

BP/09/08 (P)

Interacções do FMI com os Países Membros: A Dimensão ‘Sociedade Civil’

Jan Aart Scholte

Documento de Referência do IEO

Gabinete de Avaliação Independente
do Fundo Monetário Internacional

Interacções do FMI com os Países Membros: A Dimensão ‘Sociedade Civil’

Elaborado por Jan Aart Scholte

7 de Dezembro de 2009

Sinopse

O presente estudo baseia-se no extenso trabalho de campo do autor sobre as relações entre o FMI e as organizações da sociedade civil (OSC), desenvolvido desde 1996, e inclui entrevistas mais recentes numa amostra de países: República Democrática do Congo, Malawi, Mali, Moçambique, Nigéria e Uganda. Não obstante os indícios de maior envolvimento no Malawi e em Moçambique, conclui-se que, de modo geral, a amplitude e a intensidade das relações FMI-OSC continuam bastante limitadas. O estudo expõe as limitações constatadas nos diferentes contextos e identifica custos substanciais para o FMI em termos de eficácia e legitimidade. A análise explora as circunstâncias por trás dessas deficiências e, com base neste diagnóstico, propõe novos caminhos — tanto para o FMI quanto para as OSC. O fortalecimento das relações com a sociedade civil é uma das medidas que o FMI terá de tomar para que não volte a entrar em declínio quando a actual crise financeira mundial for superada.

Os pontos de vista apresentados neste Documento de Referência são os do seu autor, e não necessariamente representam os pontos de vista do IEO ou do FMI, ou as políticas do FM. Os Documentos de Referência contêm análises relacionadas ao trabalho do IEO e são publicados com o objectivo de suscitar comentários e estimular debates.

Números de classificação JEL: F02, F33, L31, O19

Palavras-chave: sociedade civil, Fundo Monetário Internacional, organizações não-governamentais, relações com o Fundo

E-mail do autor: scholte@warwick.ac.uk

	Sumário	Página
I.	Questão	1
II.	Metodologia	2
III.	Conclusões	4
	A. Conclusão No. 1: No conjunto, o FMI ainda mantém relações esparsas e sumamente superficiais com as OSC	5
	B. Conclusão No. 2: O fraco desempenho nas relações com as OSC tem custos significativos para o FMI em termos de eficácia das políticas e legitimidade institucional	8
	C. Conclusão No. 3: Embora determinadas OSC tenham desenvolvido maior capacitação para a interacção eficaz com o FMI, a maioria das associações possui recursos limitados	14
	D. Conclusão No. 4: Muitas organizações da sociedade civil têm menosprezado as questões macroeconómicas e o papel do FMI	17
	E. Conclusão No. 5: Embora geralmente os governos não coloquem obstáculos ou impeçam as relações entre o FMI e as OSC, as autoridades nacionais dão pouco encorajamento activo a estas ligações	20
	F. Conclusão No. 6: Embora o FMI tenha melhorado de forma significativa a sua transparência ao longo dos últimos 15 anos, o Fundo continua a ser invisível para muitos actores relevantes da sociedade civil	24
	G. Conclusão No. 7: Os funcionários do FMI no geral têm baixo nível de conhecimento e compreensão da sociedade civil e, por conseguinte, tendem a ser demasiado cautelosos em relação às OSC	27
	H. Conclusão No. 8: As consultas do FMI às OSC em geral são deficientes nos aspectos de preparação, execução e seguimento do diálogo	30
	I. Conclusão No. 9: As relações entre o FMI e as OSC tendem a abranger uma base social estreita e a reproduzir as desigualdades sociais	32
	J. Conclusão No. 10: As relações entre o FMI e as OSC tendem a se concentrar desproporcionalmente no hemisfério norte	35
	K. Conclusão No. 11: O FMI tem tendência para seleccionar os seus interlocutores da sociedade civil de modo a evitar debates políticos mais aprofundados	37
	L. Conclusão No. 12: A direcção do FMI tem dado um fraco exemplo ao pessoal em matéria de relações com as OSC	40
IV.	Sugestões de Políticas	42
	Leituras Recomendadas	50
	Anexo. Relatórios por Países	51

I. QUESTÃO

1. A actual crise económica mundial deu novo fôlego ao Fundo Monetário Internacional (FMI, também conhecido informalmente como ‘o Fundo’), uma instituição que havia falhado espectacularmente em se adaptar à transformação das condições económicas e políticas mundiais e parecia estar em declínio terminal. A crise rejuvenesceu a instituição — por agora. É fundamental tirar proveito desta oportunidade de reinventar totalmente o FMI para que a instituição esteja à altura dos desafios que virão no longo prazo. Um aspecto fulcral desta reconstrução diz respeito às relações entre o Fundo e a sociedade civil.

2. O FMI nasceu em meio ao mundo estatista de meados do século 20. Naquele momento histórico, a governação (ou seja, os processos regulatórios da sociedade) era exercida quase que exclusivamente pelo governo (ou seja, a nação-estado). A governação global (que à altura geralmente era designada como “organização internacional”) era uma questão puramente de relações intergovernamentais. Por este motivo, àquela época, quando uma instituição como o FMI relacionava-se com um país, esta relação normalmente se restringia ao governo daquele território.

3. Hoje, passados 65 anos desde à Conferência de Bretton Woods, a natureza da governação é profundamente diferente. Muitos Estados delegaram competências consideráveis às autoridades infranacionais nas unidades da administração federal e provincial. Ao mesmo tempo, um grande número de instituições regulatórias supranacionais (de âmbito regional e mundial) passaram a desenvolver actividades e acções que se processam com relativa autonomia em relação ao Estado. De facto, os mecanismos de governação mundial postos em prática desde à década de 1990 muitas vezes combinam em seu núcleo elementos governamentais e não-governamentais. O Fundo Mundial de Combate à Sida, Tuberculose e Malária é um bom exemplo. Em outros casos (como o grupo Wolfsberg no que respeita ao branqueamento de capitais e o Marine Stewardship Council no que respeita à conservação das pescas) o órgão decisório a nível mundial é totalmente independente do governo.

4. Não surpreende, pois, que nesta situação muitos membros da sociedade civil dirijam a sua atenção não apenas ao Estado, mas também a outros sítios de governação, tais como os organismos de âmbito mundial como o FMI. O termo “sociedade civil”, tal como empregado neste documento, refere-se a uma arena onde as associações de cidadãos, actuando fora dos partidos políticos, procuram moldar as regras sociais e as instituições regulatórias. As organizações da sociedade civil (ou OSC, os actores da sociedade civil) incluem os fóruns empresariais (ou seja, câmaras de comércio, federações de empregadores, etc.), organizações religiosas, sindicatos, organizações não governamentais (ONG), organismos de investigação (ou seja, institutos universitários, grupos de reflexão, etc.), bem como movimentos de cariz social organizados mais informalmente. (De observar que o conceito de “OSC” é muito mais abrangente que o de “ONG”.)

5. Numa tendência que tem crescido desde à década de 1970, as OSC têm procurado atrair a atenção de toda uma gama de instituições de governação de nível mundial, desde às Nações Unidas até, mais recentemente, a ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers). Os organismos de governação mundial, por seu turno, têm, em maior ou menor grau, desenvolvido procedimentos institucionais para se relacionar com a sociedade civil. O FMI não foge à regra: nos últimos 30 anos, veio a interagir com um grande número de OSC. Em 2003, o Fundo articulou os princípios e práticas nesta área, com a publicação do seu *Guia para as Relações entre o Corpo Técnico e as Organizações da Sociedade Civil*. O guia, que teve ampla aceitação no Conselho de Administração, foi assinado pelo Director-Geral Horst Köhler e publicado no *website* do FMI, define os objectivos, os parâmetros e os desafios que confrontam o Fundo ao se relacionar com as OSC.
6. A questão que se coloca no presente estudo é saber o quanto o FMI conseguiu avançar no desenvolvimento das suas interacções com a sociedade civil até 2009. Segundo a opinião de diversos investigadores das ciências sociais e políticas, o aprofundamento das relações com as OSC poderia dar um grande contributo à eficácia e legitimidade da governação mundial. (Consulte a lista de leituras recomendadas ao final deste documento.) Por outro lado, estes investigadores também sustentam que a ausência de relações concretas com as OSC poderia prejudicar o desempenho e o prestígio de uma instituição regulatória internacional. O que se depreende dos elementos materiais colhidos relativamente ao FMI?

II. METODOLOGIA

7. Antes de examinar as provas, convém especificar qual a natureza do material colhido. O presente documento assenta principalmente no trabalho de campo empírico do próprio autor relativamente às relações entre o FMI e as OSC. Este trabalho foi sendo desenvolvido periodicamente desde 1995, com algumas fases especialmente intensas nos anos de 1996–99, 2002–03 e 2007–09; a maior parte do trabalho abrange as actividades empreendidas até ao final de 2008. O material contido nas duas primeiras fases do trabalho serviu de base para o contexto geral e a perspectiva de mais longo prazo do presente documento, enquanto os dados mais específicos foram extraídos da fase mais recente da investigação.
8. Todas as três fases do trabalho de campo incluíram visitas regulares à sede do FMI em Washington. Além disso, os dois primeiros períodos de investigação incluíram um exame mais aprofundado das relações entre o FMI e as OSC na Argentina, Rússia, Tailândia e Uganda, bem como uma análise substantiva mas não tão pormenorizada da situação no Brasil, Canadá, Egipto, França, Índia, México, Roménia e Reino Unido. A fase mais recente da investigação envolveu quatro visitas à sede do FMI (inclusivamente durante a Reunião de Primavera e a Reunião Anual de 2007) e um trabalho de campo mais extenso em seis países da África subsariana (AS), nomeadamente, República Democrática do Congo (RDC), Malawi, Mali, Moçambique, Nigéria e Uganda. Em suma, o trabalho empírico desenvolvido ao longo dos anos compreendeu 18 países em cinco continentes.

9. As investigações recentes concentraram-se na África subsariana por uma série de motivos. Primeiro, desde 2007, quando foi iniciada a primeira fase do trabalho, a AS era a região do mundo no qual o envolvimento do FMI era o mais intenso. Segundo, os governos da AS estão envolvidos numa grande variedade de acções de colaboração com o FMI (formal e informal, com ou sem um elemento de financiamento), o que proporciona uma oportunidade de examinar diversos tipos de relações com o Fundo numa mesma região. Terceiro, e de extrema importancia para o presente estudo, o relatório de 2007 do Gabinete de Avaliação Independente (IEO) sobre *O FMI e a Ajuda à África Subsariana* sublinhou que “o envolvimento do FMI com os membros da sociedade civil sediados nos países é limitado e ineficaz” (p. 35). O presente estudo indaga se esta era a situação prevalecente nas relações entre o FMI e as OSC da AS, tentando encontrar motivos e explicações para isto.

10. Os seis países objecto da investigação na AS foram seleccionados de forma a abranger uma grande diversidade de contextos: em termos de localização geográfica, tamanho do território e da população, tipo de envolvimento com o FMI, robustez das instituições do Estado, perfil da sociedade civil, línguas e herança colonial. A visita a cada país durou aproximadamente duas semanas. Na RDC e no Mali a recolha de dados foi restrita à capital, mas nos quatro outros países o trabalho também envolveu visitas a uma ou duas outras localidades. Para cada país visitado, buscou-se obter (em geral com sucesso) os contactos respectivos no FMI, nomeadamente o gabinete do Director Executivo correspondente, os chefes de missão actuais e anteriores, e os representantes residentes, actuais e anteriores. De destacar também o generoso e vasto contributo da direcção do Departamento de África. Relativamente a cada país, foram realizados contactos com duas a três dúzias de figuras da sociedade civil, representando sempre os mesmos sectores (nomeadamente, académico, empresarial, laboral, ONG e religioso). Terminado o trabalho de campo, um relatório sintético das conclusões e recomendações foi elaborado para cada país e distribuído ao FMI e aos participantes das OSC, para colher comentários e eventuais correcções. Os relatórios posteriormente revisados referentes a cada país constam do anexo ao presente documento.

11. Por conseguinte, o material colhido para esta investigação provém em larga medida de entrevistas realizadas pelo autor com profissionais de ambos os lados da relação FMI-OSC. As conversações foram “semi-estruturadas”, no sentido de que abordaram um conjunto de temas comuns, mas sem seguir uma ordem fixa de perguntas pré-formuladas. Desta forma, conseguiu-se manter o foco nos problemas e, ao mesmo tempo, incentivar os interlocutores a dirigir o debate para as áreas compatíveis com a experiência de cada um. Na terceira fase da investigação, foram realizadas entrevistas com um total de 42 funcionários do FMI que trabalham com a AS, 23 funcionários do Fundo que trabalham em departamentos funcionais e 183 representantes da sociedade civil. Para além disso, as duas primeiras fases da investigação envolveram discussões com mais de 300 pessoas no FMI e na sociedade civil. Todas as entrevistas tiveram carácter confidencial; assim sendo, este relatório não cita o nome de nenhum dos mais de 500 indivíduos contactados. Dados suplementares foram extraídos de documentos do FMI e das OSC em causa, publicados ou inéditos.

III. CONCLUSÕES

12. O que ficou constatado neste trabalho de investigação do estado actual das relações entre o FMI e a sociedade civil? Como sempre, deve-se tomar muito cuidado com generalizações relativamente à totalidade dos países membros do Fundo. As práticas e o contexto das ligações FMI-OSC podem apresentar enorme diversidade de uma região para a outra, dentro de uma mesma região, ou até de um mesmo país. A tónica dessas relações pode variar consideravelmente em diferentes sectores da sociedade civil, bem como entre os diferentes actores do Fundo.

13. Tendo em mente essas variações, é possível, porém, identificar alguns padrões gerais nas actuais relações FMI-OSC. As doze principais conclusões desenvolvidas abaixo baseiam-se principalmente na investigação realizada na AS e em Washington no período 2007–09. Dito isto, as conclusões apresentadas sob estas doze rubricas são largamente compatíveis — descontadas as diferentes formas de manifestação e intensidade — com as condições das relações FMI-OSC que o autor deste estudo observou em todos os países e continentes desde meados da década de 1990. Ademais, ao comparar as evidências do período 2007–09 com as das duas fases anteriores da investigação, não se pode dizer que as relações entre o FMI e as OSC, especialmente dentro dos países, tenham, na generalidade, apresentado avanços quantitativos ou qualitativos de monta desde a virada do milénio. Se o propósito do Fundo ao elaborar o guia de 2003 era consolidar e expandir as boas práticas observadas na instituição, este exercício ainda está muito longe de alcançar os resultados almejados.

14. No que respeita especificamente à AS, as indagações realizadas no contexto da presente investigação reconfirmaram, grosso modo, as conclusões do relatório de 2007 do IEO no tocante à “limitação e ineficácia” do envolvimento do FMI com a sociedade civil da região. Em contraste com aquela avaliação, porém, o presente documento explica — em detalhes, com os devidos matizes, e com base em centenas de horas de conversas com 250 pessoas — o significado de um envolvimento “limitado” e “ineficaz” nestas circunstâncias. Este diagnóstico, por sua vez, dá pistas sobre algumas possibilidades de futuras medidas correctivas, conforme resumido na Secção IV.

15. As doze conclusões principais giram em torno de três grupos de questões. As duas primeiras conclusões defendem o ponto geral de que o FMI mantém ligações frágeis com a sociedade civil e que isto gera custos significativos em termos de políticas. As três conclusões seguintes (3-5) põem em relevo as limitações da parte das OSC e dos governos na sua abordagem relativamente às interacções entre o FMI e a sociedade civil, pois é importante reconhecer que as falhas nessas relações ocorrem de parte a parte e com todos os envolvidos. Todavia, como este estudo objectiva antes de tudo avaliar as práticas do FMI, as sete conclusões restantes examinam as circunstâncias institucionais do Fundo e como estas trabalham contra a realização plena dos benefícios que poderiam advir de relações mais maduras com a sociedade civil.

16. Deve-se ressaltar desde logo que os problemas nas actuais relações FMI-OSC são primordialmente estruturais. Em outras palavras, as dificuldades resultam sobretudo de deficiências na forma em que as OSC e o FMI operam como organismos, e muito pouco se deve a debilidades da parte dos indivíduos que trabalham nesses organismos. Com efeito, as entrevistas feitas nesta investigação deixaram claro em várias ocasiões que muitos quadros do FMI e actores das OSC gostariam de promover melhorias nas relações mútuas, mas as suas boas intenções a este respeito são obstruídas pelas condições institucionais e pela realidade social mais alargada.

17. No que respeita à AS, os relatos que seguem abaixo descrevem as situações tal como elas foram vivenciadas à altura das visitas de campo aos seis países. De referir que, em resposta à versão preliminar dos relatórios sobre os países, diversos quadros do FMI já tomaram certas medidas para melhorar determinados aspectos das suas interações com as OSC. Ademais, a direcção do Departamento de África tem exortado os chefes das missões e os representantes residentes a intensificar os contactos com as OSC nacionais. Esses desenvolvimentos positivos indicam que o pessoal do FMI reconhece as falhas nas actuais relações com a sociedade civil e está preparado para tomar medidas correctivas. Contudo, como será enfatizado no final deste relatório, a consecução de progressos mais profundos e duradouros nas relações FMI-OSC — o tipo de progresso que produziria melhorias qualitativas nos resultados das políticas e na reputação institucional — exigirão uma intervenção mais firme da alta administração e um comprometimento mais sério de recursos.

A. Conclusão No. 1: No conjunto, o FMI ainda mantém relações esparsas e sumamente superficiais com as OSC

18. Quase trinta anos após as primeiras trocas substantivas com a sociedade (na forma de diversos grupos de reflexão, *lobbies* empresariais e ONG em Washington), o FMI ainda se conserva à distância das OSC. Embora o Fundo tenha desenvolvido algumas trocas regulares de ideias com determinados actores da sociedade civil relativamente a questões concretas de políticas, especialmente na sua sede e imediações, as relações com grupos nos países ainda são ténues, mesmo nos países em que o FMI apoia programas de estabilização e de reformas das políticas. Na generalidade, a prática do FMI com respeito à sociedade civil mal começou a se distanciar da noção hoje insustentável de que os Estados são os únicos elementos constituintes das instituições regulatórias mundiais e as únicas partes interessadas.

19. É bem verdade que as OSC estão hoje consideravelmente integradas em determinadas operações institucionais do FMI. Por exemplo, cerca de 200–300 delegados da sociedade civil participam de cada edição das Reuniões Anuais e de Primavera das instituições de Bretton Woods. Além disso, um pequeno círculo de profissionais das OSC proporciona contributos regulares à formulação e avaliação das políticas no FMI. Um exemplo concreto de intenso envolvimento da sociedade civil é o das OSC que se ocupam de temas relativos à responsabilização, e que por mais de uma década tem proporcionado contributos detalhados ao desenvolvimento das políticas do FMI no que respeita à transparência. Outro exemplo de

relação prolongada entre o FMI e as OSC deu a tónica à formulação das políticas para o alívio da dívida dos países de baixos rendimentos, no período entre 1996 e 2005.

O Departamento de Estudos do FMI tem mantido vínculos habituais com uma série de economistas em grupos de reflexão e universidades. No tocante ao trabalho de campo, os representantes residentes e técnicos do FMI em visita normalmente desenvolvem um profundo diálogo com as associações bancárias nacionais (ou com os principais bancos que compõem estas associações) e por vezes também com outros fóruns empresariais e organismos de investigação.

20. Contudo, os contactos permanentes entre o FMI e as OSC pouco evoluíram para além deste ponto. Por exemplo, embora alguns Directores-Gerais e Directores Executivos tenham encetado um diálogo permanente com determinados actores da sociedade civil, as interacções entre o FMI e as OSC nos níveis mais elevados são, na generalidade, fortuitas e sem importância. Desde meados da década de 1990, o Departamento de Elaboração e Exame de Políticas (PDR) e o Departamento de Finanças Públicas (FAD) têm acolhido os contributos da sociedade civil numa diversidade de temas, mas este trabalho é quase sempre desenvolvido sem que hajam discussões detalhadas com as OSC. O Departamento de Mercados Monetários e de Capitais (MCM) tem desenvolvido laços com diversas associações comerciais especializadas e grupos de reflexão, mas não a ponto de as OSC poderem ajudar o FMI a medir o pulso dos mercados financeiros mundiais — e é lícito ponderar o que isto poderia ter representado para a crise económica mundial que estamos a enfrentar.

21. No trabalho de campo, igualmente, as relações entre o FMI e as OSC geralmente têm sido esparsas e superficiais, como ilustram as evidências colhidas na meia dúzia de países subsarianos que foram objecto de um exame minucioso como parte deste estudo. Em nenhum dos países o FMI estabeleceu algo que se assemelhasse a um mecanismo para o intercâmbio sistemático com as OSC. Em nenhum caso os funcionários do FMI a trabalhar nos países citaram o *Guia para as Relações entre o Corpo Técnico e as Organizações da Sociedade Civil*, de 2003, a não ser esporádica e casualmente. Com efeito, na maioria das vezes, os funcionários ignoraram totalmente o documento, e em alguns casos nem mesmo tinham conhecimento da sua existência. A maioria dos representantes residentes nos seis países não havia desenvolvido relações dignas de nota com mais de um punhado de actores da sociedade civil. Muitas missões do FMI (para a negociação e avaliação de programas, supervisão nos termos do Artigo IV ou assistência técnica) passaram por estes países sem ter feito nenhum contacto com as OSC. A maioria das equipas que fazem este tipo de contacto limitaram as suas interacções a uma ou duas reuniões ao final da visita ao país, normalmente após as principais discussões de políticas terem sido concluídas. Na maioria dos casos, a administração sénior do FMI (Directores-Gerais, Directores Executivos e direcção dos departamentos) não havia tido qualquer interacção com as OSC nestes seis países subsarianos, salvo por uma recepção ou um seminário isolado, na melhor das hipóteses. Em nenhum dos seis países o governo e o FMI consultaram as OSC sobre os aspectos macroeconómicos dos Planos Estratégicos de Redução da Pobreza (PERP).

22. Face a esta situação, um activista veterano da RDC concluiu que “o IMF não está interessado na sociedade civil. Eles nos consideram actores de segunda linha”. Um defensor das causas políticas em Uganda acrescentou que “o FMI assume uma postura ‘casual’ em relação à sociedade civil”. Um activista do Mali repetiu uma percepção comum entre as OSC da África subsariana ao declarar que “o FMI só trata com o Estado. Os supostos beneficiários do desenvolvimento não entram nos seus cálculos”. Uma contraparte em Moçambique pergunta: “Por que o FMI não faz como os outros, que consultam a sociedade civil?”. Um observador bem informado na Nigéria insinua que “o guia do corpo técnico do FMI [sobre as relações com as OSC] é um documento de relações públicas, e não um documento de aplicação prática”. De observar que este tipo de crítica às práticas do FMI emana de todos os sectores da sociedade civil dos seis países: académico, empresariado, grupos religiosos e laborais, ONG e outros movimentos sociais. Outrossim, as críticas partem tanto dos amigos quanto dos adversários do Fundo.

23. Mesmo dentro do FMI, os funcionários em geral reconhecem que as relações com as OSC são, na avaliação sucinta e precisa de um chefe de missão, “esparsas”. Um representante residente relata: “Lamento dizer que a sociedade civil tem baixa prioridade na lista de reuniões a programar durante uma missão [do Fundo]”. Outro representante residente confessa sentir-se “envergonhado pela pouquíssima interacção que há com a sociedade civil”. Um funcionário do FMI com ampla experiência de intercâmbios com as OSC admite que “a retórica da sensibilização não reflecte o que acontece no terreno”. Mesmo os representantes residentes que têm sido mais proactivos nos contactos com as OSC referem que o envolvimento com os actores não governamentais constitui “apenas uma pequenina parte” do seu trabalho. Ademais, diversos funcionários a trabalhar nos países e que têm maior inclinação pessoal para estreitar as relações com a sociedade civil reportam receber conselhos da sede para “não exagerar”.

24. Lamentavelmente, é de observar que o mesmo teor dos comentários foi constatado durante as investigações conduzidas em 1996–99 e em 2002–03. Da mesma forma, o padrão geral de contactos sumamente casuais e superficiais entre o FMI e as OSC que se vê hoje é o mesmo de há dez anos. De facto, o trabalho efectuado no Uganda durante as três fases deste estudo sugeriria antes um declínio do envolvimento do FMI com as OSC do país ao longo do tempo. Embora o guia de 2003 tenha sido uma iniciativa positiva, não houve, efectivamente, um trabalho de seguimento: a implementação do guia não foi monitorizada; os quadros de funcionários não receberam formação pertinente; não foram desenvolvidos outros mecanismos de consultas; não houve afectação de recursos para os exercícios de consultas; não se acrescentou uma dimensão da sociedade civil aos modelos dos relatórios pré- e pós-missão; as avaliações anuais do desempenho dos funcionários não passaram a ter em conta o envolvimento com a sociedade civil; o próprio guia nunca foi objecto de revisão. Em suma, ao ingressarmos na segunda década do século XXI, são poucos os sinais de que o FMI, como instituição, considera as relações com a sociedade civil como parte importante e integral dos seus processos de políticas.

B. Conclusão No. 2: O fraco desempenho nas relações com as OSC tem custos significativos para o FMI em termos de eficácia das políticas e legitimidade institucional

25. O limitado alcance e a superficialidade das relações entre o FMI e a sociedade civil não mereceriam atenção especial se não fosse pelo facto de que tais deficiências têm pesadas consequências negativas para este que é um dos principais órgãos de governação mundial. Por um lado, a pouca atenção dispensada à sociedade civil priva o FMI de importantes contributos para a consecução dos objectivos de política. Por outro lado, a indiferença em relação à sociedade civil enfraquece o apoio político ao FMI por parte dos seus principais membros constituintes. Mais uma vez, os dados ilustrativos ora apresentados foram extraídos principalmente dos seis países subsarianos que foram objecto de investigação recente; vale repetir, porém, que estes dados em geral confirmam o que o autor já havia observado anteriormente numa infinidade de cenários no mundo todo.

26. No que respeita à reduzida eficácia das políticas, a ausência geral de relações sistemáticas com as OSC de relevo priva o pessoal do FMI de oportunidades de *verificar os dados* recebidos das fontes oficiais e/ou de *obter informação* de que o governo não dispõe ou que hesita em divulgar. Por exemplo, os fóruns empresariais nos seis países recentemente examinados afirmam com veemência estar em melhores condições do que as autoridades governamentais para julgar as condições do mercado — e há boas razões para isso. Da mesma forma, as organizações religiosas, as ONG e os sindicatos em cada um desses países sustentam — sensatamente — ser mais sensíveis às circunstâncias do dia-a-dia dos cidadãos comuns do que os interlocutores do FMI no governo. Por conseguinte, quando não há contactos com as OSC, o corpo técnico perde a oportunidade de colher dados que poderiam contribuir para ajustes construtivos no aconselhamento do FMI no tocante às metas macroeconómicas e medidas relacionadas a reformas. Esta realidade foi assim expressa por um oficial a trabalhar com programas de uma ONG da RDC: “A consulta à sociedade civil, quando bem executada, rende frutos em termos de eficácia das políticas. É como um banco que verifica as referências antes de conceder um empréstimo”.

27. Diversos representantes residentes e equipas das missões dos seis países relatam considerar útil verificar e complementar as informações recebidas do governo utilizando determinadas fontes na sociedade civil (geralmente duas ou três, no máximo). Tomemos o exemplo concreto de um funcionário do FMI que participou de um Programa de Avaliação do Sector Financeiro de um país subsariano e que, após diversas reuniões com associações bancárias, declarou, exultante, que “desta vez vi as coisas por dentro, tive acesso às pessoas que fazem o trabalho duro”. Um líder da mesma associação bancária reportou o seguinte sobre este intercâmbio: “via de regra o FMI está muito distante de nós e da nossa realidade, mas desta vez, para variar, eles conseguiram perceber várias coisas”. Contudo, estas consultas minuciosas ocorrem sem regularidade, e muitos quadros do FMI negligenciam completamente a possibilidade de recolher informações junto às OSC.

28. A ausência geral de relações significativas com as OSC também esvazia as intenções declaradas do FMI de *cultivar a sensibilidade ao contexto* e evitar uma abordagem padrão indiscriminada ao aconselhamento de políticas. Nas palavras do director de uma ONG da RDC: “Nós deveríamos promover amplas deliberações socioeconómicas nas quais o FMI apresentaria à sociedade civil o quadro macroeconómico e a sociedade civil apresentaria ao FMI a situação na vida real”. As OSC com bom trânsito no país teriam a oferecer ao Fundo um canal privilegiado para obter conhecimentos práticos, analisar experiências concretas e conhecer as prioridades locais — e muitas vezes podem fazê-lo com maior eficácia do que os círculos oficiais do país. No Malawi, por exemplo a ActionAid e a Rede de Justiça Económica do Malawi (MEJN, na sigla em inglês) puseram a equipa do FMI em contacto com a vida nas aldeias ao acompanhar uma visita de campo em Março de 2008. Na opinião de todos os envolvidos, esta exposição a uma escola, uma clínica e uma estação de rádio comunitária num distrito rural afastado foi uma experiência rica e reveladora para os quadros do FMI, mas foi uma iniciativa isolada. Em várias outras ocasiões, o pessoal do FMI repetidas vezes desperdiçou oportunidades de perceber realidades concretas através das OSC. Por exemplo, as associações da sociedade civil da RDC poderiam proporcionar ao FMI um contacto muito mais estreito com a vida económica numa situação de pós-conflito num Estado frágil, o que tornaria mais claros os ajustamentos de políticas específicos para atender a que estas condições. Na Nigéria, as OSC poderiam servir como ligação para compreender as circunstâncias nas esferas estaduais e locais deste país de tamanha diversidade, em contraste ao retrato parcial que o FMI obtém junto ao nível nacional. Nos seis países recentemente observados, os contactos com as organizações religiosas poderiam tornar o FMI mais sensível ao papel fulcral da religião como componente do contexto cultural em que se insere grande parte das actividades económicas na AS. Com isto, o pessoal do Fundo também estaria mais ciente dos papéis económicos e desafios próprios das populações muçulmanas do Malawi, de Moçambique, da Nigéria e do Uganda.

29. Todavia, estes tipos de intercâmbios entre o FMI e as OSC raramente acontecem. Nas palavras algo duras de um organizador de grupos de agricultores de um dos países estudados, “o FMI não se preocupa muito em saber o que está acontecendo no terreno”. O líder de uma ONG do Mali acrescentou: “Nós não vemos o FMI manter contacto físico real com as pessoas. A impressão que se tem é que eles administram uma irreabilidade”. Até mesmo o responsável pelas convocações de um fórum de economistas profissionais comentou que “o FMI não fala sobre as pessoas por trás dos números. Eles são estranhos completamente alheios ao país”.

30. As OSC também poderiam, quando assim justificado, *dar conselhos* ao Fundo visando promover ajustes nas metas macroeconómicas e nas reformas de políticas para que as medidas produzissem melhores resultados. Todavia, dada a ausência de um diálogo regular com a sociedade civil, estas sugestões não chegam aos ouvidos do FMI. As associações comerciais, por exemplo, muitas vezes têm uma visão acurada no que respeita aos ajustamentos necessários nos regimes cambiais, códigos tributários, regras bancárias, linhas de crédito, política de taxa de juros, etc. Apesar disso, a julgar pelos dados

colhidos nos seis países objecto desta investigação, os contactos locais do FMI com organizações do sector privado são em geral pouco explorados fora do sector financeiro. É certo que há excepções, como os contactos constantes entre o FMI e a Federação de Empresas Congolesas (FEC) na RDC e a Confederação das Associações Económicas (CTA) em Moçambique. O mais comum, porém, é o FMI manter contactos apenas esporádicos com as câmaras de comércio, as federações de empregadores, os sindicatos agrícolas e as associações das indústrias, ou não manter contacto algum. Verdade seja dita, o pessoal do FMI pode ter razões para suspeitar que algumas propostas de alguns fóruns comerciais tenham como único objectivo a realização de interesses especiais de curto prazo; mas boa parte dos conselhos dessas associações visa o desenvolvimento económico geral no longo prazo, e assenta em conhecimentos especializados do ambiente comercial nacional que o Fundo não possui. O porta-voz de um fórum comercial no Mali, ciente desta contradição, observou: “Se o FMI realmente pensa que o sector privado é o motor do desenvolvimento, então ele deve vir aqui e nos conhecer melhor”.

