

IX ENCONTRO DA ABCP

Política Internacional

**A DEMOCRACIA NAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS: UMA ANÁLISE DAS
POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA E DE *ACCOUNTABILITY* DO BANCO
MUNDIAL (1993-2013)**

Alexsandro Eugenio Pereira (UFPR)
Mariana Mattos de Almeida Cruz (UFPR)
Noeli Rodrigues (UFPR)

Brasília, DF
04 a 07 de agosto de 2014

A DEMOCRACIA NAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA E DE ACCOUNTABILITY DO BANCO MUNDIAL (1993-2013)

Alexsandro Eugenio Pereira (UFPR)
Mariana Mattos de Almeida Cruz (UFPR)
Noeli Rodrigues (UFPR)

Resumo do trabalho:

O artigo examinará as políticas de transparência e de responsabilização do Banco Mundial, sendo a principal delas o Painel de Inspeção criado em 1993 e utilizado por duas das cinco instituições do Grupo Banco Mundial: o BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) e a (AID) Associação Internacional de Desenvolvimento. Para examinar as políticas de transparência e de *accountability* do Banco Mundial, o artigo recorrerá à literatura específica sobre a democracia nas instituições internacionais e aos documentos e relatórios produzidos pelo Banco a respeito dessas políticas. Para desenvolver o objetivo geral, o artigo estará estruturado em duas seções principais, além da introdução e das considerações finais. A primeira delas examina a literatura que trata da transparência e da *accountability* nas instituições internacionais. A segunda seção analisa as políticas de transparência e de *accountability* adotadas pelo Banco Mundial, procurando estabelecer conclusões sobre essas políticas com base na literatura abordada na primeira seção do artigo.

Palavras-chave: Democracia; Transparência; *Accountability*; Banco Mundial.

INTRODUÇÃO

O debate atual sobre a qualidade das democracias é um dos temas mais importantes da teoria política contemporânea e envolve a necessidade de redimensionar as instituições políticas no desempenho de suas funções com o propósito de torna-las mais compatíveis com a administração dos problemas complexos do mundo contemporâneo. Essa necessidade gerou avaliações diversas do meio acadêmico e político sobre quais arranjos institucionais seriam mais adequados para as democracias atuais. É no interior dessas avaliações que as noções de transparência e *accountability* adquiriram maior importância. Por isso, a democratização das instituições internacionais envolveu, pelo menos desde os anos 1990, avaliações sobre a capacidade de desenvolvimento de mecanismos de transparência e *accountability* por essas instituições. Por essa razão, é possível compreender que o uso dessas noções no âmbito das instituições internacionais nada mais é do que a transposição para a esfera internacional de um debate a respeito da qualidade das democracias nacionais. No entanto, essas instituições são pressionadas a fornecer respostas às demandas de ONGs e governos nacionais para que adotem medidas de acesso amplo às informações e mecanismos de *accountability*. Essas medidas e mecanismos proliferaram em diversas OIGs (organizações intergovernamentais), especialmente a partir dos anos 1990 em diante. Nos discursos das OIGs, é comum notar a preocupação com o estreitamento das relações entre organizações e governos nacionais, atores da sociedade civil e cidadãos afetados por projetos e intervenções conduzidos pelas OIGs.

As experiências ou tentativas de democratização das instituições internacionais não estiveram dissociadas do debate a respeito da necessidade de reforma dessas instituições, com o propósito de torna-las mais eficazes para lidar com a complexidade característica da política internacional, que envolve um número crescente de novos atores e inúmeros desafios econômicos e políticos gerados pela globalização. Diante de movimentos e tendências atuais da política internacional, como o transnacionalismo, a interdependência complexa e crescente e o aumento dos níveis de interação entre atores internacionais não-estatais, proporcionando novos níveis de análise, a difícil tarefa de se pensar a *accountability* democrática torna-se ainda mais complexa do que se pensada dentro das fronteiras estatais (KEOHANE, 2006; NYE, 2001; WOODS e NARLIKAR, 2001). Por essa razão, as tentativas de democratização das OIGs estimularam o interesse recente de uma literatura¹ que procurou enfrentar o desafio teórico de adaptar conceitos da teoria política e

¹ Conferir, a respeito, STASAVAGE, (2003 e 2004); PRAKASH e HART (1999); MORAVCSIK (2004); KEOHANE, MACEDO e MORAVCSIK, 2009; KEOHANE, 2011; KEOHANE e NYE (2003); HELD, (2004); HELD e MCGREW, (2002); GRANT e KEOHANE, (2005); BUCHANAN e KEOHANE (2006); HOLLYER, ROSENDORFF e VREELAND, 2011; PEVEHOUSE (2002); PEVEHOUSE e MANSFIELD, (2006), dentre outros.

do debate contemporâneo sobre a democracia e aplica-los à análise das experiências de transparência e de *accountability* na política internacional.

Esse desafio não foi superado ainda, pois, como apontaremos na primeira seção do artigo, há três problemas relacionados ao estudo da responsabilização na política internacional: em primeiro lugar, como definir e como classificar a *accountability*? Em segundo, como avaliar as relações entre transparência e *accountability*? E, por fim, em terceiro, como adaptar essa noção para examinar os esforços das OIGs para desenvolver políticas de *accountability*? Esses problemas não estão apenas no horizonte do debate acadêmico, mas também no conteúdo das políticas de transparência e de responsabilização adotadas pelas OIGs. Por isso, ainda é relevante retomar o desafio e examinar como as OIGs respondem as pressões internacionais para que se tornem mais transparentes, eficazes e responsáveis perante os Estados, os atores não-estatais e os cidadãos afetados pelas decisões políticas tomadas por elas. É pertinente, ainda, verificar como o Banco Mundial² procurou enfrentar esse desafio e em que medida essa instituição (ou conjunto de instituições) aproximou-se de um mecanismo de *accountability* possível dentro dos limites da democracia na esfera internacional.

Nesse sentido, o objetivo geral deste artigo é examinar as políticas de transparência e de responsabilização do Banco Mundial no período de 1993 a 2013. O artigo examinará, de modo particular, duas políticas. A primeira configura-se como de transparência e pretendeu ampliar significativamente o acesso público às informações produzidas pelo Banco Mundial ou fornecidas por terceiros, como governos nacionais; A segunda é uma das principais tentativas de *accountability* das Instituições Financeiras Internacionais (IFIs): o Painel de Inspeção criado em 1993 e utilizado por duas das cinco instituições do Grupo Banco Mundial: o BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) e a (AID) Associação Internacional de Desenvolvimento. O Painel de Inspeção estabeleceu um modelo copiado por inúmeras IFIs em diversas partes do mundo. Para examinar as políticas de transparência e de *accountability* do Banco Mundial, o artigo recorrerá à literatura mencionada no parágrafo anterior, às análises desenvolvidas por outros autores e aos documentos e relatórios produzidos pelo Banco a respeito dessas políticas.

Para desenvolver o objetivo geral, o artigo estará estruturado em duas seções principais, além da introdução e das considerações finais. A primeira delas examinará a literatura que trata da transparência e da *accountability* nas instituições internacionais. A segunda seção analisará as políticas de transparência e de *accountability* adotadas pelo

² O Banco Mundial mencionado neste artigo contempla as cinco instituições do Grupo Banco Mundial: o BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento), a (AID) Associação Internacional de Desenvolvimento, a Corporação Financeira Internacional (CFI); a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AMGI); e o Centro Internacional para Acerto de Divergências relativas a Investimentos.

