



Accountability nas ONGD – Conceito e Perspectivas, Tipologias e Prioridades

Filipe Pinto*

P. 33-51

Introdução

Actualmente, cada vez com mais frequência, ouvimos falar de *accountability*. Particularmente no contexto do sector das Organizações não governamentais de desenvolvimento [ONGD], é já recorrente o recurso ao conceito, em particular, proveniente do Estado ou de empresas que, no âmbito da sua responsabilidade social, têm fortalecido a sua intervenção, quer como doadores, quer como parceiros de intervenção. Aparece expresso numa panóplia de discursos e anima um igual número de discussões. É, contudo, realmente escassa a literatura sobre *accountability*, nomeadamente, nas ONGD e, particularmente em Portugal e em língua portuguesa. O que está escrito sobre *accountability* são normalmente contribuições dispersas e fragmentadas, quase sempre de forma adjacente a outros conceitos ou temáticas.

Encerrando o termo ainda muitas incertezas e dúvidas, interessa portanto contribuir para a sua clarificação, bem como compreender as práticas a ele associadas. O artigo, para além de apresentar a evolução e amplitude do conceito, procura reflectir sobre as prioridades de *accountability* que as ONGD estabelecem. Constatada a vasta diversidade de *stakeholders* com quem as ONGD interagem - desde doadores, beneficiários e até consigo próprias, e as diferentes expectativas de *accountability* que esses *stakeholders* têm sobre as ONGD -, a discussão é conduzida na procura de uma visão integrada capaz de compreender como é que estas organizações lidam com múltiplos pedidos de *accountability*, às vezes até incompatíveis.

Motivos relevantes para a *accountability* nas ONGD

A partir da década de 80 do século XX, as ONGD cresceram, em tamanho e escala, ultrapassando diversas vezes os Estados nos fundos que movimentam e no impacto geográfico que produzem por operarem activamente em dezenas de países em simultâneo. Se, por um lado, este crescimento teve origem na retracção da intervenção estatal directa, por outro, este fenómeno deveu-se também, na perspectiva de Edwards e Hulme (1995), à crença generalizada por parte dos doadores de que as ONG são mais eficientes e eficazes

* Membro da Equipa de Economia Social da Universidade Católica Portuguesa e Presidente da ONGD Leigos para o Desenvolvimento.

do que os governos na provisão de serviços sociais básicos, são mais capazes de chegar aos pobres e são actores chave nos processos de democratização - mesmo sem grande evidência. Em virtude destes desenvolvimentos, os governos passaram a canalizar crescentes montantes da ajuda oficial ao desenvolvimento através destas organizações. Esta disponibilidade de fundos oficiais revelou vantagens para as ONGD, permitindo ganhar escala na realização das suas operações e reforçar a voz no desempenho do seu papel de agentes de pressão e *advocacy*. O outro lado da moeda diz respeito à possibilidade destas organizações perderem a independência da sua base social, podendo facilmente ficar reféns das agendas dos governos que as financiam, tornando-se susceptíveis de se desviarem da sua missão. Conforme argumentam Edwards e Hulme (1995), a única forma que as ONGD têm de assegurar que o desvio não aconteça é serem capazes de construir fortes sistemas de *accountability*, que permitam monitorizar a sua governação, estratégia e *performance*. Compromissos sérios de transparência e desempenho efectivo são intrínsecos a práticas responsáveis e basilares para a legitimidade das ONGD e da ajuda ao desenvolvimento.

Tal como as ONGD têm crescido em número e em visibilidade em muitas partes do planeta nos últimos 30 anos, também tem aumentado o carácter controverso das práticas associadas a estas organizações. Crescentes denúncias públicas ligadas a organizações internacionais vastamente conhecidas têm sido reportadas, de negócios pouco lícitos, conflitos de interesses, gestão danosa e falta de transparência. Apesar da preocupação pública acerca do comportamento desviante das ONGD parecer ter aumentado, não é evidente que proporcionalmente ao número total de organizações o número de casos deste tipo de comportamentos tenha crescido. Contudo, comportamentos problemáticos por parte de algumas ONGD afectam a confiança colocada na legitimidade da sua actuação, sendo-lhes exigida gradualmente mais transparência e clareza na *accountability* (Brown e Jagadananda, 2007).

O conceito de *accountability*: amplitude e perspectivas

Ao longo do tempo, filósofos e pensadores políticos têm-se preocupado em compreender os processos de exercício do poder, prevenir abusos e mantê-lo em consonância com ideais padronizados e regras estabelecidas. Actualmente, na perspectiva dos agentes reguladores, a *accountability* permanece preocupada com estas questões, tentando aplicar formas de verificação, supervisão e constrangimento institucional no exercício do poder. Isto implica tanto medidas de "*answerability*" (providenciando uma prestação de contas sobre as acções realizadas), como de "*enforceability*" (punição ou sanção por *performance* deficiente ou irregular) (Bellour e Newell, 2002).

Durante os últimos anos, o discurso sobre *accountability* tem conquistado terreno nos debates sobre o desenvolvimento. Tendo sido apropriado por uma plêiade de doadores internacionais e investigadores, a *accountability* tornou-se um conceito flexível que vai sofrendo pequenas alterações em função do contexto e da agenda (Bellour e Newell, 2002) e ganhando em amplitude. Investigadores do desenvolvimento e das ONGD, como Edwards e Hulme (1996, p. 967), definem *accountability* como "os meios pelos quais indivíduos ou organizações reportam a uma autoridade reconhecida (ou autoridades) e são responsabilizados pelas suas acções". Acrescentam ainda que uma

accountability efectiva comporta a existência de: (a) uma declaração de objectivos em concordância com padrões de *performance* estabelecidos; (b) transparência nas decisões e relacionamentos; (c) veracidade nos relatórios sobre recursos consumidos e resultados alcançados; (d) um processo de avaliação por parte das autoridades supervisoras que lhes permitam aferir se os resultados são satisfatórios; (e) mecanismos concretos de recompensa ou penalização para com os responsáveis pela *performance* (Edwards e Hulme, 1995).

Já Cornwall *et alia* (2000) alargam a abrangência do conceito sugerindo que *accountability* não tem apenas a ver com “ser responsabilizado” por outros, mas também por “assumir a responsabilidade” por si próprio. Nesta perspectiva, o conceito enforma não só uma dimensão legal mas também moral. A *accountability* é concebida para além da legalidade, como uma decisão livre e voluntária das organizações, que a assumem como um compromisso ético de dar informação sobre variadas dimensões das suas políticas e práticas, ultrapassando por isso o princípio de prestação obrigatória. Deixa de ser vista apenas como uma reacção a imposições de actores externos mas também como um comportamento proactivo, interno à organização, capaz de assegurar que a confiança pública seja consolidada (O’Dwyer e Unerman, 2010b; Ebrahim, 2003a).

O problema em definir claramente *accountability* aumenta não só por ser uma construção social, mas também pela observação de que muitas vezes as organizações enfrentam várias *accountabilities* que mudam com o tempo. As organizações estão envolvidas num processo permanente e complexo de tentar equilibrar a *accountability* que é conduzida externamente (*top-down*) com a que é desenvolvida internamente. Conforme Ebrahim (2003b, p. 815) coloca de forma bastante completa, a *accountability* é vista como:

“Um conceito dinâmico e complexo. Pode ser definida não só como os meios através dos quais indivíduos e organizações são responsabilizados pelas suas acções, mas também através dos meios pelos quais indivíduos e organizações assumem a responsabilidade interna de construir a sua missão organizacional e valores, de se abrirem a si próprios ao público ou escrutínio externo, e por avaliarem o desempenho em relação aos seus objectivos. Accountability opera ao longo de múltiplas dimensões – envolvendo numerosos actores (financiadores, beneficiários, si próprio), usando vários mecanismos ou padrões de performance (externos ou internos, explícitos ou implícitos, legais ou voluntários), e requerendo vários níveis de resposta organizacional (funcional e estratégica)”.