31. As associações comerciais, assim como as OSC de outros sectores, também expressaram, em diversas ocasiões, as suas bem fundamentadas ressalvas quanto às políticas de liberalização e privatização apoiadas pelo FMI em determinadas áreas. Nos países que foram objecto de estudo recente, por exemplo, diversas OSC do Malawi, Mali e Moçambique lançaram advertências quanto às recomendações do FMI e do Banco Mundial para a privatização das empresas para-estatais na área de produção e comercialização agrícola. Claro está que é difícil traçar relações precisas de causalidade, mas o facto de o FMI não ter procurado conhecer estas perspectivas alternativas pode ter exacerbado os problemas de segurança alimentar no Malawi e em Moçambique. É inegável que a liberalização do comércio do algodão no Mali e da indústria da castanha de caju em Moçambique — que foram levadas a cabo apesar dos protestos de diversas OSC — gerou consequências nocivas para o bem-estar nacional.

32. Mas a questão aqui não é se deixar levar pelos argumentos detalhados sobre os méritos ou deméritos desta ou daquela crítica das OSC com relação a esta ou aquela posição do FMI. A preocupação maior é com a tendência observada de muitos quadros do FMI desperdiçarem oportunidades de *aprimorar a análise de políticas* através de iniciativas de diálogo com as OSC. No que respeita a determinados temas — como a renegociação dos contratos mineiros na RDC e as consequências fiscais da liberalização do comércio no Malawi — os funcionários do FMI enfrentaram o questionamento persuasivo das OSC e modificaram a sua posição. Noutras áreas — como os gastos com a educação no Malawi e em Moçambique — o intercâmbio analítico entre o FMI e as OSC aprimorou o raciocínio de ambas as partes. Todavia, o padrão mais comum é que o Fundo minimize ou desconsidere os argumentos contrários das OSC, como se verificou, por exemplo, com relação à consolidação dos bancos na Nigéria, aos empréstimos da China à RDC e às privatizações acima referidas.

33. Em ocasiões como estas, uma opinião largamente difundida entre as OSC (como evidenciam os casos examinados recentemente na AS), tal como expressado com alguma

aflição por um economista da sociedade civil de um desses países, é de que “o FMI sufoca os debates, quando ele deveria estimular os debates”. Um analista de políticas de uma OSC de um segundo país faz eco a esta reclamação: “Produzir documentos para o FMI é como produzir documentos para um buraco negro: eles escutam mas não respondem, viram-se e fazem exactamente aquilo que queriam desde o começo”. Um líder empresarial de um terceiro país também expressou sua percepção de que “o FMI já tem mais ou menos um molde. Eles já têm uma opinião formada”. O director de uma ONG de um quarto país disse, com resignação: “Eu tentei várias vezes iniciar um debate de políticas com o FMI, mas desisti. Agora eu só os vejo em reuniões festivas”.

34. Não obstante, ao oferecer os seus pontos de vista, as OSC poderiam *levantar questões e perspectivas alternativas importantes* que o pessoal do FMI de outra forma tenderia a ignorar. Na ausência desses contactos, perde-se a oportunidade de desenvolver outras perspectivas. Um exemplo saliente nesse sentido é o dos problemas ecológicos. Durante a década de 1990, as entidades Friends of the Earth e World Wide Fund for Nature lançaram dúvidas quanto aos aspectos ambientais da política macroeconómica e o fizeram com bastante insistência junto ao FMI em Washington, até que por fim obtiveram algumas reacções. Contudo, nos últimos anos, as ONG ambientais da América do Norte e da Europa tenderam a ignorar o FMI, enquanto nas demais regiões o movimento ecológico às vezes é bastante frágil, como se verifica nos seis países subsarianos examinados neste estudo (com a excepção parcial da OSC contra a desflorestação na RDC). Pode-se afirmar que a ausência de discussões sobre questões ambientais entre o FMI e as OSC é um factor a contribuir para que o aconselhamento de políticas do FMI continue a ignorar as considerações ambientais.

35. Outra categoria geral de questões de interesse para as políticas que uma série de OSC (sobretudo, mas não exclusivamente, as associações de mulheres) poderiam abordar junto ao FMI é a das questões de género. Os funcionários do Fundo, porém, invariavelmente ignoram estas organizações, mesmo num país como o Uganda, onde os grupos de mulheres são especialmente robustos e, em alguns casos, produzem análises económicas detalhadas. Um defensor da igualdade dos géneros em Moçambique observa que “uma vez que não mantemos relações com o FMI, a nossa mensagem não é ouvida”. Um homólogo no Malawi relata que o FMI não respondeu a um convite para discutir a integração da temática dos géneros na macroeconomia. Diante das amplas evidências de feminilização da pobreza, bem como da flagrante marginalização das mulheres em todas as esferas da sociedade civil, especialmente na AS, a postura do FMI de quase total isolamento em relação aos grupos dedicados à questão dos géneros parece profundamente lamentável.

36. Para além das desigualdades entre os géneros, muitas OSC chamam a atenção para questões gerais de igualdade social que certamente seriam um bom complemento ao foco mais usual do FMI na eficiência económica e no crescimento. Muitas OSC poderiam aproximar o FMI de diversos círculos dos segmentos mais desfavorecidos da sociedade, assim esclarecendo os problemas que normalmente não recebem a devida atenção no que um activista da RDC descreveu como “a corte dos príncipes do governo”. Todavia, nos seis

países objecto de investigação recente, o FMI não fez nenhum contacto com OSC que defendem os interesses dos pequenos agricultores, dos trabalhadores da economia informal (que compõem a maioria da mão-de-obra nesses cenários), das pessoas portadoras de deficiência (cerca de 10 por cento da população de cada país), ou das minorias culturais. Um líder empresarial do Malawi resumiu assim a situação, sem grande exagero: “O FMI só visita a elite”. Como consequência, é mais provável que o aconselhamento de políticas do Fundo ignore os temores desses grupos marginalizados, e menos provável que se alcancem os objectivos declarados de redução da pobreza.

37. Com efeito, os quadros do FMI muitas vezes subestimam as OSC e a medida em que estas podem ser seus *aliados na consecução das metas*, inclusivamente em áreas como a redução da pobreza. Um grande número de organizações religiosas, ONG, institutos de pesquisa, sindicatos e outros movimentos de cunho social defendem as mesmas causas da erradicação da pobreza que o FMI; apesar disto, o Fundo raramente reúne com muitas dessas associações. Essas deficiências nas relações FMI-OSC podem enfraquecer consideravelmente não apenas a base de provas para as políticas de combate à pobreza apoiadas pelo Fundo, mas também a força política que lhes dá sustentação.

38. O que é ainda pior, o distanciamento geral do FMI em relação às OSC nacionais engajadas nas questões sociais — conforme observado em menor ou maior grau nos seis países objecto de investigação recente — instigou algumas dessas associações a questionar até que ponto o Fundo está de facto empenhado em promover a agenda de combate à pobreza. Entre os vários comentários nesse sentido ao longo das entrevistas recentes, ouvimos de um líder de uma ONG da RDC que “o FMI não quer mesmo melhorias no bem-estar público”, enquanto um líder sindical afirmou que “o FMI quer saber de economia para a economia, sem comentário social”. Um organizador laboral do Mali repetiu o mesmo tema: “o nome ‘FMI’ evoca dramas sociais”. No Uganda, um destacado activista de uma ONG articulou um sentimento amplamente expresso nos diferentes países, de que “o FMI está mais interessado no controlo da inflação, enquanto nós estamos mais interessados nas camas hospitalares”. É óbvio que este tipo de comentário — seja ou não um reflexo das posições efectivas do FMI, tenha ou não rigor analítico — enfraquece a imagem do FMI perante o público. O diálogo regular entre o FM e as OSC poderia esclarecer estes pontos e aumentar a confiança do público no Fundo.

39. Outra área de política em que o FMI muitas vezes deixou escapar oportunidades para edificar causas comuns com as OSC é a da governação, no sentido do aumento da responsabilização do governo. Estudos recentes dos seis países subsarianos revelaram um caso, em Moçambique, de intercâmbios significativos entre o pessoal do FMI e uma OSC em questões relacionadas à “boa governação”. De modo mais geral, as OSC de combate à corrupção e outras práticas condenáveis no seio do Estado manifestaram sua preocupação com o facto de que o Fundo se mantém à distância. “Necessitamos do apoio do FMI para combater a corrupção, mas eles estão ausentes desta luta”, queixa-se um activista em Kinshasa. “Por que o FMI não entende que a sociedade civil faz pressão no sentido de

melhorias na governação, uma causa que serve aos objectivos do Fundo?”, indaga outro. “Nós e o FMI poderíamos nos unir para melhorar a responsabilização financeira do governo”, sugere um perito da sociedade civil do Malawi sobre estas questões. “Seria de esperar que o FMI proporcionasse maior apoio à sociedade civil no seu papel de vigilante do governo, e que desejasse vê-la mais forte”, conclui um analista do desenvolvimento político em Moçambique.

40. Ainda mais preocupante é o facto de que alguns membros da sociedade civil que defendem a “boa governação” nos seis países manifestaram dúvidas quanto às credenciais do FMI nesta área. Um activista da Nigéria afirma, a este respeito, que “quando o FMI não intervém diante da má governação ele está perpetuando esta condição”. Um homólogo no Mali queixa-se de que “o FMI fala de boa governação, mas ele evita os actores da sociedade civil que poderiam dizer a verdade sobre a nossa situação”. No entanto, muitas OSC que trabalham na RDC condenam o FMI por sobrecarregar intencionalmente o país com dívidas reprováveis a regimes corruptos. Assim como ocorre no combate à pobreza, a falha do FMI em desenvolver uma colaboração com as OSC em questões de governação trouxe prejuízos à instituição em termos do respeito público e da confiança junto a determinados países.

41. De facto, ao analisar os parágrafos anteriores fica claro que a quantidade reduzida e a má qualidade das relações entre o FMI e a sociedade civil podem solapar a legitimidade desta instituição chave para a governação mundial. “Legitimidade”, neste contexto, tem o sentido político-sociológico de que as autoridades contam com o consentimento daqueles que a elas se sujeitam. Assim sendo, o FMI goza de legitimidade na medida em que as pessoas cujas vidas ele afecta: a) consideram que o Fundo tem o direito de exercer esta influência; e b) aceitam a obrigação de se submetem a esta influência. Na ausência de legitimidade, a sede da governação terá de derivar o seu poder da coerção e/ou da total dependência dos seus sujeitos.

42. Um sinal inequívoco de que o FMI enfrenta dificuldades relacionadas à baixa legitimidade de modo geral é a situação presente, em que a maioria dos países membros — os seus governos e o público — só aceitam atribuir ao FMI grande influência no tocante às políticas em cenários de crise ou em outras circunstâncias de grave dependência, quando não há outras opções. Assim que se supera a urgência, esses Estados e povos em geral procuram novamente guardar a devida distância em relação ao FMI. Assim sendo, o Fundo passou para segundo plano após 2001, quando as crises monetárias e financeiras abrandaram. E assim mais uma vez o FMI provavelmente voltará a ser eclipsado quando a actual crise passar — a menos que sejam efectuadas reformas institucionais que aumentem a sua legitimidade.

43. É claro que a melhoria das relações com a sociedade civil não é a única mudança institucional necessária para reforçar a legitimidade do FMI. Outras medidas nesse sentido seriam a redistribuição dos votos no Conselho, a reformulação do Conselho, mecanismos mais robustos de reparação, a melhoria das relações com os parlamentares e a revisão dos critérios para a selecção dos administradores e dos quadros de funcionários. (De referir que

algumas OSC há muito defendem a adopção de diversas dessas medidas de reformas.) Mesmo que a melhoria das relações com a sociedade civil por si só não seja suficiente para promover o aumento da legitimidade da governação mundial através do FMI, ela é uma condição necessária para atingir este objectivo. Nas palavras de um experiente comentador da sociedade civil na Nigéria: “O FMI precisa de uma base mais ampla de interacção com a sociedade, para que um círculo mais alargado de indivíduos venha a público quando houver dificuldades”. Para o FMI, persistir em todas as falhas descritas acima na sua actual interacção com as OSC — e, assim, perder a oportunidade de angariar preciosos dados, perspectivas, conselhos, debates, apoio às políticas e legitimidade geral — não é uma opção viável para o futuro.

C. Conclusão No. 3: Embora determinadas OSC tenham desenvolvido maior capacitação para a interacção eficaz com o FMI, a maioria das associações possui recursos limitados

44. A fim de traçar um rumo mais positivo nas relações entre o FMI e as OSC, tal como sintetizado na última parte deste relatório, é importante, antes de tudo, esclarecer as principais circunstâncias que estão a impedir um melhor intercâmbio. Dez condições gerais são abordadas nas próximas páginas: duas se referem a situações dentro da sociedade civil; uma terceira diz respeito às atitudes do governo; as outras sete tratam dos mecanismos operacionais do FMI.

45. O FMI padece de uma série de defeitos institucionais na sua abordagem à sociedade civil, mas estes problemas são exacerbados pelos défices generalizados de capacitação entre as OSC. A maioria das associações comerciais, grupos religiosos, organizações laborais, ONG, institutos de investigação e outros movimentos sociais possuem recursos limitados para desenvolver a promoção das questões relacionadas às políticas macroeconómicas e ao papel que o FMI desempenha na formulação dessas políticas. Especialmente na AS, embora isto também ocorra em outras regiões, as OSC que têm grande interesse em influenciar o Fundo muitas vezes são jovens, pequenas e têm recursos escassos.

46. Em termos de longevidade organizacional, mesmo os principais interlocutores dos FMI nas OSC do hemisfério norte, como o Instituto de Finanças Internacionais, o Instituto Peterson de Economia Internacional e a Oxfam Internacional existem há menos de 30 anos. Nos seis países objectos do presente estudo, alguns poucos fóruns comerciais, associações religiosas e sindicatos datam do final do período colonial, mas a maioria das OSC que se ocupam de questões macroeconómicas iniciou suas actividades há menos de duas décadas. Por conseguinte, as OSC remontam a uma época que antecede as iniciativas do FMI no sentido de interagir com os actores não governamentais, e poucas OSC contam com uma longa experiência de intercâmbio sustentado com o Fundo.

47. Ademais, os recursos à disposição de muitas OSC são limitados e precários, como ficou dramaticamente evidenciado nas situações observadas nos seis países objecto de

investigação recente na AS. Os quadros de pessoal das OSC em geral são pequenos, na maioria das vezes totalizando menos de 20 pessoas. As finanças normalmente são incertas, e em cinco dos seis casos (com a excepção da Nigéria) os recursos para as OSC provêm principalmente de fora da região. Uma minoria de OSC subsarianas possui boa dotação de recursos. Entre elas destacam-se alguns grupos empresariais (como a Fundação do Sector Privado do Uganda), algumas ONG (como a Fundação para o Desenvolvimento Comunitário [FDC] de Moçambique) e universidades de elite (como a Lagos Business School da Nigéria). No entanto, a maioria dos OSC se vê às voltas com escritórios apinhados de gente, equipamento de segunda categoria e, muitas vezes, infra-estruturas precárias de serviços públicos.

48. Os recursos da sociedade civil enfrentam constrangimentos ainda maiores quanto se trata especificamente de abordar a política macroeconómica e o FMI. A julgar pelos seis países tratados em profundidades no presente estudo, relativamente poucas OSC do hemisfério sul desenvolveram as competências específicas para a promoção das causas relacionadas à política económica. As associações que contam com maior capacitação nesta área incluem determinadas ONG transnacionais (como a ActionAid), ONG nacionais (como o Grupo Moçambicano da Dívida [GMD]), organizações religiosas (como o Centro de Estudos para a Acção Social [CEPAS] em Kinshasa), grupos profissionais (como a Associação Económica do Malawi), grupos de reflexão (como o Fórum de Bamako, no Mali), associações empresariais (como a Fundação do Sector Privado do Uganda), gabinetes de sindicatos nacionais (como o Congresso Laboral da Nigéria) e unidades universitárias (como o Centro de Investigação de Política Económica de Kampala). Mesmo assim, esses grupos tendem a contar com menos de dez (e em alguns casos apenas uma ou duas) pessoas dedicadas a trabalhar nas questões macroeconómicas.

49. A capacitação das OSC, na AS e alhures, tende a ser ainda mais precária em relação ao FMI, mais especificamente. Algumas das grandes OSC (normalmente de actuação transnacional) contam com quadros que conhecem profundamente o FMI. É o caso, por exemplo do Center for Global Development, do Center of Concern e do Global Unions, todos eles com escritórios em Washington que desenvolvem trabalhos relacionados às instituições de Bretton Woods. Todavia, estudos de casos recentes na AS indicam que as OSC nacionais que tratam de questões macroeconómicas raramente têm conhecimentos especializados sobre o FMI. Em cada um dos seis países, só meia dúzia de quadros das OSC foram capazes de exprimir com exactidão qual é o mandato, os instrumentos de política e a estrutura institucional do FMI. Com efeito, muitas figuras da sociedade civil desses países — inclusivamente alguns nas mais altas funções — ainda confundem o FMI com o Banco Mundial.

50. Algumas vezes, as OSC conseguiram alargar o impacto derivado da sua limitada capacitação ao criar um núcleo institucional para a actuação da sociedade civil em matéria de política macroeconómica (inclusivamente no que respeita ao envolvimento com o FMI) dentro de um determinado país ou de uma região. No hemisfério norte, por exemplo, este

papel foi desempenhado pelo Bretton Woods Project, na Grã-Bretanha, pela Halifax Initiative Coalition, no Canadá, e pela New Rules for Global Finance Coalition, nos EUA. Uma coordenação em certa medida semelhante ocorreu na AS, numa escala regional, através do Fórum Africano e da Rede da Dívida e do Desenvolvimento (AFRODAD), sediados em Harare. A nível nacional, alguns países contam com núcleos importantes, como o MEJN no Malawi e o Grupo 20 em Moçambique. Contudo, os outros países examinados não possuem um centro eficaz deste tipo, embora seria lícito supor que órgãos como o Conselho Nacional das ONG de Desenvolvimento (CNONGD) na RDC e o Fórum Nacional das ONG do Uganda pudessem desenvolver esta função. Com efeito, o FMI e outras instituições de política económica poderiam incentivá-los a isso.

51. A capacitação das OSC para se relacionarem com o FMI também é limitada no sentido de que poucas associações da sociedade civil em qualquer dos países examinados desde meados da década de 1990 desenvolveram programas sistemáticos de formação dos seus quadros e membros em matéria de literacia económica, o que também incluiria os objectivos e as actividades do FMI. Existem excepções notáveis a esta regra, como os programas de formação para que os cidadãos monitorizem os orçamentos públicos, tais como se verifica em Moçambique, no Uganda e no Malawi, este último em menor medida. Além disso, em 2007 o Fórum Nacional de ONG do Uganda organizou uma *workshop* de uma semana sobre questões macroeconómicas. De referir, porém, que esses cursos normalmente não tratam com profundidade do papel do FMI. Um caso excepcional neste sentido ocorreu entre 2000 e 2003, quando o Instituto dos Banqueiros da Nigéria organizou uma *workshop* para preparar os seus membros para participar das Reuniões Anuais do FMI/Banco Mundial. Contudo, este evento anual foi interrompido após 2003, e nada que se compare a ele foi encontrado nos outros países objecto desta investigação. Assim sendo, da mesma forma que o FMI não prepara os seus funcionários para se relacionarem com a sociedade civil, as OSC também não preparam os seus quadros para se relacionarem com o FMI.

52. O FMI tampouco tomou alguma iniciativa para colmatar essas falhas na capacitação das OSC. Nas palavras de um observador experiente da Nigéria: “O FMI não se mostra muito interessado em se fazer entender fora de um estreito círculo de profissionais”. Por exemplo, nos seis países subsarianos examinados a fundo neste estudo, os técnicos do FMI não organizaram eventos especiais para as OSC visando explicar o papel do Fundo. A única excepção foi o Malawi, onde diversos representantes residentes mantiveram reuniões periódicas com um núcleo de representantes de OSC para discutir as principais questões económicas da actualidade. De referir também que, nesses países, foram poucas as ocasiões em que os quadros do FMI contribuíram para as investigações das OSC em questões de política económica (por exemplo, fornecendo dados e *feedback* sobre projectos de documentos). Outro exemplo de descuido com a educação cívica é o facto de que os chefes de missão e representante residentes apenas muito raramente (e em alguns casos nunca) falaram com estudantes universitários nesses seis países. Embora o Instituto do FMI tenha proporcionado formação e capacitação a dezenas de milhares de funcionários públicos em todo o mundo, ele nunca ofereceu formação às OSC para que estes actores não

governamentais possam dar um maior contributo ao governo e monitorizar a actuação deste em questões macroeconómicas. Nesta situação, um activista da sociedade civil do Mali observou que “o FMI reforça a capacitação do Estado, mas não a dos outros actores”. Como consequência, poder-se-ia afirmar que o equilíbrio entre o Estado e a sociedade civil fica distorcido de tal forma a produzir um possível impacto negativo na eficácia das políticas e na responsabilização democrática.

53. De facto, poder-se-ia argumentar que o FMI (juntamente com outras instituições de governação ao nível mundial e regional) tem o dever público de ajudar a construir e sustentar uma sociedade civil substancial, dinâmica e responsável, numa escala nacional e também supranacional. Segundo o que se convencionou chamar de “pós” ou “alargado” Consenso de Washington, desde o final da década de 1990 a opinião geral é de que os órgãos regulatórios mundiais como o FMI têm a responsabilidade de fomentar o desenvolvimento de Estados eficazes e legítimos, principalmente nas regiões do mundo onde os governos nacionais e locais são frágeis. Contudo, um aparato regulatório público não promoverá devidamente os valores básicos de bem-estar económico, integridade ambiental, justiça social, decência moral, florescimento cultural e paz, a menor que seja acompanhado por uma sociedade civil vigorosa. Assim sendo, o FMI, na medida em que deixa de desenvolver relações com as OSC, também está deixando de cumprir uma obrigação política crucial de fomento à sociedade civil.

D. Conclusão No. 4: Muitas organizações da sociedade civil têm menosprezado as questões macroeconómicas e o papel do FMI

54. Se o FMI, em termos globais, tem falhado em desenvolver relações substanciais com as organizações da sociedade civil (OSC) esta omissão também tem sido encorajada, na medida em que, como evidenciado pela recente pesquisa na África subsariana, grande parte da sociedade civil tem negligenciado as políticas macroeconómicas e o envolvimento participativo com o FMI quando se trata de influenciar essas políticas. Este panorama alargado das OSC é curioso dada a importância crucial das condições fiscais, relações monetárias, contas externas e afins em influenciar a direcção e a velocidade do desenvolvimento económico e social. No entanto, fora de estreitos círculos de especialistas as OSC têm, surpreendentemente, tido a tendência de prestar pouca atenção sustentada a temas macroeconómicos. No tocante a questões de desenvolvimento a atenção da sociedade civil tem-se virado esmagadoramente para temas e projectos sectoriais, deixando o enquadramento macroeconómico de lado. Quando os governos e o FMI (como normalmente o fazem) deliberadamente deixam de fora do âmbito das consultas públicas dos Planos Estratégicos de Redução da Pobreza (PERP) as questões macroeconómicas, as OSC não têm levantado objecções dignas de nota (pelo menos nos seis países aqui analisados em detalhe).

55. De facto, existem excepções a este abandono geral da sociedade civil. Por exemplo, determinadas OSC nos países alvo de estudo recente convocaram debates públicos sobre as preocupações macroeconómicas. Os exemplos incluem a Associação Económica do Malawi,

a Associação Moçambicana de Economistas (AMECON), e o Grupo da Cimeira Económica da Nigéria. Além disso, o Fórum do Povo no Mali, realizado anualmente desde 2002, e o Fórum Social RD Congo, reunido em 2007 e 2009, têm proporcionado locais para debates de paradigmas económicos. Dito isto, nenhuma destas reuniões da sociedade civil destacou especificamente o FMI.

56. Diversas ONG (maioritariamente transnacionais) têm eventualmente levado a cabo investigação e activismo em questões macroeconómicas que envolvem o FMI. Neste sentido a ActionAid e a Oxfam têm desde 2005 realizado trabalho em termos de espaço fiscal para programas educacionais na África subsariana, incluindo na RDC, Malawi, Mali e Moçambique. A Coligação da Dívida do Uganda (UDN) tem desde meados dos anos 90 vindo a publicar um pormenorizado boletim informativo, *Policy Review Newsletter*, que ocasionalmente tem dado atenção específica ao FMI. A AFRODAD tem levado a cabo avaliações do Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento (PRGF) do FMI. Entre 2005-2006 a Rede Europeia sobre Dívida e Desenvolvimento (EURODAD) investigou o alcance com que as instituições de Bretton Woods adoptaram os princípios de propriedade nacional e de participação da sociedade civil, entre outros, no Mali e em Moçambique. Em 2007 a ActionAid analisou a operação do Instrumento de Apoio à Política Económica (PSI) na África subsariana, tal como o fez em 2008 (de uma maneira mais improvisada) um conjunto de OSC na Nigéria. Também em 2008 uma avaliação por parte da Christian Aid ao sector energético na Nigéria fez diversas referências de passagem ao FMI.

57. Porém, o catálogo de investigações das OSC da década passada ao FMI nos seis países alvo de pesquisa recente fica-se por aí. Além disso, estes estudos tiveram na generalidade uma limitada circulação e discussão, e limitado acompanhamento activista — e por essa razão reduzido impacto nas políticas. A ActionAid envolveu o FMI em alguns debates relativamente aos seus relatórios sobre espaço fiscal e sobre o PSI. No entanto, o outro trabalho acima descrito passou sem causar reacção digna de nota no Fundo, ou em círculos de políticas mais alargados.

58. De salientar também a generalizada falta de interesse profundo pelo FMI por parte das OSC nos respectivos países. Os fóruns empresariais nacionais, sindicatos, associações religiosas e ONG nos seis países aqui analisados não produziram qualquer estudo focado nas actividades do FMI. Mesmo os investigadores académicos nesses países apresentaram poucos estudos significativos em relação ao aconselhamento do FMI na África subsariana. “Ninguém está interessado”, sintetiza o responsável máximo de uma ONG na RDC. “Monitorizar o FMI tem sido rudimentar”, lamenta um activista de uma associação religiosa no Malawi. “Basicamente em Moçambique ninguém acompanha o FMI”, admite um investigador de um grupo de reflexão local em Maputo. “Nós não temos recursos para descortinar aquilo que o FMI está a fazer e como o está a fazer”, diz um líder de uma associação empresarial na Nigéria.

59. De facto, é notável como relativamente poucas OSC nos seis países alvo de pesquisa recente tomaram a iniciativa de procurar contactar o FMI. Este padrão de passividade geral mantém-se através de todos os sectores: institutos académicos e associações empresariais bem como organizações religiosas, ONG e sindicatos. Apenas um número difuso de OSC tem proactivamente requerido um encontro com o representante residente, ou com a equipa de funcionários de Washington em visita. Dificilmente qualquer OSC nestes países enviou cópias da sua documentação para o escritório do representante residente, ou para a sede do FMI. Muitas (embora certamente não todas) OSC têm negligenciado convidar funcionários do Fundo para participar em acontecimentos sociais que tocam nas preocupações macroeconómicas.

60. Como alternativa a envolver de forma participativa o FMI de maneira directa, as OSC também poderão promover uma maior e melhorada supervisão da instituição através de canais legislativos. Uma tal estratégia poderá melhorar a responsabilidade pública relativa ao envolvimento do FMI nas políticas macroeconómicas, em especial porque a muitos membros do Parlamento falta competência neste assunto. As OSC nos seis países analisados tomaram de facto diversas iniciativas neste sentido. Por exemplo, no Malawi, os escritórios no país da ActionAid e MEJN durante algum tempo patrocinaram um Comité Parlamentar Malawi direccionado para as IFIs (MAPCOI). No Mali, os escritórios no país da Christian Aid, juntamente com a Coligação da Dívida e Desenvolvimento no Mali (CAD-Mali), instou com sucesso o Parlamento a criar a Comissão sobre a Dívida em 2006. O Grupo Moçambicano da Dívida tem providenciado alguma formação limitada a parlamentares, enquanto a Associação Moçambicana de Economistas tem fornecido aconselhamento informal *ad hoc* a alguns legisladores em Maputo. Porém, todas estas acções têm tido um âmbito limitado e uma duração limitada, e nenhum desenvolvimento de tal capacidade parlamentar das OSC em temas macroeconómicos e sobre o FMI ocorreu na RDC, Nigéria ou Uganda. Em 2006, o Civil Society Legislative Advocacy Center (CISLAC), em Abuja, fez um apelo específico para reforçar a capacidade de supervisão do contexto internacional pela Assembleia de Câmaras dos Estados, mas que ficou sem resposta. Do mesmo modo, a Coligação da Dívida do Uganda não teve aceitação relativamente à sua proposta de formação dos parlamentares sobre questões orçamentais e da dívida.

61. As OSC nestes seis países da África subsariana também fizeram poucos avanços no melhoramento da supervisão do FMI através dos meios de comunicação de massas. A MEJN e a Associação Económica do Malawi têm providenciado alguma formação ocasional sobre literacia económica para jornalistas. Uma OSC regional, o Media Institute of Southern Africa (que inclui divisões locais no Malawi e em Moçambique) tem mantido formação exclusiva para jornalistas relativa a questões económicas. Na Nigéria, a Lagos Business School tem efectuado alguma formação de jornalistas na área de cobertura económica e financeira conforme e quando consegue encontrar um patrocinador para financiar a actividade. A UDN incluiu alguns repórteres nos seus cursos de formação orçamental no Uganda. No entanto, os seis países carecem de programas mais completos e sustentáveis com o apoio da sociedade civil para um jornalismo económico de qualidade, deixando por realizar em grande medida

este potencial contributo das OSC para operações do FMI mais eficazes e mais publicamente responsáveis.

62. Na globalidade, as OSC dos seis países subsarianos têm demonstrado menor iniciativa em envolver participativamente o FMI do que se poderia esperar dado o papel crucial do Fundo na formulação da política macroeconómica e no desenvolvimento da estratégia geral. As razões para este relativo défice na atenção da sociedade civil em relação ao FMI assentam em parte no constrangimento de recursos acima analisados e na fraca visibilidade do Fundo abordada a seguir. Além disso, a visão geral resulta em boa parte de percepções generalizadas das OSC, algumas delas citadas anteriormente, de que o FMI apenas se relaciona com os governos e não está preparado ou interessado em encontrar-se com grupos de cidadãos. De facto, entre mais de 180 praticantes da sociedade civil entrevistados para este estudo, apenas um punhado estava vagamente ao corrente da publicação de 2003, *Guia para as Relações entre o Corpo Técnico e as Organizações da Sociedade Civil*. Nem uma única cópia impressa deste guia parece ter chegado às OSC em qualquer dos seis países alvo de estudo recente.

63. De todo o modo, um número de OSC reconhece que elas próprias poderiam ser mais activas para envolver o FMI de forma participativa. Assim, um dos principais mediadores da sociedade civil em Moçambique afirma que “deveremos fazer mais nós próprios para abrir o FMI”. Um activista veterano em Kampala, da mesma forma, considera que “o FMI não é o único culpado pela falta de interacção com a sociedade civil — a recíproca também é verdadeira”. Um número de OSC (incluindo algumas associações empresariais e ONG dedicadas ao desenvolvimento) admitem darem ao FMI uma baixa prioridade no seu trabalho. Alguns actores da sociedade civil falharam em responder naquelas ocasiões relativamente raras em que os funcionários do FMI lhes solicitaram uma reunião. Um representante residente na África subsariana dedicou recentemente um esforço considerável em organizar um encontro com as OSC, para no final descobrir que somente 10 entre mais de 40 presenças confirmadas compareceram à reunião.