Banco Mundial, procurando interpretar essas políticas com base na literatura abordada na primeira seção do artigo.

1. TRANSPARÊNCIA E *ACCOUNTABILITY* E SUA ADAPTAÇÃO NA ANÁLISE DAS INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS

O termo *accountability* pode ser traduzido como responsabilização ou prestação de contas. No entanto, nem mesmo essa tradução é consensual na literatura que estudou a noção de *accountability*. Conforme apontamos na introdução, os problemas se tornam maiores quando se procura adaptar esse conceito para estudar as políticas de transparência e de responsabilização adotadas pelas OIGs. Por um lado, segundo Ana Postolache (2013), não existem visões convergentes sobre o significado de *accountability* no âmbito internacional. Por outro, há quase um consenso sobre a necessidade das organizações internacionais e dos novos atores políticos serem responsáveis. Demandas por mais responsabilização e transparência são frequentemente acompanhadas por reivindicações normativas, clamando por justiça, equidade, responsabilidade e transparência das OIGs (POSTOLACHE, 2013). As organizações internacionais procuram apresentar respostas a essas demandas, o que prova o reconhecimento sobre a importância do tema na política internacional. Ao mesmo tempo, revela que há uma preocupação das OIGs com relação à sua capacidade institucional de desenvolver atividades compatíveis com a atual complexidade da cena internacional.

Em termos práticos, existem, pelo menos, três problemas teóricos principais que interferem na pesquisa empírica da *accountability* na política internacional, a saber: (i) a definição do conceito; (ii) as conexões entre transparência e *accountability*; e (iii) a adaptação do conceito à política internacional. Nesta seção, o propósito específico será abordar cada um desses problemas separadamente.

O primeiro problema diz respeito à definição do conceito. Qual é o significado do conceito de *accountability*? Quais são os tipos de *accountability*? Quais são os reflexos da responsabilização sobre a análise das instituições políticas, da tomada de decisão democrática e do controle sobre os agentes públicos? Essa dificuldade não é apenas teórica, mas, também, prática, na medida em que as definições informam os discursos dos atores políticos que demandam a adoção de medidas de transparência e de *accountability*. Elas informam, ainda, os *policy makers*, orientados pela necessidade de desenhar mecanismos capazes de aumentar a responsabilização das instituições políticas que eles dirigem.

Um das distinções pertinentes sobre *accountability* aparece num artigo de Guillermo O'Donnell (1998). Ele desenvolveu uma análise comparada dos países da América Latina com o propósito de verificar em que medida alguns desses países preencheram os

requisitos das poliarquias no sentido definido por Robert Dahl (1989), mas apresentam uma *accountability* horizontal fraca ou intermitente (O'DONNELL, 1998, p. 28). A análise de O'Donnell concentra-se nos casos de países que se tornaram democracias políticas ou poliarquias, satisfazendo as condições estabelecidas por Dahl (1989), que seriam: “1) Autoridades eleitas; 2) Eleições livres e justas; 3) Sufrágio inclusivo; 4) O direito de se candidatar aos cargos eletivos; 5) Liberdade de expressão; 6) Informação alternativa; 7) Liberdade de associação” (cf. O'DONNELL, 1998, p. 27, nota de rodapé nº 1). O'Donnell acrescenta mais três condições às que foram estabelecidas por Dahl. As condições são:

8) Autoridades eleitas (e algumas nomeadas, como juízes das cortes supremas) não podem ser destituídas arbitrariamente antes do fim dos mandatos definidos pela constituição; 9) Autoridades eleitas devem ser sujeitadas a constrangimentos severos e vetos ou excluídas de determinados domínios políticos por outros atores não eleitos, especialmente as forças armadas; 10) Deve haver um território incontestado que defina claramente a população votante (*idem*).

Essas condições seriam os dez atributos das poliarquias na acepção de O'Donnell. No artigo, então, O'Donnell sugere uma separação entre dois tipos de *accountability* útil para avaliar as experiências das organizações internacionais: a vertical e a horizontal. A primeira delas se define a partir da existência de algumas condições das poliarquias, como a existência de eleições livres e regulares, a liberdade de expressão e a impossibilidade das autoridades eleitas serem destituídas de forma arbitrária por “atores não eleitos”, embora estejam sujeitas à fiscalização e ao escrutínio público. A *accountability* vertical é definida por O'Donnell como segue: “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, 1998, p. 28).

Já a *accountability* horizontal é definida por O'Donnell (1998, p. 40) como a existência de agências estatais dotadas do direito e do poder legal para desenvolver ações que vão da supervisão de rotina à aplicação de sanções legais contra outros agentes ou agências do Estado que desenvolveram condutas qualificadas como delituosas. Essas condutas podem afetar a democracia em três esferas distintas. A primeira delas diz respeito ao cancelamento de liberdades de associação ou a realização de fraudes eleitorais. A segunda envolve violações de liberdades e garantias individuais, como o direito de todos os cidadãos a um julgamento justo. E a terceira refere-se às ações de autoridades eleitas ou não, bem situadas no Estado ou no regime e que violam a lei e os interesses públicos (*idem*, p. 41). Para que a *accountability* horizontal possa ser efetiva, é necessário que existam

[...] agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. As primeiras devem ter não apenas autoridade legal para assim proceder mas também, de fato, autonomia suficiente com respeito às últimas. Esse é, evidentemente, o velho tema da divisão dos poderes e dos controles e equilíbrios entre eles. Esses mecanismos incluem as instituições clássicas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, mas nas poliarquias contemporâneas também se estende por várias agências de supervisão, com os ombudsmen e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas (*ibidem*, p. 42-43).

Porém, O'Donnell sustenta que a *accountability* horizontal efetiva não é produto de agências isoladas, mas de redes de agências que tem em sua instância superior tribunais comprometidos com essa *accountability*. (*ibidem*, p. 42). E para ser efetiva, a *accountability* horizontal demanda a existência de um alto grau de transparência do processo de tomada de decisões políticas. O argumento de O'Donnell é de que cada cidadão é um participante na tomada de decisões coletivas e, portanto, elas devem ser públicas em dois sentidos: (i) devem ser abertas à participação ampla; e (ii) seu conteúdo deve ser acessível a todos. É nesse segundo sentido que a transparência torna possível limitar as práticas de corrupção dos agentes públicos, na medida em que ela viabilizaria o acesso às condutas desses agentes no momento da tomada de decisão.

Essa conexão entre transparência e responsabilização apresentada por O'Donnell corresponde ao segundo problema da pesquisa empírica sobre a democracia nas OIGs. Em geral, esses dois termos estão conectados pela literatura baseada nos modelos de *principal-agent*, pois se entende que o acesso amplo às informações, ao processo decisório e ao comportamento dos agentes públicos é essencial para tornar a responsabilização possível. Para que os cidadãos possam exercer controle sobre o processo decisório dos governos, é necessário reduzir o chamado *déficit* de informação existente entre eles e os *policy makers*. Como os agentes públicos controlam a informação, limitariam a capacidade dos cidadãos (eleitores) exercerem controle sobre a tomada de decisão. Somente a maior transparência possibilitaria aos eleitores condições para a responsabilização dos agentes públicos. (FILGUEIRAS, 2011).

