONGs estão cada vez mais conquistando a capacidade de participar, direta ou indiretamente, no processo da governança global.

Não parece haver dúvida que o poder das ONGs cresceu de tal forma que os Estados, organizações internacionais e empresas multinacionais não podem deixar de levar em conta a sua presença e que “a administração dos problemas comuns”, como a definição acima propõe, não pode mais prescindir da participação da sociedade civil organizada, num processo que muitos autores indicam como a construção de um novo paradigma, o da sociedade civil global.

Há, porém, um problema que merece reflexão e análise: o da legitimidade dessas organizações. Surge aqui uma série de críticas, que podem ser resumidas em duas grandes áreas: a) as ONGs buscariam objetivos privados e específicos e estariam assim ligados a grupos determinados, não representando assim a chamada sociedade civil global; b) as ONGs são grupos minoritários, não eleitos, não monitorados pela sociedade.

Surge, então, a pergunta: Qual deve ser, afinal, o papel real das ONGs na governança global? Para responder a essa questão é indispensável trabalhar o conceito de legitimidade, entendida como qualidades e atributos que asseguram a determinadas

* Alcindo Gonçalves é doutor em Ciência Política pela FFLCHUSP e professor do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Santos

organizações a obediência e o respeito voluntário, seja pelo conteúdo de suas ações, seja pela autoridade que conquistaram e exercem.

O texto pretende, portanto, discutir as possibilidades e limites da legitimidade nas organizações não-governamentais, e avaliar suas conseqüências na arquitetura da governança global.

PALAVRAS-CHAVE: GOVERNANÇA – LEGITIMIDADE – ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS

ABSTRACT

The Global Governance Report, published in 1996, has defined governance as “the sum of many ways people, institutions, public and private, manage their common affairs”. This definition shows clearly that governance, meant as means and processes through which an organization or society is ruled, is built both by State and non-governmental actors.

As they grow and multiply themselves, combined with its *expertise* in different matters, agenda setting and influence in global public opinion, NGOs are increasing its capacity in participating, direct or indirectly, in global governance process.

It is doubtless the NGOs power has increased in a way that states, international organizations and multinational enterprises can not disregard its presence, and that the “common affairs management”, as defined above, can not be done without the participation of organized civil society, in a process many authors call the building of a new paradigm, the global civil society.

Yet, there is a problem which deserves thinking and analysis: the legitimacy of these organizations. A set of objections can be resumed in two fields: a) the NGOs search private and specific goals, and thus are connected to determined groups, and as so, not representing the called global civil society; b) the NGOs are minority groups, neither elected nor supervised by society.

Then follows the question: Which should be the role of NGOs in global governance? To answer this question it is essential to study the meaning of legitimacy, understood as qualities and attributes which grant to organizations the obedience and willing respect, in face of its actions or the authority they conquered and practice.

The paper intends, therefore, discuss possibilities and limits of legitimacy in non-governmental organizations, and evaluate its consequences in global governance architecture.

KEY-WORDS: GOVERNANCE – LEGITIMACY – NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS

INTRODUÇÃO

O uso da palavra “governança” generalizou-se. Utilizada em várias áreas, seu significado ainda é, porém, freqüentemente impreciso e vago. Surgida a partir de reflexões conduzidas pelo Banco Mundial, na tentativa de construir condições que garantissem Estados mais eficientes, acabou por ampliar a análise limitada a aspectos econômicos para dimensões sociais e políticas da gestão pública.

Não há dúvida, porém, que em sua concepção original, governança estava ligada à idéia de governabilidade dos Estados nacionais e a políticas de desenvolvimento, especialmente num momento histórico de crise dos Estados-Providência na Europa, e do esgotamento do modelo do Estado desenvolvimentista na América Latina, típicas dos anos 80. Assim, diante desta nova situação, era necessário articular novas formas de organização estatal, inspiradas pelo pensamento liberal. Como destaca Camargo (1999, p. 11), o termo governança adquire “um caráter prescritivo, sendo usado para designar instituições e práticas políticas teoricamente destinadas a assegurar uma ‘boa governança’, avaliação associada, na visão do Banco Mundial, a uma gestão ‘saudável do desenvolvimento’.

Mas a palavra evoluiu, rompendo os limites da conotação liberal. Novos autores, ao longo dos anos 80, “assumem que o sistema internacional deveria ser entendido como uma combinação entre Estado/sociedades complexas, isto é, como uma unidade articulada entre as dimensões sistêmica, estatal e social” (Camargo, 1999, p. 12), estabelecendo assim novas formas de governança no plano mundial, incorporando diferentes forças sociais que surgiam.

Governança e governabilidade são conceitos diferentes. Enquanto governabilidade diz respeito mais à dimensão estatal do exercício do poder¹, a governança tem um caráter mais amplo, envolvendo não apenas os aspectos gerenciais e administrativos do Estado, o funcionamento eficaz do aparelho estatal, ou as relações harmônicas entre os Poderes (cujo exemplo típico, nos sistemas presidencialistas, é a construção de maiorias estáveis no Congresso para apoiar as ações do Poder Executivo), mas engloba a sociedade como um todo. Rosenau (2000, p. 15-16) sintetiza bem, ao apontar que a “governança é um fenômeno mais amplo que governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas”.

Três dimensões são relevantes no conceito de governança: a primeira diz respeito a seu caráter de **instrumento**, ou seja, de **meio e processo** capaz de produzir resultados eficazes; a segunda envolve os **atores envolvidos no seu exercício**, salientando a questão da **participação** ampliada nos processos de decisão; e a terceira enfatiza o caráter do **consenso e persuasão** nas relações e ações, muito mais do que a coerção. Assim, a governança existe quando ela é capaz de articular os diferentes atores – estatais e não-estatais – para enfrentar dificuldades. Sua forma de agir é, portanto, a articulação, construindo consensos para resolver problemas.