E. Conclusão No. 5: Embora geralmente os governos não coloquem obstáculos ou impeçam as relações entre o FMI e as OSC, as autoridades nacionais dão pouco encorajamento activo a estas ligações

64. Os participantes directos nas relações entre o FMI e as OSC são, naturalmente, os responsáveis do Fundo e actores da sociedade civil; no entanto, o governo nacional é um parceiro importante cujas actividades podem influenciar muito a possibilidade de interacções positivas entre as outras duas partes. O FMI está subordinado ao Estado pois o seu envolvimento num determinado país está sujeito ao consentimento do governo nacional desse território. As OSC estão subordinadas ao Estado uma vez que as suas operações estão sujeitas à lei do país. Mesmo em situações de crise em que um governo se encontra altamente dependente do FMI e/ou onde o estado de direito nacional é precário, o Estado quase sempre permanece uma peça essencial da equação política. Assim, a postura das autoridades

nacionais face às relações entre o FMI e as OSC pode normalmente ter efeitos de longo alcance sobre a qualidade e quantidade da interacção.

65. Certamente os responsáveis do FMI têm por vezes invocado o princípio da deferência para com o Estado membro como a causa para o seu comedimento em tentar estabelecer ligações com as OSC. Em especial nas primeiras duas fases deste estudo alguns funcionários do Fundo expressaram preocupações de que as relações do FMI com a sociedade civil não devem provocar as autoridades nacionais e não devem ser entendidas como uma tentativa de enfraquecer a primazia do Estado membro na governação do país. Neste sentido, o guia de 2003 também aconselhava cuidadosamente os funcionários na questão de como negociar potenciais tensões com o governo que os intercâmbios entre o FMI e as OSC possam gerar. O conselho, na generalidade, foi o de pisar cautelosamente o terreno do relacionamento com a sociedade civil e recuar sempre e quando o Estado hóspede possa colocar objecções.

66. No entanto, indícios de pesquisa realizada em 2007-09 sugerem que os responsáveis do Fundo estão actualmente, e em geral, menos preocupados do que estavam em 1996-99 e 2002-03 de que as interacções com as OSC num país perturbariam as relações do FMI com o governo desse país. Este assunto figurou regularmente em discussões com a equipa de funcionários do Fundo durante as primeiras duas fases do trabalho, mas quase nunca em conversações recentes. Nos estudos dos seis países da África subsariana, apenas um entre 40 responsáveis do FMI entrevistados referiu restringir-se em desenvolver uma determinada interacção com a sociedade civil (uma palestra para estudantes universitários) por temer que isto pudesse ofender o Governo.

67. Na prática, os governos nacionais (incluindo nos seis países recentemente analisados) quase nunca colocaram objecções aos contactos do FMI com as OSC, muito menos obstruíram esses contactos. Questões acerca da soberania do Estado podem definir alguns debates mais teóricos sobre o envolvimento da sociedade civil no governo global, mas o tema raramente se intromete nas interacções no terreno entre o Fundo e as OSC. De facto, a palavra “soberania” não foi citada nenhuma vez por qualquer dos 250 participantes entrevistados na terceira fase deste estudo do FMI e da sociedade civil. Nesse sentido, os participantes em política pública contemporânea parecem esperar e aceitar que as OSC se envolvam de forma participativa com instituições de governação de âmbito global tal como o FMI.

68. Nos seis países subsarianos alvo de estudo recente os governos adoptaram na sua maioria uma atitude descontraída relativamente aos contactos entre o FMI e as OSC. Normalmente as interacções entre os funcionários do Fundo e as OSC nesses países acontecem sem qualquer necessidade de informar as autoridades nacionais, muito menos a necessidade de procurar a sua aprovação explícita. Além disso, estas discussões têm normalmente transpirado bilateralmente, sem a presença de representantes do governo. Ocasionalmente um responsável do ministério da finanças, ou do banco central, tem acompanhado uma missão de uma equipa em consultas com as OSC, mas qualquer

comparência tem sido inofensiva. Em entrevistas confidenciais nenhum actor da sociedade civil se queixou de qualquer tipo de intimidação pelo governo respeitante aos seus intercâmbios com o FMI. Pelo contrário, uma série de actores da sociedade civil na RDC, Malawi e Mali têm solicitado que as reuniões entre o FMI e as OSC sejam, como questão de princípio, trilaterais para incluírem o governo.

69. O único caso de amplo mal-estar da parte do governo relativamente às relações entre o FMI e as OSC encontrado neste estudo surgiu na Nigéria. Aqui um historial de polémicas e descontentamento público envolvendo o FMI tem levado as autoridades nacionais e funcionários do Fundo a concordar que as reformas políticas actualmente em curso terão uma melhor probabilidade de implementação se o FMI mantiver um baixo perfil no país. Ainda assim, mesmo neste caso, a inquietação do governo teve a ver com a visibilidade do Fundo na opinião pública, e não com as ligações do FMI com a sociedade civil em particular. De facto, a direcção e os funcionários do FMI têm calmamente procurado uma série de interacções com as OSC na Nigéria sem atrair quaisquer queixas do governo.

70. Poderia-se esperar que as autoridades nacionais ficariam inquietas se as OSC usassem os contactos com o FMI como uma forma de aumentar a sua influência na política governamental, mas este estudo descobriu apenas um caso de tais tensões nos seis países alvo. Nesse exemplo, o governo em causa estava preocupado que as OSC, que eram leais aos partidos de oposição, pudessem tentar utilizar as ligações com o FMI para enfraquecer o partido no poder. Em resposta, o representante residente “manteve o diálogo com as organizações da sociedade civil ao nível da discussão técnica de questões económicas e assumiu um papel secundário em relação ao governo”.

71. Com efeito, a julgar em especial pelos seis recentes estudos de caso na África subsariana, relativamente poucas OSC tentaram especificamente influenciar de uma forma calculada o governo por via do FMI. Normalmente, um tal activismo indirecto tem envolvido associações empresariais, e os participantes no estudo provenientes de círculos comerciais na RDC, Malawi e Nigéria relatam terem alcançado algum sucesso com esta tática. No entanto, os funcionários do Fundo não têm encorajado uma tal actividade de *lobby*, que se tem mantido em pequena escala. Um grupo de estudo num país recentemente analisado relata: “Nós pensávamos que podíamos utilizar as consultas com o FMI como uma avenida para fazer *lobby* junto do Governo, mas falhámos completamente nisso”. A ausência geral de tais manobras políticas tem presumivelmente reforçado o consentimento dos governos em relação aos contactos entre o FMI e as OSC.

72. Deste modo, a limitada extensão e profundidade do envolvimento do FMI com a sociedade civil que prevaleceu até ao momento não pode no global ser atribuída ao obstrucionismo do governo. Dito isto, as autoridades nacionais possivelmente têm ajudado a restringir o desenvolvimento das relações entre o FMI e as OSC por omissão: nomeadamente, através de uma falta de encorajamento activo dessas ligações. O descuido dos governos em consultar as OSC em aspectos macroeconómicos dos PERP foi acima

observado na conclusão No. 1. As limitadas iniciativas face à sociedade civil de tantos Directores Executivos (ou seja, os representantes dos governos no FMI) são desenvolvidas à frente na conclusão No. 12. Não foram encontrados indícios em qualquer fase deste estudo de situações em que ministros dos governos tenham solicitado ao FMI para aumentar as suas ligações com as OSC nos seus respectivos países. Além disso, em nenhum dos países cobertos por este estudo se encontraram ministérios das finanças nacionais e bancos centrais que tenham desenvolvido políticas e procedimentos explícitos para envolvimento normal com associações da sociedade civil em questões macroeconómicas.

73. É verdade que em determinadas situações alguns governos têm encorajado a pressão das OSC sobre o FMI. Por exemplo, as autoridades nacionais em muitos países de baixo rendimento receberam com agrado e de braços abertos campanhas da sociedade civil para a redução das dívidas a instituições multilaterais tal como o Fundo. Moçambique e o Uganda estão entre os países onde as autoridades nacionais e as OSC cooperam de muito perto em questões da dívida. Um responsável de uma ONG em Maputo salienta que “quando se trata da dívida, as OSC podem dizer certas coisas [ao FMI] que o governo não foi capaz de dizer”. Também em Moçambique o Ministério da Educação tem colaborado com as OSC em investigação e activismo para pressionar o FMI a respeito de maiores afectações orçamentais para os salários dos professores. No entanto, estes casos de apoio governamental positivo ao interesse da sociedade civil no FMI têm sido mais a excepção do que a regra. Mais normalmente os governos adoptam uma postura passiva que de facto encoraja o enfraquecimento das relações entre o FMI e as OSC.

74. As autoridades nacionais também restringiram, num sentido lato, o desenvolvimento das relações entre o FMI e as OSC nas situações onde os governos travaram o desenvolvimento de uma sociedade civil autónoma. Por exemplo, todos os seis países alvo do recente estudo na África subsariana tiveram no passado governos extremamente autoritários que reprimiram a maior parte da actividade organizada dos cidadãos. Até hoje algumas OSC nesses países permanecem substancialmente cativas do Estado, dos partidos políticos no poder, ou de determinadas personalidades governamentais. Além disso, o registo organizado e os requisitos de comunicação impostos às OSC continuam a ter consideráveis efeitos restritivos nas operações da sociedade civil em alguns países tais como o Uganda. Na RDC um alto responsável de uma ONG queixa-se de que “o governo não quer uma sociedade civil forte que exprima a vontade do povo real”. Um activista da sociedade civil do Mali entrevistado conta ter sido detido pela polícia durante seis horas durante a visita do Director Executivo do FMI em 2001 “para ficar fora do caminho”. Claramente o Fundo não pode receber bons contributos das OSC em circunstâncias onde os governos se intrometem arbitrariamente e impedem o trabalho da sociedade civil.

F. Conclusão No. 6: Embora o FMI tenha melhorado de forma significativa a sua transparência ao longo dos últimos 15 anos, o Fundo continua a ser invisível para muitos actores relevantes da sociedade civil

75. Este estudo vira-se agora para as condições do próprio FMI que têm enfraquecido as relações entre o FMI e as OSC. Uma dessas circunstâncias é muitas vezes a pobre visibilidade pública do Fundo. Naturalmente, a julgar pelos recentes indícios dos seis países da África subsariana, a divulgação de documentos em larga escala, um *website* bastante completo, um enorme programa de publicações, e um envolvimento proactivo com os meios de comunicação social não se traduziram num amplo e profundo reconhecimento do FMI entre actores relevantes da sociedade civil. Por exemplo, muitas pessoas entrevistadas para este estudo — a maior parte delas personalidades proeminentes e experientes nas respectivas sociedades civis nacionais — não sabiam que o FMI mantém uma delegação no país, e muito menos sabiam o nome do representante residente. “O FMI ainda se encontra na Nigéria?”, foi a pergunta frequentemente colocada por entrevistados da sociedade civil nesse país. Poucas OSC em qualquer dos seis países tinham conhecimento do calendário ou substância das visitas dos funcionários ao seu país, com excepção de, como explicado por um gestor de uma ONG, “um pequeno comunicado de imprensa que poderá passar despercebido”. No Uganda um dos participantes sondados comentou que “só aqueles que frequentassem as imediações do Sheraton saberiam que a missão do FMI estava na cidade”. Entretanto, o reconhecimento pela sociedade civil do trabalho de assistência técnica do FMI esteve quase inteiramente ausente em todos os países analisados.

76. Uma excepção a esta regra geral da fraca visibilidade do FMI encontra-se no Malawi. Aqui, após 7–8 anos de contactos bastante regulares entre o FMI e as OSC, juntamente com uma sequência de representantes residentes com visibilidade pública, nenhum actor da sociedade civil queixa-se de que a instituição é reclusa e secreta. Entre os seis países recentemente escrutinados apenas no Malawi as OSC costumam comparar o FMI favoravelmente com o Banco Mundial em termos de acções de divulgação e aproximação pública. Nos outros países cobertos (embora menos marcadamente na Nigéria) os contrastes com as práticas do Banco Mundial no que toca às comunicações públicas tendem a deixar o FMI debaixo de uma luz negativa. É verdade que o Malawi proporciona a vantagem de um tamanho relativamente modesto, e assim com proporções mais manejáveis apenas para um punhado de funcionários do FMI. Porém, no Mali, onde a população é menor que no Malawi e as principais OSC estão concentradas e facilmente acessíveis na capital, Bamako, o FMI é muito menos conhecido na sociedade civil.

77. A maior parte dos casos de fraca visibilidade do FMI junto das OSC nestes seis países resultaram mais de uma baixa prioridade dada pela equipa de funcionários do Fundo aos esforços de divulgação e aproximação proactiva, do que de um esforço deliberado de permanecer escondido do público. Uma excepção parcial a esta regra, na Nigéria, foi anteriormente assinalada. Nos outros países, no entanto, o problema tem a ver com o facto de os funcionários estarem tão imersos em cálculos estatísticos e encontros com responsáveis

governativos que negligenciam uma abordagem estratégica e sistemática de divulgação e aproximação à sociedade civil (e outros actores fora do aparelho estatal). Em entrevistas para este estudo diversos representantes residentes bem intencionados queixaram-se de que “é muito difícil sair do escritório para realizar acções de divulgação e aproximação às OSC, uma vez que há constantes solicitações de Washington para verificar este ou aquele detalhe”.

78. Muitos funcionários partem do princípio de que o *website* do FMI, com a sua impressionante riqueza de detalhes, fornecerá uma significativa visibilidade junto das OSC, mas a julgar pelo recente estudo nos países alvo esta esperança está em grande medida por concretizar. Naturalmente, o *website* do Fundo atrai grande interesse de certas personalidades da sociedade civil, e estes elementos estão em geral bastante agradecidos pela informação disponível. De facto, diversos utilizadores nos seis principais países analisados observaram que o *site* do FMI inclui dados e análises importantes que dificilmente poderiam ser obtidas junto do governo nacional. Porém, este pequeno círculo de utilizadores tendem a ser profissionais com bons recursos que de alguma forma já conhecem o FMI, têm altos níveis de literacia económica, falam inglês e dispõem de boa conexão à Internet. Tais privilégios não estão ao alcance da maioria das OSC na África subsariana que têm um interesse nas actividades do FMI, tendo como resultado que essas associações raramente acedem ao *website*. Além disso, como diversos participantes salientaram, com a predominância das tradições orais na África subsariana muitos actores da sociedade civil na região não se sentem culturalmente confortáveis com a Internet como um meio de transmitir informação, acumular conhecimento e estabelecer confiança.

79. Também nem todos os países são igualmente servidos no *website* do FMI. Especialmente as OSC em países onde o inglês não é falado sofrem com a pequena quantidade de documentos traduzidos. Por exemplo, desde o princípio de 2009, quando a pesquisa para este projecto terminou, o material em francês que cobria sete anos de actividades do FMI na RDC abrangia não mais do que uma página de boas vindas, um conjunto de fotografias de funcionários, uma síntese descritiva das operações do FMI no país (que não é actualizada desde 2004), cinco comunicados de imprensa e uma única Nota de Informação ao Público de 2005. Nenhum documento relativo à política do FMI ou relatórios regionais para a RDC tinham sido traduzidos. Mesmo em países como Moçambique onde uma selecção de documentos oficiais do FMI foram traduzidos, eles normalmente só estão disponíveis passados meses após o lançamento oficial em inglês, altura pela qual o material já não se encontra economicamente e politicamente vivo.

80. Alguns representantes residentes do FMI (incluindo em quatro dos seis países realçados em estudos recentes) têm nos últimos anos criado as suas próprias páginas da *web* dentro do *site* global do Fundo. No entanto, o utilizador não localiza com facilidade estas páginas. Até mesmo um recém chegado representante residente sentiu dificuldades em localizar o *site* relativo ao seu novo cargo. Ademais, uma vez encontradas, as páginas do representante residente tendem a oferecer relativamente poucos detalhes a respeito das actividades do FMI no país. Por exemplo, as secções contêm normalmente pouco ou nada

relativamente a datas e objectivos de futuras visitas de equipas da direcção e de funcionários, de projectos de assistência em curso, ou de reuniões mantidas com as OSC e outros parceiros. As páginas do representante residente apresentam também deficiências de integração com outra informação no *site* do FMI relativamente ao país em questão. Os funcionários tampouco recolhem dados sobre o número de visitantes, e as páginas do representante residente — nestes quatro países de qualquer forma — geraram muito pouca correspondência.

81. Outro aspecto a contribuir para a deficiente visibilidade é o facto de que os funcionários do FMI não têm empreendido esforços proactivos na distribuição de publicações para as OSC nacionais. O FMI também não adaptou para qualquer dos seis países recentemente analisados material de publicidade (folhetos, por exemplo) do tipo *O Grupo do Banco Mundial em Moçambique* ou *O Grupo do Banco Mundial no Uganda: Sinopse*. Entre os seis países, apenas em Moçambique o escritório do representante residente utiliza (muito embora numa forma limitada e não muito sistemática) uma lista de correio electrónico para notificar as OSC de relevantes relatórios do FMI recém publicados. Durante algum tempo, por volta de 2004-05, o representante residente na RDC colocava o motorista do escritório a entregar cópias impressas da *Civil Society Newsletter* do FMI em 27 endereços de OSC, em Kinshasa, mas a prática foi depois descontinuada. Entretanto, relativamente poucas OSC nos seis países têm figurado nas *mailing lists* do FMI em Washington ou mantido assinaturas da *Finance & Development*.

82. Também nos seis países da África subsariana analisados de muito perto para este relatório, os representantes residentes não têm normalmente procurado programas extensos e sistemáticos de envolvimento cara a cara com as OSC nos seus países de acolhimento. Como já mencionado, o Malawi constitui uma excepção parcial a esta regra. Em outros lugares os representantes residentes têm no melhor dos casos realizado periódicas aparições improvisadas em conferências e seminários onde as OSC também possam estar presentes. Mesmo naquelas (relativamente pouco frequentes) ocasiões em que as OSC especificamente convidam o representante residente do FMI para comparecer a um dos seus eventos, o responsável em questão tem frequentemente perdido a oportunidade de se reunir com, digamos, a Sociedade Económica Nigeriana, ou o Centro para Investigação de Base no Uganda, ou a Confederação de Sindicatos Independentes e Livres de Moçambique (CONSILMO), ou a CAD-Mali.

83. Tampouco o Departamento de Relações Externas do FMI (EXR) tornou a instituição mais visível para as OSC na África subsariana na medida em que se poderia ter previsto. Somente em 2007 o EXR nomeou um responsável com a tarefa específica de fortalecer as relações com as OSC do hemisfério sul. Acresce que, entre 2000-09, quando a pesquisa para este estudo foi concluída, o EXR coordenou apenas uma actividade de divulgação e aproximação para a sociedade civil nos seis países aqui analisados de perto, nomeadamente, um evento de meio dia no Malawi a 28 de Janeiro de 2008. Neste sentido, o EXR não tem sido uma grande presença fora das instalações do FMI. Em contraste com os seus parceiros

do Norte, poucas OSC na África subsariana (excepto as associações de Kinshasa mencionadas acima) receberam a *Civil Society Newsletter* do FMI enquanto esta foi publicada entre 2002-07. Além disso, poucos nos seis países alvo do estudo recente sabem da existência de “O FMI e a Sociedade Civil”, a página na Internet que substituiu a *newsletter*.

G. Conclusão No. 7: Os funcionários do FMI no geral têm baixo nível de conhecimento e compreensão da sociedade civil e, por conseguinte, tendem a ser demasiado cautelosos em relação às OSC

84. Outra dificuldade para o desenvolvimento pleno de intercâmbios entre o FMI e as OSC é que quando alguns actores da sociedade civil conseguem adquirir um nível suficiente de informação sobre o FMI, eles em geral se deparam com funcionários do FMI que sabem relativamente pouco sobre os círculos não-governamentais. Em outras palavras, o pessoal do FMI tende a estar tão mal preparado para interagir com as OSC quanto estas estão despreparadas para interagir com o Fundo. Indícios recentes colhidos na AS corroboram plenamente esta conclusão, o que também indica que houve poucos progressos relativamente à situação que havia sido observada nas fases anteriores do presente estudo, há 6 e 12 anos.

85. O FMI nunca contou internamente com conhecimentos especializados em matéria de sociedade civil. Figuram nos seus quadros de funcionários centenas de economistas profissionais de alto gabarito, mas pouquíssimos funcionários do Fundo têm formação substancial em ciências políticas ou sociologia, duas áreas que dedicariam atenção à sociedade civil. Os departamentos do FMI não possuem especialistas em economia política, os quais poderiam prestar aconselhamento em questões relevantes relacionadas à sociedade civil, entre outras funções. Mesmo os quadros do Departamento de Relações Externas (EXR), que desde o início da década de 1990 mantém sessões específicas de informação visando a ligação com a sociedade civil, na maioria dos casos não possuem um diploma de estudos avançados nesta área ou experiência prática significativa no sector. O mais comum é que sejam economistas transferidos de outros departamentos do FMI ou jornalistas recrutados fora da instituição. Enquanto outros órgãos como o PNUD e o Banco Mundial mantêm equipas de especialistas internos responsáveis pelo desenvolvimento da política institucional relativamente às relações com as OSC, o FMI teve de depender de ajuda externa (o autor deste estudo) para redigir o guia de 2003.

86. O FMI também não proporciona aos seus quadros qualquer formação profissional relativamente às interacções com as OSC. O FMI mantém, já há algum tempo, um curso de curta duração bastante popular sobre relações com os media, adaptado especificamente para os funcionários do Fundo. Não há registo, porém, sequer de um seminário bastante básico para explicar, por exemplo, as implicações práticas do *Guia para as Relações entre o Corpo Técnico e as Organizações da Sociedade Civil*.

87. Na ausência de estudos académicos relevantes e de formação profissional nesta área, não é de surpreender que a maioria dos funcionários do FMI tenha apenas uma noção

bastante vaga da sociedade civil e da sua função nos processos políticos e nas relações sociais mais alargadas. Mesmo quando se trata de formular uma definição rudimentar, os funcionários do FMI entrevistados em todas as fases deste estudo utilizaram, inúmeras vezes, uma concepção estreita demais, ao reduzir a ideia de OSC à de ONG, ou alargada demais, ao presumir que a sociedade civil inclui os parlamentares e a imprensa. A julgar pelos estudos de casos dos países, tanto os mais recentes quanto os mais antigos, os chefes de missão do FMI e representantes residentes baseiam-se em grande medida na intuição e naquilo que consideram ser de “bom senso” ao interagir com as OSC. Parece paradoxal que, de um lado, o FMI exija os mais altos padrões de profissionalismo na análise económica e, do outro lado, tolere uma abordagem complacente à economia política da sociedade civil.

88. Nos contextos nacionais individualizados, o corpo técnico também parece dispor de poucas informações específicas sobre as associações e os elementos da sociedade civil pertinentes. Nos seis países subsarianos examinados em pormenor recentemente, os representantes residentes normalmente só travaram conhecimento pessoal com dois ou três indivíduos da sociedade civil nacional. Ao contrário do que seria de se esperar, a maior parte desses funcionários, ao chegar ao país, não fez uma ronda de visitas de cortesia para se familiarizar com os principais representantes dos diversos sectores da sociedade. Mesmo após vários anos no cargo, a maioria dos representantes residentes nesses seis países ainda não havia inventariado sistematicamente a sociedade civil ao seu redor. Por exemplo, esses quadros essenciais do FMI que actuam no terreno geralmente não são capazes de particularizar as principais rivalidades entre os sindicatos, a composição das confederações de ONG nacionais, as principais associações de mulheres, os grupos que constituem os diferentes fóruns empresariais, as principais comissões económicas e sociais das organizações religiosas, e assim por diante. No entanto, os funcionários da sede em Washington destacados para esses seis países muitas vezes não se recordavam sequer dos nomes, quanto mais dos mandatos e pontos de vista específicos, das OSC com as quais mantiveram contacto (via de regra breve) durante suas visitas de campo.

89. Esta falta de familiaridade do corpo técnico em relação à sociedade civil é exacerbada pelo facto de que as equipas do FMI para os países não costumam ter bancos de dados completos, sistemáticos e actualizados periodicamente sobre as OSC relevantes. Nos seis estudos de caso recentes, essa informação estava disponível num primeiro país – ainda que catalogada de forma confusa – extremamente desactualizada num segundo país, rudimentar num terceiro e totalmente ausente nos outros três. O EXR mantém uma base de dados global — que hoje totaliza mais de 6 mil registos — para fins de circulação electrónica de actualizações dos dados da sociedade civil. Contudo, a cobertura dessa lista é limitada com respeito a muitos países membros do FMI, inclusivamente os seis países subsarianos que são objecto do presente estudo. De qualquer modo, não parece haver uma troca regular de informação entre EXR e as equipas dos departamentos regionais do Fundo no tocante às OSC. Além disso, em nenhum dos países examinados a fundo no presente estudo o escritório do representante residente ou o economista responsável em Washington mantinha ficheiros com informações sobre reuniões já havidas com OSC, documentos recebidos das OSC, etc.

90. A ausência de formação analítica específica, aliada a uma base de informação precária, priva a maioria do pessoal do FMI de bases sólidas para efectuar uma selecção minuciosa dos interlocutores das OSC e de estabelecer ligações eficazes com eles. Até mesmo funcionários graduados do Fundo com ampla experiência no terreno podem encontrar um cenário em que, como confidenciou recentemente um deles envolvido com a AS, “eu quero dialogar com a sociedade civil, mas não sei a quem me dirigir”. O líder de uma OSC subsariana que já mantivera contactos com o FMI na qualidade de funcionário do ministério das finanças assim resumiu a situação:

O FMI encontra dificuldades em perceber o que está a se passar na sociedade civil. Quando se trata do governo, eles podem citar números. Quando se trata da sociedade civil, eles não sabem o que dizer. O actual representante residente [do nosso país] parece acessível, mas ele não sabe o que fazer connosco.

91. O baixo nível de compreensão da sociedade civil também poderia expor o FMI a elementos sem escrúpulos, se os funcionários não tiverem o devido cuidado. Assim como se verifica no governo, no comércio, ou em qualquer outra área das relações humanas, a sociedade civil também abriga alguns actores pouco responsáveis e aos quais o FMI não deveria atribuir nenhuma influência. O guia de 2003 contém princípios e boas práticas para auxiliar o corpo técnico a avaliar a legitimidade das OSC; estudos recentes, porém, não encontraram indícios de que os funcionários do FMI tenham utilizado este enquadramento para orientar o seu trabalho. Dito isto, os seis estudos recentes de países subsarianos revelaram apenas uma ocasião em que um representante residente foi (ligeiramente) enganado quanto à natureza e propósito de uma OSC específica que tentava estabelecer contacto com o FMI.

92. Em vez de cair em situações como esta, os funcionários do FMI tendem na maioria das vezes a adoptar uma postura extremamente cautelosa na abordagem às OSC, dada a sua compreensão limitada da sociedade civil. Esta tendência de aversão ao risco foi largamente observada nos diversos países e ao longo das três fases do presente estudo. Ela se enquadra num padrão mais geral, no qual o pessoal do FMI tende a evitar tomar iniciativas “de baixo para cima” dentro da instituição. O Fundo é, na generalidade, uma organização muito vertical, em que os níveis inferiores da hierarquia tender a seguir estritamente as ordens que emanam das esferas superiores. Assim sendo, é pouco provável que o pessoal de campo do FMI venha a se desviar dos procedimentos estabelecidos, mesmo quando se sentem bastante seguros quanto ao assunto em questão. Nas áreas em que imperam incertezas — como se verifica em relação à sociedade civil — não seria realista esperar que os funcionários do FMI demonstrem iniciativa, a não ser que a direcção institua directrizes explícitas e coerentes — de preferência apoiadas em claros incentivos — quanto à adopção de um novo rumo.

H. Conclusão No. 8: As consultas do FMI às OSC em geral são deficientes nos aspectos de preparação, execução e seguimento do diálogo

93. Uma terceira circunstância presente no FMI e que impede a melhoria das relações com as OSC — para além da baixa visibilidade e da limitação dos conhecimentos do corpo técnico — refere-se às deficiências nas práticas de consultas. É claro que há aspectos positivos a destacar nesta área. Por exemplo, as OSC pertinentes participaram intensa e activamente de todas as etapas da revisão de 2007 do *Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal*. Contudo, a julgar pelos estudos de casos recentes da AS, as consultas do FMI às OSC nacionais (quando ocorrem) ainda deixam muito a desejar, a despeito da disponibilidade de orientação detalhada sobre os procedimentos a seguir, conforme consta do anexo ao *Guia para as Relações entre o Corpo Técnico e as Organizações da Sociedade Civil*, de 2003.

94. O problema não está na atitude negativa dos funcionários do FMI ao se reunir com as OSC. Pelo contrário, uma grande maioria dos actores da sociedade civil ouvidos nos seis países recentemente estudados declarou que quase todos os chefes de missão e representantes residentes do Fundo são pessoas abertas, bem intencionadas e agradáveis. A crítica das OSC sobre o comportamento arrogante da parte dos funcionários do FMI — que se ouvia com muita frequência há uma década — diminuiu consideravelmente. Nos seis países objecto de investigação recente, encontrou-se apenas um caso em que o escritório do representante residente se recusou a receber uma OSC idónea, e este erro de julgamento foi corrigido quando a situação chegou ao conhecimento do chefe da missão. As OSC presentemente também revelam encontrar pouquíssimas ocasiões em que o pessoal do Fundo se recusa a responder perguntas por motivos de confidencialidade. Os avanços do FMI no que respeita à transparência produziram melhorias evidentes no diálogo com a sociedade civil nesse sentido, pois um volume muito maior de material de política relevante passou a ser de domínio público.

95. Todavia, os procedimentos de consulta do FMI às OSC ainda são inadequados em outros aspectos importantes. Por exemplo, em todos os países em todos os sectores da sociedade civil abrangidos pelo estudo mais recente e por estudos anteriores, as OSC queixam-se de que os funcionários do FMI não lhes dão a oportunidade de se prepararem melhor para as reuniões. Os representantes residentes normalmente demonstram pouco ou nenhum interesse em avisar com antecedência as OSC sobre as próximas missões do FMI ao país. Quando o pessoal do FMI em vista ao país consulta as OSC, a reunião normalmente é marcada com menos de uma semana de antecedência. Nunca se prepara uma pauta ou instruções por escrito. “Somos pegos de surpresa, e não temos condições de formular as nossas posições”, declara o líder de uma ONG no Malawi. “Se o FMI nos avisasse com antecedência, poderíamos preparar um *feedback*” completa um homólogo do Mali. “Com apenas um ou dois dias de antecedência, não há como expressar uma posição mais substancial do que uns poucos itens numa lista”, disse o representante de um programa de uma OSC em

Moçambique. Outros respondentes de OSC salientam que às vezes são impedidos de aceitar convites do FMI feitos de última hora por causa de compromisso assumidos anteriormente.

96. Outro ponto repetido nas queixas das OSC sobre o tratamento dispensado pelo FMI às consultas é de que as reuniões normalmente são convocadas num ponto bastante adiantado do ciclo de políticas, quando todas as decisões-chave já foram tomadas. Nos seis países objecto desta investigação, diversos fóruns empresariais declaram ter se reunido com o pessoal do FMI nos estágios iniciais ou intermédios de uma actividade, tal como a supervisão nos termos do Artigo IV, a negociação/avaliação de um programa, ou um projecto de assistência técnica. Contudo, o mais comum é o FMI encontrar-se com OSC de outros sectores (bem como com algumas associações comerciais) próximo ao final de uma actividade, quando a “consulta” serve mais para informar os resultados do que para colher sugestões. Com efeito, uma série de OSC relata que as suas reuniões com missões do FMI foram compromissos de última hora que sucederam pouco antes dos visitantes rumarem para o aeroporto. “Nós deveríamos estar envolvidos desde o início, e não apenas no final”, afirma um líder sindical da RDC, expressando uma opinião corrente entre as OSC. O organizador de uma ONG no Mali pergunta: “Se o FMI só se encontra connosco no penúltimo dia da missão, o que ele quer? O nosso contributo para a análise do Fundo ou a mera validação das suas conclusões?” Um activista veterano do Uganda dá a entender que, nesta modalidade de consultas “nós somos ‘participados’ ao invés de participarmos”.