Independentemente da variedade das abordagens e definições, a maioria dos estudos sobre *accountability* nas ONGD referem os assuntos: a) governação (assembleia geral, direcção, associados); b) integridade financeira (origens de fundos, métodos de angariação de fundos, sistemas de contabilidade e auditoria, uso de fundos, etc.); c) capacidade e segurança organizacional (políticas, processos e sistemas de gestão); d) eficácia da *performance* (nível de benefícios e tipos de impactos experimentados tanto pelos membros, beneficiários ou público em geral); e) credibilidade da advocacia (veracidade, rigor, autoridade, justiça e natureza da representatividade das campanhas e declarações públicas); f) acesso a informação pelos *stakeholders*; g) resposta a queixas e reclamações.

Figura 001 – Dimensões da *Accountability*



Fonte: autor

Finalmente, refere-se o conceito entendido por Brown e Honan (2001), por claramente assumir que as ONGD são *accountable* quando são capazes de responder pelas suas promessas de *performance a stakeholders* chave. A perspectiva que apresentam não é muito diferente da acima citada, de Edwards e Hulme (1996), no entanto, sublinha a *accountability* como uma relação que se estabelece entre dois ou mais actores. Admite de qualquer modo que um actor pode ser *accountable* relativamente a objectivos abstractos, como a edificação dos direitos humanos ou o serviço empenhado a comunidades excluídas, independentemente das interpelações dos doadores, parceiros ou até beneficiários. Aceita a possibilidade de que as organizações se possam sentir *accountables* para com objectivos morais e que a sua *accountability* primária é sobretudo para com as causas por que se batem. Nesta óptica, as expectativas dos outros apenas se tornam importantes por se alinharem com esses deveres. No entanto, consideram acima da razão apontada, que a *accountability* é uma relação concreta entre duas ou mais partes. Defendem que as ONGD, têm de lidar com múltiplas *accountabilities*: aos doadores que fornecem recursos, aos reguladores responsáveis por certificações, aos beneficiários que usam os seus serviços, aos parceiros que cooperam em projectos, aos recursos humanos internos que investem os seus talentos e tempo, e aos membros que esperam ser representados (Brown, *et alia*).

A perspectiva alinha-se com a maioria das anteriores e argumenta que a ideia de que a *accountability* define as relações é importante não só do ponto de vista teórico mas também prático. Isto é, se por um lado um acordo estabelecido entre partes inclui um lado moral sobre o dever de o fazer cumprir, contém simultaneamente um lado prático que força a sua aplicação. Claro que outros atributos da relação, como as diferenças

de poder, influem bastante sobre a capacidade de algumas das partes fazerem com que outras sejam *accountables*. As ONGD podem ignorar *stakeholders* menos poderosos e incapazes de forçar as suas reivindicações, no entanto, não deixam de ser *accountables* em relação a eles.

Accountability ascendente e descendente

No contexto das ONGD a forma mais comum de *accountability* é a *accountability* ascendente, que reconhece que as ONGD são *accountables* àqueles que provêm fundos e que querem saber como o seu dinheiro foi gasto (Ebrahim 2003a, Ebrahim 2003b, O’Dwyer e Hunerman 2010a). Este tipo de *accountability* reflecte-se em vários mecanismos diferentes, no entanto, usualmente, traduz-se na realização de relatórios de natureza quantitativa, segundo formatos preestabelecidos por cada um dos financiadores. Como cada financiador dá o seu enfoque particular e requer um tipo de informação específica, as ONGD, que na sua maioria recorrem a múltiplos financiadores, têm de prestar contas através de uma série de relatórios diferentes. Este modo formal de *accountability* exige informações predefinidas por cada doador, que são recolhidas através de formulários formatados preenchidos por aqueles que actuam ao nível do terreno. Essas informações, em cascata ascendente, vão subindo até resultarem num relatório produzido pela ONGD para cada financiador (Chapman e Okwaare, 2006). Porque estes formatos são usualmente rígidos, não permitem habitualmente espaço para informação suplementar narrativa, nem para as ONGD receberem feedback posterior.

Reciprocamente, a *accountability* descendente reconhece que as ONGD devem ser *accountables* não só para aqueles que as financiam mas também para com os seus beneficiários. Recentemente, alguns governos que financiam a ajuda ao desenvolvimento têm vindo a assumir que, para a concretização efectiva da ajuda ao desenvolvimento, é necessário para as ONGD o envolvimento e diálogo com os beneficiários, a crescer a serem *accountables* para aqueles que proveem fundos (O’Dwyer e Unerman 2010b). Tal reconhece a necessidade e a vontade de aprender a partir da experiência e do conhecimento dos beneficiários. Para as ONGD e financiadores pressupõe a capacidade de serem flexíveis e adaptarem os seus serviços de ajuda de forma a irem ao encontro das reais necessidades dos que operam ao nível do terreno, tanto recursos humanos da organização, como beneficiários (Agyemang *et alia* 2009 in O’Dwyer e Unerman 2010b). Reconhecendo as potenciais vantagens da *accountability* descendente, alguns governos começaram mesmo a pressionar as ONGD que financiam, a adoptarem mecanismos de *accountability* descendente. Esta pressão pode no entanto conduzir a uma rigidez nos mecanismos de *accountability* descendente a serem usados nos projectos em que as ONGD estão envolvidas, que desafiam a inerente flexibilidade e adaptabilidade dos mesmos (O’Dwyer e Unerman, 2010a).

Pressões para implementar *accountability* descendente também têm levantado questões ligadas com as assimetrias das relações de poder entre ONGD e beneficiários, pois os beneficiários podem ser resistentes a questionar ou criticar aqueles que os apoiam, com receio de serem vistos como pouco reconhecedores. Como um objectivo central da *accountability* descendente é também o *empowerment* dos beneficiários, questões de diferenças de poder têm de ser enfrentadas para que a *accountability* descendente seja genuína.