O Relatório da Comissão sobre Governança Global, publicado em 1996, é bastante elucidativo a respeito destas questões. A definição apresentada, embora ampla, confirma a primeira e segunda dimensões acima referidas: “Governança é a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns”. E, a seguir, coloca de forma clara: “No plano global, a governança foi vista primeiramente como um conjunto de relações intergovernamentais, mas agora deve ser entendida de forma mais ampla, envolvendo organizações não-governamentais (ONG), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capitais globais. Com estes interagem os meios de comunicação de massa, que exercem hoje enorme influência” (Comissão sobre Governança Global, 1996, p. 2)

¹ Governabilidade refere-se a “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses” (Santos, 1997, p. 342).

Elke Krahmann apresenta outra definição, que converge com essas considerações: governança pode ser entendida como “estruturas e processos que permitem a atores governamentais e não-governamentais coordenar necessidades e atividades interdependentes através da construção e implementação de políticas na ausência de uma autoridade política unificadora” (2003, p. 331).

William W. Boyer, em artigo apontando mudança no paradigma essencial da ciência política no século XXI, que passa do governo para a governança, destaca que esta é “a ação do governo mais a interação com seus parceiros não-governamentais no processo de governar – na sua relação coletiva com a economia e com a política pública” (1990, p. 51). E adiante, conclui: “Se a ciência política é o estudo do poder na sociedade, devemos ir além do governo para também estudar e ensinar sobre as instituições não-governamentais que participam no processo da governança” (p. 53).

ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS E SOCIEDADE CIVIL GLOBAL

Para o estudo do Direito Internacional, é importante identificar o que é a sociedade civil global. Segundo Wapner (2002a, p. 155), ela se refere “à transnacionalização da vida social. Indica um campo onde as pessoas interagem através das fronteiras sem uma identificação com um Estado específico ou com seu papel de consumidores ou de produtores”. Com o avanço das comunicações e da tecnologia em geral, aliado à maior facilidade de transporte, tornou-se muito mais fácil às pessoas se comunicarem, organizarem e construírem redes de ação globais. Assim, o surgimento e crescimento de organizações como a Anistia Internacional, Oxfam, Medicina sem Fronteiras, Greenpeace e Human Rights Watch “ilustra bem estes fenômenos e, para melhor ou pior, a sociedade civil global tem se tornado uma expressão preferida para descrever o campo da vida coletiva dentro do qual estas organizações operam” (Wapnera, 2002a, p. 155).

Numa definição mais ampla e geral, sociedade civil pode ser considerada como “a esfera das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem **à margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais**” (Bobbio, 1993, p. 1210).² Valeria ainda destacar que, quando se menciona a

² Os grifos são meus. Desejo aqui destacar a separação entre sociedade civil e Estado.

importância da sociedade civil, pode-se ter em mente duas perspectivas: uma mais interessada em identificar os atores que a compõem e seu papel; outra mais preocupada com a sua influência: numa visão de inspiração gramsciana, estaria atenta à passagem das funções sociais da dominação e coerção para o domínio da hegemonia e do consenso (Coutinho, 1981).³ Creio que, hoje, na literatura sobre governança, e talvez nas relações internacionais e no próprio Direito Internacional, prevaleça a primeira perspectiva. Assim, o interesse maior tem sido estudar, em destaque, as ONGs e sua atividade; deixando de lado a outra vertente, mais preocupada com a construção de ideologias, que são influenciadas, de forma ampla, difusa e complexa por movimentos (muitas vezes contraditórios) de toda a sociedade e por ações que não se resumem a personagens, como a cultura ou o sistema escolar.

Valeria, também, a esta altura chamar a atenção, como faz Barros-Platiau (2004, p. 2), para a diferença entre “sociedade internacional” e “comunidade internacional”. Esta, como salienta a autora, não existe ainda e talvez nunca existirá, já que a idéia de comunidade internacional só se materializaria quando normas superiores regendo as atividades dos Estados fossem formuladas em nome de “interesses comuns vitais da humanidade”. Frequentemente confundem-se as duas expressões, designando o conjunto de atores no cenário internacional (tanto do direito como da política internacional) como “comunidade internacional”, quando o mais apropriado seria referir-se a “sociedade internacional”.

Outro cuidado deve existir na precisão dos conceitos: é difícil definir sociedade internacional, na medida em que talvez seja apenas possível precisá-la de maneira negativa como tudo o que não é a sociedade pública dos Estados, já que essa sociedade existe em oposição aos Estados Nacionais e ao conjunto dos Estados no cenário internacional. Já sociedade civil global seria tudo aquilo que se encontra entre as esferas pública e individual, ou seja, o que há abaixo do Estado e acima do indivíduo. Ainda segundo Barros-Platiau (2004), a maior diferença entre os dois conceitos – sociedade internacional e sociedade civil global – estaria no fato de que nesta última é ressaltado “o papel dos atores não-estatais, cada vez mais independentes da influência dos Estados” (p. 4).

³ É evidente que Gramsci também aponta a composição da sociedade civil (“formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editores, meios de comunicação de massa”), distinta da sociedade política (“Estado em sentido estrito”, ou “Estado-coerção”), identificada pela burocracia estatal e policial-militar (Coutinho, 1981, p. 91).