97. As evidências colhidas nesta fase mais recente e nas fases anteriores desta investigação mostram que o historial das reuniões do FMI com as OSC também tem pontos positivos e negativos no que respeita ao teor das discussões. Uma minoria dos respondentes — principalmente dos círculos empresariais, mas também alguns institutos de investigação e ONG — expressou satisfação pelo facto de as suas consultas com o FMI terem abordado temas importantes de políticas. Contudo, nas entrevistas recentes, um número significativo de OSC referiram-se a “reuniões repetitivas sem objectivo” (sindicato, RDC), nas quais “o FMI apenas repete mecanicamente as suas posições” (instituto de pesquisa, Malawi). Na percepção de muitas OSC dos seis países, as reuniões com o pessoal do Fundo são apenas superficiais: “para seguir o protocolo” (associação empresarial); “cumprir um dever” (ONG de desenvolvimento); “não têm real motivação” (ONG de governação); assim, o resultado é “uma cortês perda de tempo” (associação de consumidores). Alguns funcionários do FMI confirmam abertamente essas impressões negativas acerca do conteúdo das conversações. Em entrevistas recentes, um chefe de missão da AS descreveu as suas reuniões com OSC como “essencialmente relações públicas”. Um representante residente de outro país subsariano afirmou que “há muito de verdade na percepção de que o FMI mantém reuniões *pro forma* com a sociedade civil”.

98. Mesmo que parte das críticas das OSC às práticas de consultas do FMI possa parecer dura demais como avaliação generalizada, fica evidente em todos os estudos de casos analisados em todas as fases desta investigação que as reuniões dos funcionários do FMI com as OSC raramente produzem algum trabalho de seguimento. As OSC comentam que os

quadros do Fundo presentes às reuniões não tomam notas durante algumas das discussões. Em algumas ocasiões, não se chegou sequer a elaborar uma lista dos actores da sociedade civil presentes à reunião. Na maioria dos casos, as reuniões com as OSC não são divulgadas publicamente na página do *website* do FMI relativa ao país pertinente. Não são preparadas actas das reuniões com as OSC para distribuição aos participantes, para que se utilizem as conversações passadas como referência para o diálogo futuro. O pessoal do Fundo também não envia notas informais às OSC para informar o que foi absorvido pelo Fundo nas reuniões e como esta informação poderá ser utilizada no futuro. Muitas vezes, não se envia sequer uma nota de agradecimento à OSC pela sua presença e pelo seu contributo. Diversas OSC lamentam esta falta de seguimento. “É difícil sustentar o interesse das OSC no FMI sem *feedback*”, relata o organizador de uma ONG no Uganda. “A falta de *feedback* demonstra uma falta de respeito”, afirma um membro de uma associação empresarial do Mali, com uma ponta de irritação que também foi observada numa série de actores da sociedade civil de outros países e sectores.

99. Em suma, a julgar principalmente pelos estudos de casos recentes, os procedimentos seguidos nas consultas dos funcionários do FMI às OSC parecem ter avançado muito pouco desde a publicação do guia de 2003, que continha conselhos directos sobre estas questões. O guia trata especificamente de todas as deficiências apontada acima, mas isto parece ter feito pouca diferença. O pessoal do Fundo mantém, na generalidade, a mesma abordagem frouxa e *ad hoc* em relação às reuniões com a OSC que imperava antes de 2003. A preocupação maior é que muitos actores da sociedade civil podem concluir, à semelhança de uma ONG de desenvolvimento no Mali, que “se a consulta não é conduzida com profissionalismo, por que voltáremos?”

I. Conclusão No. 9: As relações entre o FMI e as OSC tendem a abranger uma base social estreita e a reproduzir as desigualdades sociais

100. Além de repetir os procedimentos defeituosos que o guia de 2003 poderia ter ajudado a rectificar, as actuais relações entre o FMI e as OSC também continuam frágeis porque os funcionários em geral não tentaram superar as arraigadas tendências institucionais de concentrar os contactos do Fundo com a sociedade civil em círculos de elite bastante fechados. O director de uma ONG no Mali observou recentemente que “é possível que o FMI se reúna com a sociedade civil, mas com qual sociedade civil?” O guia advertia especificamente que, a menos que se diligenciasse conscientemente para mudar a situação, o FMI poderia facilmente direccionar as suas interacções às OSC que expressam as opiniões e os interesses das camadas privilegiadas da sociedade. Em contrapartida, as OSC que se mobilizam em benefício dos grupos marginalizados tendem a ser excluídas do diálogo com o Fundo, a menos que haja um esforço proactivo de inclusão. Esta dinâmica de exclusão tem efectivamente ocorrido nas relações FMI-OSC.

101. A preponderância dos grupos privilegiados é facilmente observada, já de início, no viés urbano e metropolitano que o FMI apresenta nos seus contactos com a sociedade civil.

Nos seis estudos de casos da investigação recente, assim como no trabalho de campo anterior noutras regiões, o diálogo entre o Fundo e as OSC nacionais está altamente concentrado na capital do país. Ocorrem excepções quando o principal centro comercial do país está localizado fora da sede do governo, como é o caso de Blantyre no Malawi ou de Lagos na Nigéria. Nessas situações, o FMI também dedica alguma atenção às OSC (sobretudo associações comerciais) sediadas numa segunda cidade. Os dados colhidos na investigação de 2007–09 indicam que, nos seis países subsarianos, as missões do Fundo quase nunca contactaram OSC fora dos pólos nacionais. A supracitada visita de funcionários do FMI a uma OSC de um distrito rural do Malawi sobressai pela sua singularidade. Nem mesmo muitos representantes residentes, apesar de estarem afectados ao país a tempo inteiro, mantiveram encontros em OSC nas cidades provinciais e nas zonas rurais.

102. Nos principais centros urbanos, os vínculos entre os funcionários do FMI e a sociedade civil são muito mais concentrados nas grandes fontes de capital (muitas vezes transnacional) do que em outros círculos socioeconómicos. Na maioria dos países objecto deste estudo, verifica-se que, fora do governo, o Fundo mantém os laços mais estreitos com as grandes sociedades financeiras e as associações bancárias nacionais. Logo após o capital financeiro, os principais interlocutores do FMI nas OSC costumam ser os fóruns económicos apoiados pelo empresariado, as associações das indústrias e as escolas superiores de gestão.

103. A bem da verdade, conforme constatado anteriormente, as consultas do FMI geralmente são superficiais com todos os tipos de OSC, mesmo as associações que representam as grandes fontes de capital. Muitos *lobbies* empresariais queixam-se tanto quanto os grupos de outros sectores da sociedade civil a respeito das relações limitadas com o Fundo. Seria um enorme exagero dizer que o FMI opera uma “conspiração capitalista” com as grandes empresas. Pelo contrário, os fóruns empresariais muitas vezes relatam as suas tentativas frustradas de cooptar o apoio do FMI para as suas políticas públicas preferidas. Não obstante, em contraste a outros grupos de interesses socioeconómicos, é inegável que o grande capital goza, em certa medida, de maior acesso ao FMI através das OSC. Assim, por exemplo, as associações que representam grandes empresas, muito mais do que quaisquer outros actores da sociedade civil, podem contar com a possibilidade de refeições informais ou contactos telefónicos casuais com os funcionários do FMI.

104. Em contrapartida, os funcionários do Fundo, nos países alvo do presente estudo, não têm se esforçado em estabelecer contacto com OSC que reúnem o capital pequeno, a despeito do grande número de membros de algumas dessas associações e da importância das pequenas empresas nestas economias. Por exemplo, o FMI não estabeleceu relações com organismos como a Federação Nacional dos Artesãos, Pequenas e Médias Empresas do Congo (FENAPEC), a Associação Nacional dos Comerciantes Nigerianos (NANTS), ou a Câmara Nacional do Comércio e Indústria do Uganda. Os funcionários do FMI tampouco tentaram manter ligações com organizações religiosas, como a Associação Muçulmana do Malawi e o Conselho Islâmico de Moçambique (CIM), que tratam, entre outros aspectos, do importante

papel exercido pelos muçulmanos na economia desses dois países como pequenos comerciantes.

105. De referir ainda que o pessoal do FMI pouco tem-se esforçado para estabelecer contacto com as classes trabalhadoras através das OSC. É certo que, desde 2002, o Director-Geral do FMI, juntamente com o Presidente do Banco Mundial, tem-se reunido com os líderes sindicais de todo o mundo em cimeiras bienais. Contudo, mesmo no terreno, a julgar por pesquisas recentes na África subsariana, a aproximação entre o FMI e o movimento laboral tem-se reduzido ao mínimo. No final do século XX, o Fundo foi muitas vezes forçado a se envolver com os sindicatos nacionais, dada a oposição aberta destes aos programas de ajustamento estrutural da época, que eram apoiados pelo FMI. Com o tempo, porém, estes debates deixaram de ter relevância e os sindicatos tornaram-se mais fracos, especialmente na AS; com isso, o FMI reduziu os contactos no terreno com o movimento laboral organizado. Estudos em seis países subsarianos no período 2008–09 revelaram apenas um caso em que o FMI actualmente mantém contactos com uma associação laboral (nomeadamente, a União Nacional dos Trabalhadores do Mali) a intervalos menores do que dois anos. No Malawi, em Moçambique, na Nigéria e no Uganda, o diálogo bilateral entre o FMI e os sindicatos foi totalmente abandonado nos últimos anos.

106. No entretanto, estudos das relações FMI-OSC em 18 países durante três períodos distintos não revelaram indícios de iniciativas da parte dos funcionários do Fundo em estabelecer uma aproximação com sindicatos agrícolas e movimentos de camponeses. Os pequenos agricultores constituem uma larga proporção, e às vezes uma grande maioria, da população dos países subsarianos. Mesmo assim, sequer ocorreu aos funcionários do Fundo que trabalham nos seis países objecto de estudos recentes estabelecer um contacto, por exemplo, com a Associação Nacional dos Pequenos Agricultores do Malawi, com a Confederação Nacional das Organizações Camponesas (CNOP) do Mali, ou com a União Nacional dos Camponeses (UNAC) de Moçambique. Na RDC, o FMI não fez contactos com o Instituto Africano de Desenvolvimento Económico e Social (INADES) — que tem procurado activamente organizar os camponeses daquele país — apesar de os escritórios da INADES estarem a apenas algumas centenas de metros de distância do gabinete do representante residente.

107. De referir, ainda no tocante ao padrão de favorecimento dos contactos com as OSC que representam as elites empresariais em detrimento dos grupos mais secundários, que os funcionários do FMI também não tentaram efectuar contactos com associações de auto-ajuda de outras populações marginalizadas. Dentre os muitos exemplos destes tipos de grupos nos seis países objecto de estudos recentes, podemos citar a Sociedade para o Avanço das Mulheres do Malawi, a Rede dos Portadores do VIH/SIDA na Nigéria, e a Organização Comunitária do Uganda para o Bem-Estar da Criança. Nas palavras de um representante residente, “é difícil fazer contacto com as associações de base”; esta avaliação, porém, revela muito mais sobre a disposição dos quadros do FMI do que sobre a acessibilidade dos grupos comunitários.

108. Com efeito, em entrevistas recentes, diversos funcionários do FMI questionaram abertamente o objectivo dos encontros com OSC que reúnem os círculos socioeconómicos mais desfavorecidos. Por exemplo, um chefe de missão de um dos seis países subsarianos “não sabia ao certo qual a relevância” de um encontro com associações de agricultores. Outro, num segundo país, afirmou que as reuniões com grupos de bem-estar social eram “enfadonhas”. O representante residente de um terceiro país considerava “difícil estabelecer uma conexão directa” entre o trabalho do FMI e as associações de mulheres. Outro, num quarto país, respondeu com indiferença que “não saberia o que dizer aos agricultores”. Diversos funcionários do Fundo atribuem pouca importância aos sindicatos subsarianos em razão da sua relativa fragilidade.

109. Mas a contrapartida óbvia é perguntar o quanto o próprio FMI pode ser “relevante” para as estratégias de redução da pobreza e as preocupações com o bem-estar material na generalidade sem o contacto com os círculos socioeconómicos marginalizados que muitas OSC podem proporcionar. Seria lícito dizer que o mundo dos bancos centrais, ministérios das finanças e agências de doadores está muito distante da maioria da população cujas vidas o Fundo se propõe a melhorar. De facto, o envolvimento com a sociedade civil focado nas elites — tal como o FMI tem praticado até à altura — poderia, com efeito (ainda que não intencionalmente) reforçar as desigualdades sociais e as injustiças que as acompanham.

J. Conclusão No. 10: As relações entre o FMI e as OSC tendem a se concentrar desproporcionalmente no hemisfério norte

110. Além de tender a ignorar as desigualdades sociais, o FMI geralmente também não cuida em conduzir as relações com as OSC de uma forma que garanta a igualdade de condições entre o que se convencionou chamar de “Norte” e “Sul” da economia mundial. Até à data, o maior número de interacções de relevo entre o FMI e a sociedade civil tem envolvido associações sediadas na América do Norte e na Europa Ocidental, muito embora desde à década de 1970 o Fundo tenha desenvolvido suas mais numerosas e intensas actividades em outras regiões do mundo. Assim, ao invés de ajudar o Fundo a atenuar a predominância do hemisfério norte que caracteriza o aspecto governamental da instituição (e diminui a sua legitimidade aos olhos de muitas partes interessadas), as relações entre o FMI e as OSC tendem a reconfirmar a hierarquia norte-sul.

111. Verdade seja dita, nos últimos anos o FMI tomou diversas medidas positivas para alargar o acesso das OSC do Sul, inclusivamente nos seis países subsarianos aqui examinados em pormenor. Como já se observou, em 2007 o EXC nomeou um oficial de ligação com a sociedade civil (um cidadão de origem africana) cuja atenção seria dedicada aos países do Sul (entre outras responsabilidades). Além disso, nos últimos anos, o FMI (em conjunto com o Banco Mundial) patrocinou a participação de cerca de 15 actores da sociedade civil do Sul em cada edição das Reuniões Anuais e de Primavera. Alguns indivíduos dos seis países objectos deste estudo foram a Washington no âmbito desta iniciativa (embora a maioria tenha concentrado as suas visitas no Banco Mundial, e não

no FMI). Um pequeno número de outros actores da sociedade civil dos seis países (notadamente executivos de fóruns empresariais e líderes de ONG) participou das Reuniões Anuais e de Primavera por conta própria, ou fez outras visitas à sede do Fundo. Além disso, uma série de economistas não governamentais da África subsariana passaram curtas temporadas em Washington como professores visitantes do Departamento de Estudos do FMI. Além disso, o Fundo nomeou funcionários originários da região para diversas posições nos países, uma iniciativa que foi louvada por diversos respondentes de OSC em entrevistas recentes. Relativamente a este último ponto, o director de uma OSC na RDC enfatizou que “ter um representante residente africano contribui para diálogo”, embora o líder de outra OSC no Mali tenha observado que “a qualidade da pessoa, e não apenas a região de onde ela se origina, é um atributo importante [de um representante residente].”

112. Para além dessas medidas de alcance limitado, porém, o FMI tem feito muito pouco para combater efectivamente esta dominância do Norte nas suas relações com as OSC. A grande maioria dos delegados da sociedade civil presentes às Reuniões Anuais e de Primavera, e dos visitantes da sociedade civil à sede, ainda provém da América do Norte e da Europa Ocidental. Um activista de uma organização religiosa subsariana observou, a este respeito, que “a nossa exclusão começa com a colocação do escritório do FMI para assuntos da sociedade civil na sede em Washington”. A concentração de equipas na sede do FMI ao invés de mantê-las nos respectivos países (que é a prática seguida pelo Banco Mundial e pelo PNUD) também reduz drasticamente a possibilidade de acesso das OSC nacionais ao Fundo. Três quartos dos representantes residentes dos seis países objecto de estudo recente são originários do hemisfério norte. Além disso, a estratégia de aumento da transparência no FMI privilegia modalidades de comunicação como a Internet e publicações em inglês, que em geral são mais acessíveis às OSC do hemisfério norte.

113. Às vezes — e especialmente na sede — os funcionários do FMI recorrem excessivamente às OSC sediadas no Norte para transmitir informações e as opiniões do Sul. Por exemplo, o FMI tende a se relacionar com os gabinetes dos sindicatos mundiais em Washington e Bruxelas, cujas lideranças são, ademais, provenientes sobretudo do Norte, muito mais do que com as confederações nacionais de sindicatos do Sul. Da mesma forma, as associações empresariais mundiais sediadas em Washington, como o Instituto de Finanças Internacionais e a Comissão Bretton Woods, não contribuem para trazer muitas vozes do Sul directamente ao FMI. Os funcionários do Fundo iniciaram muitas trocas de ideias sobre temas relacionados ao desenvolvimento económico do Sul com institutos de investigação do Norte. Por outro lado, como ficou evidente nos seis estudos de casos recentes, as ligações entre funcionários do FMI e grupos de reflexão e universidades dos países subsarianos em geral ainda são ténues.

114. Este problema de o Norte “falar em nome” do Sul na sociedade civil tem sido uma característica marcante de muitos estudos de ONG sobre o desempenho do FMI. Excepcionalmente, avaliações do aconselhamento do FMI em matéria de políticas levadas a cabo nos últimos anos pela ActionAid International assentaram em iniciativas conjuntas de

investigadores do norte e do sul. Todas as etapas dessas investigações — desde à definição dos termos de referência até ao reporte dos resultados — foram empreendidas em conjunto. Noutros casos, porém, as avaliações de ONG sobre o envolvimento do FMI no hemisfério sul normalmente têm sido realizadas por intermédio de unidades de investigação de políticas localizadas no norte e por consultores provenientes do norte. Nestas situações, os actores da sociedade civil dos países afectados tendem a desempenhar um papel muito pequeno além da prestação de informação. Isto não significa, naturalmente, que a análise assim produzida seja considerada inválida; todavia, os profissionais do Fundo poderiam obter um panorama mais completo se buscassem pontos de vista complementares de OSC baseadas no sul, mas isto em geral não acontece.

115. Assim também em determinadas questões de políticas, as OSC dos países periféricos têm motivos para advertir que a tentativa de perceber o Sul através do Norte encerra o risco de que as prioridades e opiniões verdadeiras do Sul não sejam ouvidas. Um funcionário a trabalhar com programas de uma ONG em Moçambique comentou que, nas campanhas para promover reformas no FMI, por exemplo, as OSC do hemisfério norte “não parecem ter tempo de ouvir o que as associações locais dos países pobres têm a dizer”. Com efeito, a entidade New Rules for Global Finance deu um passo raro nesta direcção em 2008, ao encetar diálogos em diversos países de baixo rendimento sobre a governação do FMI. Um veterano de campanhas de uma ONG do Malawi articula uma preocupação que é largamente partilhada pelas OSC nacionais da África subsariana, de que “os colegas no Norte não têm o nosso mandato e a nossa legitimidade”. Um organizador de camponeses na AS afirma, com certa impaciência, que “nós não queremos que a ONG internacional seja a nossa ponte. Queremos que eles transmitam a capacitação e os recursos para nós, para que tenhamos a nossa própria voz”. Outros observadores temem que, mesmo que ocorra esta transferência de recursos (para os fóruns empresariais, institutos de investigação e sindicatos, assim como para ONG), os doadores do Norte ainda terão influência desmedida sobre os programas dos seus clientes do Sul.

116. Apesar disso — e como atestam os seis estudos de casos recentes na África subsariana — são precisamente essas OSC transnacionais e OSC nacionais apoiadas por doadores que tendem a receber a atenção focalizada dos funcionários do FMI no seu (limitado) diálogo no terreno com a sociedade civil. Neste processo, é muito fácil que se percam as vozes locais autênticas, a menos que os quadros do Fundo façam um esforço concertado para buscar este contributo das bases. Até à altura, não há sinais deste tipo de esforço. Deste modo, também, o FMI deixa de estabelecer o tipo de ligação com as OSC que colocaria a instituição em estreito contacto com todos aqueles cujas vidas ela tanto afecta.

K. Conclusão No. 11: O FMI tem tendência para seleccionar os seus interlocutores da sociedade civil de modo a evitar debates políticos mais aprofundados

117. Conforme se indicou na Conclusão No. 2, um dos principais benefícios a obter das trocas de opiniões entre o FMI e as OSC é a injeção de perspectivas diferentes no que pode

por esse meio vir a ser uma deliberação política mais profunda, mais estimulante e mais criativa. No entanto, o pessoal do Fundo não tem, em geral, desenvolvido plenamente esse potencial, ao focar a sua interação (em todo o caso limitada) com as OSC em associações que subscrevem e reproduzem, nas suas grandes linhas, o discurso político prevalecente da instituição. Esta abordagem de estabelecer ligações com quem pensa da mesma maneira poderá facilitar as relações do Fundo com as OSC no curto prazo, mas pode também, a mais longo prazo, minar a qualidade do aconselhamento do FMI em matéria de políticas.

118. O âmbito dos debates FMI-OSC tem sido indevidamente limitado, em certo sentido, por questões disciplinares, centrando-se quase exclusivamente na análise económica. Ao longo de três fases e em 18 países, nesta pesquisa encontraram-se muito poucos exemplos de deliberações políticas significativas entre funcionários do Fundo e institutos de investigação não económicos ou interdisciplinares. Quase todas as ligações têm envolvido grupos de reflexão sobre política económica e faculdades de economia (ou, por vezes, escolas de gestão de empresas). Do mesmo modo, o FMI tem contactado predominantemente com economistas de associações empresariais, ONG e sindicatos. O pessoal do Fundo avalia normalmente a utilidade dos seus interlocutores das OSC em termos da respectiva competência em economia a nível académico. Esta inclinação monodisciplinar é compreensível, na medida em que o FMI trata principalmente das condições macroeconómicas e a esmagadora maioria do seu pessoal especializado é constituída por economistas. Todavia, a economia não existe isolada da sociedade como um todo. As dimensões cultural, ambiental, geográfica, histórica, política e social interrelacionam-se permanentemente com os aspectos económicos e moldam-nos. O êxito da política macroeconómica depende, entre outros factores, de disposições de governação adequadas e de uma atenção apropriada aos contextos socioculturais; no entanto, os funcionários do FMI não têm, em geral, procurado na sociedade civil interlocutores que possam aconselhá-los sobre estas matérias conexas.

119. O facto de o FMI evitar quase sistematicamente contactar organizações religiosas é notório neste contexto, sobretudo na AS, onde a religião ocupa um lugar tão destacado no panorama social. Foram desenvolvidos alguns contactos entre o pessoal e as organizações religiosas em torno do alívio da dívida, particularmente nos casos em que as igrejas assumiram um papel de liderança na mobilização popular para esta questão. Quanto ao resto, porém, os laços do FMI com círculos religiosos limitaram-se a uma ou outra visita de cortesia ocasional a chefes religiosos, isto apesar de muitas organizações religiosas terem programas que se ocupam de problemas socioeconómicos. Um representante residente que, numa rara iniciativa deste género, participou numa *workshop* mais substantiva (sobre política de saúde) de uma organização religiosa concluiu: “Não foi muito útil. Senti-me como se estivesse noutro planeta”. Entretanto, o chefe de uma missão à AS desclassificou a relevância política das relações entre o FMI e as organizações religiosas com o gracejo de que “são as mulheres dos funcionários que fazem esse tipo de coisas”.

120. Mais precisamente ainda, dentro da economia, o pessoal do FMI tem mostrado tendência para centrar as suas trocas de opiniões mais substantivas nas OSC que praticam

uma análise ortodoxa. Também neste sentido mais restrito, os funcionários do Fundo têm dirigido a sua atenção principalmente para as OSC “que falam a mesma língua” dos pressupostos neoclássicos e métodos econométricos. No Uganda, por exemplo, o pessoal do Fundo cultivou, durante muito tempo, relações com o Centro de Investigação de Política Económica, que está na linha da corrente dominante, contornando repetidamente o Centro de Investigação Básica, mais heterodoxo. Na Nigéria, os funcionários do FMI desenvolveram amplos laços com a Lagos Business School, que se situa igualmente na linha da corrente dominante, negligenciando a Sociedade Económica Nigeriana, mais pluralista. Na RDC, o pessoal do Fundo tem tido relações com o Instituto de Investigação Económica e Social (IRES, na sigla em inglês), na linha da ortodoxia, mas não com os economistas do Centro Africano de Investigação Interdisciplinar (CARI), que é mais alternativo. Um economista académico bem colocado da AS confidencia que “tenho cuidado com o que digo ao FMI. Se não se abraça o neoliberalismo e se tem uma linguagem diferente, é impossível trabalhar com eles”. Mais uma vez, é compreensível que os atarefados funcionários do Fundo sigam a linha da menor resistência nas relações com as OSC, mas a esquiva a um debate mais profundo que daí resulta não é necessariamente o melhor para o desempenho político.

121. Também fora dos círculos académicos, o pessoal do FMI tem mostrado tendência para orientar as suas relações com as OSC para as associações que reforçam o discurso preferido do Fundo de um desenvolvimento económico conduzido pelo sector privado. Nesta veia, o chefe da missão a um país fulcral para o recente estudo caracterizou o contributo das associações empresariais como “muito organizado, muito detalhado e frutuoso”, ao passo que era problemático identificar um “interlocutor adequado” entre as ONG. Um elemento do pessoal do FMI a trabalhar num segundo país da AS referiu a dificuldade em “encontrar um tema comum” com as ONG. Um economista do Fundo, num terceiro país, descreveu jocosamente a linha partidária em torno dos debates sobre a política do FMI como “um novo comunismo”. O líder de uma ONG, num quarto país, queixou-se de que o Fundo “não está a atender de forma crítica aos pontos de vista da sociedade civil e só promove a sua própria visão”. Um funcionário a trabalhar no âmbito de um programa de uma ONG num quinto país afirmou-se “cansado de correr atrás da agenda do FMI em vez de pensar fora dos moldes”. No sexto país do último estudo, um observador comentou que “o FMI não vê — nem acolhe com agrado — as OSC como agentes de mudança”.

122. As recentes entrevistas deixam claro que o FMI ainda tem de convencer alguns cépticos de que o seu envolvimento com as OSC tem genuinamente por finalidade estimular debates para melhorar as políticas do FMI, e não apenas cultivar o apoio às políticas existentes do Fundo. O líder de uma ONG de um país fulcral da AS teve a sensação, numa visita a Washington patrocinada pelo FMI, de que “estávamos a ser catequizados para passarmos a pensar FMI e a ser advogados do FMI”. Um investigador de um grupo de reflexão de um segundo país manifestou a preocupação de que “o FMI só quer dar a impressão de abertura para amainar as críticas”. Um académico de um terceiro país concluiu que “o FMI quer controlar a agitação sem, no entanto, abordar os problemas reais”. Um activista veterano de um quarto país mostrou-se incomodado de um modo geral — não

apenas em relação ao FMI — pelo facto de muitas ONG “quererem ser compinchas, “compreensivas” e “racionais” para manterem o seu espaço político”.

123. De um modo mais perturbador — embora, felizmente, não com demasiada frequência nos testemunhos recolhidos para este estudo — o pessoal do FMI tem, por vezes, na realidade, posto termo às relações com dissidentes perseverantes. Exprimindo um sentimento comum entre os funcionários do Fundo, um representante residente da AS referiu recentemente que “algumas OSC vivem de ser “anti” e não querem entrar num diálogo construtivo. Tentámos a princípio dialogar com elas, mas desistimos”. Um activista do Malawi pretende ter “desaparecido da lista de convidados [do FMI]” depois de criticar as políticas do Fundo. Diz o líder de uma ONG do Mali: “o FMI conhece-me mas não me inclui, porque digo o que penso e as pessoas não gostam”. Outro activista, em Bamako, queixa-se também de que o Fundo só convida para as consultas as ONG menos críticas. Um investigador de Moçambique relata que, uma vez, os funcionários do FMI abandonaram uma conferência para não ouvirem críticas ao seu trabalho. (O autor do presente documento testemunhou, em primeira mão, uma acção semelhante do pessoal do FMI numa conferência académica no Banco de Inglaterra, em 2000). Em todas as fases e todos os países abrangidos por este estudo, o pessoal do FMI mostrou repetidamente relutância em encontrar-se com sindicatos “pouco construtivos”; no entanto, pode-se afirmar que um movimento de trabalhadores que não agita não está a fazer o seu trabalho

L. Conclusão No. 12: A direcção do FMI tem dado um fraco exemplo ao pessoal em matéria de relações com as OSC

124. A última conclusão principal deste estudo já foi anteriormente aventada em vários outros pontos do presente relatório: designadamente, que a direcção do FMI não forneceu uma orientação suficientemente forte sobre a questão das relações do Fundo com a sociedade civil. Por um lado, os Directores-Gerais (Adjuntos), os Directores Executivos e os chefes de departamento não tomaram, de uma maneira geral, a dianteira institucional na prossecução das suas próprias interacções significativas com as OSC. Por outro lado, o Conselho de Administração não proporcionou ao pessoal uma directriz política clara e coerente sobre a necessidade de aumentar a quantidade e a qualidade das participações da sociedade civil por iniciativa do FMI. Estas insuficiências na liderança têm-se manifestado tanto na sede, em Washington, como, e ainda mais, no terreno, nomeadamente nos seis países recentemente analisados em pormenor.

125. Em Washington, a direcção tem dado um exemplo positivo, na medida em que funcionários superiores do FMI se têm frequentemente disponibilizado para efectuar reuniões com agentes da sociedade civil. Por exemplo, o Director-Geral (DG) teve repetidas reuniões na sede com funcionários de OSC importantes, como a Brookings Institution, o Instituto de Finanças Internacionais e a Oxfam. Além disso, desde 2002 que o Director-Geral realiza as já mencionadas cimeiras bienais com os líderes sindicais, bem como sessões de discussões informais com grupos da sociedade civil, com a duração de uma hora, por ocasião das

Reuniões Anuais. Ambas estas interacções são levadas a cabo em conjunto com o Presidente do Banco Mundial. Desde o final dos anos 80 que os Directores Executivos concedem entrevistas às OSC durante as Reuniões Anuais, embora esta prática tenha atingido o seu auge no final da década de 1990 e seja menos frequente hoje em dia. Muitos Directores Executivos têm também tido reuniões com OSC em Washington noutras ocasiões. Os Directores (Adjuntos) dos departamentos do FMI têm igualmente aberto as portas dos seus gabinetes em Washington a algumas OSC locais e visitantes.

126. De uma maneira geral, no entanto, a direcção não tem dado ao pessoal do FMI um exemplo de interacção mais lata, mais profunda e mais proactiva com a sociedade civil. Em Washington, por exemplo, os encontros mais substanciais entre funcionários superiores do Fundo e OSC não têm normalmente ido além de um círculo apertado de elementos moderados da sociedade civil. O Director-Geral, os Directores Executivos e os chefes de departamento raramente têm tomado a iniciativa de alargar a sua gama de contactos na sociedade civil. Acresce que a maioria deste pequeno círculo de interlocutores regulares da sociedade civil provém do hemisfério norte e de círculos socioeconómicos privilegiados. A direcção criou assim a tendência geral da instituição para desviar as relações com as OSC para sítios de maior poder e riqueza.

127. A direcção do FMI também não tomou a dianteira no que se refere ao estabelecimento de relações com OSC no terreno durante o período de avaliação de 2001-2008. Os seis países da AS que foram focados no recente estudo receberam, entre eles, apenas cinco visitas de Directores-Gerais e três visitas de Directores-Gerais adjuntos ao longo de todo o período de oito anos. Estas estadias duraram habitualmente apenas um dia ou dois. Só em três ocasiões (no Mali, em 2001, na Nigéria, em 2005 e no Uganda, em 2007) é que o Director-Geral/Director-Geral adjunto incluiu no itinerário uma troca de opiniões substancial com as OSC nacionais. Em particular no Mali, nas entrevistas para este estudo, as OSC insistiram em que o Director-Geral do FMI aprendesse com o anterior Presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, uma lição em matéria de envolvimento positivo com a sociedade civil.