Accountability funcional e estratégica

As relações de *accountability* entre ONGD e os seus doadores, em particular agências oficiais e fundações, têm-se tradicionalmente fixado na *accountability* funcional. Este tipo de *accountability* é orientado para o curto prazo, focada numa relação de *accountability* reduzida à prestação de contas no seu sentido mais limitado, no modo como se usam os fundos concedidos e nos resultados imediatos (Ebrahim, 2003a; Edwards e Hulme, 1995). Utiliza mecanismos de avaliação e monitorização incutidos pelos doadores a fim de ficar demonstrado como as ONGD consumiram determinados recursos financeiros para desenvolverem propósitos específicos. Pelo contrário, a *accountability* estratégica diz respeito a uma *accountability* que tem como horizonte os impactos de longo prazo, privilegiando relações que não se limitam aos doadores, tomando em consideração actores como beneficiários e parceiros. Centra-se numa *accountability* sobre os impactos que as acções da ONGD têm sobre as outras organizações (Edwards e Hulme, 1995), considerando o ambiente amplo onde se movem e utilizando mecanismos de *accountability* como a participação que, mais do que instrumentos, são reconhecidos como processos (O'Dwyer e Unerman, 2007). Importa, por isso, reflectir neste ponto qual é a abordagem adoptada pelo sistema de ajuda ao desenvolvimento para melhor compreensão do porquê da *accountability* funcional vingar sobre a estratégica. Fowler (1995) argumenta que o sistema de ajuda internacional se baseava na noção de subdesenvolvimento como um défice em capital, conhecimento e tecnologia. Nesse sentido, a transferência desses recursos para os países pobres, impulsionaria o crescimento económico e, conseqüentemente, retiraria da miséria as sociedades em questão. Acrescenta que esta visão sobre o desenvolvimento como um processo linear, conduziu à criação e multiplicação de pacotes de recursos e actividades a que denominamos de projectos. Este modelo assume que é possível prever um conjunto de relações causa-efeito, em que a presença de recursos económicos, do conhecimento e tecnológicos se transformam em mudanças sustentáveis e desejadas. Baseados nesta convicção, é possível definir e planear uma sequência de actividades que produzam transformações desejadas. Acresce que a prática da ajuda internacional, exige uma razoável cadeia de organizações que tem de estar perfeitamente encaixada, de modo a que os recursos disponibilizados cheguem ao seu destino – beneficiários – da forma prevista. Através de impostos ou dádivas, público em geral disponibiliza fundos às agências financiadoras, as agências financiadoras fazem chegar esses recursos às ONGD do Norte, as ONGD do Norte transferem-nos para as ONG do Sul, as ONG do Sul por sua vez fazem-nos chegar às organizações de base local e, finalmente, conseguem chegar a quem se destinavam. Atendendo a que cada uma das organizações que fazem parte da cadeia precisa de meios, têm os seus próprios objectivos e que se operam influências externas não calculadas, as finalidades e a *performance* têm de estar bem alinhadas para que o previsível possa acontecer.

A matriz de enquadramento lógico, baseada nesta convicção, é hoje um instrumento comumente utilizado nas candidaturas de projectos a financiadores oficiais internacionais, onde se inclui Portugal. Enquanto a metodologia se prova útil em assegurar que os projetos a implementar sejam internamente sistemáticos e coerentes, tem sido recorrentemente criticada por ser reducionista na análise que permite (Naidoo, 2010). Além disso, para que seja possível avaliar impactos de longo prazo e não apenas actividades e resultados de curto prazo, a lógica de projecto, normalmente de três anos, deve ser alterada em função do

tempo que for apropriado para as comunidades beneficiárias e adequada às exigências que um processo de transformação efectivo implica (Ebrahim, 2005).

Em suma, por um lado, as premissas de linearidade, às quais a ajuda ao desenvolvimento estão afectas, não correspondem ao modo complexo e contingencial em que se processa actualmente o desenvolvimento. Por outro lado, esta incompatibilidade complica a possibilidade de avaliar convenientemente a *performance* das ONGD através das metodologias mais usuais.

O problema entre doadores e ONGD coloca-se muitas vezes na discussão sobre se se devem avaliar processos como a “participação” e o “*empowerment*” ou se é melhor medir produtos mais tangíveis como o número de centros de saúde construídos ou o número de refeições servidas num centro de acolhimento para “meninos de rua”. A maior parte das vezes (Ebrahim, 2005) os doadores tendem a focar-se nos produtos, que normalmente são de curto prazo, e priorizam resultados mais facilmente mensuráveis em detrimento de mudanças mais ambíguas nos processos políticos e sociais. Tais opções podem “*distorcer a accountability por enfatizarem metas de curto prazo quantitativas e favorecerem estruturas de gestão hierarquizadas*” (Edwards e Hulme, 1995). Parte dos problemas que as ONGD enfrentam nesta área derivam da natureza qualitativa do seu trabalho, deste ser influenciado por factores que não estão sob o seu controlo directo e com questões relacionadas com a medição de *performance*. Para as ONGD, não há uma “*bottom line*” (Fowler, 1995) que seja evidente e os indicadores organizacionais são muito difíceis de encontrar. Ainda que estes problemas tornem a *accountability* estratégica extremamente difícil de mensurar, permanecendo preterida pela *accountability* funcional, têm-se procurado mecanismos alternativos, que permitam que os critérios de *performance* sejam negociados entre os principais *stakeholders* envolvidos no processo - ONGD, beneficiários e doadores (Emmens e Potter, 2004; Gatward e Zadek, 1995).

Accountability interna e externa

A já citada definição de Edwards e Hulme (1996, p. 967) de *accountability* como “os meios pelos quais indivíduos ou organizações reportam a uma autoridade reconhecida (ou autoridades) e são responsabilizados pelas suas acções”, acresceu a, também citada, concepção de Cornwall, *et alia* (2000) para quem a *accountability* não tem apenas que ver com “ser responsabilizado” por outros, mas também por “assumir a responsabilidade” por si próprio. Neste sentido, a *accountability* interna inclui a responsabilidade da ONGD para com a sua missão e para com os seus profissionais, desde quem toma as decisões até aos que intervêm no terreno. Para Smillie (1995), optar pela *accountability* interna significa que as ONGD podem aprender consigo mesmas e colocar metas e padrões a si próprias. Segundo princípios de transparência, os desafios reais sobem à superfície onde podem ser analisados, as boas práticas são partilhadas e surgem soluções sustentáveis. Longe de ser uma ameaça, a *accountability* interna respeita as dificuldades e os desafios que as organizações enfrentam. No entanto, a adopção deste enfoque é arriscado pois a honestidade pode ser mal interpretada e usada. Questionamentos críticos levantados pelas organizações a si próprias levaram a que doadores cortassem o financiamento a organizações que tornaram públicos os seus problemas (Bonbright, 2004). Tal como no capítulo anterior, a *accountability* para doadores, aqui denominada

como externa, domina e pretere claramente a *accountability* que se dirige internamente à organização (Ebrahim, 2005).

Na última década, inúmeras críticas têm sido tecidas às ONGD pela sua falta de eficácia em chegarem a populações carenciadas, em empoderar grupos marginalizados ou reduzirem a pobreza. Neste sentido, o desenvolvimento deveria basear-se na procura de conhecimento. A importância de aprender que metodologias funcionam e porquê, é essencial para a melhoria das práticas. Saber o que não funciona é também fundamental para a mudança. Mais do que meramente produzir ou transmitir informação, o conhecimento envolve a conscientização que se desenvolve a partir da experiência e da aprendizagem (Freire, 1970). Ao nível institucional isto é ainda mais real e a incapacidade de aprender com os erros acaba por se estender a grande parte da comunidade que trabalha no desenvolvimento. Fowler (1997, p. 64) coloca a questão neste termos:

“Uma fraqueza quase universal das ONGD está na sua capacidade, muitas vezes limitada, de aprendizagem, adaptação e melhoria contínua da qualidade daquilo que fazem. Isto é uma grande preocupação (...) Se as ONGD não aprendem através da sua experiência, estão destinadas à insignificância e vão atrofiar como agentes de mudança social. As ONGD precisam de, rapidamente, colocar no terreno sistemas que assegurem que elas conheçam e aprendam através dos resultados obtidos – e não daquilo que elas fazem – e apliquem então o que aprenderam.”