As organizações não-governamentais são uma modalidade de atores não-estatais. Mas para a idéia de sociedade civil global, elas são fundamentais. A sociedade global, como escreve Matias (2005), não é formada por todos aqueles que são independentes do Estado: “ela se diferencia tanto dos governos quanto dos mercados, pois se situa em um campo intermediário entre o Estado e a esfera privada, sendo formada por ‘cidadãos agindo coletivamente em uma esfera pública para expressar seus interesses, paixões e idéias’, trocar informações e alcançar fins mútuos” (p. 446). Assim, estariam excluídas as associações que agem em interesse próprio ou buscando o lucro, como empresas transnacionais e grupos criminosos, como também aquelas voltadas à atividade familiar ou espiritual (a própria família, como instituição, não faria parte da sociedade civil).

As organizações não-governamentais (ONGs) possuem duas características que as diferenciam do amplo conjunto da esfera não estatal (ou terceiro setor): sua finalidade pública e seus caráter sócio-político. Assim, quando nos referimos a organizações não-governamentais (ONGs), queremos dizer que elas: a) constituem-se como organizações; b) não têm fins lucrativos; c) são privadas; d) são auto-governadas; e) a participação nelas é voluntária; f) têm finalidade pública; g) possuem função sociopolítica (Caresia, 2005, p. 70-71).

Não há dúvida que as ONGs assumiram um papel importante no cenário internacional, e em particular no Direito Internacional Público, e elas usualmente se auto-intitulam como representantes da sociedade civil global. No entanto, há praticamente um consenso de que elas não são sujeitos de direito internacional. Zanghi (1993, p. 856) é claro a respeito: “O fato de as Organizações Internacionais terem de ser instituídas, (...), mediante acordo entre sujeitos de direito internacional, exclui, de per se, que no conceito exposto possam ser incluídas aquelas outras formas de associação que não se constituem por meio de atos jurídicos internacionais, comumente designadas como *organizações não-governamentais*”.

Independente do fato de possuírem personalidade jurídica internacional, as ONGs têm relevância. Sua participação é crescente nos diferentes foros internacionais, e nessa linha, Noortmann (2001) sustenta que o estudo sobre o papel de atores não-estatais não deve estar restrito a áreas como arbitragem comercial ou arranjos institucionais com organizações internacionais. Aponta ele que “se o processo de globalização tem de fato impacto no desenvolvimento do Direito Internacional, a prática e as opiniões dos atores não-estatais não podem mais ficar excluídas da avaliação deste Direito” (p. 74).

Menezes (2006), ao estudar a influência das ONGs nos processos de negociações de tratados multilaterais, embora concordando que estas não são sujeitos de direito internacional, e sim atores que contribuem no sistema do direito internacional, salienta que “isso não significa dizer que seu papel é irrelevante”. E assim, escreve ele que “não reconhecer que as ONGs são importantes para o direito internacional pelo fato delas não serem enquadradas como sujeitos de direito é não conhecer o papel que essas organizações vem desempenhando no desenvolvimento e implementação do direito internacional” (p. 75).⁴

ONGs e LEGITIMIDADE

Como escreve Barros-Platiau (2004, p. 6), “o conceito de governança global tem sido analisado com o objetivo de trazer respostas sobre a influência de atores não-estatais, tanto na política como no direito internacionais”. É evidente que a governança não se resume a ação ou papel de atores não-governamentais: ela envolve os Estados, as organizações internacionais, atores não-estatais. Mas estes têm papel relevante no processo da governança, vista como forma e processo de resolver problemas comuns. O sistema de governança global, envolvendo aspectos internacionais, transnacionais e supranacionais, exige instituições que não são apenas governamentais: “elas podem ser criadas pelos Estados, pelos atores transnacionais, ou por ambos, em conjunto” (Matias, 2005, p. 462).

O crescimento vertiginoso do número de organizações não-governamentais, e a expansão de sua atividade em variados campos, verificou-se após a Segunda Guerra Mundial, e especialmente nas últimas décadas do século XX. Segundo Matias (2005), de pouco mais de 170 organizações não-governamentais em 1909, esse número cresce para 800 em 1951, 1.200 em 1960 e 2.100 em 1972. Nos anos 80 as ONGs eram cerca de 5.000, chegando a 26.000 no final da década de 90. Quase 20 milhões de pessoas estavam empregadas nessas organizações no início do século XXI, e a soma de seus orçamentos ultrapassava 1 bilhão de dólares, com estruturas administrativas sofisticadas, presentes em vários países, como o Greenpeace (40 escritórios em mais de

⁴ Em seu estudo, Menezes (2005) analisa a elaboração de dois tratados internacionais, onde a participação e influência das ONGs foi, em sua opinião, importante: a Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoal e sobre sua Destruição, e o Tratado de Roma que criou o Tribunal Penal Internacional.

30 nações, com orçamento de 130 milhões de dólares) ou o WWF – World Wildlife Fund (presente em 28 países, com orçamento ultrapassando 350 milhões de dólares).

Números semelhantes podem ser encontrados em Spar e Dail (2002, p. 171): as ONGs registradas na OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento) passaram de 1.600 em 1980 para 2.970 em 1993, e o orçamento destes grupos mais do que dobrou, passando neste período de 2,8 bilhões para 5,7 bilhões de dólares. Em 1995, um relatório das Nações Unidas estimava o número de ONGs internacionais em aproximadamente 29.000, enquanto a revista *The Economist* calculava a existência de 2 milhões destes grupos nos Estados Unidos em 2000. Mesmo nos países em desenvolvimento o crescimento é alto: no Nepal, por exemplo, o número de ONGs registradas subiu de 220 em 1990 para 1.210 em 1993, no Quênia são criadas 240 ONGs a cada ano.