128. Quanto aos Directores Executivos, estes membros do Conselho de Administração do FMI têm, desde meados dos anos 90, procedido ocasionalmente a viagens de grupo a uma ou outra região do mundo, onde, entre outras coisas, se têm por vezes encontrado com algumas OSC. Neste contexto, uma delegação de cinco Directores Executivos visitou o Mali em 2006, e um grupo de sete Directores Executivos visitou Moçambique em 2008. A viagem dos Directores Executivos ao Mali não envolveu aparentemente reuniões com OSC, ao passo que a estadia em Maputo incluiu um diálogo de duas horas com meia dúzia de OSC nacionais. Na investigação efectuada para efeitos do presente relatório não se encontraram testemunhos de que os dois Directores Executivos africanos ou os seus consultores tenham nos últimos anos procedido a trocas de opiniões com OSC em qualquer dos seis países.

129. De igual modo, a Direcção do Departamento de África também não desenvolveu quaisquer ligações dignas de menção com OSC nacionais durante o período de 2001-2008, pelo menos a julgar pelos seis casos estudados aqui. A investigação revelou apenas um caso em que os Directores (Adjuntos) do Departamento de África procuraram estabelecer contactos substantivos com OSC durante as visitas periódicas a estes seis países. Esta excepção envolveu a Associação dos Banqueiros do Malawi em 2005 ou 2006. De uma maneira geral, as direcções dos departamentos regionais do FMI têm considerado que a ligação com a sociedade civil é assunto para os chefes de missão e os representantes residentes, que *executam* as políticas, e não para os funcionários superiores, que as *definem*.

130. A direcção também não tomou firmemente a dianteira no que se refere às relações FMI-OSC em termos de directivas políticas. De tempos a tempos, os Directores-Gerais e o Conselho de Administração têm exortado, de uma maneira geral, o pessoal a aproximar-se mais da sociedade civil e de outros círculos não oficiais. Todavia, a única declaração de política mais concreta a reforçar esta mensagem foi o guia de 2003. Mesmo esse documento foi classificado como aconselhamento a título voluntário e, conforme indicado anteriormente, não teve seguimento até à data.

131. A direcção desempenha um papel fulcral no desenvolvimento institucional de qualquer organização; no entanto, essa função de liderança é ainda mais crucial no FMI, atendendo ao seu carácter eminentemente hierarquizado. Dada esta cultura organizacional, não é provável que os funcionários do Fundo tomem iniciativas no sentido de expandir e aprofundar as relações com a sociedade civil enquanto: a) a direcção não der sinais claros e consistentes de que o pessoal deve interagir com a sociedade civil; b) o pessoal não dispuser de recursos suficientes para pôr em prática relações positivas com as OSC; c) as recompensas institucionais pela interacção eficaz do pessoal com as OSC forem aparentemente insignificantes; e d) a cultura institucional desencorajar fortemente os desvios em relação aos procedimentos estabelecidos (que incluem apenas relações mínimas com as OSC). Nestas circunstâncias, uma nova lógica, mais positiva, para a acção do pessoal face à sociedade civil depende de uma mudança na visão e nas orientações da direcção. Caso contrário, persistirá a situação, cada vez mais insatisfatória, de relações limitadas e ineficazes do FMI com a sociedade civil.

IV. SUGESTÕES DE POLÍTICAS

132. O diagnóstico proporciona os fundamentos para a receita. Cada um dos pontos da análise atrás efectuada das deficiências nas relações FMI-OSC pode levar a sugestões para combater essas mesmas deficiências. É curial terminar este documento expondo sumariamente diversas medidas que o FMI poderia tomar para melhorar as suas relações com a sociedade civil e obter assim os importantes ganhos em termos de eficácia política e legitimidade institucional que foram detalhadamente expostos na Conclusão No. 2.

133. Para repetir o ponto vital que está subjacente a todo o presente documento, uma intervenção mais completa e eficaz das OSC por iniciativa do FMI não constitui um extra facultativo. A manutenção de relações substantivas com fóruns empresariais, grupos religiosos, associações laborais, ONG, institutos de investigação e outros movimentos sociais deveria estar no centro das relações do Fundo com os países membros, e não nas margens. A abordagem casual em relação à sociedade civil que continua a prevalecer em muitos quadrantes do FMI (especialmente no que se refere às OSC nacionais) está agora muito desactualizada e sai muito cara ao Fundo em termos de desempenho e prestígio. Enquanto a direcção e o pessoal não assumirem esta tese fundamental, quaisquer iniciativas do FMI para melhorar as relações com as OSC são susceptíveis de permanecer pouco sistemáticas, tímidas e pouco mais que cosméticas.

134. Conseguir maiores progressos é evidentemente, em parte, uma questão de afectação de recursos. Em todas as três fases do presente estudo, dezenas de funcionários do FMI lamentaram amarga e continuamente não dispor de recursos para fazer mais no tocante às relações com a sociedade civil. Estas queixas foram tão insistentes durante o período de abundância do Fundo, em meados da década de 1990, como nos tempos de dificuldades orçamentais, em 2007-2008. Por muito radioso ou obscuro que possa ser o horizonte financeiro do momento, a direcção do FMI não atribuiu até à data às relações com a sociedade civil a prioridade que elas justificam. O aumento dos recursos não constitui uma resposta cabal em si, mas o Fundo tem de aceitar que não é possível conseguir relações mais amplas e eficazes com a sociedade civil por uma ninharia. Outras instituições mundiais de governação com limitações de recursos semelhantes ou superiores às do FMI têm conseguido prosseguir uma interacção mais substancial com as OSC. Neste contexto, o problema dos recursos para as relações com a sociedade civil não é apenas uma limitação objectiva, mas uma questão de opção política. O Fundo poderia estabelecer as suas prioridades de forma diferente no futuro – e espera-se que o faça.

135. As propostas a seguir apresentadas para melhorar as relações do FMI com as OSC estão agrupadas, em grandes linhas, de acordo com as 12 conclusões gerais descritas na Secção III. Algumas recomendações exigem mais recursos do que outras. Algumas medidas podem ser implementadas imediatamente, enquanto outras requerem um período de execução mais longo. Apresenta-se um rol completo de 50 sugestões, a fim de indicar a gama de acções possíveis.

136. Não há dúvida de que a implementação simultânea e imediata de todo o pacote de propostas constituiria um desafio demasiado pesado, mesmo para uma instituição dotada dos melhores recursos. No entanto, também não seria bom para o FMI abordar uma melhoria das relações com as OSC através de uma série de meias medidas aleatórias. A via intermédia praticável para maximizar a coerência e os resultados seria que o FMI formulasse uma estratégia explícita e avançada para as relações com a sociedade civil aplicável a toda a instituição. Para produzirem resultados efectivos, essa visão e esse plano teriam de ser

desenvolvidos, implementados e revistos sob os auspícios do Conselho de Administração (e não entregues a um departamento ao nível do pessoal).

Dar maior prioridade às relações com as OSC no FMI

- Sensibilizar o pessoal para os custos materiais que o subdesenvolvimento das relações com as OSC representa para o Fundo em termos de desempenho e legitimidade
- Nomear para a direcção de cada departamento regional do FMI um especialista em economia política que aconselhe nomeadamente em matérias relacionadas com a sociedade civil
- Incorporar a ligação com a sociedade civil na descrição de funções dos profissionais para todos os lugares relevantes no FMI
- Incluir uma rubrica sobre a interacção com as OSC nas avaliações anuais de desempenho do pessoal
- Inverter o esquema de colocação das equipas do FMI nos países que são clientes a longo prazo do Fundo, por forma a que o chefe e 2-3 economistas residam *in situ* e haja um único elemento de ligação a trabalhar a partir da sede em Washington
- Incentivar o pessoal do FMI a tomar mais a iniciativa de interagir com as OSC, aceitando que os riscos de certos contratempos são contrabalançados pelos benefícios de um relacionamento mais intensivo
- Resistir a preocupações imaginárias ou exageradas com as sensibilidades dos governos, como desculpa (descabida) para que o pessoal não desenvolva relações com as OSC

Aumentar as capacidades do pessoal do FMI para obter a colaboração das OSC

- Nomear um profissional experiente especializado em assuntos da sociedade civil para o Departamento de Elaboração e Exame de Políticas, a fim de superintender nas relações com as OSC em todo o FMI
- Desenvolver cursos de formação em matéria de interacção com a sociedade civil para o pessoal do FMI, incluindo uma acção de sensibilização geral de meio dia para todos os profissionais e uma oferta mais alargada para funcionários como chefes de missão e representantes residentes recém-colocados
- Reforçar a memória institucional do FMI através de melhores registos sobre as OSC (especialmente através de uma actualização regular dos contactos e do arquivo sistemático das notas das reuniões)

- Acompanhar e, sempre que relevante, participar em acções de envolvimento da sociedade civil levadas a cabo por outras instituições de governação mundiais com maior experiência neste domínio, e aprender com elas

Melhorar as capacidades das OSC para obter a colaboração do FMI

- Convocar reuniões periódicas por intermédio do gabinete do representante residente, a fim de informar as OSC do país acerca do FMI e do seu envolvimento na economia nacional, regional e mundial
- Dar conferências, feitas pelo pessoal, em grandes universidades, sobretudo no hemisfério sul, para ajudar a apresentar o FMI à próxima geração de quadros profissionais
- Contribuir para os esforços da sociedade civil em matéria de educação cívica sobre questões económicas (globais) através de palestras do pessoal (por exemplo, cursos de formação sobre controlo orçamental destinados às OSC)
- Convocar, por intermédio do representante residente, uma reunião periódica com agentes estratégicos da sociedade civil, para discutir qualquer questão de política macroeconómica importante da actualidade
- Conduzir trocas de opiniões com agentes-chave da sociedade civil sobre os aspectos macroeconómicos dos futuros planos estratégicos de redução da pobreza (PERP), a fim de sensibilizar mais as OSC para estas facetas das estratégias de redução da pobreza
- Interagir com os sítios da sociedade civil que organizam debates públicos sobre política económica (como o Fórum Social da RDC e a Associação Moçambicana de Economistas)
- Participar nas acções de investigação da sociedade civil sobre questões de política económica relacionadas com o FMI (por exemplo, fornecendo dados, dando *feedback* sobre projectos de documentos, e debatendo os resultados publicados)
- Incluir elementos da sociedade civil em cursos do Instituto do FMI e/ou organizar um curso de curta duração no Instituto sobre política macroeconómica e o envolvimento de várias agências mundiais, regionais e nacionais nessa mesma política, destinado às OSC relevantes
- Incentivar os doadores a dar maior apoio às iniciativas da sociedade civil sobre questões de governação económica global, especialmente às provenientes de OSC que dão voz a países e círculos sociais marginalizados

Aumentar a visibilidade do FMI junto das OSC

- Criar uma presença no *website* do FMI para os gabinetes dos representantes residentes que actualmente nele não constam
- Integrar todos os materiais relacionados com um país num único local, fácil de encontrar, no *website* do FMI (em vez de dispersar os conteúdos, como acontece actualmente)
- Integrar nas páginas dos países, no *website* do FMI, notícias sobre as próximas visitas do pessoal do Fundo e visitas recentemente efectuadas, novos projectos de assistência técnica, reuniões com OSC, etc.
- Elaborar, para cada país, uma folha de informação sumária de uma só página (“O FMI em X”) que possa ser distribuída aos visitantes das OSC e inserida no topo do espaço destinado a cada país no *website* do FMI
- Ter cuidado para não sobrestimar a eficácia do *website* como instrumento para garantir a transparência do FMI
- Manter no gabinete de cada representante residente uma *mailing list* electrónica dos principais interlocutores da sociedade civil do país, e utilizá-la para distribuir qualquer documento do FMI relevante para o país assim que o mesmo for publicado
- Distribuir com alguma antecedência, através da *mailing list* da sociedade civil do país, uma breve notificação de cada visita iminente da direcção ou do pessoal
- Depositar um exemplar em papel dos documentos recebidos do FMI no Centro de Informação local do Banco Mundial (nos casos em que esse centro exista e esteja aberto ao público)
- Aumentar o número e a rapidez das traduções dos documentos políticos chave do FMI para os países em que o inglês não é a língua principal
- Complementar o *website* e o envio de mensagens por correio electrónico com uma maior presença na imprensa e nos outros meios de comunicação social
- Proceder, após a chegada de cada novo representante residente, a uma ronda de visitas de cortesia às principais OSC do país
- Participar mais (especialmente através dos representantes residentes) nos numerosos fóruns de consulta pública (governamentais e não governamentais) em que estejam presentes OSC

Melhorar as práticas de consulta do FMI junto das OSC

- Formar um grupo consultivo da sociedade civil com adesão aberta a todas as organizações em cada país onde o FMI desenvolve a sua actividade, eventualmente em coordenação com o Banco Mundial
- Abordar explicitamente as relações com as OSC nas instruções e recomendações para todas as actividades do FMI em que seja importante o prisma da sociedade civil
- Realizar *consultas com* as OSC mais no início das visitas do pessoal em vez de lhes enviar apenas *relatórios* no final
- Melhorar a preparação das consultas com as OSC fazendo os convites mais cedo, elaborando uma ordem de trabalhos por escrito e distribuindo documentos de referência relevantes
- Proceder a consultas concretas, que forneçam as informações, análises, pareceres, debates e apoio específicos que as OSC podem proporcionar ao FMI
- Dar sequência às consultas com as OSC enviando-lhes uma nota de agradecimento que indique também o que o FMI ganhou com essa troca de opiniões ou, melhor ainda, aprovar juntamente com as OSC uma breve acta dos debates e, sempre que ambas as partes estejam de acordo, inclui-la no *website*
- Acrescentar nos relatórios a apresentar após o regresso à base uma secção sobre os encontros com as OSC

Alargar a base social dos contactos do FMI entre as OSC

- Procurar e convidar para consultas agentes de áreas relevantes da sociedade civil actualmente muitas vezes ignoradas pelo FMI, como, por exemplo, associações de pequenas empresas, agricultores, trabalhadores (tanto do sector informal como do sector formal) e mulheres
- Expandir as ligações com as OSC para fora da capital (ou capitais) administrativa e comercial do país
- Organizar uma visita do pessoal a um contexto “ao nível das bases” pelo menos uma vez por ano em cada país

Melhorar o equilíbrio Norte-Sul nas relações FMI-OSC

- Aumentar o tempo de que o pessoal das direcções dos departamentos regionais relevantes e do Departamento de Relações Externas dispõe para desenvolver relações com OSC do hemisfério sul

- Alargar as listas de OSC do Sul incluídas na *mailing list* global da sociedade civil mantida pelo Departamento de Relações Externas
- Aumentar a participação de OSC do Sul nas Reuniões Anuais e da Primavera
- Desenvolver mais relações com ONG, sindicatos e institutos de investigação dos próprios países do que com os agentes transnacionais centrados no Norte que actuam nestes sectores
- Incentivar as OSC do hemisfério sul a fazer mais investigação sobre políticas macroeconómicas e o FMI

Alargar o âmbito dos debates no diálogo FMI-OSC

- Procurar activamente obter junto das OSC diferentes tipos de elementos que complementem as estatísticas macroeconómicas, por exemplo, análises qualitativas, dados microeconómicos, perspectivas em matéria de economia política
- Estar especialmente atento, nas trocas de opiniões com as OSC, a elementos que contradigam os dados e perspectivas existentes, evitando assim uma possível inclinação para ouvir apenas testemunhos que confirmem as posições actuais

Reforçar o exemplo dado pela direcção em matéria de relações FMI-OSC

- Incluir, pelo menos, uma consulta às OSC em cada visita aos países efectuada por funcionários superiores do FMI
- Organizar mais visitas aos países por parte do Director-Geral e dos Directores Executivos, especialmente no que se refere ao hemisfério sul, e incluir reuniões com OSC em todos os itinerários
- Alargar os contactos da direcção com OSC, por forma a incluírem mais associações do hemisfério sul e de círculos socioeconómicos menos privilegiados
- Instituir uma revisão periódica do *Guia para as Relações do Pessoal com as Organizações da Sociedade Civil*, sob os auspícios do Conselho de Administração
- Elaborar, por intermédio do Conselho de Administração, um plano estratégico aplicável a toda a instituição para aumentar a quantidade e a qualidade dos recursos às OSC por parte do FMI

137. Estas sugestões abarcam claramente uma vasta gama de reformas e exigiriam tempo e recursos consideráveis para serem desenvolvidas em pormenor e plenamente implementadas. Todavia, as medidas preconizadas, se fossem adoptadas, teriam como resultado uma reinvenção notável e muito construtiva do FMI. O Fundo largaria assim o intergovernamentalismo estreito que herdou de 1944 e avançaria para as redes híbridas

multi-agentes que marcam a governação mundial do século XXI. Se for bem executada, esta reorientação institucional contribuirá para uma maior eficácia e legitimidade do FMI, ajudando a garantir o seu papel a longo prazo num mundo mais globalizado. É de realçar mais uma vez, no entanto, que a chave para o êxito nesta matéria reside numa liderança clara do Conselho de Administração no que se refere às políticas, com o apoio dos meios necessários para realizar a visão.

LEITURAS RECOMENDADAS

- Carin, B. e A. Wood (eds.) (2005), *Accountability of the International Monetary Fund*. Aldershot: Ashgate.
- Dawson, T. e G. Bhatt (2002), “The IMF and Civil Society: Striking a Balance”, in J.A. Scholte and A. Schnabel (eds.), *Civil Society and Global Finance*. London: Routledge, pp. 144–61.
- Griesgraber, J.M. (2008) “Influencing the IMF”, in J.W.St.G. Walker e A.S. Thompson (org.), *Critical Mass: The Emergence of Global Civil Society*. Waterloo: Wilfred Laurier University Press, 2008, pp. 153–67.
- IMF (2003) “Guia para as Relações entre o Corpo Técnico e as Organizações da Sociedade Civil”, 10 de Outubro, disponível no endereço:
<https://www.imf.org/external/np/cso/eng/2003/101003.htm>.
- MacKenzie, H. (ed.) (2009) *Democratizing Global Governance: Ten Years of Case Studies and Reflections by Civil Society Activists*. New Delhi: Mosaic.
- O'Brien, R.J. *et al.* (2000) *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scholte, J.A. (2007) “Civil Society and the Legitimation of Global Governance,” *Journal of Civil Society*, Vol. 3, no. 3 (December), pp. 305–326.
- Scholte, J.A. (2002) *Civil Society Voices and the International Monetary Fund*. Ottawa: North-South Institute.
- Scholte, J.A. (ed.) (2010) *Global Citizenship in Action? Civil Society and Accountable Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steffek, J. *et al.* (eds) (2008) *Civil Society Participation in European and Global Governance: A Cure for the Democratic Deficit?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Thirkell-White, B. (2004), “The International Monetary Fund and Civil Society”, *New Political Economy*, Vol. 9, no. 2 (June), pp. 251–70.

ANEXO. RELATÓRIOS POR PAÍSES

O documento de referência intitulado “Interacções do FMI com os Países Membros: A Dimensão ‘Sociedade Civil’” baseia-se principalmente em trabalho de campo realizado sobre seis países da África subsariana (AS) no período 2007-2009. O estudo de cada país deu origem a um conjunto de conclusões e sugestões que foram partilhadas com as OSC e o pessoal do FMI envolvido e seguidamente revistas à luz do respectivo *feedback*. (NB: algumas limitações de tempo impediram a consulta sobre uma tradução francesa do projecto de relatório relativo à RDC). Os relatórios são reproduzidos adiante como elemento de prova suplementar da análise feita no documento.

Os relatórios estão organizados em torno de cinco rubricas. O primeiro conjunto de pontos abrange as características gerais da actividade da sociedade civil no país no que se refere às questões macroeconómicas. As restantes rubricas tratam, respectivamente, das quatro dimensões fundamentais da responsabilidade, designadamente: transparência, consulta, avaliação e correcção. Por outras palavras, o estudo partiu do princípio de que a existência de relações positivas com as OSC poderia ajudar o FMI a ter maior responsabilidade – e, por essa via, maior eficácia e legitimidade – em relação às pessoas cuja vida é afectada pelas recomendações políticas do Fundo.

O primeiro aspecto da responsabilidade que é considerado é a *transparência*. As OSC só podem assumir um compromisso efectivo com o FMI na medida em que o Fundo seja visível para elas. Um segundo aspecto da responsabilidade é a *consulta*: as OSC podem promover uma maior eficácia e legitimidade do FMI através de trocas de opiniões construtivas com a agência multilateral. Um terceiro aspecto da responsabilidade é a *avaliação*: as OSC podem contribuir para melhorar as operações do FMI através de uma monitorização e avaliação competente das actividades do Fundo e dos seus impactos. Um quarto aspecto da responsabilidade é a *correcção*: as OSC podem partir da transparência, da consulta e da avaliação para promover alterações nas posições do FMI, especialmente nos casos em que as intervenções do Fundo poderiam ter sido deficientes ou perniciosas.

No âmbito das quatro rubricas – transparência, consulta, avaliação e correcção – é igualmente possível sugerir algumas medidas susceptíveis de melhorar as relações entre o FMI e a sociedade civil no país em causa. Algumas dessas medidas são muito simples e de baixo custo, embora, tal como se salienta no documento, é provável que não se obtenham melhorias qualitativas na participação da sociedade civil por iniciativa do FMI sem a afectação de recursos significativos. Estas sugestões específicas para cada país – que levaram às sugestões gerais feitas no documento principal – também se encontram discriminadas nos vários relatórios adiante apresentados.

V. REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO

A. Introdução

O estudo da RDC baseia-se fundamentalmente nos debates havidos com 48 pessoas no cerne das relações FMI-OCS no país. A partir da sede do Fundo em Washington, falei com a actual

equipa do FMI para a RDC, bem como com o Director Executivo que representa este país. Foram efectuados dois debates com o actual representante residente do FMI em Kinshasa e com vários funcionários locais do gabinete. Uma visita à RDC de 27 de Fevereiro a 10 de Março de 2009 incluiu reuniões com uma vasta gama de associações da sociedade civil de Kinshasa. Ao todo, realizaram-se conversações com 39 agentes da sociedade civil, distribuídos por três associações empresariais, quatro sindicatos, três organizações religiosas, dezasseis ONG seculares e três organismos de investigação. O rácio homens/mulheres entre os participantes da RDC foi muito desigual – 34:5 – o que reflecte amplamente o desequilíbrio de género que actualmente prevalece na liderança da sociedade civil do país.

As conclusões adiante apresentadas no que se refere à RDC confirmam, de um modo geral, a avaliação feita pelo Gabinete de Avaliação Independente (IEO) de que as relações FMI-sociedade civil na AS tendem a ser “limitadas e ineficazes”. No tocante à transparência, por exemplo, embora alguns documentos do FMI acerca da RDC estejam agora à disposição do público, o pessoal do Fundo, de uma maneira geral, pouco fez para aumentar a visibilidade da agência junto das OSC do país. No que se refere a consultas, a direcção do FMI nunca trocou opiniões com as OSC da RDC. Entretanto, os encontros das OSC com o pessoal do FMI que as visitou foram, fora do sector empresarial, escassos e superficiais. O gabinete do representante residente em Kinshasa também não contou com qualquer participação digna de nota da sociedade civil, a não ser da principal federação empresarial e da associação bancária que a integra. Entre as OSC da RDC, por seu lado, poucas foram as que tomaram iniciativas para desenvolver contactos com o FMI ou para aumentar a sua capacidade no respeitante às questões macroeconómicas. Em relação à avaliação, as OSC não procederam a um acompanhamento cuidadoso do envolvimento do Fundo na RDC. No que se refere à correcção, até à data as OSC têm tido objectivamente pouco impacto no envolvimento do Fundo na RDC, pelo que uma série de contributos potenciais (por exemplo, em matéria de governação, pobreza e sensibilização geral para o contexto) não se realizaram.

B. Sociedade civil e política macroeconómica na RDC

Conclusões: Contornos gerais da sociedade civil

- A sociedade civil formalmente organizada na RDC inclui algumas associações fundadas nos finais do período colonial, mas a maioria (incluindo quase todo o sector das ONG) apareceu com a liberalização política do país a partir de 1990
- A maior parte das OSC da RDC está sediada em Kinshasa; algumas têm filiais noutros pontos do país; algumas, embora certamente não todas as OSC nacionais, mantêm laços estreitos com associações de aldeias e distritos
- Com excepção de certas organizações empresariais, religiosas e laborais, as OSC nacionais e locais da RDC têm poucos membros
- Quase todas as OSC nacionais e locais da RDC operam com base em recursos fortemente limitados e incertos

- A sociedade civil da RDC tem pouco em termos de associações de camponeses, grupos de consumidores, uniões de trabalhadores do sector privado, e grupos de reflexão política; os esforços para organizar os trabalhadores informais (a grande maioria da mão-de-obra) estão numa fase incipiente
- As organizações de mulheres da RDC têm pouca visibilidade e as mulheres desempenham pouquíssimos cargos com poder de decisão nas OSC
- De uma maneira geral, a colaboração trans-sectorial na sociedade civil (isto é, entre círculos académicos, empresas, igrejas, trabalhadores, ONG e movimentos sociais) é limitada na RDC, embora tenha havido alguma cooperação em torno de questões relacionadas com a dívida externa e se tenha realizado em 2007 um Fórum Social Congolês com vários milhares de participantes, que tem uma segunda edição prevista para Junho de 2009
- Também surgem divisões dentro de sectores da sociedade civil na RDC, pois os fóruns de grandes empresas não se articulam com as associações de pequenas empresas e o movimento sindical está fortemente fragmentado
- Muitas OSC da RDC dependem largamente do financiamento proveniente de doadores transnacionais
- As filiais das OSC transnacionais participam de forma substancial no trabalho de auxílio e desenvolvimento na RDC, e os seus lugares de gestão são, na sua maioria, ocupados por expatriados
- As relações entre as OSC transnacionais e nacionais na RDC podem ser complicadas, sobretudo na área da ajuda humanitária, em que há considerável concorrência para a obtenção de fundos
- Várias ONG transnacionais de apoio (por exemplo, Europe-Afrique Centrale, Friends of the Congo, Global Witness, Rights and Accountability in Development) trabalham em assuntos da RDC sem terem escritórios neste país; outras, como a Christian Aid e a Oxfam GB estão presentes na RDC para apoiar projectos, mas desenvolvem o seu trabalho de promoção das causas do país a partir do exterior
- Um número considerável dos principais agentes da sociedade civil da RDC colabora estreitamente com o governo, tem com ele laços financeiros ou desempenha mesmo cargos governativos
- Na RDC existem alguns mecanismos formais para o diálogo público entre a sociedade civil e o Estado, incluindo um Conselho Social e Económico e um Conselho Nacional do Trabalho; o Conselho Consultivo para a Sociedade Civil, criado em 2002, não está operacional, embora o Ministério do Planeamento esteja a preparar um Simpósio da Sociedade Civil, em sessão única, para 2009

- Os regimes de responsabilização aplicáveis às OSC são muito débeis na RDC, especialmente no que se refere aos pretensos beneficiários; as “bolsas de boatos” estão cheias de histórias de casos de corrupção nas OSC
- De uma maneira geral, portanto, uma situação frágil na RDC é complementada por uma sociedade civil frágil, em particular entre as associações nacionais e locais

Conclusões: Sociedade civil e questões macroeconómicas

- As OSC da RDC com potencial interesse para suscitar a atenção do FMI e a sua preocupação com as políticas macroeconómicas distribuem-se pelos sectores académico, empresarial, religioso, laboral, das ONG e dos movimentos sociais
- Tal como o Estado na RDC, a sociedade civil do país tem pouca capacidade para abordar a política macroeconómica, sem programas dignos de nota e com poucos profissionais competentes neste domínio
- Muitas OSC que se ocupam de questões socioeconómicas na RDC têm pouca consciência do papel do FMI e das suas actividades, embora alguns indivíduos estejam bastante bem informados
- A RDC não possui instituições de investigação económica razoavelmente financiadas; nem existem outras OSC no país que disponham de departamentos de investigação socioeconómica; o país também não tem uma associação de economistas profissionais; nem possui um fórum público regular onde as orientações macroeconómicas possam ser debatidas
- A elaboração do Documento de Estratégia para a Redução da Pobreza para a RDC, em 2007, implicou um contributo substancial da sociedade civil, mas os aspectos macroeconómicos do plano não foram incluídos no debate público, que se centrou em questões sectoriais
- Não existem OSC na RDC que tenham prestado uma atenção considerável e sustentada ao FMI; e os seus membros e/ou financiadores também não lhes proporcionaram os recursos necessários para o fazerem
- As OSC da RDC não seguiram qualquer programa de educação cívica em matéria de política macroeconómica e papel do FMI

Conclusões: Conhecimento da sociedade civil por parte do FMI

- O pessoal do FMI destacado para a RDC tem tido geralmente um conhecimento muito limitado da configuração e funcionamento da sociedade civil do país
- O gabinete do representante residente elaborou um inventário bastante substancial das OSC existentes na RDC por volta de 2004, mas a maioria das associações dessa lista

nunca foi contactada e muita da informação relativa à sua organização e liderança está agora desactualizada

Sugestões

- As OSC da RDC poderiam prestar mais atenção à política macroeconómica, dado o seu significado para a definição das grandes linhas da estratégia de desenvolvimento
- As OSC da RDC poderiam incentivar um maior debate público das questões macroeconómicas
- As OSC da RDC poderiam dar prioridade à formação em matéria de literacia económica para o seu pessoal e salientar essa necessidade nos seus pedidos de financiamento; o representante residente do FMI poderia contribuir para esses esforços com palestras ocasionais
- O representante residente do FMI poderia convocar reuniões periódicas (por exemplo, trimestrais) entre as OSC interessadas para discutir questões macroeconómicas importantes da actualidade e assim contribuir para o desenvolvimento de capacidades que ajudassem a assegurar a eficácia das políticas a longo prazo
- Na falta de um quadro regulamentar oficial adequado, as OSC da RDC poderiam elaborar um código de conduta auto-regulador; uma certificação reconhecida deste tipo poderia também aumentar a confiança do FMI e de outros círculos oficiais quanto à criação de relações com as OSC
- O pessoal do FMI envolvido na RDC (especialmente o representante residente) poderia tomar mais consciência da configuração e papel da sociedade civil no país
- O gabinete do representante residente em Kinshasa poderia actualizar os seus registos sobre as OSC relevantes da RDC e também aumentar a lista, por forma a incluir alguns agentes importantes que actualmente nela não constam

C. Transparência

Conclusões

- O FMI é efectivamente invisível para a maior parte da sociedade civil da RDC; mesmo algumas figuras de proa da sociedade civil não sabem que o FMI tem um gabinete em Kinshasa; as notícias das visitas de pessoal do FMI, se chegam a ser conhecidas, é através da imprensa
- O gabinete do FMI na RDC não apresenta qualquer distintivo e está fora das vistas do público, nas instalações do Hôtel des Monnaies do banco central

- O primeiro representante residente do FMI do período pós-conflito empreendeu a distribuição proactiva de algumas informações e documentação às OSC de Kinshasa, mas esta prática terminou após a sua partida em 2005
- Os representantes residentes do FMI na RDC têm feito aparições públicas *ad hoc* muito ocasionais, mas não tem surgido nada em termos de comunicações públicas mais sistemáticas (por exemplo, como as feitas pelo gabinete local do Banco Mundial)
- As OSC da RDC raramente têm pedido informações específicas ao FMI, mas, apesar disso, foram recusadas duas tentativas da Coligação para a Dívida Externa
- As OSC da RDC não tiveram qualquer participação nas campanhas globais das OSC (lideradas pelo hemisfério norte) para uma maior transparência no FMI, embora um certo número de ONG da RDC tenha feito pressão no sentido de uma maior abertura do governo do país
- O FMI tem publicado no seu *website* relatórios e outros documentos internos relativos à RDC desde 2001; todavia, nenhum destes documentos foi traduzido para francês, num país em que poucos agentes da sociedade civil são fluentes em inglês; a documentação em francês limita-se a algumas páginas de informação geral sobre o país e a meia dúzia de comunicados de imprensa
- Não é, pois, de surpreender que poucas OSC da RDC usem o sítio do FMI na Internet; além disso, o acesso à Internet é limitado em grande parte do país, e as predisposições culturais locais favorecem a comunicação oral em detrimento da comunicação escrita
- O gabinete do representante residente do FMI na RDC tem uma página *web* pública muito básica, onde a entrada “A RDC e o FMI num Relance” não é actualizada há 5 anos
- Poucas OSC da RDC, se é que existe alguma, têm conhecimento da área *web* “O FMI e a Sociedade Civil”, cuja página de acolhimento e principais *links* não estão, além disso, disponíveis em francês
- A pouca visibilidade e transparência do FMI na RDC tem incentivado uma considerável desconfiança e suspeição em relação à instituição numa grande parte da sociedade civil do país – claramente mais do que na maioria das outras partes de África