Britton (1998) apresenta vários obstáculos internos e externos que dificultam a aprendizagem nas ONGD, sendo um deles a necessidade imperativa de arranjar fundos para sobreviver e desenvolver os seus projectos. Neste sentido, um dos factores que contribui para a incapacidade de aprendizagem liga-se às expectativas dos doadores em geral. A actualidade exige velocidade, eficiência e eficácia, mas o desenvolvimento caminha devagar e as ONGD ao trabalharem em regiões e com populações em carência sabem que a eficiência e a eficácia são muito mais difíceis de alcançar do que parece. Por outro lado, nas ONGD está permanentemente instalada a tensão entre a necessidade de dar espaço para que a aprendizagem e a melhoria do trabalho se produzam (ao mesmo tempo que se deparam com novos desafios e constantes limitações) e a crescente necessidade de mostrar boa *performance*. Também as ONGD, ao terem prometido demasiado aos seus doadores em troca de fundos, foram aprisionadas nesse círculo vicioso. Para manterem ou aumentarem os fundos captados, apresentar resultados é essencial (Smillie, 1995). Por necessidade, rendem-se à negação de que apenas um fracasso que se repete, por não ter sido reflectido, é que é mau. Ainda que colocado de forma exagerada, errar deixou de ser natural e, deste modo, as experiências não se transformam em aprendizagens sustentáveis e significativas para ninguém.

O outro factor que contribui para a incapacidade de aprendizagem organizacional advém dos dois tipos de informações que existem numa ONGD: 1) de execução; 2) de mudança. O primeiro tipo de informação é facilmente mensurável, como por exemplo, relatórios de execução financeira, relatórios descritivos de actividades, orçamentos, etc., e o segundo diz respeito a informação qualitativa, contextual e mais efectiva em perceber a mudança gradual, tais como dados extraídos de processos participativos, diários de campo, etc. As ONGD partilham com os seus doadores o primeiro tipo de informações, mas os segundos reservam-se a transmitir apenas as histórias de “sucesso”. Isto leva a que as organizações

se dediquem incomparavelmente mais tempo a recolher informações do primeiro tipo, mais fáceis de processar e analisar, alinhando-se o padrão com as expectativas dos doadores e com os mecanismos por eles requeridos. Formulários, relatórios e avaliações rígidas fazem parte de um conjunto de instrumentos que não se compadecem com processos de reflexão lentos. Inclusive, muitas vezes, de acordo com estudos já realizados, os objectivos e resultados são presumidos através de dados que não reflectem um conhecimento efectivo sobre a natureza complexa e a incerteza do terreno (Ebrahim, 2005).

Smillie argumenta que parte da solução do problema implica uma mudança na percepção dos doadores e que incrementar a *accountability* através de relatórios e avaliações apropriadas, pesquisa e comunicação de descobertas pode contribuir para que o *status quo* se inverta (1995). Para já, num contexto em que as ONGD precisam de fundos para crescer ou sobreviver, mecanismos fechados que não promovam aprendizagens verdadeiras, fazem preterir a *accountability* interna e a conexão com os beneficiários de modo significativo.

Mecanismos de Accountability

As ONGD são *accountables* para múltiplos actores, doadores, beneficiários e para si próprias, e desenvolvem *accountabilities* diferentes para cada um deles de acordo com as suas necessidades, expectativas e exigências que, por vezes, como já foi referido, podem ser incompatíveis entre si. A *accountability* opera ao longo de várias dimensões, envolvendo múltiplos actores, usando uma série de mecanismos e padrões de *performance* e requerendo diversos tipos de resposta organizacional.

Nelson (2007) aponta três categorias amplas de mecanismos. A primeira categoria diz respeito a mecanismos legais que procuram assegurar que as ONGD sejam responsabilizáveis. Podem ser, por exemplo, procedimentos básicos de registo formal ou informação fiscal. A segunda categoria, em crescente multiplicação, refere-se aos chamados mecanismos “cívicos” ou promovidos/incentivados por “*stakeholders* externos”, criados no sentido de encorajar, dotar e apelar a uma melhor *performance* e *accountability* por parte das ONGD. Incluem organizações independentes *Social Watchdog*¹, *rankings*, prestação de informação (normalmente disponibilizada pelas próprias ONGD) e comunicação/*marketing* social. Podem ainda enquadrar mecanismos de participação ou consultivos através dos quais as ONGD são chamadas ou interpeladas a incluir actores chave nos diferentes aspectos das suas operações, governação, monitorização, avaliação e processos de informação. A terceira categoria diz respeito aos mecanismos de auto-regulação ou voluntários e podem ser resumidos em mecanismos tanto individuais como colectivos estabelecidos pelas próprias ONGD dentro do seu contexto sectorial.

Ebrahim (2003b) identifica cinco categorias de mecanismos de *accountability* usados pelas ONGD: relatórios, análises e avaliações de *performance*, participação, auto-regulação e auditorias sociais e analisa-os através de três dimensões de *accountability*: ascendente-descendente, interna-externa e funcional-estratégica. Distingue cada mecanismo enquanto “instrumento” ou “processo”. Os instrumentos referem-se a técnicas usadas para atingir *accountability*, são aplicadas durante um limitado período de tempo, podem ser documentados fisicamente e podem ser repetidos. Os processos são mais amplos e multifacetados,

¹ Plataformas, formais ou informais, de pessoas que procuram alertar sobre problemas sociais.

menos tangíveis e fechados no tempo. Enfatizam mais o caminho da acção e menos o resultado final, sendo que os meios se consideram importantes por si só.

Os relatórios são os instrumentos de *accountability* mais utilizados e são frequentemente requeridos pelos governos, que exigem o envio anual, para vários ministérios, de informações detalhadas sobre contas, estrutura organizacional e projectos desenvolvidos. Além destes, os doadores requerem relatórios relativos aos projectos que financiam, sendo muito variáveis as exigências de conteúdo e, por vezes, susceptíveis de algum grau de negociação. Tendo as ONGD vários financiadores, inclusivamente para o mesmo projecto, têm de despende muito do seu tempo a responder a formatos específicos. São instrumentos importantes de *accountability* na medida em que viabilizam informações sobre as operações das ONGD, no entanto, enfatizam uma *accountability* ascendente normalmente incidindo no relato sobre a execução financeira e outros indicadores incapazes de reflectir o trabalho efectivo destas organizações. Normalmente não atende à *accountability* descendente. Correndo o risco de perderem o estatuto legal ou fundos tão necessários, as ONGD respondem a estes requerimentos, por vezes, por mera formalidade.

As avaliações são também bastante utilizadas como instrumentos facilitadores de *accountability*, normalmente focados na *performance* ou análise de resultados. Podem ser feitas em diversos momentos do decorrer de um projecto e podem ser externas ou internas. Os financiadores de programas normalmente efectuam avaliações externas na fase final e, por vezes, também a meio do seu curso. Focam-se normalmente nas actividades e resultados imediatos e são determinantes para futuros financiamentos. Também as avaliações internas são bastante comuns, nas quais profissionais se envolvem no seu progresso, seja em redor dos objectivos dos doadores, seja dos seus próprios objectivos internos.

Avaliações internas ou externas comportam os problemas já discutidos e outros. Ebrahim (2005) não questiona a legitimidade dos doadores no direito de aplicação de mecanismos como relatórios e avaliações às ONGD ou à sua *performance*, o que questiona é o propósito de tornar as ONGD *accountables* através de uma visão que parece apenas querer impor um conjunto de regras de comportamento que acabam por desfavorecer a aprendizagem organizacional. Argumenta que esses mecanismos de *accountability* exigidos por doadores demasiadas vezes reduzem a possibilidade de aprendizagem pois: tendem a ignorar “o longo prazo, o quadro geral e a negligenciar as falhas” (2005, p. 61). Tendem a cumprir propósitos de controlo da *performance* e de gastos financeiros em vez de conduzir à melhoria de desempenhos futuros.