Essa perspectiva de análise da responsabilização, informada pela teoria da agência, supõe que as instituições políticas precisam ser capazes de disponibilizar informações aos cidadãos e essa capacidade de aumentar a transparência seria requisito fundamental para medir o grau de *accountability* das instituições. Nesse sentido, haveria uma associação entre responsabilização e transparência e esses dois requisitos seriam a base para a avaliação dos arranjos institucionais nas atuais democracias, aumentando a importância da responsabilização, segundo Marcus André Melo (2007).

A conexão estreita entre os dois termos tem reflexos na forma pela qual são definidas as políticas de transparência e responsabilização das OIGs. Jonathan Fox (2007) considera necessário reconhecer que esses termos podem assumir significados diferentes

quando são empregados por governos, por ONGs e por funcionários das organizações intergovernamentais, dentre outros atores. Segundo ele, as opiniões de diversos *stakeholders* sobre esses termos dependem da forma como são definidos. Em muitos debates nacionais e internacionais sobre padrões sociais, políticos e ambientais usados para avaliar o comportamento das OIGs, os críticos dessas organizações demandam responsabilização dos tomadores de decisão enquanto as elites dirigentes das OIGs respondem com medidas de transparência. Por isso, uma revisão da literatura empírica sobre responsabilização das OIGs revelou, segundo Fox, uma evidência importante para o seu argumento: os impactos da transparência na responsabilização não foram tão significativos quanto se poderia esperar (FOX, 2007, p. 665). Nesse sentido, ele sugere que a transparência é necessária, mas está longe de ser suficiente para produzir a responsabilização. Ao mesmo tempo é necessário indagar sob quais condições a transparência pode levar à responsabilização (*idem*). Como ele considera que os conceitos de transparência e responsabilização se referem a uma ampla gama de processos, atores e relações de poder, sugere, então, compreender quais tipos de transparência podem gerar determinados tipos de responsabilização. (*ibidem*). Por isso, o autor defende a necessidade de definições conceituais mais precisas, pois se o propósito é entender como a transparência pode gerar responsabilização, é fundamental definir os termos. Para isso, o autor construirá uma tipologia amparada na pesquisa empírica, isto é, na forma pela qual são operacionalizados esses termos nas políticas desenvolvidas pelas OIGs. Por isso, a tipologia sugerida por Fox não é comparável à distinção apresentada por O'Donnell, pois a distinção de Fox foi resultado de uma análise da pesquisa empírica enquanto O'Donnell está inspirado na literatura sobre democracia e responsabilização.

Fox identificou como determinadas formas de transparência podem alavancar a responsabilização mais do que outras. Para identificar essas formas, ele sugere uma distinção entre dois tipos de transparência: clara e opaca. Transparência opaca ou distorcida envolve a divulgação de informações que não revelam como as instituições se comportam na prática, como tomam decisões ou quais são os resultados de suas ações (FOX, 2007, p. 667). Transparência clara, por sua vez, refere-se: (i) às políticas de acesso às informações e a determinados programas capazes de revelar informações confiáveis sobre o desempenho institucional, especificando as responsabilidades dos funcionários; e (ii) a quais são os fundos disponíveis e como são empregados. A transparência clara lança luz sobre o comportamento institucional, tornando possível às partes interessadas (tais como formuladores de políticas, formadores de opinião e participantes de determinados programas) avaliar o desempenho das instituições (*idem*).

Com base nessa distinção, o autor problematiza as relações com a *accountability*. Ele sugere dois tipos de *accountability*, propostos de acordo com um elemento importante: o

poder de estabelecer sanções quando os erros são identificados ou buscar compensações para pessoas afetadas por determinadas decisões, projetos ou programas das instituições. A responsabilidade *suave* (*soft* ou *answerability*) diz respeito ao direito fundamental dos cidadãos nas democracias de demandar justificativas das autoridades para suas decisões. Enquanto a responsabilização dura (*hard*) envolve a somatória de *answerability* e poder de sanção/compensação, mencionados acima. (*idem*, p. 668).

Assim, de modo conclusivo, o autor considera que a transparência clara seria uma forma de responsabilização suave. A transparência opaca, por sua vez, não possibilita a realização de *accountability*. No entanto, o autor sustenta que a *accountability* precisa envolver, também, a possibilidade de reparação (via sanção ou compensação), o que não existe na forma da responsabilização suave. Em termos práticos, a classificação sugerida pelo autor permite avaliar as diversas medidas de transparência adotadas pelas organizações internacionais. Isso significa dizer que não basta divulgar informações, mas é preciso avaliar a qualidade das informações disponíveis e como elas podem contribuir para a responsabilização dos funcionários, dos *policy makers* e das próprias OIGs.

Finalmente, o terceiro problema refere-se à adaptação do conceito de responsabilização para a política internacional, caracterizada pela ausência de um governo mundial ou de instituições políticas supranacionais que possam desempenhar funções semelhantes às exercidas pelas instituições no plano doméstico. Não existem, também, eleições para determinar quem ocupará cargos importantes, como a secretaria geral das Nações Unidas ou a presidência do Banco Mundial. Porém, é preciso reconhecer, como sugerem Grant e Keohane (2005), que as instituições internacionais desenvolvem ações que afetam pessoas em diversas partes do mundo. Na ausência de uma definição sobre quais mecanismos de responsabilização são mais apropriados, a tarefa de pensar para quem tais instituições deveriam ser responsáveis torna-se mais difícil, já que elas podem estar sujeitas a mais de um tipo de *accountability* e a um público mundial heterogêneo e de difícil análise (GRANT e KEOHANE, 2005). As IFIs são instrumentos capazes de possibilitar a cooperação entre os Estados em áreas estratégicas e fundamentais, como o meio ambiente e o desenvolvimento econômico e social. Considerando que as ações de grandes organizações internacionais podem afetar (e muitas vezes, de fato, afetam) públicos externos que não tem ferramentas de controle para lidar com essas ações (KEOHANE, 2006), as OIGs precisam enfrentar o desafio de criar tais ferramentas e buscar uma aproximação maior com cidadãos, atores não-estatais e governos nacionais afetados por suas decisões políticas.

Segundo Grant e Keohane, os debates sobre a globalização tem se concentrado nas reivindicações para melhorar a *accountability* e limitar os abusos de poder na política internacional. Desses debates emergem questões relevantes, tais como: *como devemos*

pensar a responsabilização no plano internacional quando não há uma democracia global? Quem deve ter responsabilidade e de acordo com quais padrões? A resposta a essas questões implica reconhecer que existe uma distinção entre dois modelos de *accountability* pensados, a princípio, para o plano doméstico do Estado-nação: o de participação e o de delegação. Tal distinção ajuda a compreender o quão problemática é a responsabilidade no nível mundial e esclarecer, também, quais seriam as possibilidades alternativas para melhorar os mecanismos de responsabilização na política mundial. Os dois modelos sugeridos pelos autores levantam uma questão crucial na avaliação dos mecanismos de *accountability* na política internacional: *quem tem o direito de controlar o detentor do poder?* No modelo de participação, os detentores do poder são avaliados por aqueles que são afetados pelas ações daquele que exerce o poder. No modelo de delegação, a *performance* é avaliada por aqueles que confiam o poder aos detentores. (GRANT e KEOHANE, 2005).