Assim, “todas essas características fazem das ONGs os atores mais importantes da sociedade civil. E, tendo em vista o caráter transnacional de várias dessas organizações, elas são também o componente mais importante da chamada sociedade civil transnacional” (Matias, 2005, p. 448). Com a globalização, que, curiosa e paradoxalmente, muitas ONGs combatem ferozmente, seu desenvolvimento acelerou-se. O fenômeno da globalização permitiu e forçou que sua ação se desenvolvesse através de redes mundiais, interagindo de forma permanente e constante. Sua presença é tal que é capaz de, “em alguns casos, ditar a agenda mundial” (Matias, 2005, p. 450). Dominando a informação, produzindo relatórios que muitas vezes orientam o discurso global unificado sobre temas como meio ambiente ou direitos humanos, usando com competência os recursos tecnológicos, influenciando a mídia ou pressionando governos, as ONGs conquistam, a cada dia, “a capacidade de participar, direta ou indiretamente, na chamada ‘governança global’” (Matias, 2005, p. 451).

Seu conhecimento técnico e sua expertise em assuntos específicos são solicitados e aceitos na formulação de normas internacionais, e na tomada de decisões por organismos e instituições globais. As organizações não-governamentais não são mais apenas grupos de pressão (embora continuem desempenhando tal papel): participam nas organizações internacionais na produção de normas e instrumentos jurídicos. Passam, portanto, a exercer parte do poder que antes era exclusivo dos Estados.

Assumem ainda funções que seriam tradicionalmente dos Estados e de seus respectivos governos. Exemplos poderiam ser citados: o Greenpeace monitorando o

cumprimento de acordos internacionais referentes à caça de baleias, a Oxfam fornecendo serviços como auxílio contra a fome na África, ou a atuação da organização Médicos sem Fronteiras, a sugerir o fortalecimento da sociedade civil transnacional que seria assim “mais um dos fatores que leva a crer que o poder estatal vem sendo reduzido e, em muitos casos, substituído, em um processo no qual uma nova forma de organização da sociedade passa a tirar o lugar de forma gradual do modelo do Estado soberano” (Matias, 2005, p. 454).

Não parece haver dúvidas, portanto, que “as ONGs constituem um fenômeno crescente, e tem se tornado, para melhor ou para pior, parte da arquitetura de governo do sistema político internacional” (Wapner, 2002a, p. 158). Um sério problema surge, entretanto, quando se analisa o funcionamento e a atividade dessas organizações. Ele diz respeito à sua finalidade pública e à sua função sociopolítica, duas características enfatizadas na definição apresentada acima. Não há dúvida que várias ONGs atuam e defendem interesses que podem ser considerados públicos, como a proteção ao meio ambiente ou a defesa dos direitos humanos. Mas mesmo quando as organizações atuam nessas áreas, muitas vezes não deixam de representar interesses minoritários, de grupos específicos. As ONG’s não são, como destaca Matias (2005, p. 480), “louváveis por definição’- elas podem representar interesses restritos de determinados grupos da sociedade, nem sempre dignos de elogios”.

Surge, assim, o problema da legitimidade das organizações não-governamentais. A legitimidade deve ser observada sob o ponto de vista subjetivo, ou seja, na perspectiva dos dominados. Bobbio (s/d, p. 172), ao referir-se à teoria weberiana do Estado e do poder, salienta que nela o ponto de partida é a atitude do sujeito com respeito ao poder de legitimar, isto é, “da ‘crença’, seja na validade do que é racional (segundo seu valor ou propósito), na força da tradição ou na virtude do carisma”. Dessa forma, fica claro que a preocupação principal na construção da tipologia weberiana do poder legítimo está na capacidade dos governantes e dos seus instrumentos para assegurar a obediência, para aceitar a autoridade e seus comandos. Na mesma linha, a legitimidade de um ordenamento precede e sobrepõe-se à sua efetividade: “nenhum ordenamento é legítimo só pelo fato de ser efetivo, isto é, de durar como ordenamento coativo que alcança obediência. Ao contrário, um ordenamento só é efetivo se pode contar sobre a legitimidade do poder que o construiu e continua e sustentar com seus comandos” (Bobbio, s/d, p. 167).

Matias (2005, p. 477) também coloca a questão nestes termos. Para ele, “a legitimidade é a qualidade, encontrada em determinadas instituições ou em determinadas regras, pela qual **as pessoas obedeceriam voluntariamente** ao comando dessas instituições ou regras, seja porque estão de acordo com o conteúdo dessas regras, seja porque aceitam como válido o exercício da autoridade pela instituição que as criou”.⁵ Surgem, então, as perguntas fundamentais: as organizações não-governamentais, atuantes no processo da governança global, teriam legitimidade nas suas ações? Onde estaria a fonte dessa legitimidade? Em que medida estariam elas revestidas de autoridade para representar a sociedade civil global? E quais seriam os mecanismos que assegurariam o controle e fiscalização de suas atividades?