Com efeito, uma das questões que se levanta na perspectiva das organizações diz respeito à relevância das avaliações. Por um lado, a cultura das ONGD tende a sobrepor a acção à análise. Os profissionais das ONGD ganham mais satisfação ao promoverem acções de ajuda a aqueles que dela necessitam do que ao orientarem avaliações consumidoras de tempo e dinheiro (Ridell, 1999 citado em Ebrahim, 2005). Por outro, a tendência das avaliações dos doadores em focarem-se em projectos curtos limitam a sua relevância no exame de processos que decorram num prazo longo. A maior dificuldade, ainda, de responder às necessidades das ONGD, através de avaliações de projectos conduzidas por doadores, diz respeito à base de critérios usados para classificar o que é sucesso ou insucesso. A atribuição de fundos que assenta em critérios recompensadores das ONGD que conduzem a sua intervenção por uma abordagem baseada em “produtos” discretos já testados e que penalizam aquelas que se orientam por uma abordagem centrada em “processos” mais arriscados

e inovadores, não consegue responder às necessidades das ONGD que procuram estímulo para melhorar o seu modo de actuar (2005).

Acresce ainda que, apesar de fazer sentido que as avaliações sejam conduzidas para medir o progresso de projectos ou programas a partir de objectivos definidos, omitem as ONGD em si (Fowler, 1995). Estas podiam ser as duas faces da mesma moeda, mas não o são quando se mede o impacto de um projecto separado da apreciação sobre a organização. Se assim fosse, esse poderia ser o catalisador de uma ampla mudança organizacional, particularmente através da aprendizagem organizacional e da “*capacity building*”² (Ebrahim, 2005). As avaliações são um mecanismo que sublinha a *accountability* ascendente e funcional mas que encerram em si um enorme potencial de *accountability* descendente, quer das ONGD para os beneficiários, quer dos doadores para as ONGD.

A participação como mecanismo de *accountability* é bastante diferente dos dois anteriores. Para além de ser um processo e não um instrumento, é um princípio estruturante das ONG de desenvolvimento e faz parte das suas práticas diárias. Ainda que não caiba nas exigências desta pesquisa, tendo-se tornado uma *buzzword* do desenvolvimento, importa pelo menos distinguir brevemente diferentes níveis de participação. A partir de outros autores, Ebrahim (2003b) propõe quatro níveis gerais de participação. O primeiro nível refere-se à informação de um projecto planeado que é disponibilizada ao público através de um diálogo formal em reunião, onde participam membros ou líderes comunitários mas a decisão mantém-se naqueles que desenharam o projecto. O segundo nível inclui o envolvimento das comunidades nas actividades de um projecto em curso, podendo ser através duma contribuição financeira ou em trabalho para a implementação de um projecto e sua manutenção. Num terceiro nível as comunidades podem discutir e negociar as decisões da ONGD e até ter direito de veto sobre as decisões. Neste sentido podem exercer maior controlo sobre os recursos locais e actividades. E, finalmente, o quarto nível refere-se ao desenvolvimento de iniciativas por parte das pessoas e comunidades, independentemente dos projectos das ONGD.

As primeiras duas formas de participação são, não raras vezes, as propostas das agências estatais, doadores e até ONGD. Najam (1996 como citado em Ebrahim, 2003b) argumenta que é frequente, estas formas ficarem reduzidas a meros rituais entre comunidades e intervenores das organizações, onde o exercício de “voz” é meramente simbólico em detrimento de verdadeira acção política capaz de directamente desafiar as iniquidades políticas e sociais. Ao contrário dos dois últimos níveis referidos inicialmente, estas formas são incapazes de equilibrar as relações de poder que proporcionam uma efectiva *accountability* descendente. Ainda que muitos projectos se intitulem como participativos, os fracassos ou dificuldades de implementação e de concretização de objectivos podem revelar que não atenderam às necessidades, condições prévias, forças e potencialidades do terreno ao serem desenhados e implementados. Instrumentos como as avaliações podem ser cruzadas com a participação, ajudando a inverter o sentido da *accountability* ascendente, usando modalidades em que também a acção dos doadores e ONGD possam ser analisadas pelas comunidades.

Tal como a participação, a auto-regulação é também um processo e refere-se aos códigos de conduta e de *performance* desenvolvidos pelas redes e plataformas onde as ONGD se inserem.

2 Na literatura das ONGD o termo “*capacity building*” é impreciso e tem vários sentidos, no entanto, neste contexto refere-se ao fortalecimento organizacional, nomeadamente, em competências chave como liderança, gestão, finanças e captação de fundos, avaliação e programas, tendo em vista o desenvolvimento da eficácia e sustentabilidade da organização (Lewis, 2007).

Nascem como uma reacção a escândalos em organizações do sector e de um esforço para melhorar a sua imagem. Simultaneamente, ao enfrentarem os seus próprios problemas, o processo de desenvolvimento destes mecanismos voluntários contribui largamente para que as ONGD olhem para si próprias e criem uma identidade comum. Possibilitam o fortalecimento interno do sector e a apresentação colectiva da sua missão, valores e princípios à sociedade em geral. Se a heterogeneidade do sector das ONGD, com uma alargada variedade de tipos (associações, fundações, etc.), tamanho, áreas de actuação (cooperação, advocacia social, etc.), personalidades e estruturas, tem dificultado a reflexão sobre uma matriz simples de normas na qual este mosaico de organizações se encaixe, é também esta diversidade que muitos querem manter - advogando ser a sua força - sem regras. Contudo, ainda que as diferenças de posição sejam de considerar, Naidoo (2004) aponta que a necessidade exige que se considerem alguns parâmetros, no que toca a assuntos chave como o financiamento ou a tributação fiscal.

Em resumo, a auto-regulação apresenta inúmeras oportunidades para as ONGD melhorarem a sua imagem mas também a sua *performance*. Fornece mecanismos importantes através dos quais as ONGD podem melhorar a sua *accountability* para doadores, beneficiários e para si próprias.

A auditoria social, enquanto mecanismo de *accountability*, é simultaneamente processo e instrumento (Ebrahim, 2003). O seu objectivo é analisar, reportar e melhorar a *performance* e o comportamento ético, particularmente, através de diálogo com os *stakeholders*. É um mecanismo que integra vários dos mecanismos referidos atrás, o que lhe confere importância pela profundidade que comporta. Ainda que haja vários modelos, a maioria contém cinco elementos principais: identificação de *stakeholders*, diálogo dos *stakeholders*, uso de indicadores, melhoria contínua e comunicação pública (Gatward e Zadek, 1995). São várias as razões que se podem referir para o uso deste mecanismo. Por um lado, tem vantagens ao nível da gestão interna no que concerne à monitorização da *performance*. Por outro, permite recorrer às opiniões dos *stakeholders* – comunidades e financiadores – no desenvolvimento dos objectivos e valores, bem como na identificação de indicadores de *performance* adequados à complexidade do contexto onde as ONGD se movimentam, sejam eles sobre resultados de curto prazo ou impactos de prazo alargado. Pode ainda servir como instrumento para o planeamento estratégico e para a aprendizagem organizacional. E, finalmente, o facto das auditorias sociais serem verificadas externamente, fazem aumentar a reputação pública das organizações por, inquestionavelmente, comunicarem informações fundamentadas.