Grant e Keohane problematizam a democracia na política internacional, mas reservam possibilidades de realização de mecanismos de responsabilização, mesmo reconhecendo os limites de funcionamento desses mecanismos no contexto particular da política internacional. Robert Dahl (1999), ao contrário, vai além e defendeu que as organizações internacionais são incapazes de sustentar deliberação e decisão democráticas e, portanto, não podem ser democráticas. Uma das razões evocadas por Dahl diz respeito à necessidade de se averiguar o que se entende por democracia. Segundo ele, podemos identificar duas perspectivas sobre a democracia: (i) como um sistema de controle popular sobre as políticas governamentais e as decisões; (ii) como um sistema de direitos fundamentais. No primeiro caso, o mais frequentemente utilizado, a democracia seria equivalente ao governo de um Estado responsivo e responsável perante o povo. Trata-se de uma autoridade soberana que toma decisões sobre questões importantes por meio de assembleias populares ou indiretamente por meio dos representantes, escolhidos nas eleições. Pelo segundo ponto de vista, a democracia seria equivalente a um extensivo corpo de direitos. Há dois tipos de direitos, segundo Dahl. Um consiste nos direitos, liberdades e oportunidades essenciais para o controle popular e para o funcionamento das instituições democráticas, como as liberdades de expressão e de reunião. O outro tipo consiste em um conjunto de direitos, liberdades e oportunidades que não são estritamente essenciais para o funcionamento das instituições democráticas, a saber: direitos de propriedade, de privacidade, de se ter um salário mínimo, de não sofrer discriminação no emprego e outros. Além disso, Dahl considera que todos os sistemas democráticos dependem da delegação de poder e da autoridade.

Outros autores, também, observaram como é problemática a avaliação da democracia nas organizações internacionais. É o caso, por exemplo, de Andrew Moravcsik (2004). A pergunta inicial do autor no artigo é a seguinte: *a governança global é*

democraticamente legítima ou será que sofre de um déficit democrático? Para ele, essa é uma das questões centrais que emergem na política internacional contemporânea. Quando se considera a distância existente entre os cidadãos e as OIGs, de fato, existe um *déficit* democrático. É o que sugerem Woods e Narlikar (2001). No caso das OIGs, pessoas elegem políticos na esfera doméstica que formam governos que, por sua vez, indicam ministros que integram e escolhem delegações que representarão os Estados na OMC (Organização Mundial do Comércio), por exemplo. Por essa razão, a governança econômica internacional parece muito longe de um governo responsável ou representativo. Segundo as autoras, o *gap* entre a governança nacional e a governança internacional é descrita como *déficit* democrático.

Para David Held (2005) existe, na verdade, um *déficit* de *accountability* relacionado a duas dificuldades interligadas: os desequilíbrios de poder entre os Estados-membros, por um lado, e os desequilíbrios entre Estados e atores não-estatais na modelagem e na elaboração de política pública global, por outro. Organizações multilaterais precisam ser totalmente representativas dos Estados envolvidos nelas, mas raramente o são. Além disso, deve haver acordos existentes para engajar o diálogo e a consulta entre o Estado e atores não-estatais e essas condições ocorrem apenas parcialmente em instâncias decisórias multilaterais. Nas OIGs há um problema de representação que aparece nas negociações internacionais, nas quais países desenvolvidos têm condições de enviar uma delegação com uma equipe de negociadores e *expertos* nos temas da negociação, enquanto os países mais pobres conseguem, se tanto, enviar um representante. Muitas pessoas estão interessadas nos problemas políticos globais porque são afetadas por eles, mas são excluídas das instituições políticas e das estratégias necessárias para enfrentar esses problemas. E um problema adicional emerge nesse quadro: um número significativo de assuntos pode ser situado na fronteira entre o doméstico e o internacional. Eles são insuficientemente entendidos, compreendidos e resolvidos. Há falta fundamental de apropriação de problemas públicos globais a nível mundial. A fragmentação institucional e a concorrência levam não apenas ao problema de sobreposição jurisdicional entre agências, mas, também, ao problema de desenvolvimento de soluções entre as agências. Este último problema aparece entre o nível global e os governos nacionais. (HELD, 2005, p. 247). Subjacente a estas dificuldades institucionais, Held identifica outra questão: a impossibilidade de realização, no momento, do “princípio da equivalência” (tratado por Kaul *et. al.* citado no texto de Held³) segundo o qual aqueles que são afetados de forma significativa por um bem ou por custos globais podem ter algo a dizer sobre sua provisão. (*idem*).

³ KAUL *et. al.*, I. How to Improve the Provision of Global Public Goods. In: KAUL *et. al.*, I. (eds.). *Providing Global Public Goods*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

Esse conjunto de problemas levantados por Held aparecem nas experiências de transparência e *accountability* na política internacional. Mas esse conjunto de abordagens teóricas sobre *accountability*, incluindo a de Grant e Keohane acima, fornece a identificação de dois modelos para examinar a *accountability* das organizações internacionais: a delegação de poder e a participação. A delegação nas OIGs envolve o peso dos Estados na composição da direção das organizações, no fornecimento de recursos fundamentais para as atividades e na tomada de decisão. A delegação de poder não é equivalente ao problema da representação apresentado por Held acima e que envolveria a capacidade de todos os Estados se representarem em condições semelhantes nas esferas de negociação para influenciar o processo decisório. A participação, por sua vez, envolve avaliar as possibilidades das populações afetadas pelas decisões políticas das OIGs conseguirem ter alguma forma de expressão de suas demandas e de seus pontos de vista sobre essas decisões.

No que se refere à distinção apresentada no artigo de O'Donnell entre *accountability* horizontal e vertical, parece mais complicado falar em *accountability* vertical quando se examina a experiência das Instituições Financeiras Internacionais (IFIs), como o Banco Mundial, já que os cargos políticos exercidos dentro dessas instituições não foram submetidos a um processo de escrutínio público ou não passaram pelo processo eleitoral. Parece, portanto, predominar a *accountability* horizontal sobre a vertical na análise das organizações multilaterais, como a OMC, a ONU, o FMI e o Banco Mundial, considerando a inviabilidade de realização de eleições livres para a determinação das elites dirigentes dessas organizações. Passamos agora a examinar as experiências de democratização desenvolvidas pelo Banco Mundial.

2. AS POLÍTICAS DE TRANSPARÊNCIA E ACCOUNTABILITY DO BANCO MUNDIAL

Nesta segunda seção do artigo, examinaremos duas políticas de transparência e *accountability* do Banco Mundial. A primeira delas foi aprovada em novembro de 2009 e intitula-se Política do Banco Mundial sobre Acesso à Informação (cf. BANCO MUNDIAL, 2013c). A segunda é o Painel de Inspeção, criado em 1993. Além dessas duas políticas, é preciso reconhecer a existência de outros mecanismos de responsabilização dentro do Banco Mundial. Nesse sentido, Alnoor Ebrahim e Steve Herz (2007) analisaram esses mecanismos distribuídos em quatro níveis organizacionais do Banco Mundial: (i) dos funcionários; (ii) dos projetos; (iii) das políticas; (iv) da diretoria. A Política de Acesso à Informação e o Painel de Inspeção estão situados no segundo nível.