Para responder a essas questões, o ponto de partida é a fonte da legitimidade das ONGs. De forma esquemática, pode-se considerar que ela advem:

- a) das causas abraçadas e defendidas pelas organizações. Elas não só são importantes social e politicamente, como também acabam revestidas de uma aura quase de santidade. Há quase um consenso universal sobre a necessidade de proteção ao meio-ambiente (e ninguém melhor do que as ONGs ambientalistas encarna essa luta), ou da assistência a refugiados ou a populações que sofrem de doenças ou fome;
- b) da forma como atuam, de maneira geral, as organizações não-governamentais. Trata-se de um modelo onde estão presentes o caráter de luta e de enfrentamento dos poderosos, por vezes heróico e apaixonado. Embora simplificador e maniqueísta (reduzindo tudo a um confronto entre o bem e o mal), essa postura acaba por convencer que as ONGs estão, de fato, defendendo a humanidade, ou pelo menos parcelas significativas que sofrem problemas ou ameaças. Além disso, o caráter voluntário dos ativistas e dirigentes das organizações afasta a idéia de que estariam movidos por apenas por interesses próprios;
- c) do forte ativismo que caracteriza suas atitudes e movimentos. As organizações mais conhecidas e reconhecidas são talvez aquelas que perseguem seus objetivos com ações espetaculares. Este ativismo é em grande parte repercutido na mídia internacional, atingindo as populações do mundo inteiro. Destaque-se ainda que as ONGs trabalham muito bem sua imagem e conseguem articular-se com grande competência com todas as formas de imprensa (rádio, TV, jornal

⁵ Os grifos são meus, para salientar a dimensão subjetiva da legitimidade.

impresso, revistas), bem como utiliza a Internet, construindo redes de divulgação e integração internacionais;

- d) do desgaste das formas tradicionais de representação popular, como partidos políticos, sindicatos, associações. De um lado há a aversão a atividade política tradicional, vista como intrinsecamente corrupta, inútil, vazia; de outro a preocupação muito maior com a vida privada (trabalho, família, amigos) em detrimento de ações ou da participação social. Assim, observar que alguns grupos – ativos, mobilizados, voluntários, românticos e heróicos – conseguem levar adiante causas que as organizações tradicionais têm falhado em promover confere às ONGs importância e dão a elas legitimidade. Isso é tão presente que até a realização de funções tradicionais do Estado, como a promoção social ou a condução de políticas públicas na saúde, educação ou cultura têm sido transferidas, por variados mecanismos, a organizações não-governamentais. Estas deixam de apenas representar, pressionar, fiscalizar, e passam a realizar, de fato, tarefas públicas;
- e) da sua capacitação técnica e do conhecimento específico em diferentes áreas. Cada vez mais a competência de técnicos das ONGs é solicitada para o encaminhamento de soluções nos diferentes níveis. No plano internacional, a participação das organizações nos organismos da ONU. Observe-se, por exemplo, o artigo 71 da Carta da ONU referente ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) que confere às ONGs o *status* consultivo⁶, o impacto das ONGs ambientalistas na elaboração das Convenções sobre Mudanças Climáticas e da Diversidade Biológica⁷ e a participação de atores não-estatais nos mecanismos de disputa na Organização Mundial do Comércio⁸.

⁶ O artigo estabelece que o ECOSOC poderá: “entrar nos entendimentos convenientes para a consulta com organizações não-governamentais, encarregadas de questões que estiverem dentro de sua competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efetuadas consultas com os Membros das Nações Unidas no caso”. Em 1996, a Resolução 1996/31 estabeleceu os critérios de elegibilidade, direitos e obrigações, procedimentos para o desligamento ou suspensão do *status* consultivo e o papel e a função do comitê sobre as ONGs. (Menezes, 2006, p. 62-63).

⁷ Arts (2001, p. 195-210) analisou estes casos e apontou que, embora a influência das ONGs seja limitada em termos absolutos, é muito boa em termos relativos. Conclui ele que “a influência política das ONGs pode ser explicada por uma série de fatores, dos quais a *expertise* que as ONGs podem oferecer aos formuladores de políticas é uma das mais decisivas” (p. 209)

⁸ Embora não existam instrumentos legais para a presença de atores não-estatais na resolução de disputas comerciais no âmbito da OMC, o uso crescente da participação *amicus curiae* tem se revelado promissora na incorporação das preocupações da sociedade civil na resolução das questões (Hernández-López, 2001).

A segunda questão que deve ser levantada diz respeito à autoridade e força que as organizações têm adquirido. De onde vem esse poder? Como salientam Spar e Dail (2002, p.172), “tradicionalmente, o poder na sociedade civil tem derivado de três fontes: processo militar, *status* social, ou eleição. Os governantes dominam porque podem, porque nasceram para isso, ou por que os cidadãos colocaram voluntariamente o poder em suas mãos. De acordo com os marxistas, o poder pode também originar-se da pura acumulação de capital e da influência que o dinheiro pode produzir num sistema político. As ONGs, entretanto, não se encaixam nitidamente em nenhuma dessas categorias. Elas claramente não empregam a força. Seus membros não nascem nos seus postos, nem são eleitos. Por trás de muitas ONGs há dinheiro, é claro, mas elas não operam no usual método de aumento de lucros”. Logo, o poder das ONGs deriva de sua atividade, e da percepção social que há em relação a elas.

Há, porém, uma série de problemas que pode afetar a legitimidade das organizações não-governamentais, comprometendo sua autoridade e enfraquecendo seu poder. Podemos apontar alguns, também de forma esquemática:

- a) elas não são democráticas, uma que vez que seus membros não são eleitos nem escolhidos pela sociedade. A associação às ONGs é voluntária, mas seletiva – nem a maior das ONGs terá a participação expressiva de cidadãos de um determinado país, muito menos da humanidade. E mesmo no interior das organizações, nem sempre os procedimentos democráticos são utilizados entre seus membros. Matias (2005, p. 480) diz que “poucas delas realizam eleições internas regulares e suas políticas não costumam ser determinadas democraticamente por seus membros”, o que, na sua opinião, “faz que a maior parte dessas organizações não possua um poder estabelecido de modo legítimo”;
- b) são, em geral, grupos minoritários que permanecem como tal sempre. Embora investidos de uma “missão”, percebida socialmente como válida, importante e nobre, dificilmente conseguem uma participação interna maciça e significativa. E mesmo quando formalmente ela existe, é feita sob a forma de contribuições ou doações de pessoas que não passam da condição de simpatizantes, com interferência restrita em suas ações ou formulação de programas ou projetos;
- c) são suscetíveis de sofrer influências externas, principalmente de ordem financeira, que podem comprometer seu trabalho e, no longo prazo, fazer com que percam a legitimidade original. Inúmeros exemplos podem aqui ser citados.