Apesar das vantagens apontadas, este mecanismo não deixa de conter defeitos. Em primeiro lugar, requer um investimento elevado, quer em termos de tempo, quer em termos de custo financeiro (Gatward e Zadek, 1995). Em segundo lugar, é incerto o impacto que uma auditoria social pode causar num financiador. A transparência é um princípio precioso mas que deve ter em conta o contexto e atender aos *stakeholders* que podem ter uma visão reduzida do cenário global. Para as ONGD, o uso deste mecanismo implica uma mudança de avaliações de projectos ou programas individuais, para uma avaliação ampla da organização como um todo.

A auditoria social pode melhorar a *accountability* ascendente e descendente, contudo, os *stakeholders* têm de ser sistematicamente integrados no diálogo, no desenvolvimento de indicadores e na avaliação de resultados. Como mecanismo de *accountability* interna, oferece um enquadramento coerente para a integração dos valores e objectivos organizacionais.

Um estudo sobre as concepções e práticas de *accountability* das ONGD portuguesas

Em 2011, uma pesquisa foi desenvolvida no sentido de identificar a concepção de *accountability* para as ONGD portuguesas e, simultaneamente, aferir as prioridades de *accountability* que estabelecem através das suas práticas. No sentido de concretizar estes propósitos, foi aplicada uma grelha de indicadores de transparência objectivamente verificáveis adaptada de uma ferramenta disponível no *site* da Coordenadora de ONG para el Desarrollo-España³, a vinte ONGD portuguesas. A partir da análise dos seus *sites*, foram identificados elementos associados à identidade e intervenção dessas organizações, verificadas as suas práticas de transparência e reconhecidas novas pistas que estenderam amplamente a abrangência (muito para além da transparência) do conceito de *accountability*. Complementarmente, e numa lógica dialéctica, foram realizadas entrevistas aos directores executivos de três ONGD, seleccionadas entre as vinte, a partir de critérios de semelhança e distinção. No que respeita à semelhança, considerou-se importante todas actuarem na cooperação internacional através de intervenção directa, com recursos humanos em países em desenvolvimento e com estruturas organizacionais mínimas compatíveis com o desenvolvimento de sistemas e mecanismos de *accountability*. Relativamente à diversidade, aspecto que se constitua de suma importância para a validade da amostra, foram utilizados critérios relativos: a) à dimensão; b) à identidade civil ou religiosa; c) ao carácter nacional ou internacional das redes e plataformas a que pertencem; d) às áreas e locais onde operam; e) ao n.º de recursos humanos expatriados; f) ao tipo de recurso humanos expatriados (voluntários ou remunerados); g) ao orçamento anual; h) e à origem das principais fontes de financiamento. Para os entrevistados, foi inquestionável a pertinência da *accountability* no contexto das ONGD, sendo reconhecida como um âmbito e um meio indispensáveis para o reforço da confiança institucional, da responsabilidade social, da cidadania democrática global e da participação colectiva plena que se deseja promover junto dos vários *stakeholders*. Na realidade, a análise e interpretação das respostas produzidas pelos directores executivos das três ONGD estudadas, permitiu que se alcançassem os objectivos delineados. Para os entrevistados, o conceito de *accountability* designa frequentemente uma prática, que contempla articuladamente várias perspectivas: 1) uma prestação de contas que vai para além da dimensão económico-financeira, abrangendo várias facetas da organização, nomeadamente, a sua *performance*; (2) uma obrigação legal e uma razão pragmática, que concede legitimidade e fornece apoio para poderem operar; 3) uma obrigação moral, assente na responsabilidade de assumir os efeitos das suas acções; 4) uma forma baseada no princípio da transparência, procurando claramente evidenciar a sua missão e *performance*; 5) uma relação estabelecida com os diversos *stakeholders* com quem interagem. Articuladas entre si, o conjunto de perspectivas enformam este conceito dinâmico e em mutação. No que diz respeito às prioridades de *accountability* que as OGD estabelecem, no quadro abaixo, apresenta-se um resumo da análise. Na segunda coluna do quadro “*Accountability* para quem?”, verificamos uma predominância da *accountability* ascendente. Muitos dos mecanismos utilizados no dia-a-dia das ONGD são respostas a exigências de financiadores ou entidades oficiais, sendo que reforçam uma *accountability* de supervisão. Ainda que a *accountability* para as comunidades se faça presente, grande parte dos mecanismos de

3 http://www.coordinadoraongd.org/uploads/descargas/herramienta_TRyBG_dic2010_v6.pdf.

accountability descendente estão ainda pouco desenvolvidos. A terceira coluna diz respeito aos motivos que levam as ONGD a usar esses mecanismos. Na maioria dos casos, esses motivos são externos, por advirem de exigências legais ou imposição dos financiadores. As ONGD deparam-se constantemente com a necessidade de fundos e a possibilidade de não os conseguirem manter reforça a *accountability* externa. Também o receio de perda de credibilidade é um factor importante que conduz ao desenvolvimento da *accountability*. Assinala-se também que por serem ONGD orientadas por valores, motivos internos também são frequentes. A quarta coluna caracteriza os mecanismos a partir da sua resposta organizacional primária. Relatórios e avaliações de projectos cumprem normalmente funções de curto prazo, focando-se em actividades e resultados imediatos. Notámos a potencialidade na incidência estratégica das relações ONGD-financeiros através da participação e constatámos consonância entre os entrevistados no enfoque estratégico da participação aliada ao *empowerment* das comunidades.

Tabela 001 - Características dos mecanismos de *Accountability* das ONGD analisadas

Mecanismos de <i>Accountability</i> (instrumentos e processos)	Quem é responsável? (ascendente, descendente ou próprio)	Motivação (interna ou externa)	Resposta Organizacional (funcional e estratégica)
Relatórios (instrumento)	Ascendente para doadores e órgãos de fiscalização	Exigência legal (externa) Requisito de financiamento (ameaça externa de perda de fundos ou situação fiscal)	Principalmente funcional, focada em resultados a curto prazo
Análise de <i>performance</i> e avaliação (instrumento)	Ascendente para financiadores Potencial significativo para descendente de comunidades	Requisito de financiamento (externa) Potencial para se tornar num instrumento de aprendizagem (interna)	No presente é essencialmente funcional, com possibilidades de ser estratégica focado no longo prazo
Participação (processo)	Descendente de ONGD para beneficiários ou comunidades Interna para próprias ONGD Potencial significativo para descendente dos doadores para as ONGD	Valores organizacionais (interna)	Principalmente funcional se a participação se limitar à consulta e implementação Estratégica se envolver poder de negociação dos clientes em relação às ONGD e das ONGD em relação aos financiadores
Auto-regulação (processo)	Para as próprias ONGD enquanto um sector	Perda da confiança do público devido a escândalos ou exageros nos resultados (externa: perda de fundos; interna: perda de reputação)	Estratégica no que diz respeito a alterações a longo prazo de códigos de conduta
Auditoria Social (instrumento e processo)			

Fonte: Quadro do autor adaptado de Ebrahim (2003b).

Na direção de uma *accountability* holística

Tal como apresentado e discutido ao longo deste artigo, as ONGD estabelecem várias relações de *accountability* com uma gama variada de *stakeholders*, incluindo governos, financiadores, membros e apoiantes, recursos humanos, parceiros do sector da ONGD, entre outros. É reconhecida também a profunda responsabilidade para com indivíduos e grupos que recebem apoio da ONGD ou grupos cujos interesses que as ONGD representam em campanhas de apoio.