No nível dos funcionários, os autores identificaram duas características importantes de responsabilização internas do Banco Mundial: o Departamento de Auditoria (Internal Audit Department) e o Departamento de Integridade Institucional (Department of Institutional

Integrity). O primeiro serve para a gestão de riscos e controles internos, enquanto que o segundo investiga alegações de má conduta, fraude e corrupção do Banco, tanto entre seus funcionários, como também nas suas operações. As unidades reportam-se diretamente ao Presidente do Banco. Examinando relatórios anuais do INT, os autores identificaram dados que mostram a intensa atividade desse Departamento: desde 1999 (até a data da publicação do artigo dos autores) foram sancionadas 337 empresas e indivíduos para corrupção ou fraude; em 2005-6, foram excluídas 58 empresas e 54 indivíduos; e dos casos de 78 funcionários investigados em 2005-6, foram demitidos ou impedidos de recontração 43 e advertidos 11. O departamento investiga, também, alegações de denunciante e fornece confidencialidade e proteções contra retaliação. (EBRAHIM e HERZ, 2007, p. 07-08). Os autores identificam, também, que o regime de “responsabilização tecnocrática” possui diversos mecanismos de responsabilização formais – avaliações de pessoal e integridade e auditoria de funções –, mas apresenta duas lacunas principais. A primeira delas diz respeito a real independência do Departamento de Integridade Institucional que foi criticado por alegações de conflitos de interesse e interferência política. A segunda refere-se à ausência de incentivos para que os gerentes estabeleçam mecanismos mais consistentes de participação dos cidadãos afetados pelos projetos financiados pelo Banco. Predomina a preocupação de avaliar e aprovar créditos dentro das unidades operacionais do BM sem qualquer incentivo para que os gerentes busquem utilizar ou desenvolver mecanismos de participação por meio dos quais poderiam ouvir os cidadãos, além das consultas formais de natureza técnica que realizam em alguns projetos. (*idem*, p. 08-09).

No nível do projeto, os autores indicam a existência de vários mecanismos de responsabilização, entre os quais destacam: 1º) Uma política de divulgação de informações destinada a aumentar a transparência e o acesso aos documentos do Banco, tornando-os disponíveis em várias línguas *online* através de centros de informações públicas localizados em diversos países. Essa política foi aperfeiçoada a partir de 2009; 2º) Um conjunto de dez políticas de salvaguarda que detalham os procedimentos e as proteções que devem ser seguidos quando se antecipa a possibilidade de um projeto gerar impactos sociais e ambientais significativos; 3º) Um grupo de avaliação independente, denominado IEG (Independent Evaluation Group) que realiza análises detalhadas das atividades do Banco e presta contas diretamente à diretoria. Internamente, o IEG oferece suporte a outro grupo voltado para a qualidade dos projetos e dos impactos (o QAG – Quality Assurance Group). O QAG foi criado em meados da década de 1990 e é resultado de avaliações de falhas apontadas pelo IEG na execução dos projetos financiados pelo Banco, que fracassaram por não alcançarem seus objetivos; 4) Dois mecanismos de reclamação e resposta estão disponíveis para os cidadãos e para a sociedade civil e através dos quais ambos podem relatar possíveis violações, pelo Banco, das próprias políticas (particularmente de suas

salvaguardas sociais e ambientais). Estes dois mecanismos de reparação são o Painel de Inspeção do Banco Mundial (voltado para projetos financiados para os setores públicos) e o Compliance Advisor/Ombudsman (voltado para o setor privado). (*ibidem*, p. 9). O CAO do Banco Mundial foi criado em 1999, depois de uma série de consultas com acionistas, empresários e ONGs, no âmbito da Corporação Financeira Internacional (IFC) e da Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (AIMG). Trata-se de um mecanismo independente para projetos apoiados pelas duas instituições. Com o objetivo de encontrar novas abordagens para lidar com questões ambientais e sociais, e com as reivindicações de pessoas afetadas pelas ações de projetos financeiros elaborados pela IFC e AIMG, o CAO foi criado para ser um recurso independente dessas instituições tendo ligação direta com a Presidência do Banco Mundial. Dentre seus objetivos principais, estão: (i) o encaminhamento de questões de indivíduos ou grupos afetados pelas ações da IFC e AIMG; (ii) o fortalecimento de resultados sociais e ambientais das ações dos projetos destes órgãos; (iii) e o fomento da *accountability* pública de tais instituições. O trabalho é baseado, sobretudo, no diálogo, na mediação e na conciliação, podendo inclusive gerar recomendações, mas sem poder de *enforcement*. (cf. WOODS e NARLIKAR, 2001).

Alnoor Ebrahim e Steve Herz mostram, também, que existe uma pressão de organizações da sociedade civil para aumentar a responsabilização das diretorias do Banco. A estrutura de governança do Banco é baseada em um modelo corporativo, no qual os Estados membros são representados em um Conselho Diretivo, a partir do qual é formada a Diretoria Executiva composta por 24 membros. O presidente do Banco é indicado, na prática, pelo governo dos Estados Unidos por meio de um “acordo de cavalheiros” com os europeus, que indicam o presidente do FMI (Fundo Monetário Internacional). A maioria das unidades do Banco reporta-se diretamente ao diretor administrativo que, por sua vez, reporta-se ao presidente. No total, o Banco empregava, segundo dados de 2007, 10 mil funcionários dos quais setenta por cento trabalhavam em Washington. O poder de voto dentro do Conselho Diretivo é calculado de acordo com a capacidade de cada país efetuar doações de recursos financeiros. Países doadores tem mais poder de voto dentro do Banco, colocando os Estados Unidos numa condição vantajosa mesmo entre os países desenvolvidos. Para os autores, a disparidade de votos entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento tem implicações sobre a responsabilização. Em geral, os governos nacionais são responsáveis perante seus cidadãos. No entanto, os países em desenvolvimento são os principais tomadores de empréstimos do Banco. Como resultado, países doadores têm mais poder de voto dentro do Banco, embora não sejam responsáveis perante os cidadãos que sofrem mais impactos das decisões políticas tomadas no interior do Conselho Diretivo e da Diretoria Executiva do Banco Mundial. A disparidade de voto dentro do Conselho Diretivo permite aos governos doadores reger a instituição, em

conformidade com seus próprios interesses políticos domésticos. Portanto, os governos doadores se consideram mais responsáveis perante os eleitores dos seus países do que perante as populações afetadas pelos impactos sociais e ambientais de projetos financiados pelo Banco Mundial. Por isso, há maiores pressões para aumentar a participação dos países em desenvolvimento na tomada de decisões internacionais (EBRAHIM e HERZ, 2007, p. 14). Os autores consideram, no entanto, que não basta aumentar o poder de voto dos países em desenvolvimento. É necessário, antes disso, aumentar a responsabilidade das diretorias perante as pessoas afetadas por projetos do Banco Mundial.