Sugestões

- O FMI poderia atribuir uma prioridade consideravelmente superior ao aumento da sua visibilidade na RDC
- O FMI poderia informar melhor as OSC da RDC acerca do seu trabalho, especialmente tendo em vista o papel que as OSC podem desempenhar como agentes de expansão da educação dos cidadãos do país

- O representante residente na RDC poderia fazer mais aparições públicas em conferências, seminários e *workshops*, incluindo os organizados por grupos da sociedade civil, a fim de, através de apresentações formais e conversas informais, comunicar o que o FMI faz no país
- O representante residente na RDC poderia fazer, pelo menos, uma conferência por ano, por exemplo, na faculdade de economia da Universidade de Kinshasa
- O FMI poderia actualizar a sua página *web* “A RDC e o FMI num Relance” e também produzir uma versão em papel para distribuição às OSC e outras organizações
- O FMI poderia anunciar publicamente com maior antecedência – inclusivamente e em particular às OSC interessadas – as visitas da direcção e do pessoal do Fundo à RDC
- As missões de pessoal do FMI à RDC poderiam, no final das suas visitas, publicar uma relação mais substancial das suas conclusões e recomendações do que a que actualmente aparece nos comunicados de imprensa, que são bastante insípidos
- O FMI poderia traduzir para francês os principais documentos e relatórios do pessoal relativos à RDC, assegurando, em especial, que as traduções sejam disponibilizadas com tempo
- O representante residente poderia coligir uma *mailing list* electrónica das OSC relevantes da RDC, específica e actualizada, e usá-la para distribuir notas e documentos (traduzidos) do FMI com importância para o país à medida que forem sendo publicados
- Essa *mailing list* de OSC específica da RDC poderia ser integrada na *mailing list* global mantida pelo Departamento de Relações Externas em Washington
- A página *web* do representante residente para a RDC poderia ser complementada com informações sobre missões passadas e futuras, notas de reuniões realizadas com OSC e outras partes interessadas, etc.
- A área dos documentos relativos ao país e a página do gabinete do país poderiam ser integradas num único domínio RDC no *website* do FMI, de preferência com o tipo de facilidade de utilização que caracteriza a página de acolhimento do FMI
- As OSC que fazem campanha por uma maior transparência na administração pública da RDC poderiam aprender com as anteriores lutas das OSC para conseguir uma maior abertura do FMI (e de outras instituições multilaterais)

D. Consulta

Conclusões

- O FMI não possui um mecanismo definido para trocas de opiniões com a sociedade civil da RDC e não afecta recursos especificamente para consultar as OSC do país

- As OSC da RDC não têm conhecimento do “Guia para as Relações entre o Corpo Técnico e as Organizações da Sociedade Civil” publicado pelo FMI (também traduzido para francês); na realidade, muitas delas, se não a maioria, acreditam que o FMI só trata com o governo e não está interessado em consultá-las
- As consultas do FMI às OSC da RDC têm-se limitado a debates regulares com a Federação de Empresas do Congo (FEC) e a Associação Congoleza de Bancos Congo (ACB), a trocas de opiniões ocasionais com certos sindicatos e, na maioria dos casos, a reuniões únicas com uma série de ONG
- O FMI não procedeu, de todo, a consultas na RDC com associações de pequenas e médias empresas, institutos de investigação da ordem pública (desde 2000), organismos religiosos nacionais, as principais ONG de desenvolvimento nacionais e transnacionais, e organizações comunitárias
- O facto de os contactos do FMI com as OSC estarem actualmente centrados na FEC e na ACB leva muitos agentes da sociedade civil a considerar o Fundo como um agente das “grandes empresas” e do “capitalismo internacional”, sem qualquer preocupação com “o povo”
- Na sua acção muito limitada para chegar junto da sociedade civil da RDC, o FMI tem evitado consultas que ponham em causa o seu quadro geral de conhecimentos e políticas
- As OSC da RDC não procederam a trocas de opiniões de qualquer natureza com o FMI a nível do conselho de administração ou da direcção, nem tampouco com funcionários superiores do Departamento de África
- Os contactos havidos entre o FMI e as OSC tiveram lugar no contexto de visitas de pessoal de Washington para proceder à análise de políticas e à supervisão nos termos do Artigo IV; o representante residente teve poucos contactos com OSC nos períodos entre essas visitas, com excepção dos contactos com a FEC e a ACB
- O pessoal do FMI não teve contactos com OSC da RDC fora de Kinshasa
- Só meia dúzia de figuras da sociedade civil que trabalham com a RDC visitaram as instalações do FMI em Washington; apenas um agente da sociedade civil da RDC obteve um patrocínio para estar presente nas Reuniões Anuais ou da Primavera
- O pessoal do FMI não deu seguimento às reuniões com as OSC da RDC para informar do que tinha extraído dos debates e de quais as acções que daí tinham resultado; esta omissão provocou uma ligeira irritação por parte de alguns interlocutores das OSC
- Foram poucas as OSC da RDC que tomaram, por si próprias, a iniciativa de entabular consultas com o FMI; a uma das que tentou (a Coligação para a Dívida Externa) foi duas vezes recusada uma reunião com o representante residente

- Tal como acontece com a falta de visibilidade, a falta de consultas do FMI às OSC da RDC deixa profundas suspeitas acerca das intenções e acções do Fundo em muitas destas associações

Sugestões

- O FMI poderia alargar substancialmente a gama de OSC da RDC por si consultadas; como primeiro passo nesse sentido, o novo representante residente poderia fazer visitas de cortesia às instalações de oito ou dez OSC chave
- O representante residente poderia distribuir às OSC da RDC a versão francesa do guia do FMI sobre as relações com a sociedade civil, para que essas associações tenham consciência de que o Fundo está, em princípio, aberto a reunir-se com elas
- O FMI poderia incentivar expressamente a consulta às associações da sociedade civil que põem em causa as metodologias e os princípios prevalecentes no Fundo
- A direcção do FMI aos níveis superior e intermédio poderia encetar contactos com OSC da RDC
- Nas visitas de pessoal do FMI à RDC poder-se-iam aumentar as consultas às OSC; esses debates poderiam também ser iniciados mais cedo durante a visita, com base num resumo não confidencial dos objectivos da missão que é distribuído antecipadamente
- As missões de avaliação do FMI poderiam, nos seus contactos com a sociedade civil da RDC, incluir uma visita a uma zona rural ou qualquer outro contexto ao nível das bases
- O pessoal do FMI que presta assistência técnica na RDC poderia consultar mais OSC, conforme fosse adequado, especialmente para além dos círculos empresariais (por exemplo, os visitantes do Departamento de Finanças Públicas poderiam reunir-se com as ONG que trabalham em matéria de transparência)
- O pessoal do FMI poderia desenvolver melhores práticas para dar seguimento às consultas com as OSC
- O FMI e as OSC do hemisfério norte poderiam patrocinar as visitas de mais agentes da sociedade civil da RDC às instalações do FMI em Washington
- As OSC da RDC poderiam tomar mais iniciativas de organização de trocas de opiniões com o pessoal do FMI e, ao preparar esses contactos, informar-se melhor sobre a instituição e as suas actividades

E. Avaliação

Conclusões

- Mesmo nas universidades de elite e nas principais federações empresariais do país, as OSC da RDC têm capacidades limitadas de investigação e avaliação das políticas macroeconómicas e do papel do FMI
- As OSC (tanto transnacionais como nacionais, tanto académicas como não académicas) não empreenderam qualquer avaliação sistemática das actividades do FMI na RDC depois de 2000, pelo que os juízos sobre a instituição tendem a basear-se em generalidades e episódios isolados
- O calendário da sociedade civil na RDC não inclui quaisquer eventos importantes onde se faça uma avaliação das políticas macroeconómicas e do papel do FMI no país, embora seja muito possível que o próximo Simpósio da Sociedade Civil organizado pelo Ministério do Planeamento e o segundo Fórum Social Congolês de Junho de 2009 levantem essas questões
- O Gabinete de Avaliação Independente (IEO) não envolveu as OSC da RDC nas suas avaliações do trabalho do FMI, a não ser através do actual estudo e de um questionário recentemente enviado por e-mail a meia dúzia de indivíduos
- As OSC da RDC não tomaram quaisquer iniciativas para estimular um maior e melhor escrutínio do papel do FMI no país por parte da legislatura e dos meios de comunicação social
- Em suma, portanto, actualmente as OSC desempenham pouco a função de vigilantes em relação ao FMI na RDC

Sugestões

- Os financiadores poderiam dar maior prioridade à constituição de capacidades de investigação e promoção no que se refere ao FMI (e à política macroeconómica em geral) entre as OSC da RDC
- As conferências relevantes da sociedade civil da RDC poderiam atentar mais no papel do FMI e envolvê-lo mais activamente
- As OSC da RDC poderiam criar um grupo de trabalho para proceder a uma monitorização colectiva da política macroeconómica, incluindo o papel do FMI
- As OSC da RDC poderiam aprofundar a colaboração com parlamentares e jornalistas, a fim de melhorar o escrutínio público do envolvimento do FMI no país

F. Correção

Conclusões

- De uma maneira geral, o envolvimento do FMI na RDC por iniciativa das OSC tem tido pouco impacto em termos de alteração das políticas
- Uma excepção é que as relações do FMI com a principal confederação empresarial nacional e o seu braço bancário se reflectiram num aumento do acesso e influência do sector privado formal face à administração pública nacional
- A pressão exercida pelas ONG transnacionais e nacionais ajudou a fazer com que o FMI (juntamente com o Banco Mundial) aceitasse o princípio de que a RDC renegociasse os seus contratos mineiros com empresas multinacionais
- Embora a campanha global em matéria de dívida tenha conseguido garantir o princípio do perdão das dívidas externas insustentáveis, a coligação nacional da RDC para a dívida não foi ouvida pelo FMI e a anulação da dívida do país no contexto dos países pobres altamente endividados (HIPC) tem sido repetidamente diferida
- O FMI e as OSC não têm explorado plenamente as possibilidades que as suas trocas de opiniões lhes proporcionam de enriquecer a ideia que o Fundo faz da RDC, mediante, por exemplo:
 - i) a exposição a informações e análises que contrastem com as do governo
 - ii) uma maior sensibilização para contextos específicos da RDC, relacionados principalmente com a fragilidade do Estado e a situação dos círculos atingidos pela pobreza
 - iii) uma maior consciência das situações aos níveis provincial e local
 - iv) mais provas qualitativas juntamente com dados quantitativos
 - v) uma melhor integração das análises macro e micro
 - vi) uma maior interdisciplinaridade para além da análise económica unidimensional
- Nem o FMI nem as OSC (sobretudo as ONG locais) têm feito muito para se alistar mutuamente como aliados nos esforços para criar um governo mais publicamente responsável na RDC
- As OSC da RDC não têm defendido activamente uma mudança na governação do próprio FMI, embora muitas delas o considerem como um instrumento do poder ocidental que necessita fundamentalmente de repensar as suas operações

Sugestões

- O pessoal do FMI que trabalha com a RDC poderia levar mais a sério a noção de que as OSC (inclusivamente fora do sector empresarial) podem fornecer informações e esclarecimentos valiosos para efeitos de correcção das políticas macroeconómicas
- As OSC poderiam explorar mais a fundo o carácter e a extensão das ligações entre as estratégias macroeconómicas apoiadas pelo FMI e os problemas de pobreza e desigualdade existentes na RDC
- Uma intensificação das relações do FMI com grupos de consumidores, defesa ambiental, trabalhadores, pequenas empresas, mulheres e jovens poderia ajudar a favorecer a dimensão social do aconselhamento político do FMI ao país
- As OSC e o FMI poderiam estudar possibilidades de cooperação para promover uma governação mais responsável na RDC
- As campanhas da sociedade civil para alterar a governação do FMI – iniciadas e conduzidas quase inteiramente a partir do hemisfério norte – poderiam fazer mais no sentido de incluir participantes da RDC e de outros países de baixos rendimentos

Malawi

Introdução

O estudo do Malawi baseia-se principalmente em entrevistas semi-estruturadas com 29 pessoas que se encontram no cerne das relações FMI-OSC. Na sede do FMI, em Washington, reuni-me com os actuais e os anteriores chefes de missão para o Malawi, bem como com o representante residente anterior ao que está actualmente em funções. No decorrer de uma visita ao Malawi, de 13 a 25 de Maio de 2008, tive, além disso, duas reuniões com o actual representante residente do FMI em Lilongwe. Os debates sobre este país abrangeram também 25 agentes da sociedade civil, distribuídos entre o centro administrativo, Lilongwe, o centro comercial, Blantyre e o centro universitário, Zomba. A amostra de grupos da sociedade civil com os quais nos encontrámos incluiu dois organismos académicos, cinco associações empresariais, três organizações religiosas, treze ONG seculares e o congresso dos sindicatos. Infelizmente não foi possível realizar qualquer reunião com a câmara de comércio nacional (a minha visita coincidiu com a feira de comércio anual) nem com o conselho nacional das ONG. Além disso, não foram efectuadas reuniões com associações das zonas rurais. Em termos de género, o rácio homens/mulheres entre os participantes da sociedade civil foi muito desequilibrado, com 22:3.

As conclusões adiante apresentadas no que respeita ao Malawi confirmam, em certos aspectos, a avaliação feita pelo IEO, de que as relações FMI-sociedade civil em África tendem a ser “limitadas e ineficazes”. Por exemplo, o Fundo não foi, de uma maneira geral, particularmente proactivo na distribuição de informação às OSC do Malawi. A direcção do FMI, a nível superior, quase nunca consultou as OSC do Malawi, e as consultas efectuadas

pelas missões do FMI, por seu turno, envolveram pequenos números de OSC e tiveram geralmente uma profundidade limitada. As OSC, por seu lado, não fizeram praticamente qualquer investigação ou monitorização sistemática do envolvimento do FMI no Malawi. Entretanto, à parte uma importante influência no perdão das dívidas multilaterais e algumas mudanças no sentido de uma maior sensibilidade social nas recomendações políticas, as OSC têm tido, até à data, pouco impacto correctivo no envolvimento do FMI no Malawi.

Todavia, o balanço das relações entre o FMI e as OSC do Malawi também tem lados positivos. Em matéria de transparência, por exemplo, muitas das principais OSC do país utilizam o *website* do FMI e várias estão a desenvolver esforços de educação cívica para dar a conhecer o Fundo ao público em geral. Em termos de consulta, os dois últimos representantes residentes alargaram e aprofundaram gradualmente os contactos do FMI com as OSC do Malawi; além disso, o actual representante residente e a equipa de missão estão a expandir os laços especialmente com as ONG. Várias OSC do Malawi estão a desenvolver iniciativas para tentar melhorar o escrutínio parlamentar e mediático da política macroeconómica, incluindo o papel do FMI. É possível que dos esforços em curso para “aproximar o Fundo da população” resulte uma sensibilidade social ainda maior no aconselhamento político do FMI em relação ao Malawi.

Sociedade civil e política macroeconómica no Malawi

Conclusões

- As OSC do Malawi com interesses susceptíveis de atrair a atenção do FMI distribuem-se pelos sectores académico, empresarial, religioso, laboral e das ONG
- Apenas algumas dúzias de OSC do Malawi têm prestado atenção de forma substancial e sustentada às questões macroeconómicas
- Várias dessas OSC datam dos anos 60, mas a maioria foi criada a partir do início da década de 1990, e as ONG sediadas no Malawi que se preocupam em especial com questões económicas surgiram principalmente a partir de 2000
- Várias dessas OSC são associações, normalmente com um pequeno número de membros, enquanto outras são inteiramente financiadas por doadores e geridas por um conselho de administração
- A maioria das OSC do Malawi que abordam a política macroeconómica tem recursos limitados e opera com secretariados com menos (muitas vezes bastante menos) de 10 profissionais
- A competência das OSC do Malawi no que se refere a questões macroeconómicas é, de uma maneira geral, limitada, mas é bastante forte em certos organismos académicos, empresariais e ONG

- As OSC do Malawi asseguram alguma colaboração intra-sectorial (principalmente dentro dos círculos empresariais e das instalações das ONG), mas a coordenação inter-sectorial (ou seja, entre os círculos académico, empresarial, religioso, laboral e das ONG) é geralmente fraca
- Várias OSC do Malawi que trabalham com problemas sociais e económicos têm feito face a problemas de governação, mas a maioria está sintonizada para questões da sua própria responsabilidade
- As OSC do Malawi que trabalham com questões macroeconómicas estão concentradas nas grandes cidades, provêm na sua maioria de círculos de elite e são quase inteiramente dirigidas por homens
- No Malawi existem consideráveis disparidades de recursos entre as OSC do Norte e as OSC locais, desigualdades essas que, por vezes, se traduzem em relações de poder difíceis entre ambas
- O pessoal do FMI destacado para o Malawi tem geralmente tido um conhecimento limitado da configuração e funcionamento da sociedade civil no país

Sugestões

- As OSC com interesse na política macroeconómica poderiam tomar mais a iniciativa de se dar a conhecer ao FMI, por exemplo, visitando o representante residente e enviando cópias da sua documentação
- O pessoal do FMI (especialmente o representante residente) poderia manter ficheiros mais completos e sistemáticos dos contactos e trocas de opiniões com as OSC do Malawi, tanto para seu próprio uso, como a título de banco de conhecimentos para os seus sucessores
- As OSC poderiam desenvolver mais o papel da Rede de Justiça Económica do Malawi como ponto fulcral das relações da sociedade civil com o FMI (sem com isso, evidentemente, comprometerem as relações directas entre o Fundo e outras OSC)
- As OSC do Malawi poderiam atentar mais explícita e sistematicamente na sua própria responsabilidade, aumentando assim a confiança do FMI para solicitar uma cooperação mais importante da sua parte
- As OSC poderiam reduzir os retumbantes desequilíbrios de género no empenhamento da sociedade civil nas questões macroeconómicas no Malawi, por exemplo, incluindo a Rede de Coordenação de Género das ONG nessas actividades
- As OSC do hemisfério norte poderiam adoptar uma abordagem facilitadora – e não normativa – em relação ao trabalho das OSC locais em matéria de questões macroeconómicas no Malawi

Transparência

Conclusões

- Uma década de acção mais directa fez com que o FMI passasse a ter bastante visibilidade para as OSC do Malawi
- No entanto, muitas OSC do país ainda compreendem mal o modo de funcionamento do FMI
- O FMI tem distribuído pouca informação e documentação às OSC do Malawi
- As OSC do Malawi, por seu lado, também têm pedido pouca informação ao FMI
- Algumas OSC do país sabem que muitos documentos do FMI estão à disposição do público, *online* ou em papel, mas outros actores importantes da sociedade civil não o sabem
- Algumas OSC do Malawi utilizam regularmente e com bastante detalhe o *website* do FMI, embora muitas outras não tenham acesso à internet e a maioria tenha de sujeitar-se a baixas velocidades
- Vários dirigentes da sociedade civil do Malawi recebem a *Civil Society Newsletter* do FMI e consideram-na útil, embora a maioria não saiba da sua existência
- Várias OSC do Malawi estão a prosseguir programas de educação cívica que abordam o FMI, pelo que é provável que se verifique um aumento do conhecimento do Fundo por parte das OSC e do público em geral

Sugestões

- O representante residente poderia manter e expandir a face pública do FMI no Malawi
- Um encontro público entre o FMI e as OSC, como o que aconteceu pela primeira vez em Janeiro de 2008, poderia transformar-se futuramente num acontecimento periódico, para debater, por exemplo, um relatório do pessoal do FMI recentemente publicado ou um tema político escolhido em conjunto
- O representante residente poderia criar uma *mailing list* das OSC relevantes do Malawi e utilizá-la para distribuir documentos do FMI com relevância para o país à medida que forem estando disponíveis
- Essas mesmas listas poderiam também ser utilizadas para alargar a circulação da *Civil Society Newsletter* do FMI no Malawi

- O FMI poderia criar uma página *web* para o gabinete do representante residente no Malawi, incluindo informações sobre contactos, datas das próximas missões, notas de reuniões realizadas com OSC, etc.
- As OSC com interesses no FMI poderiam fazer mais “trabalho de casa” sobre a instituição, por forma a ficarem mais bem equipadas para aproveitar as oportunidades de intervenção
- A ActionAid, a Associação Económica do Malawi, a Rede de Justiça Económica do Malawi, o Comité Consultivo para os Direitos Humanos e o Comité dos Assuntos Públicos poderiam alargar os seus programas de literacia económica, com especial atenção ao envolvimento das mulheres e da juventude
- O representante residente do FMI poderia contribuir com palestras para estes programas de educação cívica
- As ONG do Norte que fazem campanha por uma maior divulgação de informações por parte do FMI poderiam consultar as OSC do Malawi quanto às prioridades destas últimas em matéria de transparência

Consulta

Conclusões

- As OSC do Malawi notam e acolhem com prazer o recente aumento de disponibilidade por parte do FMI para trabalhar com elas
- As trocas de opiniões entre as OSC e o FMI no Malawi tornaram-se bastante regulares nas missões realizadas no âmbito de programas desde 2001, embora sejam esporádicas no trabalho de assistência técnica
- Os níveis dos contactos do representante residente com as OSC também subiram neste período, mas podem variar consoante as inclinações pessoais dos diferentes elementos do pessoal
- Nos casos em que o representante residente teve uma participação activa e aberta, gerou-se uma considerável boa vontade em relação ao Fundo, e as OSC mostraram-se mais prontas a dar-lhe informações completas e opiniões francas
- As OSC do Malawi quase não têm tido trocas de opiniões com o FMI a nível do conselho de administração e da direcção
- Entre as OSC do Malawi, as trocas de opiniões levadas a cabo pelo FMI são relativamente maiores com certas associações empresariais e meia dúzia de ONG

- As trocas de opiniões com o FMI no Malawi são poucas ou totalmente inexistentes no caso dos institutos académicos, da associação dos empregadores, das organizações de agricultores, da associação muçulmana, dos sindicatos e dos grupos de mulheres
- Com excepção da única visita de uma missão a zonas rurais, em Março de 2008 (que granjeou ao Fundo consideráveis aplausos entre as OSC), o FMI não teve quaisquer contactos com a sociedade civil do Malawi fora de Lilongwe e Blantyre
- Só meia dúzia de figuras importantes da sociedade civil do Malawi (todas ONG) tiveram a oportunidade de visitar as instalações do FMI em Washington
- Em contraste com o que acontece em vários outros países, as OSC do Malawi não fazem, em geral, comparações negativas entre o FMI e o Banco Mundial no tocante às relações com a sociedade civil, e algumas associações fazem um relato positivo dos seus contactos com o Fundo
- Todavia, a maioria das OSC do Malawi sente que as missões do FMI no âmbito dos programas as chamam a colaborar de uma maneira *pro forma*, com pouca tendência para incorporar o seu contributo nas políticas
- Uma série de OSC do Malawi queixa-se de que as reuniões com o FMI são convocadas com pouca antecedência, são mal preparadas e não têm seguimento nem *feedback*

Sugestões

- O FMI poderia alargar a sua gama de contactos com as OSC do Malawi, sobretudo no que respeita aos grupos actualmente ignorados acima referidos; uma lista de verificação dos sectores poderia ajudar a assegurar que não sejam inadvertidamente omitidas partes interessadas importantes
- As visitas às zonas rurais e a outros contextos ao nível das bases poderiam passar a ser uma característica regular do envolvimento do FMI no Malawi
- Se o Director Geral do FMI visitasse o Malawi, as suas rondas de reuniões poderiam incluir uma consulta com OSC
- Os Directores Executivos do FMI (especialmente o gabinete do Director Executivo responsável pelo Malawi) poderiam visitar o país periodicamente e reunir-se com as OSC
- O FMI e as OSC do Norte poderiam patrocinar a visita às instalações do FMI em Washington de um círculo mais alargado de agentes da sociedade civil do Malawi, inclusivamente para se encontrarem com os Directores Executivos e a direcção
- As missões de assistência técnica ao Malawi poderiam consultar as OSC conforme fosse adequado, tal como aconteceu com as visitas no âmbito do Programa de Avaliação do

Sector Financeiro (FSAP) no que se refere às associações de empresas do sector financeiro

- Para fomentar debates mais substantivos, o pessoal do FMI poderia, antes das reuniões, fornecer às OSC do Malawi um resumo das instruções para a missão que passasse em revista as principais questões, sem divulgar pormenores confidenciais
- O FMI poderia consultar as OSC do Malawi mais cedo no ciclo das missões, dando assim ao pessoal mais oportunidade para reflectir e eventualmente agir com base nos contributos das OSC
- A qualidade das consultas FMI-sociedade civil poderia melhorar se as reuniões fossem anunciadas mais cedo e os pontos a discutir fossem indicados antecipadamente
- No final das missões ao Malawi, o pessoal do FMI poderia distribuir uma nota com os pontos extraídos das consultas às OSC e as eventuais medidas a tomar em relação a eles
- O representante residente no Malawi poderia proceder a mais trocas de opiniões com as OSC entre missões e também fazer mais propostas de encontros com essas mesmas OSC nas respectivas instalações e eventos

Avaliação

Conclusões

- Apenas algumas OSC procederam à monitorização e avaliação da política macroeconómica no Malawi, e, deste trabalho, pouco foi o que analisou especificamente o papel do FMI
- As OSC efectuaram apenas um pequeno número de estudos publicados sobre o envolvimento do FMI no Malawi, gerando assim pouco material de investigação para promoção de ideias
- Os poucos estudos de OSC existentes sobre o envolvimento do FMI no Malawi foram efectuados por ONG do Norte, com iniciativa e contributo limitados de agentes do Malawi
- À parte um único questionário enviado por e-mail a algumas associações, o IEO não recorreu a OSC do Malawi nas suas avaliações das actividades do FMI
- Várias OSC do Malawi desenvolveram iniciativas para estimular um maior e melhor escrutínio da política macroeconómica, incluindo o papel do FMI, por parte da legislatura e dos meios de comunicação social

Sugestões

- Os financiadores poderiam dar maior prioridade à constituição de capacidade de investigação sobre o FMI (e a política macroeconómica em geral) entre as OSC do Malawi
- As ONG do Norte poderiam incorporar mais iniciativa e opiniões do Malawi nas suas avaliações das actividades do FMI no país
- O IEO poderia aumentar o envolvimento das OSC do Malawi e de outros países de baixos rendimentos nos exercícios de avaliação pertinentes
- As OSC do Malawi poderiam aprofundar a colaboração com parlamentares e jornalistas, a fim de melhorar o escrutínio público do envolvimento do FMI no país

Correcção

Conclusões

- Feitas as contas, as OSC tiveram um impacto limitado na modificação das posições políticas do FMI relativamente ao Malawi
- As críticas feitas pelas OSC ao governo do Malawi deram por vezes força ao FMI, por exemplo, em matéria de disciplina orçamental, redução da inflação, combate à corrupção e liberalização do sector financeiro
- O pessoal do FMI serviu-se por vezes de trocas de opiniões com as OSC do Malawi para verificar dados e proceder a análises, inclusivamente por cotejo com a informação recebida do governo
- As OSC do Malawi alertaram ocasionalmente o pessoal do FMI para questões ignoradas ou subestimadas, como, por exemplo, as consequências fiscais da liberalização do comércio, os reflexos sociais de certas privatizações propostas, os possíveis riscos da venda de reservas alimentares públicas para aumentar as receitas, e as insuficiências dos serviços básicos para a maioria dos habitantes do país
- Poder-se-ia dizer que as críticas das OSC (e de outros agentes) atenuaram certas posições do FMI no tocante, por exemplo, à supressão dos subsídios à agricultura, à venda da Corporação de Comercialização e Desenvolvimento Agrícola (organismo para-estatal) e às metas financeiras
- Poder-se-ia igualmente afirmar que a pressão acumulada da sociedade civil do Malawi, a par com a insistência da sociedade civil de todo o mundo, ajudou a levar o FMI a dedicar maior atenção à dimensão social e aos problemas da pobreza a partir de 2000

- As OSC do Malawi desempenharam um papel relativamente marginal na obtenção do perdão da dívida do país através da Iniciativa Multilateral de Redução da Dívida de 2005, tendo a principal iniciativa e coordenação desta campanha partido das OSC do Norte

Sugestões

- O pessoal do FMI poderia levar mais a sério a possibilidade de as OSC possuírem ideias e informações correctivas acerca das condições no Malawi
- O pessoal do FMI poderia sublinhar que a importância por si atribuída à manutenção de boas relações de trabalho com a administração pública do Malawi não afasta a necessidade de atender a sugestões políticas sólidas das OSC e, na realidade, é por ela até reforçada
- Uma intensificação das relações com grupos de empregadores, agricultores, trabalhadores, mulheres e jovens poderia ajudar a consolidar melhor a dimensão social do aconselhamento político do FMI ao Malawi
- As OSC poderiam aproveitar o seu melhor conhecimento do funcionamento do FMI e da política macroeconómica para ajudar o Fundo e o governo a desenvolver alternativas viáveis quando as abordagens existentes não estiverem a produzir os efeitos desejados

Mali

Introdução

O estudo do Mali baseia-se principalmente em entrevistas semi-estruturadas com 32 pessoas que se encontram no cerne das relações FMI-OSC. Encontrei-me com a equipa do FMI para o Mali primeiro em Washington, em 19 de Outubro de 2007, e de novo em Bamako, em 20 de Fevereiro de 2008, no final da sua última missão nos termos do Artigo IV. Tive uma primeira entrevista telefónica com o representante residente do FMI no Mali em 12 de Dezembro de 2007, à qual se seguiram duas reuniões em pessoa no gabinete do FMI em Bamako, em 22 e 29 de Fevereiro de 2008. Durante o período de 20 a 29 de Fevereiro de 2008, tive também conversações com 24 pessoas de 16 OSC de Bamako. Esta amostra incluiu dois organismos académicos, três associações empresariais, dois sindicatos, cinco ONG nacionais e um conselho mais alargado da sociedade civil. Apesar dos esforços desenvolvidos, não consegui, infelizmente, encontrar-me com a câmara de comércio nem com nenhuma organização de camponeses. Por motivo de limitações de tempo, também não me reuni com nenhuma associação fora da capital. Em termos de género, o rácio homens/mulheres entre os participantes da sociedade civil foi muito desequilibrado, com 7:1.

As conclusões relativas ao Mali, adiante apresentadas, confirmam em grandes linhas a afirmação do IEO de que as relações entre o FMI e a sociedade civil em África tendem a ser “limitadas e ineficazes”. A transparência do FMI face à sociedade civil do Mali é, de uma maneira geral, ainda muito reduzida. As consultas do FMI à sociedade civil do país são, em geral, bastante superficiais. A falta de transparência e a superficialidade das consultas, aliadas a uma limitada capacidade de investigação por parte das OSC do Mali, significam que os agentes da sociedade civil empreenderam muito pouca avaliação sistemática e detalhada do envolvimento do FMI no país. Por último – e o que não é de surpreender, dadas as lacunas em matéria de transparência, consulta e avaliação – as OSC do Mali pouco têm contribuído até à data para corrigir situações em que as posições do FMI pudessem basear-se em informações incorrectas ou ser incompletas, deficientes ou prejudiciais.