São, conforme anteriormente explanado, praticamente inevitáveis os conflitos que surgem do peso das exigências de *accountability* de um conjunto tão complexo de parceiros. O perigo que se corre é que os *stakeholders* dos grupos mais poderosos – os financiadores e as autoridades públicas – possam dominar o discurso e a prática da *accountability*, sendo de ponderar que esforços conscientes sejam levados a cabo para uma discriminação positiva a favor dos que detêm menos poder e que são o centro da acção das ONGD.

Os beneficiários são centrais para uma nova fase da *accountability*. Tal como a satisfação das necessidades dos doadores se tem vindo a concretizar, na mesma medida os contributos e comentários dos beneficiários merecem estima e consideração. O paradigma já está em mudança e os agentes de desenvolvimento há muito que expressam o seu discurso em termos de descentralização e *empowerment*. Consultas aos beneficiários no início de processos estratégicos, o que pode ser chamado de participação ainda de nível um, são agora mais comuns. Além disso, o feedback dos beneficiários é já assumido como uma parte indispensável de avaliações de *performance*.

Também essa mudança de paradigma favorece a aprendizagem, na medida em que lições se possam extrair dos sucessos ou insucessos da intervenção. As falhas podem ser identificadas, tratadas e as ONGD devem, portanto, ser flexíveis e criativas nas respostas. Esse é um desafio particularmente difícil para as ONGD uma vez que estão relativamente isoladas de pressões externas para mudar o seu comportamento. Em muitos contextos do sul, os beneficiários têm poucas opções para escolher a “ajuda” que gostariam, e mesmo os financiadores têm uma capacidade limitada para avaliar a *performance* através de indicadores aptos para a medição dos impactos de longo prazo. A aprendizagem organizacional está, muitas vezes, subordinada à motivação intrínseca e à capacidade da ONGD para fazer uma auto-reflexão crítica. É igualmente dependente da boa qualidade dos feedbacks recolhidos dos beneficiários. Os dados são reunidos de várias maneiras, que vão desde entrevistas com líderes comunitários, grupos focais, até assembleias de aldeia. E esses resultados que se obtêm são então utilizados para compor padrões que possam ser partilhados pelas ONGD sobre a *performance* “do terreno”, proporcionando uma avaliação mais holística (O’Dwyer e Unerman, 2010b) do seu impacto, em comparação com as metas rigidamente padronizadas promovidas pela *accountability* ascendente e funcional.

Aqui, uma das palavras-chave pode ser negociação. Os principais *stakeholders* – desde financiadores a beneficiários – terão de entender mecanismos como a avaliação, como pontos de negociação do processo de desenvolvimento. Reforçar o envolvimento das comunidades beneficiárias parece ser a única forma de inverter a fragilidade da *accountability* descendente. Convocar o encontro entre os vários *stakeholders* e negociar, pode ser a maneira de lidar com as diferenças de pontos de vista sobre os padrões de *performance*, *bottom-lines* e resultados esperados. Drucker (1990, p. 110) antevê a necessidade de uma *accountability* estratégica e argumenta, “uma vez que os objectivos de curto prazo dos di-

ferentes stakeholders é provável que difiram, a negociação deve-se focar sobre os objectivos de longo prazo e da missão”.

A *accountability* holística tenta combinar *accountability* ascendente e descendente, idealmente com a adição de dimensões de *accountability* multi-direccionais (O’Dwyer e Unerman, 2010b). Esta perspectiva argumenta que se as responsabilidades das ONGD perante a ampla gama de *stakeholders* que afecta são reconhecidas, então os deveres conjuntos de *accountability* também devem ser reconhecidos. Advoga-se que a relação com os doadores tem de ser alterada de modo a que se consigam atingir os objectivos maiores por parte de todos os envolvidos. Defende-se que idealmente é essencial usar a experiência e o conhecimento dos beneficiários – o que requer um diálogo e negociação de *accountability* envolvendo o doador, a ONGD (e qualquer ONG intermediária parceira), colaboradores locais da ONGD e beneficiários (Agyemang *et al.* 2009). Em alguns casos os colaboradores locais das ONGD são relutantes em fornecer informações sobre aspectos operacionais que não correram bem, temendo o corte de fundos, à luz destes relatórios negativos (2009). A flexibilidade inerente às formas de *accountability* holística significa que deveria ser possível reportar erros e aprender com eles sem medo de consequências negativas, constituindo-se assim como oportunidades efectivas de aprendizagem, capazes de melhorar a eficácia da ajuda em projectos futuros.

Existe ainda um argumento moral para a *accountability* holística. O próprio conceito de ajuda é moral, pois não existe obrigação formal por parte de indivíduos ou empresas para providenciarem suporte aos países em desenvolvimento, embora muitos governos o tenham feito, por exemplo, comprometendo-se com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. A razão pela qual voluntariamente doamos dinheiro com vista ao desenvolvimento é porque reconhecemos que temos responsabilidade moral por aqueles que sofrem dos efeitos da pobreza, levando-nos isto à noção de “abordagem baseada nos direitos”. Tradicionalmente, o desenvolvimento era visto como uma actividade onde aqueles que têm recursos generosamente “dão” parte daquilo que é seu, por compaixão, àqueles que se encontram em situação de necessidade. A partir do final dos anos noventa esta mudança na visão sobre a ajuda ao desenvolvimento ganhou terreno e a abordagem baseada nos direitos para o desenvolvimento enforma a visão das relações da ajuda de uma perspectiva diferente. Reconhece que todas as pessoas têm certos direitos humanos básicos e que a pobreza extrema impede o acesso a alguns deles, como a alimentação, o abrigo, etc. A partir desta perspectiva, a ajuda é vista como um direito, em vez de ser vista como uma benesse que se concede àqueles que se encontram em situação de pobreza e que devem estar agradecidos por qualquer coisa que recebem. A perspectiva baseada nos direitos provou ser útil ao ligar os esforços de redução da pobreza com cidadania, leis e *accountability* (Lewis, 2007). Esta mudança de abordagem teve consequentemente implicações na prática das ONGD, como por exemplo: a) o aumento da transparência em relação aos seus princípios e valores quando interagem com outros actores do desenvolvimento ou populações locais; b) a transição para uma concepção das pessoas e comunidades locais com quem as ONGD trabalham como cidadãos activos em vez de meros recipientes de assistência; c) a necessidade de entenderem como funcionam as instituições locais num determinado contexto e a complexidade das políticas locais; d) a renovação do compromisso de trabalharem com os mais pobres; e) um envolvimento mais completo com o sistema legal, procurando fortalecer as populações locais no conhecimento dos seus direitos; f) e o encorajamento de melhor *accountability* entre governos e cidadãos (IDS, 2003).

A *accountability* descendente e holística, contendo na sua base o *empowerment* e a participação, é o centro da abordagem pelos direitos pois fornecem mecanismos de diálogo entre os doadores, as ONGD e os beneficiários, reforçando ainda a eficácia, transparência e sustentabilidade das operações das ONGD. Também central a esta abordagem é a presença de relações de parceria efectivas, onde há diálogo e interacção. Relações de parceria que sejam trabalhadas entre financiadores, ONGD doadoras, ONGD locais e beneficiários, que permitam um diálogo que facilite o feedback e a aprendizagem em todas as direcções (O’Dwyer e Unerman, 2010a).