No âmbito do Conselho Diretivo e da Diretoria Executiva, as possibilidades de participação e de interferência no processo decisório pelos cidadãos são pequenas. Predomina o modelo de *accountability* de delegação, conforme apresentado por Grant e Keohane, citados na seção anterior deste artigo. Os controles sobre os detentores do poder são exercidos pelos governos nacionais que estão representados no Conselho Diretivo e estes, por sua vez, são responsáveis perante seus cidadãos nacionais. Com isso, os desequilíbrios na distribuição de poder das relações internacionais têm reflexos sobre a condução do Banco Mundial e sobre o grau de *accountability* daqueles que exercem poder dentro dessa organização. Ocorre no Banco Mundial o que Held chamou de *déficit de accountability* descrito, também, na primeira seção deste artigo. As organizações multilaterais não são totalmente representativas dos Estados nacionais, pois as instâncias decisórias refletem as disparidades de poder existentes na política internacional. Ao mesmo tempo, apesar de todas as pressões exercidas pelos atores da sociedade civil sobre essas organizações, os que exercem poder dentro das OIGs colocarão sempre uma questão fundamental aos atores não-estatais: *a quem eles representam?* Conforme Held apontou, o problema de representação das OIGs aparecerá nas negociações internacionais, nas quais os países desenvolvidos levam enormes vantagens, seja em número de delegados, seja em *expertise* técnica necessária para o debate e a tomada de decisão. Por essa razão, as inovações introduzidas pela Política do Banco Mundial sobre Acesso às Informações chamam a atenção, especialmente a Lista de Exceções.

Em 2010, quando o Banco Mundial publicou essa Política, destacou a evolução da transparência dentro da organização ao longo dos anos, com diferentes alterações ocorridas em 1993, 2001 e 2005. Na exposição da nova Política de 2010, o Banco Mundial diz estar determinado a aumentar a transparência de suas operações. Por isso, o Banco disponibilizou, em seu *website*, documentos traduzidos em 21 idiomas com o propósito de melhorar a compreensão mais clara pelo público do conteúdo desses documentos. Sua política de acessibilidade à informação inclui: (i) a revelação simultânea de documentos, na qual documentos de um Comitê ou Órgão selecionados são elegíveis para serem disponibilizados publicamente antes de serem considerados pelos próprios Comitês ou

Órgãos; (ii) um banco de dados com mais de 145.000 documentos sobre reuniões do Comitê de Diretores, informações de prioridades estratégicas e de empréstimos de diversos países, operações econômicas e trabalhistas e documentos sobre os projetos e publicações institucionais formais; (iii) informações financeiras disponibilizadas na forma de Relatórios Anuais das Instituições pertencentes ao Banco (como a IFC e MIGA); (iv) e a iniciativa de disponibilização de dados que, desde 2010, autoriza o uso, o reuso, a redistribuição, o compartilhamento e a publicação de seus dados e indicadores. Sua política é orientada pelos seguintes princípios: maximização do acesso à informação; definição de uma *lista clara de exceções*; *salvaguarda do processo deliberativo*; provimento de procedimentos claros de disponibilização de informação e do reconhecimento do direito do processo de apelação de requerentes. Contudo, é a parte da exceção desta política da informação que chama a atenção. A lista de exceções inclui informações pessoais sobre funcionários do Banco Mundial, a relação de privacidade entre advogado e cliente, informações que prejudiquem a segurança da instituição, além de informações detalhadas de transações financeiras ou valores de empréstimos a terceiros. É evidente que algumas dessas exceções são justificadas do ponto de vista técnico. Porém, o que mais chama a atenção é a inclusão, nesta lista, da deliberação e da tomada de decisões (BANCO MUNDIAL, 2013c). O BM justifica esse procedimento afirmando que:

O Banco, como qualquer instituição ou grupo, precisa de espaço para considerar e debater longe do escrutínio público. Ele opera geralmente por consenso e necessita de espaço para desenvolver tal consenso. Durante o processo ele busca, e leva em consideração, o insumo de muitos *stakeholders*; mas precisa preservar a integridade de seus processos deliberativos facilitando e salvaguardando o intercâmbio livre e franco de ideias. (BANCO MUNDIAL, 2013c, p.4; tradução nossa⁴).

Apesar da restrição contida na lista de exceções, o Banco publica relatórios, documentos, *e-mails*, correspondências e minutas produzidas durante as reuniões. Mas considera necessário preservar o processo decisório enquanto ele está em curso. Por isso, afirma não poder disponibilizar informações confidenciais fornecidas por governos nacionais e, muito menos, possibilitar o acesso ao processo de tomada de decisões enquanto ele está em curso. Nesse sentido, a lista de exceções revela os limites da política de transparência como um todo. Essa política permite o acesso ao processo *depois* da tomada de decisões, o que possibilita avaliar como a decisão foi tomada, qual foi a natureza e a densidade das negociações políticas e dos compromissos assumidos por cada agente participante do processo decisório. As condutas desse agente poderão ser avaliadas *ex post*, mas sem a

⁴ “The Bank, like any institution or group, needs space to consider and debate, away from public scrutiny. It generally operates by consensus, and it needs room to develop that consensus. During the process it seeks, and takes into account, the input of many stakeholders; but it must preserve the integrity of its deliberative processes by facilitating and safeguarding the free and candid exchange of ideas”. (BANCO MUNDIAL, 2013c, p. 5).

interferência dos atores interessados enquanto os debates e as negociações estão ocorrendo.

Os esforços do Banco Mundial para aumentar a participação dos cidadãos afetados pelos projetos financiados por ele aparecem no Painel de Inspeção, que é um dos mais interessantes mecanismos de *accountability* horizontal desenvolvido por uma instituição internacional (WOODS e NARLIKAR, 2001). Ele foi criado num contexto de estabelecimento de novas doutrinas de desenvolvimento das instituições internacionais nos anos 1990. Nesse momento, o Banco Mundial desenvolveu uma série de políticas operacionais – referidas comumente como Políticas de Salvaguarda – com a intenção explícita de minimizar, mitigar ou até mesmo evitar impactos adversos de suas políticas nas comunidades, bem como os danos ao meio ambiente. O Painel de Inspeção foi criado pela Direção Executiva para ser um veículo independente pelo qual os projetos ou programas financiados pela Associação Internacional de Desenvolvimento (AID) ou pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) estariam sujeitos aos pedidos de inspeção realizados por qualquer grupo capaz de mostrar que o dano atual que sofre seria resultado da falha dos procedimentos e das ações das instituições. O pedido pode ser apresentado em qualquer idioma, por uma ONG local ou por um representante e, se necessário, a identidade do reclamante poderá ser mantida em sigilo.

Após o recebimento de um pedido de inspeção, o Painel o encaminha à administração do Banco Mundial pedindo uma resposta e decide se recomenda ou não uma investigação à Diretoria Executiva. Caso o Painel realize uma investigação, a Diretoria Executiva tem até três semanas para indicar como pretende agir em relação ao conteúdo da investigação. O mecanismo funciona como uma forma da instituição se manter responsiva à população afetada por suas ações. Há uma avaliação preliminar da queixa pela Diretoria, incluindo uma consulta com o gerente responsável por lidar com a questão para ouvir suas recomendações e observações do caso. Mas, ao final, a decisão de agir cabe à Diretoria Executiva (WOODS e NARLIKAR, 2001).