Sociedade Civil e Política Macroeconómica no Mali

Conclusões: Contornos gerais da sociedade civil

- As OSC formalmente organizadas e registadas oficialmente têm surgido no Mali desde o início da década de 1990
- As OSC do Mali estão interligadas através de uma panóplia de grupos-quadro nacionais, frequentemente com membros comuns, incluindo a CCA-ONG, o CNSC, a FECONG, a FONGEM e a SECO-ONG
- A maioria das OSC do Mali – especialmente os organismos locais – tem recursos limitados

- A maioria das OSC do Mali é largamente, se não totalmente, financiada por doadores transnacionais
- Existem no Mali disparidades de recursos consideráveis entre as OSC do Norte e as associações locais
- A existência de laços estreitos entre a administração pública e certas OSC amortece a acutilância crítica que a sociedade civil tem em relação ao Estado no Mali

Conclusões: Sociedade civil e questões macroeconómicas

- As OSC do Mali com interesses susceptíveis de atrair a atenção do FMI distribuem-se pelos sectores académico, empresarial, religioso, laboral e das ONG
- Foram relativamente poucas as OSC do Mali que prestaram atenção de forma considerável e sustentada às questões macroeconómicas e ao papel do FMI
- A competência das OSC do Mali no que se refere a questões macroeconómicas é geralmente fraca, embora esteja disponível em certas instituições académicas e associações empresariais
- As OSC do Mali que trabalham em questões macroeconómicas empreenderam alguma colaboração nacional e regional através da Coligação para a Dívida e o Desenvolvimento
- As OSC do Mali que trabalham em questões macroeconómicas estão largamente concentradas em Bamako, provêm na sua maioria de círculos profissionais e são quase inteiramente dirigidas por homens

Conclusões: Conhecimento da sociedade civil por parte do FMI

- O pessoal do FMI destacado para o Mali tem tido geralmente um conhecimento limitado da configuração e funcionamento da sociedade civil do país

Sugestões

- As OSC do Mali poderiam dedicar maior atenção à política macroeconómica, dado o seu significado para a definição dos grandes parâmetros do desenvolvimento
- As OSC do Mali poderiam incentivar um maior envolvimento dos cidadãos nas questões macroeconómicas aos níveis provincial e distrital, como em certa medida acontece no Fórum do Povo realizado anualmente
- As OSC do Norte poderiam aumentar o apoio ao desenvolvimento de capacidades em matéria de questões macroeconómicas nas OSC locais do Mali

- As OSC do Mali com interesse na política macroeconómica poderiam tomar mais a iniciativa de se dar a conhecer ao FMI, por exemplo, visitando o representante residente e/ou enviando-lhe cópias da sua documentação
- O pessoal do FMI ocupado com o Mali (especialmente o representante residente) poderia manter registos mais extensivos, sistemáticos e actualizados das OSC do país, a fim de desenvolver uma acção mais bem informada

Transparência

Conclusões

- A maioria das OSC do Mali sabe pouco (frequentemente muito pouco) do FMI
- Este conhecimento limitado é exacerbado pela pouca visibilidade do FMI no Mali
- O FMI não tem distribuído quase nenhuma informação às OSC do Mali
- As OSC do Mali quase não pediram informações ao FMI
- Quase nenhuma OSC do Mali sabe que muitos documentos do FMI estão à disposição do público
- Muito poucas OSC do Mali usam o *website* do FMI, achando-o pouco relevante para elas
- Todas as OSC questionadas insistiram em que o FMI crie um *website* do representante residente para o Mali
- As OSC do Mali não proporcionam quase nenhuma educação cívica sobre o FMI ao público em geral

Sugestões

- De uma maneira geral, o FMI poderia alargar a comunicação com as OSC do Mali, inclusivamente fornecendo uma tradução francesa da *Civil Society Newsletter*
- O representante residente poderia proporcionar às OSC um breve seminário com uma introdução básica sobre o FMI, começando pelos grupos de ponta e alargando seguidamente o círculo
- O FMI poderia convidar as OSC a assinarem a *Finance & Development*, começando por enviar um exemplar às associações pertinentes
- O representante residente poderia criar uma lista de OSC e utilizá-la para distribuir documentos do FMI com relevância para o Mali à medida que forem estando disponíveis

- O FMI poderia acelerar as traduções para francês dos documentos relevantes para o Mali
- O FMI poderia criar um *website* específico para o Mali, incluindo, de preferência, apresentações não técnicas e um aspecto interactivo
- A página de acolhimento do *website* do FMI (versão francesa) poderia incluir um *link* para os *websites* dos países, que são actualmente invisíveis para quem não sabe que eles existem

Consulta

Conclusões

- As trocas de opiniões entre o FMI e as OSC do Mali têm aumentado um tanto ou quanto desde 2005, mas, de um modo geral, continuam esporádicas
- A maior parte das trocas de opiniões do FMI com OSC do Mali processa-se por via do representante residente e da equipa do país
- As OSC do Mali quase não têm contactos com o conselho de administração e a direcção do FMI
- Entre as OSC do Mali, as que têm relativamente maiores contactos com o FMI são os grupos empresariais, a principal confederação sindical – UNTM – e meia dúzia de académicos
- As trocas de opiniões do FMI no Mali com ONG e académicos fora da área da economia são poucas e pouco substanciais
- Num país com uma maioria de agricultores, o FMI não tem ligações com organizações de camponeses
- O FMI não tem contactos com OSC sediadas fora de Bamako
- Só meia dúzia de líderes da sociedade civil do Mali tiveram a oportunidade de visitar as instalações do FMI em Washington
- Poucas OSC do Mali se queixam actualmente de arrogância do FMI como aconteceu muitas vezes no passado
- Todavia, o pessoal tende a encarar as reuniões com as OSC do Mali como um exercício para validar as informações e análises existentes e não tanto como uma ocasião para obter novos dados, ouvir perspectivas diferentes e eventualmente ajustar posições
- Dada esta orientação, o pessoal do FMI tende a mostrar relutância em procurar a colaboração das OSC mais críticas do país

- Em todos os sectores (académico, empresarial, laboral, ONG) as OSC do Mali insistem em que podem fornecer ao FMI esclarecimentos cruciais de que, de outro modo, a instituição não dispõe, no que se refere à dinâmica económica, às forças políticas e aos valores culturais do país
- Em todos os sectores, a maioria das OSC do Mali queixa-se de que as reuniões com o FMI são inadequadamente preparadas e não têm *feedback* nem seguimento por parte do FMI
- A missão do FSAP ao Mali no início de 2008 ilustra os benefícios que podem resultar de uma consulta mais aprofundada do FMI às OSC

Sugestões

- Os funcionários do FMI que se ocupam do Mali poderiam aprender mais com a experiência do gabinete do Banco Mundial em Bamako em matéria de consultas à sociedade civil, que as OSC geralmente consideram terem melhorado significativamente nos últimos anos
- O Director Geral do FMI poderia fazer uma ronda pela África Ocidental, com especial incidência em reuniões com as OSC, tal como fez James Wolfensohn de forma tão eficaz para o Banco Mundial
- Os Directores Executivos do FMI poderiam aumentar as visitas ao Mali e encontrar-se com as OSC
- O FMI poderia alargar a sua gama de contactos com OSC do Mali, especialmente com ONG (muitas das quais trabalham em estreita ligação com a maioria pobre da população do país), com a confederação sindical mais pequena – a CSTM – e com académicos fora da área da economia
- O FMI poderia ter mais contactos com núcleos mais críticos da sociedade civil do Mali
- O representante residente no Mali poderia proceder a trocas de opiniões mais regulares com as OSC nos intervalos entre as missões de Washington, por exemplo, convocando debates trimestrais centrados em temas-chave, como a diversificação das exportações ou as ligações macro-micro
- Em ocasiões adequadas, poder-se-ia recorrer a videoconferências para aumentar as consultas entre a sede do FMI e as OSC do Mali
- O FMI poderia consultar as OSC do Mali mais no início do ciclo das missões, dando assim ao pessoal mais oportunidade para reflectir e eventualmente agir com base nos contributos das OSC

- Para fomentar debates mais substantivos, o pessoal do FMI poderia, antes das reuniões, fornecer às OSC do Mali um resumo das instruções para a missão, que passasse em revista as principais questões sem divulgar pormenores confidenciais
- No final das missões ao Mali, o pessoal do FMI poderia distribuir uma nota indicando os pontos extraídos das consultas com as OSC e a forma como poderá actuar em relação a eles
- Um participante da sociedade civil do Mali sugeriu que a *Finance & Development* poderia incluir uma rubrica para ideias apresentadas pelas OSC que estimulem um debate substantivo

Avaliação

Conclusões

- Em grande parte devido a faltas de transparência e consulta, apenas algumas OSC do Mali procedem a uma monitorização e avaliação significativa do FMI
- Não existe actualmente nenhuma OSC nacional no Mali que possua os recursos necessários para publicar estudos sistemáticos do envolvimento do FMI no país
- Os poucos estudos publicados por OSC sobre o envolvimento do FMI no Mali são feitos, na sua maioria, por ONG do Norte, com iniciativa e contributos limitados dos agentes do país
- O IEO não contactou OSC do Mali para as suas avaliações da actividade do FMI
- As OSC do Mali têm feito poucos esforços para estimular um maior escrutínio do FMI por parte da legislatura e dos meios de comunicação social

Sugestões

- Os financiadores poderiam dar maior prioridade à constituição de capacidade de investigação sobre o FMI entre as OSC do Mali
- As ONG internacionais poderiam incorporar mais iniciativa e opiniões do Mali nas suas avaliações das actividades do FMI no país
- O IEO poderia chamar OSC do Mali a participar nos exercícios de avaliação pertinentes
- As OSC do Mali poderiam criar mais ligações com parlamentares e a imprensa para melhorar o escrutínio público do envolvimento do FMI no país (embora os legisladores e os jornalistas do Mali também necessitem de conhecer melhor o Fundo para poderem passar a ser vigilantes mais eficazes)

Correcção

Conclusões

- Atendendo às várias deficiências acima referidas, não é de surpreender que as OSC do Mali só ocasionalmente (por exemplo, no que se refere aos salários do sector público em 2006) tenham provocado alterações nas posições políticas e medidas programáticas do FMI
- Poder-se-ia afirmar que a pressão acumulada da sociedade civil do Mali, a par com a insistência da sociedade civil de todo o mundo, ajudou a levar o FMI a dedicar maior atenção à dimensão social e aos problemas da pobreza nas suas estratégias para o Mali a partir de 2000
- Os grupos da sociedade civil do Mali desempenharam um papel relativamente marginal na campanha para o alívio da dívida, tendo a principal iniciativa e coordenação nesta matéria partido das OSC do Norte

Sugestões

- A direcção do FMI poderia levar mais a sério a possibilidade de as OSC possuírem informações e ideias sobre as condições no Mali que possam, em determinadas circunstâncias, justificar revisões da sua política
- No seu conjunto, as várias propostas feitas nas rubricas anteriores poderiam aumentar a capacidade das OSC do Mali para efectuar correcções construtivas nas políticas do FMI nos casos em que seja indicado proceder a alterações

Moçambique

Introdução

O estudo de Moçambique baseia-se principalmente em entrevistas semi-estruturadas com 33 pessoas que se encontram no cerne das relações FMI-OSC no país. Na sede do FMI em Washington encontrei-me com dois membros da equipe do FMI para Moçambique, bem como com o Consultor para este país do gabinete do Director Executivo competente. Houve também debates com o representante residente do FMI em Maputo, primeiro pelo telefone, na pendência do trabalho de campo, e em seguida duas vezes pessoalmente, durante uma visita a Moçambique, de 16 a 27 de Junho de 2008. Estes debates no país abrangeram também 27 agentes da sociedade civil, a maioria na capital nacional, com o suplemento de uma visita a um fórum provincial de ONG em Xai-Xai. A amostra de grupos da sociedade civil com os quais foram efectuadas reuniões incluiu quatro organismos académicos, duas associações empresariais, três organizações religiosas, dez ONG seculares, as duas confederações sindicais e dois organismos com participação de elementos de todos estes círculos. Apesar dos esforços desenvolvidos, não foi, infelizmente, possível ter qualquer

reunião com a associação de bancos. Outra limitação ao trabalho consistiu no facto de só uma reunião ter sido efectuada fora de Maputo, designadamente com um fórum provincial de ONG em Xai-Xai. Em termos de género, o rácio homens/mulheres entre os intervenientes da sociedade civil foi muito desequilibrado, com 22:4, prejudicando assim a reputação de Moçambique de mostrar uma maior participação política das mulheres.

As conclusões relativas a Moçambique adiante apresentadas confirmam, de um modo geral, a avaliação do IEO de que as relações entre o FMI e a sociedade civil na África tendem a ser “limitadas e ineficazes”. Por exemplo, o Fundo não foi, de uma maneira geral, particularmente proactivo na distribuição de informação às OSC de Moçambique, embora uma série de agentes da sociedade civil tenha, por sua própria iniciativa, feito um uso substancial do *website* do FMI. A direcção do FMI a nível superior quase nunca consultou OSC de Moçambique, e, por seu lado, as consultas efectuadas pelas missões de estudo do Fundo e pelo representante residente envolveram pequenos números de OSC e tiveram geralmente uma profundidade limitada. As OSC, por seu turno, tomaram pouco a iniciativa de desenvolver contactos com o FMI, embora várias organizações tenham empreendido avaliações circunstanciadas do envolvimento do Fundo em Moçambique. Entretanto, à parte terem tido uma influência notável no perdão das dívidas multilaterais e um certo efeito limitado na integração de uma maior sensibilidade social nas recomendações políticas do FMI, as OSC têm tido até à data pouco impacto real no envolvimento do Fundo em Moçambique.

Sociedade Civil e Política Macroeconómica em Moçambique

Conclusões: Contornos gerais da sociedade civil

- Após a repressão das actividades da sociedade civil durante o colonialismo e a sua marginalização no Estado monopartidário a partir de 1975, as OSC formalmente organizadas e registadas oficialmente começaram a surgir em Moçambique sobretudo a partir do início da década de 1990
- Embora certas OSC de Moçambique tenham actualmente recursos e um impacto notável, muitas organizações não governamentais (ONG) e organizações religiosas são de pequena dimensão; os sindicatos têm uma adesão limitada; a maioria das associações empresariais são bastante rudimentares e os grupos de reflexão política são pouco numerosos
- Desde a recente extinção da LINK, falta em Moçambique um organismo-quadro das OSC a nível nacional (ou seja, um organismo que abranja toda a gama de sectores e questões)
- Enquanto algumas OSC em Moçambique são em parte sustentadas por membros locais, a maioria das associações é largamente, se não totalmente, financiada por doadores transnacionais

- Existem em Moçambique disparidades de recursos consideráveis entre as OSC do Norte e as associações locais, desigualdades essas que por vezes se traduzem em relações de poder difíceis entre ambas
- A existência de laços estreitos entre a administração pública e certas OSC, associada à inexistência de leis em matéria de conflito de interesses e divulgação, cria alguns desafios à sociedade civil de Moçambique em matéria de governação

Conclusões: Sociedade civil e questões macroeconómicas

- O envolvimento das OSC na política macroeconómica em geral e nas operações do FMI em particular é bastante recente, datando de finais dos anos 90
- As OSC de Moçambique com interesses susceptíveis de atrair a atenção do FMI distribuem-se pelos sectores académico, empresarial, religioso, laboral e das ONG
- São relativamente poucas as OSC de Moçambique que têm prestado uma atenção considerável e sustentada às questões macroeconómicas e ao papel do FMI
- Dito isto, a competência das OSC de Moçambique no que se refere às questões macroeconómicas é sólida em certas associações (como o IESE, no caso dos grupos de reflexão, a CTA no caso dos grupos empresariais e a ActionAid, no que respeita às ONG) e também existe em círculos menos esperados (como a associação de camponeses denominada UNAC e o Conselho Islâmico)
- As OSC de Moçambique que trabalham em questões macroeconómicas desenvolvem uma colaboração digna de nota através do Grupo dos 20 (G20) e do Grupo Moçambicano da Dívida (GMD)
- As OSC de Moçambique que trabalham em questões macroeconómicas estão largamente concentradas em Maputo e provêm, na sua maioria, de círculos profissionais e de elite

Conclusões: Conhecimento da sociedade civil por parte do FMI

- Com excepção de algumas associações empresariais, o pessoal do FMI destacado para Moçambique tem tido geralmente um conhecimento limitado da configuração e funcionamento da sociedade civil do país

Sugestões

- As OSC de Moçambique poderiam dedicar maior atenção à política macroeconómica, dado o seu significado para a definição dos grandes parâmetros do desenvolvimento
- As OSC de Moçambique poderiam incentivar um maior envolvimento dos cidadãos nas questões macroeconómicas aos níveis provincial e distrital (como começa a acontecer com algumas actividades de controlo orçamental, por exemplo)

- As OSC do Norte poderiam assumir um papel mais facilitador (e uma abordagem menos normativa) em relação ao trabalho das OSC locais sobre questões macroeconómicas em Moçambique
- As OSC de Moçambique com interesse na política macroeconómica poderiam tomar mais a iniciativa de se dar a conhecer ao FMI, por exemplo, visitando o representante residente e/ou enviando-lhe cópias da sua documentação
- As OSC poderiam, além disso, desenvolver o papel do G20 e do GMD como pontos fulcrais para relações mais sistemáticas da sociedade civil com o FMI, embora talvez seja necessário ter cuidado para que a ênfase nestes dois núcleos não prejudique o desenvolvimento de capacidades em matéria de política macroeconómica noutras OSC
- O pessoal do FMI que se ocupa de Moçambique (especialmente o representante residente) poderia manter registos mais extensivos, sistemáticos e actualizados das OSC do país, a fim de desenvolver uma acção mais bem informada (após a elaboração do presente relatório foram tomadas medidas sobre este ponto)

Transparência

Conclusões

- O gabinete do FMI em Maputo está entre as instalações mais facilmente acessíveis e acolhedoras do Fundo em qualquer parte do mundo
- O representante residente do FMI em Moçambique mantém uma página *web* local bastante detalhada
- No entanto, o FMI continua a ser largamente invisível para a maioria das OSC de Moçambique
- Embora o gabinete do representante residente possua uma biblioteca acessível ao público, o FMI tem feito pouca distribuição de informações e documentação específica às OSC de Moçambique (após a elaboração do presente relatório foram tomadas medidas sobre este ponto)
- A documentação do FMI sobre Moçambique que está disponível em português é reduzida, e as poucas traduções que são feitas têm, até há pouco tempo, tido tendência para aparecer apenas lentamente
- Poucas ou nenhuma OSC de Moçambique receberam a *Civil Society Newsletter* do FMI em 2002-2007 ou têm conhecimento da nova página *Web* “O FMI e a Sociedade Civil”
- As OSC de Moçambique, por seu lado, pediram poucas informações ao FMI

- Mas uma série de OSC de Moçambique fazem uso de forma regular e bastante detalhada do *website* do FMI
- Essas OSC recorrem muitas vezes ao *website* do FMI à procura de dados que não podem obter junto da administração pública de Moçambique
- À parte a formação em matéria de controlo orçamental, as OSC de Moçambique têm desenvolvido pouca actividade de educação cívica que tenha a ver com o FMI

Sugestões

- O FMI poderia seguir o exemplo do Banco Mundial e produzir um folheto (em português), para as OSC e outras entidades, com um resumo das suas actividades em Moçambique
- O representante residente poderia actualizar e afinar uma *mailing list* electrónica das OSC relevantes de Moçambique e utilizá-la para distribuir documentos do FMI com relevância para o país à medida que forem estando disponíveis (executado)
- Essa mesma *mailing list* poderia também ser utilizada para alertar as OSC de Moçambique para as actualizações da página *web* “O FMI e a Sociedade Civil” (executado)
- A página *Web* do representante residente para Moçambique poderia ser complementada com informação sobre missões passadas e futuras, notas de reuniões realizadas com OSC e outras partes interessadas, etc.
- O FMI poderia disponibilizar mais e mais rápidas traduções para português de documentos chave relacionados com Moçambique (executado)
- O gabinete do representante residente do FMI poderia dar maior publicidade às instalações da sua biblioteca
- O FMI poderia depositar exemplares em papel de todos os documentos chave relacionados com Moçambique no centro de informações do Banco Mundial em Maputo (executado)
- As OSC de Moçambique poderiam alargar os seus programas de literacia económica, inclusivamente prestando maior atenção ao FMI
- O representante residente do FMI poderia contribuir mais activamente para essas iniciativas de educação cívica, bem como para a formação já em curso em matéria de controlo orçamental
- As ONG do Norte que fazem campanha por uma maior divulgação de informações por parte do FMI poderiam consultar as OSC de Moçambique acerca dos seus intentos, em

vez de partirem do princípio de que as suas congéneres da sociedade civil do Sul têm as mesmas prioridades em matéria de transparência

Consulta

Conclusões

- As consultas do FMI às OSC de Moçambique são, em geral, irregulares, improvisadas e superficiais, pouco se tendo avançado na última década
- O actual representante residente tem criado boa vontade entre as OSC de Moçambique através do que elas consideram um empenhamento aberto e franco
- Todavia, a maioria das OSC, em todos os sectores (académico, empresarial, religioso, laboral, ONG), vê no FMI uma instituição fechada, inflexível e arrogante
- As OSC de Moçambique vêem frequentemente o FMI a uma luz desfavorável no que se refere a consultas, contrastando-o com o Banco Mundial
- O FMI e o governo de Moçambique têm mantido as questões macroeconómicas fora das consultas às OSC em matéria de estratégia para a redução da pobreza
- As missões de avaliação do Departamento de África do FMI procedem habitualmente (mas nem sempre) a consultas à confederação empresarial CTA e, mais sucintamente, a meia dúzia de ONG
- Algumas OSC de Moçambique (embora nem todas) queixam-se de que as reuniões com as missões do FMI são convocadas com pouca antecedência, são mal preparadas, têm um carácter aparentemente superficial e não têm seguimento nem *feedback*
- As missões de assistência técnica do FMI a Moçambique não fazem consultas às OSC, à parte reuniões ocasionais com grupos empresariais
- As OSC de Moçambique quase não tiveram contactos com o FMI a nível do conselho de administração ou da direcção, ou com figuras superiores do Departamento de África
- As consultas do FMI em Moçambique a institutos académicos, associações empresariais (à parte a CTA), associação muçulmana, sindicatos e grupos de mulheres são poucas ou totalmente inexistentes
- O representante residente esteve presente em conferências regionais da CTA, mas, fora disso, o FMI não teve quaisquer contactos com OSC de Moçambique a não ser em Maputo
- Apenas duas figuras da sociedade civil de Moçambique (ambas de ONG) visitaram as instalações do FMI em Washington

Sugestões

- O FMI poderia alargar a gama de OSC por si consultadas em Moçambique, especialmente no que respeita aos grupos actualmente ignorados acima referidos
- O representante residente do FMI poderia aprofundar as consultas com um núcleo de OSC estrategicamente interessadas, por exemplo, através de um grupo de debate que se reuniria bimestralmente para trocar opiniões sobre qualquer questão macroeconómica importante da actualidade
- As missões de avaliação do FMI poderiam melhorar as suas consultas às OSC, por exemplo, realizando os debates mais no início das visitas, distribuindo antecipadamente um resumo não confidencial das instruções da missão, e subscrevendo conjuntamente um registo escrito das conversações
- Os Directores Executivos do FMI (especialmente o gabinete do Director Executivo responsável por Moçambique) e a direcção poderiam incrementar as trocas de opiniões com OSC de Moçambique
- O representante residente do FMI e as missões de avaliação poderiam incluir nos seus contactos com a sociedade civil de Moçambique uma visita a um distrito rural ou a qualquer outro contexto ao nível das bases
- As missões de assistência técnica do FMI em Moçambique poderiam consultar mais OSC, conforme adequado, particularmente para além dos círculos empresariais (por exemplo, os visitantes do Departamento de Finanças Públicas poderiam reunir-se com as ONG que se ocupam do controlo orçamental)
- O FMI e as OSC do Norte poderiam patrocinar a visita às instalações do FMI em Washington de mais agentes da sociedade civil de Moçambique, inclusivamente para reuniões com os Directores Executivos e a direcção
- As OSC de Moçambique poderiam tomar mais vezes a iniciativa de organizar consultas com o pessoal do FMI, tendo presente que é mais provável que este aceite os convites se as reuniões se relacionarem com questões macroeconómicas, se centrarem num tema claro e não forem longas
- As OSC de Moçambique interessadas no FMI poderiam fazer mais “trabalho de casa” sobre a instituição, por forma a poderem tirar maior partido das oportunidades de colaboração
- As OSC de Moçambique poderiam, sempre que relevante, explorar mais as possibilidades de solicitar *feedback* ao FMI sobre os seus (projectos de) relatórios e documentos temáticos

- As OSC de Moçambique poderiam ter o cuidado de não se apoiarem demasiado numa meia dúzia de indivíduos do G20 e do GMD para o estabelecimento de laços entre a sociedade civil e o FMI

Avaliação

Conclusões

- Com várias excepções notáveis, as OSC sediadas em Moçambique possuem geralmente capacidades de investigação e promoção limitadas em matéria macroeconómica
- As OSC têm diversas oportunidades significativas para avaliar a política macroeconómica em Moçambique, inclusivamente através do Observatório da Pobreza (agora do Desenvolvimento) desde 2004 e da Avaliação Conjunta da Eficácia da Ajuda, desde 2007; no entanto, o FMI tem-se mantido à distância destes exercícios de avaliação
- As OSC de Moçambique controlam cada vez mais o orçamento nacional e os orçamentos provinciais e locais, embora habitualmente sem estabelecer ligações com os parâmetros macroeconómicos recomendados pelo FMI
- Numa excepção a esta abordagem, vários estudos feitos por OSC de Moçambique têm analisado o papel do FMI no tocante a questões da área das finanças públicas, especialmente no que se refere à despesa com a educação
- O Gabinete de Avaliação Independente (IEO) contactou uma série de OSC de Moçambique durante a avaliação do envolvimento do FMI na África subsariana por si efectuada em 2006-2007
- As OSC de Moçambique pouco têm feito para estimular um maior e melhor escrutínio da política macroeconómica, incluindo o papel do FMI, por parte da legislatura e dos meios de comunicação social

Sugestões

- Os financiadores poderiam dar maior prioridade à constituição de capacidades de investigação e promoção no que se refere ao FMI (e à política macroeconómica em geral) entre as OSC de Moçambique
- O FMI poderia envolver-se mais plenamente com as OSC, no contexto da Avaliação Conjunta e dos relatórios do G20 para o Observatório do Desenvolvimento
- As OSC de Moçambique poderiam desenvolver mais o escrutínio que fazem das questões da área das finanças públicas, inclusivamente alargando os seus estudos, para além da educação, à agricultura, à saúde, etc.

- O IEO poderia alargar a participação das OSC moçambicanas em exercícios de avaliação relevantes e poderia igualmente estender essa participação a mais países africanos
- As OSC de Moçambique poderiam aprofundar a sua colaboração com parlamentares e jornalistas a fim de melhorar o escrutínio público do envolvimento do FMI no país

Correcção

Conclusões

- De uma maneira geral, e à parte certas intervenções de grupos empresariais, as OSC têm tido um impacto limitado em termos de mudança das posições políticas do FMI relativamente a Moçambique
- Os contributos da CTA chamaram a atenção do Fundo para várias questões relacionadas com o ambiente empresarial em Moçambique, tais como as políticas fiscais e as restrições à obtenção de créditos
- Talvez seja possível afirmar que as críticas das OSC têm atenuado de certo modo algumas posições do FMI, por exemplo, sobre a rapidez e os danos sociais de certas medidas de marketização, bem como sobre o espaço orçamental para a despesa relacionada com a educação
- Poder-se-ia igualmente afirmar que a pressão acumulada da sociedade civil de Moçambique, a par com a insistência da sociedade civil de todo o mundo, ajudou a levar o FMI a dedicar maior atenção à dimensão social e aos problemas da pobreza a partir de 2000
- As OSC de Moçambique, em coligação com o governo e as ONG transnacionais, defenderam activamente o perdão das dívidas ao FMI e a outras instituições multilaterais

Sugestões

- O pessoal do FMI poderia levar mais a sério a possibilidade de as OSC possuírem informações e ideias para efeitos de correcção da política macroeconómica em Moçambique
- O pessoal do FMI poderia, em particular, recorrer mais às OSC para efeitos de sensibilização para circunstâncias contextuais em Moçambique, análise qualitativa em suplemento de dados quantitativos, e estabelecimento de relações entre as condições macroeconómicas e microeconómicas
- O pessoal do FMI poderia utilizar mais as trocas de opiniões com as OSC de Moçambique para verificar dados e fazer análises, inclusivamente por comparação com as informações fornecidas pela administração pública

- Uma intensificação das relações com grupos de agricultores, trabalhadores e mulheres poderia ajudar a consolidar melhor a dimensão social do aconselhamento político do FMI a Moçambique
- As OSC poderiam aproveitar o seu melhor conhecimento do funcionamento do FMI e da política macroeconómica para ajudar o Fundo e o governo a desenvolver alternativas viáveis quando as abordagens existentes não estiverem a dar resultados ou produzirem resultados insuficientes

Nigéria

Introdução

O estudo da Nigéria baseia-se principalmente em debates com 39 pessoas que se encontram no cerne das relações FMI-OSC no país. A partir da sede do Fundo em Washington falei com o actual e o anterior chefe da equipa do FMI para a Nigéria, bem como com o Director Executivo que representa a Nigéria e o seu Consultor para este país. Realizaram-se três debates com o actual representante residente do FMI na Nigéria, que, numa das ocasiões, incluíram também o pessoal local do gabinete. Uma visita à Nigéria, de 12 a 23 de Janeiro de 2009, incluiu debates com um vasto leque de associações da sociedade civil, em três locais: o centro administrativo, Abuja; o centro comercial, Lagos; e a Universidade de Ibadan. Ao todo, foram efectuadas conversações com 30 agentes da sociedade civil distribuídos por seis associações empresariais, a principal confederação de sindicatos nacional, três organizações religiosas, dez ONG seculares e três organismos de investigação. O rácio homens/mulheres entre os participantes nigerianos foi muito desequilibrado, com 26:4, o que reflecte amplamente a hierarquia de género que actualmente prevalece na liderança da sociedade civil do país.

As conclusões adiante apresentadas relativamente à Nigéria confirmam, de um modo geral, a avaliação do IEO de que as relações entre o FMI e a sociedade civil na África subsariana tendem a ser “limitadas e ineficazes”. Em matéria de transparência, por exemplo, embora muitos documentos do FMI referentes à Nigéria estejam agora à disposição do público, o pessoal do Fundo tem, de uma maneira geral, desenvolvido uma acção limitada para aumentar a visibilidade da agência junto das OSC do país. No que se refere a consultas, têm sido muito raras as trocas de opiniões entre a direcção superior do FMI e as OSC da Nigéria. Entretanto, os encontros de OSC com pessoal visitante do FMI têm sido escassos e superficiais, e o gabinete do representante residente em Abuja só recentemente começou a explorar possibilidades de uma participação mais ampla e profunda da sociedade civil. Por seu lado, foram poucas as OSC da Nigéria que tomaram iniciativas no sentido de desenvolver contactos com o FMI ou de reforçar a sua capacidade em matéria de questões macroeconómicas. Relativamente à avaliação, as OSC descuraram quase totalmente o rastreio cuidadoso do envolvimento do Fundo no país. Quanto à correcção, as OSC têm tido até à data pouco impacto real no envolvimento do Fundo na Nigéria, pelo que uma série de potenciais positivos não estão realizados.