É contudo difícil obter tal *accountability* holística. O’Dwyer e Unerman (2010a) referem que mesmo ONGD doadoras em países desenvolvidos que têm promovido uma forte retórica de apoio à *accountability* descendente, na prática, muitas vezes não a têm aplicado através de mecanismos e compromissos efectivos requeridos para a concretização de *accountability* descendente como parte da abordagem baseada nos direitos. Um dos factores que tem provocado a falta de concretização apontada, poderá ser a falta de atenção por parte das ONGD do Norte em assegurar que as ONGD parceiras locais implementem mecanismos de *accountability* descendente.

A única forma da *accountability* descendente funcionar pressupõe a existência de uma cadeia de *stakeholders* que esteja completa e que o diálogo de *accountability* presente ao longo dessa cadeia se constitua por financiadores, ONGD, ONG locais e beneficiários. De referir que pode dar-se alguma falta de atenção por parte das ONGD financiadoras em colocar demasiada pressão nas ONG locais para se envolverem no processo de *accountability* descendente e, relacionado com isto, poderá também haver resistência na transferência de influência e poder para o nível local. Outra questão significativa, deve-se ao facto de que a maioria dos beneficiários é conduzida pelo imperativo imediato de trabalhar para subsistir no dia-a-dia, podendo não ter possibilidade para se envolver num diálogo de *accountability* exigente em disponibilidade de tempo. Esta dificuldade muito concreta, pode tornar-se um problema na implementação de uma efectiva *accountability* holística, pela falta de capacidade dos indivíduos e comunidades beneficiárias se envolverem num diálogo de *accountability* como parte da abordagem baseada nos direitos. Onde tal situação ocorre, é importante que se mantenha a flexibilidade nos mecanismos de *accountability* descendente, tornando-se necessário o uso de mecanismos informais e apropriados à real capacidade das ONG locais e beneficiários (Gray *et alia*, 2006 in O’Dwyer e Unerman, 2010b). Deste modo, para não destruir os objectivos da *accountability* holística, as pressões de formalidade e relato detalhado escrito, típicas da *accountability* ascendente, devem ser acauteladas, pois podem impedir que o diálogo de *accountability* descendente se torne efectivo.

Esta perspectiva holística, de futuro, ou já presente, mas não consolidada, promove uma cultura de *accountability* mais inclusiva e construtiva que alinha melhor com as metas e os objectivos das ONGD e do desenvolvimento. Apesar do “discurso” tender a afastar-se do tom supervisor e tecnocrático, os mecanismos ainda não estão fortemente enraizados. É ainda preciso algum caminho até que a *accountability* contribua para melhorar a *performance* e alterar as assimetrias de poder. Urge portanto, que se concretize essa reforma.

Referências bibliográficas

- Bellour, S. & Newell, P. (2002). Mapping Accountability: Origins, Contexts and Implications for Development. [Working Paper N.º 168]. Institute of Development Studies. Sussex.
- Boonbright, D. (2004). NGO Accountability and Performance: Introducing Access. *Accountability Forum, Issue 2*, pp. 4 a 13.
- Britton, B. (1998). The Learning NGO [Occasional Papers N.º 17]. *International NGO Training and Research Centre*, Oxford.
- Brown, L. David & Jagadananda (2007). *Civil Society Legitimacy and Accountability: Issues and Challenges*. Washington DC: CIVICUS and Hauser Center for Nonprofit Organizations.
- Brown, et alia (2004). *Building Strategic Accountability Systems for International NGOs*, *Accountability Forum, Issue 2*, pp. 31 a 43.
- Chapman, J. & Okwaare, S. (2007). *Chameleons and Accountability: Linking Learning with Increasing Accountability in ActionAid International Uganda and the Ugandan Land Alliance*. In Jordan L. & Van Tuijl P. (Eds.). *NGO Accountability Politics, Principles and Innovations*. London: Earthscan.
- Cornwall, A., et alia (2000). Introduction: Accountability through Participation: Developing Workable Partnership Models in the Health Sector. *Institute of Development Studies, Bulletin N.º 31*, pp. 1 a 13.
- Drucker, P. (1990). *Managing the Non-Profit Organization*. New York, Harper Colins.
- Ebrahim, A. (2005). Accountability Myopia: Losing Sight of Organizational Learning. *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly, Vol. 34, N.º 1*, pp. 56 a 87.
- Ebrahim, A. (2003a). Making Sense of Accountability: Conceptual Perspectives for Northern and Southern Nonprofits. *Nonprofit Management and Leadership, Vol. 14*. 191 a 211.
- Ebrahim, A. (2003b). Accountability in Practice: Mechanisms for NGOs. *World Development, Volume N.º 31*, pp. 813 a 829.
- Edwards, M. & Hulme, D. (1996). Too close for confort? The Impact of Official Aid on Non-Governmental Organizations. *World Development, Volume N.º 24*, pp. 961 a 973.
- Edwards, M. & Hulme, D. (1995a). *NGO Performance and Accountability: Introduction and Overview*. In Edwards M., & Hulme D. (Eds.). *Non-Governmental Organisations – Performance and Accountability: Beyond the Magic Bullet*. London: Earthscan.
- Edwards, M. & Hulme, D. (1995b). *Beyond the Magic Bullet? Lessons and Conclusions*. In Edwards M., & Hulme D. (Eds.). *Non-Governmental Organisations – Performance and Accountability: Beyond the Magic Bullet*. London: Earthscan.
- Emmens, B. & Potter, J. (2004). *Auditing the People in Aid Code: A Tool for Human Resource Management*. *Accountability Forum, Issue 2*, pp. 70 a 81.
- Fowler, A. (1997). *Striking a Balance: A Guide to Enhancing the Effectiveness of NGOs in International Development*. London: Earthscan.
- Fowler, A. (1995). *Assessing NGO Performance: Difficulties, Dilemmas and a Way Ahead*. In Edwards M. & Hulme D. (Eds.). *Non-Governmental Organisations – Performance and Accountability: Beyond the Magic Bullet*. London: Earthscan.
- Freire, P. (1970). *Pedagogia do Oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Gatward, M. & Zadek, S. (1995). *Transforming the Transnational NGOs: Social Auditing or Bust?*. In Edwards M. & Hulme D. (Eds.). *Non-Governmental Organisations – Performance and Accountability: Beyond the Magic Bullet*, London: Earthscan.

- Ids. (2003). *The rise of Rights: Rights-based Approaches to International Development. Institute of Development Studies Policy Briefing, Issue 17.*
- Lewis, D. (2007). *The Management of Non-Governmental Development Organizations.* London: Routledge.
- Naidoo, K. (2010). Boiling Point – Can Citizen Action Save the World?. *Development Dialogue, Volume 54,* pp. 55 a 75.
- Naidoo, K. (2004). The End of Blind Faith? *Accountability Forum, Issue 2,* pp. 14 a 25.
- Nelson, J. (2007). The Operation of NGO in a World of Corporate and Other Codes of Conduct [Working Paper N.º 34]. *Corporate Social Responsibility Initiative.* Cambridge.
- O'Dwyer, B. & Unerman, J. (2010a). Enhancing the Role of Accountability in Promoting the Rights of Beneficiaries of Development NGO. *Accounting & Business Research, Volume 40, Issue 5,* pp. 451 a 471.
- O'Dwyer, B. & Unerman, J. (2010b). NGO Accountability and Sustainability Issues in the Changing Global Environment. *Public Management Review, Vol. 12, Issue 4,* pp. 475 a 486.
- Smillie, I. (1995). Painting Canadian Roses Red. In Edwards M. & Hulme D. (Eds.). *Non-Governmental Organizations – Performance and Accountability: Beyond the Magic Bullet.* London: Earthscan.