No Relatório de 2013 sobre o Painel de Inspeção, o Banco Mundial afirmou que não bastava apenas destacar o papel do Painel enquanto instrumento de *accountability*, mas era necessário reconhecer, também, as dificuldades de se adotar políticas de *accountability* orientadas para o cidadão. Assim, o BM defendeu que “o direito de comunidades afetadas manterem o Banco *accountable* deve ser preservado, e deve permanecer acessível às pessoas para exercitarem este direito fundamental” (BANCO MUNDIAL, 2013a, p.8; tradução nossa)

Sobre os processos e mecanismos de *accountability*, ainda, o Banco estabeleceu uma Rede Independente de Mecanismos de Accountability (Independent Accountability Mechanisms Network) com outras instituições financeiras internacionais que também

adotaram políticas similares com o objetivo de se tornarem mais responsáveis em relação ao público afetado por suas ações (cf. BANCO MUNDIAL, 2012). Mesmo que os mecanismos se diferenciem pela natureza ou estrutura, estão relacionados na medida em que compartilham uma missão comum de avaliar independentemente reivindicações de pessoas e buscar uma resposta às suas preocupações. Segundo o Relatório *Citizen-Driven Accountability for Sustainable Development* (BANCO MUNDIAL, 2012), passados 20 anos desde a Conferência Rio 92, a arquitetura global de instituições financeiras internacionais teria evoluído no sentido de incluir mecanismos independentes de *accountability* com o objetivo de atender a pressão do público e suas demandas por mais transparência, participação da sociedade civil e de grupos vulneráveis a efeitos de projetos de desenvolvimento. O relatório analisa 262 reivindicações trazidas por IAMs (International Accountability Mechanisms) desde a criação do Painel de Inspeção em 1993 e conclui que as reivindicações: (i) contemplam 72 países; (ii) a grande maioria (59%) foi prestada por Organizações Cíveis locais em nome das pessoas prejudicadas pelos projetos e por membros diretos da comunidade, sem o suporte ou representação de outra organização; (iii) um quarto das reivindicações foi apresentado por Organizações Cíveis Nacionais e 16% por Organizações Cíveis Internacionais.

Nesse mesmo Relatório de 2012, o Banco Mundial considerou que o Painel de Inspeção seria um fórum para expressar as preocupações das pessoas e comunidades afetadas por projetos financiados por instituições financeiras e que não estariam em conformidade com os princípios e procedimentos do Banco Mundial. Para que possam funcionar de forma adequada, o Banco Mundial defende que os IAMs sigam alguns princípios centrais: independência, imparcialidade, transparência, integridade e profissionalismo, acessibilidade e capacidade de resposta. Desses princípios, é possível destacar a independência que remete ao problema da confiança. O BM considera que os atores envolvidos numa investigação pelos IAMs precisam confiar na capacidade desses mecanismos procederem de forma independente e sem constrangimentos das diretorias das IFIs. O BM reconhece que existiram ameaças à independência dos IAMs. No que se refere às funções dos IAMs, é fundamental destacar o papel que eles desempenham nas investigações que poderão resultar na compensação ou na reparação dos danos causados por projetos financiados pelas IFIs e que não estiveram de acordo com os procedimentos e as políticas operacionais fixados pelas IFIs.

Apesar dos avanços na participação dos cidadãos afetados por políticas do Banco, é preciso qualificar essa participação. O Painel de Inspeção possibilita a participação dos cidadãos na avaliação dos projetos e na reparação dos danos. Nesse sentido, se encaixaria no tipo empírico de *accountability* definido por Jonathan Fox como *accountability dura*, que envolve a capacidade de resposta da instituição mais o desenvolvimento de compensações

ou reparações de danos. Em termos teóricos, não se pode considerar que as populações afetadas por projetos terão capacidade de interferir na tomada de decisão a respeito de uma eventual reparação, pois ela ainda está na esfera da presidência ou da Diretoria Executiva do Banco, conforme apontado pelo próprio Relatório do Banco Mundial (2012) ao analisar o conjunto de IAMs existentes: “No entanto, nenhum dos IAMs apresentados neste trabalho tem autoridade para obrigar a IFI a responder de forma específica nos casos de não-conformidade e seus efeitos. Tais decisões permanecem a prerrogativa da Diretoria ou do Presidente” (BANCO MUNDIAL, 2012, p. 13; tradução nossa)⁵. Além disso, há, também, o problema da responsabilidade do setor público que executa o projeto. Governos nacionais ou subnacionais, encarregados da execução dos projetos têm, também, responsabilidade perante os cidadãos locais.

Assim, quando examinamos as políticas de transparência e os mecanismos de responsabilização do Banco Mundial a partir dos tipos de *accountability* sugeridos por Grant e Keohane, podemos notar que os detentores de poder no Banco Mundial preservam controle sobre decisões fundamentais a respeito (i) do conteúdo das informações que serão divulgadas, (ii) da condução das investigações e (iii) das reparações aos danos gerados pelos projetos financiados por instituições do Banco sobre as populações locais e sobre o meio ambiente. Para Grant e Keohane, as práticas de *accountability* do FMI e do Banco Mundial tentam combinar práticas justificadas com base nos dois modelos, mas que, muitas vezes, estão em tensão umas com as outras. Dessa forma, a natureza intergovernamental do Banco Mundial e os impactos das relações de poder da política internacional permanecem tendo influência significativa sobre as práticas de *accountability* do Banco Mundial. É necessário reconhecer, no entanto, a participação de organizações da sociedade civil sobre a aprovação e a condução de um número significativo de projetos financiados pelas instituições do Banco Mundial. Por isso, o Banco se considera responsável perante os cidadãos locais afetados por projetos financiados por ele e perante as ONGs, que aumentaram sua influência e capacidade de colaboração dentro do Banco, especialmente a partir da administração de James Wolfensohn (1995-2005). O Banco consegue desenvolver uma autonomia relativa em relação aos Estados, o que permitiu o desenvolvimento de práticas mais avançadas de *accountability* quando comparadas com outras organizações multilaterais, como o FMI, a OMC (Organização Mundial do Comércio) e a própria ONU. (cf. PEREIRA, 2013). Mas não está desvinculado das relações de poder existentes na política internacional e que impactam o processo de tomada de decisões políticas.

⁵ “However, none of the IAMs presented in this paper has the authority to compel the IFI to respond in a specific way to the instances of non-compliances and their effects. Such decisions remain the prerogative of the board or the president”. (BANCO MUNDIAL, 2012, p. 13)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Banco Mundial e outras organizações multilaterais receberam uma delegação de poder concedida pelos Estados para que possam desempenhar determinadas funções ou papéis na política internacional. Além disso, os Estados são os principais fornecedores de recursos financeiros para a manutenção das atividades das OIGs. No caso do Banco Mundial, o principal fornecedor desses recursos, os Estados Unidos, tem influência significativa sobre a tomada de decisão do Banco e assume papel proeminente em qualquer debate a respeito da reforma dessa e de outras OIGs criadas no final da Segunda Guerra Mundial. O Painel de Inspeção, no entanto, foi desenhado com o propósito de dar voz aos cidadãos que sofrem os impactos sociais e ambientais de projetos financiados pelo Banco. Discutir a eficácia desse mecanismo é fundamental não apenas para um provável desenho futuro ou aperfeiçoamento desse mecanismo, mas para revelar como o Banco Mundial tenta ensaiar, sem grande sucesso, um modelo de *accountability* de participação.

Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer as dificuldades para se alcançar a *accountability* (seja horizontal, seja vertical) nas atuais democracias. O estudo de O'Donnell, citado na primeira seção do artigo, procurou identificar casos de democracias recentes da América Latina que apresentam *accountability* horizontal fraca ou intermitente. Se existem dificuldades para as democracias no plano doméstico, para a democracia na política internacional as dificuldades serão ainda maiores, sobretudo se levarmos em consideração a ausência de possibilidades de constituição de um governo mundial.

Por fim, seria pertinente examinar alguns casos de atuação do Painel de Inspeção, concentrando a análise nas modalidades de participação dos cidadãos nas investigações realizadas pelos membros do Painel. Estudar essas modalidades pode fornecer pistas interessantes para qualificar a participação dentro desse mecanismo de *accountability*. Essa tarefa, no entanto, ultrapassa os limites desse artigo e pode inspirar pesquisas futuras sobre esses mecanismos de *accountability* das organizações internacionais.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. *Citizen-Driven Accountability for Sustainable Development.* Giving Affected People a Greater Voice – 20 Years On. Junho de 2012. Disponível em: ewebapps.worldbank.org/apps/IP/IPPublications. Acesso em: 04/06/2014, 2012.

BANCO MUNDIAL. *Annual Report – The Inspection Panel - 2012-2013.* 2013a. Disponível em: ewebapps.worldbank.org/apps/IP/IPPublications. Acesso em: 04/06/2014, 2013a.

BANCO MUNDIAL. *World Bank Access to Information - Annual Report 2013.* Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/01/18669002/access-information->

[annual-report-fy-2013-moving-forward-transparency-accountability](#). Acesso em 04/06/2014, 2013b.

BANCO MUNDIAL. The World Bank Policy on Access to Information. Disponível em:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/07/17952994/world-bank-policy-access-information>. Acesso em 04/06/2014, 2013c.

BUCHANAN, Allen e **KEOHANE,** Robert O. The Legitimacy of Global Governance Institutions. *Ethics & International Affairs*, vol. 20, n. 4, December 2006, p. 405-437.

DAHL, Robert. *Democracy and its Critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.

DAHL, Robert. Can International Organizations be Democratic? A Skeptic's View. In: SHAPIRO, Ian e HACKER-CORDÓN, Casiano. *Democracy's Edges*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

EBRAHIM, Alnoor e **HERZ,** Steve. Accountability in Complex Organizations: World Bank Responses to Civil Society. Working Paper, October, 2007.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *Accountability* e política da publicidade. *Lua Nova*, São Paulo, 84: 353-364, 2011.

FOX, Jonathan. The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, Volume 17, Numbers 4–5, August 2007.

GRANT, Ruth W. and **KEOHANE,** Robert. Accountability and Abuses of Power in World Politics. *The American Political Science Review*, vol. 99, nº 1, February 2005, p. 29-43.

HELD, David e **McGREW,** Anthony. (eds.). *Governing Globalization*. London: Polity Press, 2002.

HELD, David. Democratic Accountability and Political Effectiveness from a Cosmopolitan Perspective. *Government and Opposition – An International Journal of Comparative Politics*, vol. 39, nº 2, Spring 2004, pp. 364-391.

HELD, David. Democratic Accountability and Political Effectiveness from a Cosmopolitan Perspective. In: HELD, David e KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias. (eds.). *Global Governance and Public Accountability*. Blackwell Publishing, 2005.

HOLLYER, James R.; **ROSENDORFF,** B. Peter; e **VREELAND,** James Raymond. Democracy and Transparency. *The Journal of Politics*, vol. 73, Issue 04, October, 2011, p. 1191-1205.

KEOHANE, Robert O. e **NYE,** Joseph S. 'Redefining Accountability for Global Governance. In: KAHLER, Miles and LAKE, David A. (eds.). *Governance in a Global Economy: Political Authority in Transition*. Princeton: Princeton University Press, 2003.

KEOHANE, Robert O. Global Governance and Democratic Accountability. In: **HELD,** David e **KOENIG-ARCHIBUGI,** Mathias. (eds.). *Taming Globalization: Frontiers of Governance*. Cambridge: Polity Press, 2003.

- KEOHANE**, Robert. Accountability in World Politics. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 29 – No. 2, 2006.
- KEOHANE**, Robert. Global Governance and Legitimacy. *Review of International Political Economy* 18:1 February 2011: 99–109.
- KEOHANE**, Robert; **MACEDO**, Stephen; **MORAVCSIK**, Andrew. Democracy-Enhancing Multilateralism. *International Organization*, vol. 63, no 1, Winter 2009, pp. 1-31.
- MELO**, Marcus André. O viés majoritário na política comparada – Responsabilização, desenho institucional e qualidade democrática. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 22, n. 63, fevereiro de 2007.
- MORAVSCIK**, Andrew. Is There a “Democratic Deficit” in World Politics? A framework for Analysis. *Government and Opposition – An International Journal of Comparative Politics*, vol. 39, no 2, 2004, pp. 336-363.
- NYE JR.**, Joseph. Globalization’s Democratic Deficit. *Foreign Affairs*, vol. 8, n. 4, July/August, 2001.
- O’DONNELL**, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n.44, 1998, p. 27-54.
- PEREIRA**, Alexsandro Eugenio. Democracia e instituições internacionais: As iniciativas de transparência do Conselho de Segurança da ONU e do Banco Mundial. *Anais do 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais*, Belo Horizonte: ABRI, 2013.
- PEVEHOUSE**, Jon C. Democracy from the Outside-In? International Organizations and Democratization. *International Organization*, Vol. 56, No. 3, 2002, pp. 515-549.
- PEVEHOUSE**, Jon C. e **MANSFIELD**, Edward D. Democratization and International Organizations. *International Organization*, Vol. 60, No. 1, 2006, pp. 137-167.
- POSTOLACHE**, Ana. Democratic Accountability in Global Governance: The European Rhetoric and Performance in International Security. *Romanian Journal of European Affairs*, vol. 13, n. 4, december 2013.
- PRAKASH**, Aseem e **HART**, Jeffrey A. (eds.). *Globalization and Governance*. London: Routledge, 1999.
- STASAVAGE**, David. ‘Open-Door or Closed-Door? Transparency in Domestic and International Bargaining. *International Organization* 58, no. 4, 2004, pp. 667–704.
- STASAVAGE**, David. Transparency, Democratic Accountability, and the Economic Consequences of Monetary Institutions. *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 3, 2003, pp. 389-402.
- WOODS**, Ngaire e **NARLIKAR**, Amrika. Governance and the limits of Accountability: The WTO, the IMF, and the World Bank. *International Social Science Journal*, Volume 53, Issue 170, dec, 2001.