É curioso observar que publicações de inspiração ideológica diferente fazem críticas nesta linha. É o caso das revistas *Carta Capital* e *Exame*⁹. Recentemente, ambas (em lados distintos) levantam dúvidas sobre o financiamento das ONGs. *Carta Capital* denuncia que o governo norte-americano estaria usando organizações não-governamentais, infiltradas por agentes da CIA, para influenciar o cenário político mundial. Seria o caso da Freedom House e da Reporters sans Frontiers, que teriam aceitado financiamentos do governo americano para realizar atividades de interesse do governo Bush, como, no caso desta última, para ajudar campanhas interessadas em derrubar Hugo Chávez e Fidel Castro. Outra fonte de verbas, segundo a *Carta Capital*, seria a Fundação Soros, que teria alocado 1,2 milhão de dólares em 2004 para ONGs que atuaram a favor do candidato Viktor Yushchenko, na Ucrânia. *Exame*, por sua vez, aponta números de um estudo realizado pela John Hopkins University em 22 países mostrando que 40% do orçamento das organizações não-governamentais vêm de cofres públicos. Ou seja, segundo a revista, “do ponto de vista de esquemas de financiamentos, as ONGs são tudo, menos organizações não-governamentais”. Mesmo aquelas que não recebem recursos de Estados nacionais são criticadas: a ambientalista WWF foi acusada de omissão em 2005 sobre a decisão da filial da Disney em Hong Kong de servir sopa de barbatanas de tubarão nos casamentos realizados no parque local, porque recebia dinheiro da empresa. E há seis anos a WWF teria deixado de publicar um estudo sobre destruição de florestas provocada pela emissão de gases tóxicos resultantes da queima de combustíveis fósseis diante de seu receio de prejudicar os negócios das petroquímicas BP e Chevron que, juntas, injetaram 1 bilhão de dólares na sua conta bancária. No Brasil, em particular, vem crescendo a preocupação com a dependência e a interferência externa nas ONGs. Há uma proposta do senador Heráclito Fortes (PFL-PI) de criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar as organizações não-governamentais em três quesitos: 1) qual a dependência das ONGs em relação a governos e grupos empresariais do Brasil e de outros países; 2) quais ONGs têm recebido fundos públicos, em que volume, de quais ministérios e para que fins? 3) tais subvenções poderão ter favorecido quadros partidários? (Pereira, 2006);

⁹ “O Caixa 2 das ONGs”. *Carta Capital*. 30/8/2006. p. 44-47 e “ONGs Os Novos Inimigos do Capitalismo” e “A Caixa-Preta das ONGs”. *Exame*. 25/10/2006. p. 22-34.

- d) a mudança do papel das organizações não-governamentais, que assumem cada vez mais funções de execução de políticas públicas. O problema aqui é a transformação das ONGs em empresas de fato, com o agravante de receberem vultosas somas, sem controle algum. No Brasil, esse fato é facilitado pela legislação (a possibilidade do estabelecimento de “parcerias”, nos termos da Lei 9790/1999, que definiu e regulamentou as OSCIPs, organizações da sociedade civil de interesse público), sugerindo que “a intenção oficial já era (quando da edição da lei) de subordiná-las a interesses do governo” (Pereira, 2006). Vale ainda observar a denúncia em matéria do jornal *Folha de S. Paulo*, em 12/11/2006, segundo a qual ONGs sem condições ou sem capacidade para executar convênios com a União receberam mais da metade – 54,6% - das verbas federais “destinadas a atividades para as quais faltam braços ao Estado”, segundo relatório de auditoria aprovado pelo TCU – Tribunal de Contas da União. Entre 1999 e 2005, dez entidades receberam 150,7 milhões de reais do governo federal para realizar serviços na área da saúde indígena, concessão de bolsas de estudo, realizar capacitação do programa Primeiro Emprego e compra de ambulâncias, entre outros. De acordo com o TCU, a relação entre o Estado e as ONGs é pautada pela quase absoluta falta de controle, “com conseqüente perda aos cofres públicos e à população”¹⁰;
- e) as organizações não-governamentais não seriam passíveis de controles, de fiscalização, ou seja, haveria um grande déficit de *accountability* e de transparência nelas. A pergunta fundamental aqui é: a quem, enfim, as ONGs deveriam prestar contas?

No Estado democrático, são estabelecidas regras claras para o controle e a fiscalização dos agentes públicos, que não podem agir de forma independente. Mesmo no nível internacional, há mecanismos desse tipo: “o equilíbrio de poder, o direito internacional, a diplomacia, e mesmo o trabalho de guerra fornecem um senso de ordem e previsibilidade aos negócios internacionais” (Wapner, 2002a, p. 157). Enquanto isso, entre as ONGs, o quadro é distinto. Não há controles institucionais sobre suas atividades, e, como já mencionado, sua dinâmica interna não é pautada por características democráticas. No plano transnacional,

¹⁰ “ONGs ‘ineptas’ recebem 54% dos repasses ao setor, diz TCU”. *Folha de S. Paulo*. 12/11/2006. p. A4.

os controles são ainda mais frágeis. As ONGs podem, enfim, atuar livremente, sem qualquer responsabilidade maior.¹¹

Quanto a esta última questão, a da *accountability* nas organizações não-governamentais, algumas ressalvas e considerações devem ser feitas. Em primeiro lugar, há algum tipo de controle interno nas ONGs: seus membros, embora muitas vezes da mesma origem ideológica, não constituem uma massa homogênea. Assim, as organizações “devem ouvir, e encontrar formas para avançar as preocupações de seus integrantes” (Wapner, 2002a, p. 158). Além disso, elas atuam em ambientes que demandam interface e articulação com outras ONGs, o que acaba por criar um elemento de fiscalização mútua em suas ações.

A questão da *accountability* das organizações não-governamentais pode ser analisada em dois aspectos: interno e externo às entidades. No plano interno, embora, de fato, seus dirigentes tenham gozem de grande poder discricionário ao representar o conjunto dos membros, podem ser levantadas duas questões (Spiro, 2002): primeiro, a questão da competição entre as ONGs funcionaria como forma de disciplinar suas atividades. É fácil compreender isso: nenhuma ONG tem o monopólio de algum tema, e o custo para sair de entidades é muito baixo se comparado à relação cidadão x Estado. Um monitoramento de atividades básico, auxiliado pela presença da mídia, pode provocar uma erosão de membros que discordem de determinada política ou ação feita pela organização, que perderá assim apoio e fontes de financiamento. Ou seja, “um grupo que não é efetivo ou não é responsivo perderá membros e outras formas de sustentação; em nenhum modelo onde a escolha está disponível irá sustentar um perdedor no longo prazo” (Spiro, 2002, p. 163); segundo, não se deve exagerar a idéia de *accountability*, que é na realidade um conceito relativo e não absoluto. Na ação legislativa, os representantes têm grande poder discricionário, muitas vezes agindo e votando contra a vontade de seus constituintes. No campo da política externa, por

¹¹ Os críticos denunciam ações irresponsáveis das ONGs. Segundo a matéria “A caixa preta das ONGs”, publicada na revista *Exame* de 25/10/2006, seriam exemplos: a) boicote à Coca-Cola e Pepsi em razão de acusações que as duas empresas estavam distribuindo na Índia refrigerantes contaminados por pesticidas, feitas pela ONG indiana Centro para Ciência e Desenvolvimento, com base em pesquisas não sólidas; b) acusação do Greenpeace que a Shell estava prestes a provocar um desastre ecológico ao afundar uma plataforma inativa no Oceano Atlântico, contendo 5.000 toneladas de óleo. Investigações paralelas teriam provado, segundo a revista, que o Greenpeace havia forjado os números do relatório. Há, no entanto, uma mudança nessa atitude, segundo a mencionada matéria da *Exame*: em junho de 2006 as 11 maiores organizações – entre as quais o Greenpeace, a Anistia Internacional e a Oxfam – assinaram um código de conduta, reafirmando “que a transparência e a prestação de contas são essenciais para a boa governança, seja ela dos governos, das empresas ou das ONGs”.

exemplo, as decisões são tomadas pelos representantes do Executivo, sem que o povo seja consultado.

Outro aspecto que favorece à *accountability* interna das ONGs é seu caráter de atuação mais limitada e concentrada em temas específicos. Isto facilita o controle e o monitoramento de seus líderes por parte do conjunto dos membros das organizações. Spiro (2002, p. 165) faz outra interessante comparação, ao colocar que as ONGs são comparadas às empresas em termos de controle e fiscalização. Ora, no mundo corporativo, os acionistas fariam o papel dos membros das ONGs. Exercem o controle das empresas de maneira formal, mas não prática, já que não têm poder de controlar diretores e executivos, em face dos altos custos de monitoramento e dos problemas de ação coletiva. Isso não significa dizer, porém, que não há *accountability* nas empresas.

No plano externo, vale lembrar que antes do fim da Guerra Fria e do advento da globalização, as ONGs operavam através dos Estados e tinham pequena influência e independência; hoje, a situação é outra. ONGs têm papel significativo, e constituem-se em atores independentes no sistema global, mesmo que ele não as reconheça como tal. Daí a ameaça: as organizações usam o sistema para avançar suas agendas, sem responder a ele: “não são consideradas responsáveis por sua conduta; não podem violar o direito internacional ou seus acordos” (Spiro, 2002, p. 166). A alternativa aqui poderia ser a inclusão formal de atores não-estatais no processo de tomada de decisões internacional, o que funcionaria mais como um freio ao poder das ONGs. Ou seja, “o reconhecimento formal das ONGs aumentaria sua *accountability* externa” (Spiro, 2002, p. 168).

Finalmente, ao comparar os mecanismos de *accountability* existentes nos Estados e nas ONGs, Wapner (2002b) conclui que eles são diferentes. Em sua visão, imaginar que os Estados são passíveis de controle e não as ONGs é incorreto. Não se deve exagerar a *accountability* estatal – afinal, 40% dos regimes no mundo não são democráticos e assim possuem poucos mecanismos internos de controle de suas autoridades por parte do povo. E mesmo nos países democráticos, a *accountability* está longe de ser perfeita. No plano internacional, isso se repete: o fato de pertencerem à ONU ou estarem submetidos a regimes internacionais mostra-se apenas um fraco limitador aos Estados. As ONGs, por sua vez, precisam levar em conta a opinião de seus membros, doadores, conselhos consultivos, outras ONGs nacionais e internacionais e do próprio Estado. Sua ação não é, portanto, ilimitada e desprovida de controles e pressões, internas e externas. Sua conclusão é que ambas as instituições, o Estado e as

ONGs, possuem elementos de *accountability*, embora o ponto-chave é que estes elementos são diferentes um do outro. Nesta linha, Bluemel (2005) salienta que, na análise da *accountability* das ONGs, deve ser sempre observada a função particular que cada uma exerce no processo da governança global. Os mecanismos de controle e fiscalização variarão e dependerão, portanto, do papel desempenhado pelas organizações.

CONCLUSÃO

A importância e o papel das organizações não-governamentais na governança global é indiscutível. A discussão apresentada sobre a legitimidade dessas organizações demonstra que, apesar dos problemas que sua ação revela, elas possuem características que as habilitam a participar efetivamente no processo de busca de solução de problemas comuns da humanidade. As ONGs são atores cuja presença e voz no cenário internacional não devem ser evitadas; ao contrário, seu papel é crescente e necessário. Alguns autores, como Spiro (2002), defendem que o poder das ONGs na arquitetura institucional internacional deveria ser formal e completamente reconhecido.

A dúvida que permanece é quanto à idéia da possibilidade da existência da sociedade civil global, onde as ONGs desempenhariam a função de representantes e agentes, num modelo que, segundo Wapner (2002b), os cidadãos se organizariam, além de sua identidade com um Estado particular ou com seu papel de produtores e consumidores, para avançar agendas compartilhadas e coordenar atividades políticas através do mundo. Há limites óbvios a isso. As ONGs não serão capazes de construir a consciência cívica da humanidade. Sua agenda sempre será limitada e dirigida a temas mais ou menos específicos; a participação nelas estará confinada a grupos organizados; há problemas de controle, monitoramento, *accountability*.

Melhor – e mais realista – talvez seja considerar as ONGs como importantes atores, que se somam aos tradicionais existentes no cenário internacional – Estados, organizações internacionais, empresas transnacionais – que devem ter participação ativa na governança global. Mas não se trata da humanidade reunida, participando diretamente na tomada de decisões.

REFERÊNCIAS

ARTS, Bas. "The Impact of Environmental NGOs on International Conventions". In: ARTS, Bas; NOORTMANN, Math; REINALDA, Bob (eds). *Non-State Actors in International Relations*. Burlington: Ashgate, 2001. p. 195-210.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. "Novos Atores, Governança Global e o Direito Internacional Ambiental". Meio Ambiente. Coleção Grandes Eventos, Volume I, Brasília, Escola Superior do Ministério Público (ESMPU), 2004, p. 11-22.

BLUEMEL, Erik B. "Overcoming NGO Accountability Concerns in International Governance". In: *Brooklyn Journal of International Law*. 2005. p. 141-206.

BOBBIO, Norberto. "A Teoria do Estado e do Poder". In BOBBIO, Norberto. *Ensaio Escolhidos*. São Paulo, C.H. Cardim Editores, s/d, pp. 157-184.

BOBBIO, Norberto. "Sociedade Civil". In: BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Vol. 2. 5ª. ed. Brasília, DF: Ed. UnB, 1993. p. 1206-1211.

BOYER, William W. "Political Science and the 21st Century: From Government to Governance". In: *Political Science and Politics*, vol. 23, nº 1 (Mar., 1990), p. 50-54.

CAMARGO, Sonia de. "Governança Global: utopia, desafio ou armadilha?". In: Fundação Konrad Adenauer. (Org.). *Governança Global: reorganização da política em todos os níveis de ação*. 1ª. ed. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999, v. 16, p. 3-14.

CAREZIA, Gislaine. *Natureza Jurídica das Organizações Não Governamentais Nacionais e Internacionais*. Dissertação de Mestrado em Direito Internacional Público. Universidade Católica de Santos, 2005.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa Comunidade Global*. O Relatório da Comissão sobre Governança Global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci*. Porto Alegre: L & PM, 1981. (Fontes do Pensamento Político; v. 2).

HERNÁNDEZ-LÓPEZ, Ernesto. "Recent Trades and Perspectives for Non-State Actor Participation in World Trade Organization Disputes". In: *Journal of World Trade* 35 (3), 2001. pp. 469-498.

KRAHMAN, Elke. "National, Regional and Global Governance: One Phenomenon or Many". In: *Global Governance* 9 (2003), p. 323-346.

MATIAS, Eduardo Felipe P. *A Humanidade e suas Fronteiras*. Do Estado Soberano à Sociedade Global". São Paulo: Paz e Terra, 2005.

MENEZES, Fabiano L. de. *Como as ONGs influenciam nos Processos de Negociações de Tratados Multilaterais*. Dissertação de Mestrado em Direito Internacional. Universidade Católica de Santos, 2006.

NOORTMANN, Math. “Non-State Actors in International Law”. In: ARTS, Bas; NOORTMANN, Math; REINALDA, Bob (eds). *Non-State Actors in International Relations*. Burlington: Ashgate, 2001. pp. 59-76.

PEREIRA, Aldo. “Organizações (não-)governamentais?”. In: *Folha de S. Paulo*. 8/11/2006. p. A3.

ROSENAU, James N. “Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial”. In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 11-46.

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

SPAR, Debora e DAIL, James. “Of Measurement and Mission: Accounting for Performance in Non-Governmental Organizations”. In: *Chicago Journal of International Law*. Spring 2002. p. 171-181.

SPIRO, Peter J. “Accounting for NGOs”. In: *Chicago Journal of International Law*. Spring 2002. p. 161-169.

WAPNER, Paul. “Paradise Lost? NGOs and Global Accountability”. In: *Chicago Journal of International Law*. Spring 2002a. p. 155-160.

WAPNER, Paul. “Defending Accountability in NGOs”. In: *Chicago Journal of International Law*. Spring 2002b. p. 197-205.

ZANGHI, Claudio. “Organização Internacional”. In: BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Vol. 2. 5ª. ed. Brasília, DF: Ed. UnB, 1993. p. 855-864.