Sociedade Civil e Política Macroeconómica na Nigéria

Conclusões: Contornos gerais da sociedade civil

- Tem-se verificado uma expansão gradual da sociedade civil formalmente organizada na Nigéria desde os anos 30, com uma interrupção parcial desde o período do domínio militar
- A sociedade civil da Nigéria é particularmente complexa, com uma estrutura pluripartida (níveis transnacional, federal, estatal e local) e consideravelmente descentralizada, o que equivale a soluções governativas complexas e multi-escalonadas no país
- A sociedade civil da Nigéria reflecte a grande diversidade de regiões, etnias, línguas e religiões existente no país
- Algumas OSC da Nigéria têm um número de membros considerável e recursos dignos de nota, incluindo uma série de associações empresariais e organizações religiosas
- No entanto, na Nigéria, a maioria das ONG são pequenas, os sindicatos são bastante fracos e os grupos de reflexão política são em número reduzido
- De uma maneira geral, a colaboração trans-sectorial na sociedade civil da Nigéria (ou seja, entre círculos académicos, empresariais, religiosos, laborais, ONG e movimentos sociais) é limitada
- Há bastantes OSC na Nigéria que obtêm financiamento (parcial) de doadores transnacionais, mas em grau geralmente inferior ao que acontece em muitas outras partes da África subsariana
- Algumas OSC da Nigéria têm relações de colaboração estreitas e laços financeiros com o governo, ao passo que outras operam numa relação mais autónoma e crítica com a administração pública
- O número de filiais de OSC transnacionais na Nigéria é relativamente modesto e a maioria “nigerizou” uma boa parte do seu pessoal e dirigentes
- Os regimes de responsabilização da sociedade civil na Nigéria – tanto oficiais como voluntários – são bastante fracos

Conclusões – Sociedade civil e questões macroeconómicas

- As OSC da Nigéria potencialmente interessadas em obter a colaboração do FMI distribuem-se pelos sectores académico, empresarial, religioso, laboral, das ONG e dos movimentos sociais

- Na Nigéria, as preocupações e competências das OSC em matéria de política macroeconómica estão concentradas principalmente em associações empresariais, sindicatos e institutos de investigação, sendo poucos os conhecimentos especializados e a atenção dedicada a este assunto entre as organizações religiosas e as ONG
- Ao contrário da maioria dos outros países de baixos rendimentos, a Nigéria não recebe os grandes afluxos de ajuda oficial ao desenvolvimento que noutros locais tendem a gerar grupos de ONG que se ocupam das questões macroeconómicas
- O Grupo da Cimeira Económica da Nigéria (NESG) actua como uma espécie de presidência trans-setorial em matéria de questões macroeconómicas, reunindo elementos dos círculos empresarial, académico, laboral e das ONG, bem como dos círculos oficiais
- Muito poucas OSC da Nigéria têm prestado atenção de forma substancial e sustentada ao FMI; mas os seus membros e/ou financiadores também não lhes têm proporcionado os recursos necessários para o fazer
- As OSC da Nigéria não realizaram quaisquer programas de educação cívica dignos de nota sobre política macroeconómica e o papel do FMI
- As OSC da Nigéria que trabalham com questões macroeconómicas provêm principalmente de estreitos círculos profissionais masculinos, urbanos e de elite

Conclusões: Conhecimento da sociedade civil por parte do FMI

- Embora o FMI esteja envolvido na Nigéria há várias décadas, o pessoal destacado para o país tem geralmente um conhecimento limitado da configuração e funcionamento da sua sociedade civil

Sugestões

- As OSC da Nigéria – especialmente nos círculos das organizações religiosas e ONG – poderiam dedicar maior atenção à política macroeconómica, dado o seu significado para a definição dos grandes parâmetros da estratégia para o desenvolvimento
- As OSC da Nigéria poderiam incentivar um maior debate público das preocupações macroeconómicas
- As OSC da Nigéria poderiam organizar mais formação em matéria de literacia económica, tanto para o seu pessoal como para o público em geral; o representante residente do FMI poderia ser convidado a contribuir para esses esforços
- As OSC da Nigéria com interesses em matéria de política macroeconómica poderiam tomar mais a iniciativa de se dar a conhecer ao FMI, por exemplo, visitando o representante residente e/ou enviando-lhe cópias internas da sua documentação

- Na falta de um quadro regulamentar público adequado – e talvez mesmo para prevenir a imposição de medidas pouco liberais por parte do governo – as OSC da Nigéria poderiam desenvolver códigos de conduta auto-reguladores do tipo utilizado pela Rede Nigeriana de ONG (NNNGO); uma certificação reconhecida deste género poderia também aumentar a confiança do pessoal do FMI no estabelecimento de relações com as OSC
- O pessoal do FMI que trabalha com a Nigéria (em especial o representante residente) poderia adquirir maior consciência do papel da sociedade civil e manter registos mais extensivos, sistemáticos e actualizados sobre as OSC relevantes do país
- O pessoal do FMI poderia apreciar mais a sociedade civil da Nigéria como fenómeno multi-escalonado (transnacional – federal – estatal – local) e descentralizado, em vez de partir do princípio de que são os organismos de topo nacionais que constituem o melhor ponto de entrada

Transparência

Conclusões

- O FMI dispõe de instalações acolhedoras em Abuja, mas o gabinete está bastante escondido no extremo da cidade, a alguma distância do centro de negócios
- As actividades do Fundo na Nigéria têm pouca visibilidade para as OSC e o público em geral; por vezes o FMI tem deliberadamente adoptado uma atitude discreta, atendendo especialmente às tensões do passado
- A distribuição proactiva de informação e documentação às OSC da Nigéria por parte do FMI tem sido limitada
- Os representantes residentes do FMI na Nigéria têm feito aparições *ad hoc* em várias conferências políticas e de negócios; todavia, não foi desenvolvido qualquer programa de palestras públicas mais amplo e sistemático
- As OSC da Nigéria raramente têm pedido informações ao FMI e têm utilizado pouco a biblioteca acessível ao público que existe no gabinete do representante residente
- Tem sido publicada na Internet bastante documentação do FMI acerca da Nigéria, incluindo informação difícil de obter junto do governo nigeriano
- Uma série de OSC da Nigéria consultam periodicamente o sítio do FMI, embora mais para efeitos de pesquisa geral do que para promoção do próprio Fundo
- O gabinete do representante residente do FMI na Nigéria tem uma página pública na Internet, mas atrai pouco movimento

- Poucas ou nenhuma OSC da Nigéria receberam a *Civil Society Newsletter* do FMI em 2002-2007 ou têm conhecimento da página “O FMI e a Sociedade Civil” na Internet
- As OSC da Nigéria não participaram nas campanhas globais das OSC (dirigidas pelo Norte) em prol de uma maior transparência no FMI, embora uma série de ONG do país tenha feito pressão no sentido de uma maior abertura da administração pública federal, estatal e local
- Em suma, o FMI tem geralmente tido pouca visibilidade junto das OSC e do público em geral na Nigéria, e as OSC não fizeram esforços especiais para mudar esta situação

Sugestões

- O FMI poderia atribuir maior prioridade ao aumento da sua visibilidade na Nigéria
- O representante residente na Nigéria poderia fazer pelo menos uma conferência por ano, por exemplo, na faculdade de ciências sociais de uma universidade de prestígio
- O FMI poderia produzir um folheto para distribuição às OSC e outras organizações, com um resumo das suas actividades na Nigéria, e também colocar essa informação na página *web* do país
- O FMI poderia anunciar publicamente com mais antecedência – e, em particular, às OSC interessadas – as visitas da direcção e do pessoal do Fundo à Nigéria
- As missões de avaliação do FMI à Nigéria poderiam publicar uma resenha mais concreta das suas conclusões e recomendações no final das visitas, em vez de fazerem os interessados aguardar alguns meses até o Conselho de Administração aprovar o relatório oficial
- O representante residente poderia coligir uma *mailing list* electrónica específica das OSC relevantes da Nigéria, e utilizá-la para distribuir notas e documentos do FMI com relevância para o país à medida que forem estando disponíveis
- Essa *mailing list* para a Nigéria poderia ser integrada na *mailing list* global mantida pelo Departamento de Relações Externas em Washington
- Na página do representante residente para a Nigéria na Internet poderia ser incluída informação sobre missões passadas e futuras, notas de reuniões realizadas com OSC e outras partes interessadas, etc.
- A área dos documentos relativos ao país e a página do gabinete do país poderiam ser integradas num único domínio referente à Nigéria no *website* do FMI, de preferência com o mesmo tipo de facilidade de consulta que caracteriza a página de acolhimento do Fundo

- As ONG que fazem campanha por uma maior transparência na administração pública nigeriana poderiam aprender com as anteriores lutas das OSC para conseguir uma maior abertura do FMI (e de outras instituições multilaterais)

Consulta

Conclusões

- O FMI não possui uma estrutura definida para trocas de opiniões com a sociedade civil na Nigéria e não afecta recursos especificamente à consulta das OSC do país
- Na realidade, muitas, se não a maioria, das OSC da Nigéria acreditam que o FMI só trata com o governo e não está interessado em consultá-las
- As consultas do FMI às OSC da Nigéria são, em geral, irregulares, não sistemáticas e (com excepções em certos círculos empresariais e de investigação) de pouca substância política
- As consultas do FMI à sociedade civil na Nigéria têm-se concentrado sobretudo em certas associações empresariais e instituições de investigação; o diálogo tem omitido câmaras de comércio, a federação dos empregadores, as OSC do grande sector informal, os grupos de agricultores, as organizações religiosas, e muitos domínios do trabalho das ONG
- Nas suas acções de aproximação da sociedade civil da Nigéria o FMI tem-se virado principalmente para grupos que partilham os seus princípios de base (isto é, na linha da teoria macroeconómica dominante) e evitado consultas que possam pôr em causa o seu quadro cognitivo
- À parte uma conferência de Anne Kruger em 2004 e um seminário informal com Rodrigo de Rato em 2005, as OSC da Nigéria não tiveram quaisquer trocas de opiniões com o FMI aos níveis do Conselho de Administração e da direcção, ou com funcionários superiores do Departamento de África
- As visitas nos termos do Artigo IV e outras visitas de estudo à Nigéria por parte do Departamento de África do FMI têm frequentemente envolvido consultas a um ou outro grupo empresarial; no entanto, as consultas das missões aos sindicatos acabaram (inclusivamente quando estes não responderam a um convite do FMI); e o primeiro encontro de uma missão com organizações não governamentais só se realizou em Novembro de 2008
- O trabalho de assistência técnica do FMI na Nigéria não tem envolvido consultas a OSC, à parte uma ou outra reunião ocasional com uma associação empresarial (normalmente financeira)

- O pessoal do FMI quase não teve contactos com OSC da Nigéria fora de Abuja e Lagos, com excepção de uma consulta nacional sobre o PSI realizada em Dezembro de 2008 e contactos indirectos entre o representante residente e OSC em diversos eventos organizados pelos governos dos estados
- Só meia dúzia de figuras da sociedade civil da Nigéria visitaram as instalações do FMI em Washington, habitualmente no contexto das Reuniões Anuais
- O pessoal do FMI não deu seguimento às reuniões com OSC na Nigéria para indicar o que extraíra dos debates e o modo como actuara na sua sequência; esta omissão deu origem a irritação em algumas OSC

Sugestões

- O FMI poderia alargar a gama de OSC por si consultadas na Nigéria, especialmente em relação aos círculos actualmente ignorados acima referidos
- O FMI poderia incentivar expressamente a consulta às associações da sociedade civil que põem em causa os princípios e metodologias prevalecentes no Fundo
- Os Directores Executivos do FMI (especialmente o gabinete do Director Executivo responsável pela Nigéria) e a direcção poderiam incrementar as trocas de opiniões com as OSC nas suas visitas à Nigéria
- As missões de avaliação do FMI poderiam melhorar as consultas às OSC, por exemplo efectuando debates mais no início das visitas e distribuindo antecipadamente um resumo não confidencial das instruções da missão
- As missões de avaliação do FMI poderiam incluir nos seus contactos com a sociedade civil da Nigéria uma visita a uma zona rural ou a qualquer outro contexto ao nível das bases
- O pessoal de assistência técnica do FMI na Nigéria poderia consultar mais OSC, conforme adequado, em especial fora dos círculos empresariais (por exemplo, os visitantes do Departamento de Finanças Públicas poderiam reunir-se com ONG que estivessem a trabalhar em matéria de transparência)
- O representante residente do FMI poderia aprofundar as consultas a (e contribuir para o desenvolvimento das capacidades de) um núcleo de organizações religiosas e ONG estrategicamente interessadas, por exemplo, através de um grupo de debate que se reuniria periodicamente para trocar opiniões sobre qualquer questão macroeconómica importante da actualidade
- O representante residente do FMI poderia assistir a uma consulta do Banco Mundial à sociedade civil no terreno, a fim de ganhar alguma exposição

- O pessoal do FMI poderia desenvolver melhores práticas para dar seguimento às consultas às OSC
- O FMI e as OSC do Norte poderiam patrocinar mais visitas de agentes da sociedade civil nigeriana às instalações do FMI em Washington
- As OSC da Nigéria poderiam tomar mais a iniciativa de organizar trocas de opiniões com o pessoal do FMI
- As OSC da Nigéria com interesse no FMI poderiam, a título de preparação para essas trocas de opiniões, informar-se melhor acerca da instituição e das suas actividades

Avaliação

Conclusões

- Fora das universidades de elite do país, as OSC da Nigéria têm geralmente capacidades limitadas no que se refere à avaliação das políticas macroeconómicas e não se coordenam entre si para maximizar a eficácia da sua investigação neste domínio
- O seminário sobre o PSI acima referido é um raro exemplo de avaliação explícita do FMI por grupos da sociedade civil da Nigéria, embora nem mesmo esse debate tenha tido seguimento até à data
- Alguns eventos do calendário da sociedade civil da Nigéria envolvem avaliações das políticas macroeconómicas, incluindo a Cimeira Económica Nigeriana realizada anualmente, a Conferência da Banca e das Finanças organizada, também anualmente, pelo Instituto dos Bancários da Nigéria, a conferência anual da Sociedade Económica Nigeriana, e as reuniões de observação semestrais realizadas pelos Economic Associates; no entanto, nenhum destes eventos tem focado o papel do FMI
- À parte uma série de escritos académicos com circulação limitada e um estudo pouco conhecido do Projecto Bretton Woods e da Christian Aid sobre o sector energético, as OSC produziram poucos documentos de posição que focassem o FMI na Nigéria
- O Gabinete de Avaliação Independente (IEO) não envolveu OSC da Nigéria nas suas avaliações do trabalho do FMI, excepto através de dois questionários enviados por correio electrónico a um pequeno círculo de indivíduos e através do presente estudo
- As OSC da Nigéria não fizeram nada que seja digno de nota para estimular um maior e melhor escrutínio do papel do FMI no país por parte da legislatura e dos meios de comunicação social

Sugestões

- Os financiadores poderiam dar maior prioridade à criação de capacidades de investigação e promoção no que se refere ao FMI (e à política macroeconómica em geral) entre as OSC da Nigéria
- As conferências pertinentes da sociedade civil na Nigéria poderiam atentar mais no papel do FMI e envolvê-lo mais activamente
- As OSC da Nigéria poderiam criar um mecanismo para a monitorização colectiva do papel do FMI, eventualmente recorrendo ao Grupo Consultivo da Sociedade Civil convocado através do Banco Mundial
- As OSC da Nigéria poderiam explorar mais as possibilidades de pedir *feedback* ao FMI sobre os seus (projectos de) relatórios e documentos temáticos relativos a questões macroeconómicas
- As OSC da Nigéria poderiam aprofundar a sua colaboração com parlamentares e jornalistas a fim de melhorar o escrutínio público do envolvimento do FMI no país

Correcção

Conclusões

- De uma maneira geral, a acção do FMI na Nigéria tem tido pouco impacto em termos de mudança de políticas
- Uma notável excepção ocorreu em 1985, quando a oposição concertada de um grande número de círculos da sociedade civil levou o governo Babangida a interromper as negociações sobre um programa de ajustamento estrutural com o FMI
- As OSC da Nigéria raramente têm chamado o FMI à pedra em questões de pobreza, sentindo que esses problemas são consequência da má gestão da riqueza petrolífera do país e não tanto resultado das estratégias macroeconómicas aconselhadas pelo Fundo
- O FMI e as OSC não têm explorado plenamente as possibilidades de troca de opiniões para enriquecer a compreensão da Nigéria por parte do Fundo, através, por exemplo,
 - i) da exposição a informações e análises que contrastem com as da administração pública
 - ii) de uma maior sensibilização para o contexto na Nigéria, também aos níveis zonal, estatal e local
 - iii) de mais testemunhos qualitativos a par dos dados quantitativos

- iv) de uma melhor integração das análises macro e micro
- v) de uma maior interdisciplinaridade
- As OSC não têm alimentado as possibilidades de alistar o FMI como aliado nos seus esforços para conseguir um governo mais publicamente responsável na Nigéria, inclusivamente nas esferas financeira e monetária
- As OSC da Nigéria não têm advogado activamente uma mudança na governação do próprio FMI
- Algumas OSC da Nigéria (embora nem todas) sentem que o FMI está pouco pronto a aprender com os outros e a mudar de rumo sempre que tal se justifique – um sentimento que tem desincentivado essas associações de recorrer (mais plenamente) à instituição

Sugestões

- O pessoal do FMI que se ocupa da Nigéria poderia levar mais a sério a noção de que as OSC podem fornecer ideias e informações valiosas para efeitos de correcção da política macroeconómica
- As OSC poderiam estudar melhor a natureza e extensão das ligações entre as estratégias macroeconómicas apoiadas pelo FMI e os problemas de pobreza e desigualdade existentes na Nigéria
- Uma intensificação das relações do FMI com grupos de consumidores, ambientalistas, agricultores, trabalhadores e mulheres da Nigéria poderia ajudar a favorecer a dimensão social do aconselhamento político do FMI ao país
- As OSC poderiam estudar possibilidades de colaboração com o FMI no sentido de promover uma governação mais responsável na Nigéria

Uganda

Introdução

O estudo do Uganda baseia-se principalmente em entrevistas semi-estruturadas com 34 pessoas no cerne das relações FMI-OSC no país. Na sede do Fundo em Washington encontrei-me, em Outubro de 2007, com o então chefe cessante da equipa para o Uganda. Houve mais dois debates com o representante residente do FMI em Kampala durante uma visita ao Uganda de 15 a 26 de Setembro de 2008. Os debates no país abrangeram também 32 agentes da sociedade civil na capital nacional. A amostra de grupos da sociedade civil com os quais foram efectuadas reuniões incluiu três organismos académicos, cinco associações empresariais, a confederação nacional de sindicatos, duas organizações religiosas e oito ONG seculares. Não se efectuaram reuniões fora da Kampala, embora nas minhas anteriores visitas ao Uganda tenha havido debates com grupos da sociedade civil em Mbale e

Nkosi. Em termos de género, o rácio homens/mulheres entre os intervenientes do Uganda, que se cifrou em 22:10, foi consideravelmente desnivelado, mas relativamente mais equilibrado do que nos outros cinco países analisados.

As conclusões adiante apresentadas relativamente ao Uganda confirmam, de um modo geral, a avaliação do IEO de que as relações entre o FMI e a sociedade civil em África tendem a ser “limitadas e ineficazes”. Por exemplo, embora muitos documentos do FMI referentes ao Uganda estejam agora à disposição do público, o pessoal do Fundo pouco tem feito, de uma maneira geral, para aumentar a visibilidade da agência junto das OSC do país. A direcção superior do FMI quase nunca consultou as OSC do Uganda, enquanto que os encontros realizados com pessoal visitante do FMI e com o representante residente foram irregulares, na maioria dos casos superficiais e envolveram pequenos números de OSC. Por seu lado, foram poucas as OSC do Uganda que tomaram iniciativas no sentido de desenvolver contactos com o FMI ou de reforçar a sua capacidade em matéria de questões macroeconómicas. Só meia dúzia de OSC empreenderam uma avaliação ocasional do envolvimento do Fundo no Uganda. Entretanto, à parte terem tido uma notável influência no perdão das dívidas multilaterais e algum efeito limitado na sensibilização do FMI para a dimensão social nas suas recomendações políticas, as OSC têm até à data, tido pouco impacto real no envolvimento do Fundo no Uganda. Em suma, a relação de responsabilidade entre as associações da sociedade civil e o FMI no Uganda não tem, infelizmente, feito grandes progressos em comparação com a situação prevalecente quando anteriormente analisei esta questão, em 1997.

Sociedade Civil e Política Macroeconómica no Uganda

Conclusões: Contornos gerais da sociedade civil

- As actividades da sociedade civil formalmente organizada no Uganda foram limitadas até aos anos 60, reprimidas sob o regime de Amin nos anos 70, e fortemente coarctadas durante a guerra civil até meados dos anos 80
- Em resultado, a maioria das OSC que hoje em dia operam no Uganda tem uma história ininterrupta de menos de vinte anos
- Algumas OSC do Uganda têm números de membros e recursos consideráveis, incluindo várias associações empresariais e organizações não governamentais (ONG)
- No entanto, a maior parte das ONG e organizações religiosas do Uganda são pequenas, os sindicatos são fracos, e os grupos de reflexão política são pouco numerosos
- Embora várias associações existentes pudessem, em princípio, desempenhar esse papel, a verdade é que não há no Uganda um organismo-quadro nacional das OSC (ou seja, um organismo que abranja toda a gama de sectores e questões)

- Embora algumas OSC do Uganda sejam parcialmente sustentadas pelos membros locais, a maioria das associações é largamente, se não totalmente, financiada por doadores transnacionais
- Algumas OSC do Uganda têm estreitas relações de colaboração com o Estado, enquanto que as associações com uma postura mais crítica tendem a calar a sua oposição devido à preocupação de não provocar perturbações da ordem pública ou medidas de repressão por parte do governo
- As OSC do Uganda estão actualmente a sofrer uma ampla transformação geracional, à medida que os fundadores e antigos líderes que surgiram nos anos 90 vão sendo substituídos por sucessores mais jovens

Conclusões: Sociedade civil e questões macroeconómicas

- As OSC do Uganda com potencial interesse para suscitar a atenção do FMI distribuem-se pelos sectores académico, empresarial, religioso, laboral e das ONG
- O empenhamento das OSC na política macroeconómica em geral e nas operações do FMI em particular surgiu no Uganda no final dos anos 90
- No entanto, após uma subida inicial, essas actividades estão a ferver em lume brando desde 2000, sem evoluírem para actividades de investigação e promoção mais amplas e concertadas
- Relativamente poucas OSC do Uganda têm prestado uma atenção substancial e sustentada às questões macroeconómicas e ao papel do FMI
- A sociedade civil do Uganda não possui um grupo de mobilização para questões macroeconómicas (como a Associação Económica do Malawi ou a Associação Moçambicana de Economistas) que patrocine debates entre académicos, activistas, dirigentes de empresas e círculos oficiais
- A competência das OSC do Uganda no tocante a questões macroeconómicas encontra-se, de uma maneira geral, limitada a alguns grupos de reflexão e associações empresariais, bem como a meia dúzia de activistas de ONG
- À parte alguma formação digna de menção em matéria de controlo orçamental, as OSC do Uganda têm desenvolvido poucos programas de educação cívica sistemáticos, em larga escala ou duradouros sobre política macroeconómica e o papel do FMI
- Sem contar com alguma acção conjunta de âmbito limitado sobre o orçamento do Estado, as OSC do Uganda que trabalham em questões macroeconómicas não têm desenvolvido entre si uma colaboração digna de nota, semelhante à que existe, por exemplo, nas coligações de ONG do país em matéria de comércio, saúde, etc.

- As OSC do Uganda que trabalham em questões macroeconómicas estão quase inteiramente concentradas em Kampala e os seus membros provêm, na sua maioria, de círculos profissionais e de elite.

Conclusões: Conhecimento da sociedade civil por parte do FMI

- Embora o FMI esteja intensamente envolvido no Uganda desde 1987, o pessoal destacado para o país tem geralmente um conhecimento limitado da configuração e funcionamento da sociedade civil local

Sugestões

- As OSC do Uganda – especialmente fora do sector empresarial – poderiam prestar mais atenção à política macroeconómica, dada a sua importância para a definição dos grandes parâmetros da estratégia de desenvolvimento
- Uma ou outra OSC do Uganda (por exemplo, o Centro de Investigação de Política Económica, a Coligação da Dívida do Uganda [UDN], ou um novo organismo) poderiam patrocinar um maior debate público dos problemas macroeconómicos
- As OSC do Uganda poderiam organizar mais formação sobre questões macroeconómicas (e convidar o representante residente do FMI a contribuir para esses esforços)
- As OSC do Uganda poderiam incentivar um maior envolvimento dos cidadãos nas questões macroeconómicas a nível distrital e sub-distrital (tal como aconteceu, por exemplo, com algumas actividades de controlo orçamental), em vez de se concentrarem tanto em Kampala
- As OSC do Norte poderiam promover um papel mais facilitador em relação ao trabalho das OSC locais do Uganda no tocante às questões macroeconómicas, em vez de concentrarem a capacidade nas suas próprias fileiras
- As OSC do Uganda com interesse na política macroeconómica poderiam tomar mais a iniciativa de se dar a conhecer ao FMI, por exemplo, visitando o representante residente e/ou enviando ao gabinete cópias da sua documentação
- As OSC poderiam designar uma de entre si – por exemplo, o Fórum Nacional de ONG do Uganda – para assegurar uma interacção mais sistemática da sociedade civil com o FMI
- O pessoal do FMI envolvido com o Uganda (sobretudo o representante residente) poderia adquirir maior consciência do papel da sociedade civil e manter registos mais extensivos, sistemáticos e actualizados das OSC do país

Transparência

Conclusões

- Fechado no Banco do Uganda, o gabinete do FMI em Kampala é pouco acessível aos agentes não governamentais
- As visitas ao Uganda de pessoal do Fundo proveniente de Washington são largamente invisíveis para as OSC e o público em geral
- O FMI tem procedido a pouca distribuição proactiva de informações e documentação às OSC do Uganda
- Os relatórios de avaliação do FMI sobre o Uganda são publicados vários meses após a visita do pessoal em questão, quando o *feedback* já não tem utilidade prática
- Poucas OSC do Uganda, se é que as houve, receberam a *Civil Society Newsletter* do FMI em 2002-2007 ou sabem da existência da página *Web* “O FMI e a Sociedade Civil”
- As OSC do Uganda, por seu lado, pediram poucas informações ao FMI
- Desde o final dos anos 90 tem sido publicada na Internet bastante documentação do FMI sobre o Uganda; todavia, muitas OSC têm acesso limitado à Internet e/ou, por uma questão cultural, têm preferência pela transmissão oral de informações
- Poucas OSC do Uganda fazem regularmente uso do *website* do FMI e, quando o fazem, é principalmente para fins de investigação geral, mais do que para promoção no que se refere ao próprio Fundo
- O gabinete do representante residente do FMI tem uma página pública na Internet há 5-6 anos, mas o seu conteúdo é limitado e o *site* atrai pouco movimento
- As OSC do Uganda não têm participado nas campanhas globais levadas a cabo pelas OSC (lideradas pelo Norte) no sentido de uma maior transparência no FMI

Sugestões

- O gabinete do representante residente do FMI no Uganda poderia ficar situado num edifício acessível ao público (como no Malawi, no Mali e em Moçambique)
- O FMI poderia anunciar publicamente com antecedência – inclusive, em particular, às OSC interessadas – as visitas da direcção e do pessoal ao Uganda
- O FMI poderia produzir um panfleto para as OSC, e não só, com um resumo das suas actividades no Uganda, e também incluir essa descrição na página *Web* do país

- As missões de avaliação do FMI ao Uganda poderiam publicar uma resenha mais concreta das suas conclusões e recomendações no final de cada visita
- O representante residente poderia coligir uma *mailing list* electrónica das OSC relevantes do Uganda e utilizá-la para distribuir documentos do FMI com relevância para o país à medida que forem estando disponíveis
- A mesma *mailing list* poderia também ser utilizada para avisar as OSC do Uganda das actualizações da página “O FMI e a Sociedade Civil” na Internet
- A página *web* do representante residente para o Uganda poderia ser complementada com informações sobre missões passadas e futuras, textos de palestras proferidas, comunicados de imprensa actuais, notas de reuniões realizadas com OSC e outras partes interessadas, etc.
- O FMI poderia depositar exemplares em papel da sua documentação-chave relacionada com o Uganda no centro de informação do Banco Mundial em Kampala
- As OSC do Norte que defendem um aumento da divulgação de informações pelo FMI poderiam consultar as OSC do Uganda quanto aos objectivos e actividades dessas campanhas, em vez de partirem do princípio de que as suas congéneres da sociedade civil do Sul têm as mesmas necessidades e prioridades em matéria de transparência

Consulta

Conclusões

- As consultas do FMI às OSC do Uganda são, de uma maneira geral, irregulares, *ad hoc* e (à parte o caso das consultas a certas associações empresariais) de pouca substância
- As consultas do FMI às OSC do Uganda têm, na realidade, diminuído de frequência nos últimos anos, em todos os sectores (académico, empresarial, laboral, ONG)
- O FMI e o Governo do Uganda têm mantido as questões macroeconómicas fora das consultas às OSC acerca da estratégia de redução da pobreza
- As missões de avaliação ao Uganda efectuadas pelo Departamento de África do FMI quase não se têm encontrado com OSC, especialmente a partir de 2004
- As missões de assistência técnica do FMI ao Uganda não têm consultado OSC, à parte algumas reuniões ocasionais com académicos e grupos empresariais
- As OSC do Uganda quase não têm tido trocas de opiniões com o FMI ao nível do conselho de administração e da direcção, ou com funcionários superiores do Departamento de África

- As consultas do FMI no Uganda têm ignorado a câmara de comércio, a federação de agricultores, os programas económicos ligados a grupos religiosos e associações de mulheres, e (desde 2000) os sindicatos
- As consultas do FMI a círculos comerciais no Uganda envolvem muitas vezes firmas isoladas e não associações empresariais, acarretando assim o risco de que as preocupações particulares possam prevalecer sobre as questões sectoriais
- O pessoal do FMI não tem tido qualquer contacto com OSC do Uganda fora de Kampala ou em zonas rurais
- Apenas quatro ou cinco figuras da sociedade civil do Uganda (todas de ONG) visitaram as instalações do FMI em Washington
- Muitas OSC do Uganda fazem comparações desfavoráveis entre o FMI e o Banco Mundial no que se refere a consultas
- A maioria das OSC do Uganda com preocupações no domínio das questões macroeconómicas mostra-se compreensiva em relação ao trabalho do FMI em matéria de estabilização, e muitas declaram-se interessadas em desenvolver trocas de opiniões com o Fundo; no entanto, poucas tomaram a iniciativa de pedir a colaboração do FMI

Sugestões

- O FMI poderia tentar recuperar os anteriores níveis de consulta à sociedade civil no Uganda e depois ir mais além
- O FMI poderia alargar a gama de OSC por si consultadas no Uganda, especialmente no que respeita aos grupos actualmente ignorados acima referidos
- O representante residente do FMI poderia aprofundar as consultas a (e contribuir para o desenvolvimento das capacidades de) um núcleo de OSC estrategicamente interessadas, por exemplo, através de um grupo de debate, que se reuniria periodicamente para trocar opiniões sobre qualquer questão macroeconómica importante da actualidade
- As missões de avaliação do FMI poderiam melhorar as consultas às OSC, por exemplo, procedendo a debates mais no início das visitas e distribuindo antecipadamente um resumo não confidencial das instruções da missão
- Os Directores Executivos do FMI (especialmente o gabinete do Director Executivo responsável pelo Uganda) e a direcção poderiam aumentar os contactos com as OSC do Uganda
- O representante residente do FMI e as missões de avaliação poderiam começar a incluir nos seus contactos com a sociedade civil do Uganda uma visita às zonas rurais ou a outros contextos ao nível das bases

- As missões de assistência técnica do FMI ao Uganda poderiam consultar mais OSC, conforme fosse adequado, particularmente para além dos círculos empresariais (por exemplo, os visitantes do Departamento de Finanças Públicas poderiam encontrar-se com ONG que estivessem a trabalhar no controlo orçamental)
- O FMI e as OSC do Norte poderiam patrocinar a visita de mais agentes da sociedade civil do Uganda às instalações do FMI em Washington, por exemplo, por ocasião das Reuniões Anuais e da Primavera
- As OSC do Uganda poderiam tomar mais a iniciativa de organizar trocas de impressões com o pessoal do FMI
- As OSC do Uganda com interesse no FMI poderiam, a título de preparação para essas trocas de impressões, informar-se melhor sobre a instituição

Avaliação

Conclusões

- Com a excepção parcial de alguns institutos académicos e da Fundação do Sector Privado do Uganda, as OSC nacionais têm capacidades de investigação e monitorização limitadas sobre questões macroeconómicas
- Certas OSC do Uganda têm rastreado e avaliado políticas (por exemplo, em matéria de liberalização do comércio, orçamento do Estado e utilização de dinheiros destinados ao alívio da dívida) em que houve intervenção do Fundo, mas sem considerarem explicitamente o papel do FMI
- As OSC do Uganda têm gerado poucos documentos de posição e plataformas de argumentação sobre políticas macroeconómicas
- As associações empresariais têm importantes oportunidades para avaliar a política macroeconómica no Uganda através da Mesa Redonda Presidencial para os Investidores e do Grupo de Doadores do Sector Privado, mas nenhum destes fóruns tem analisado especificamente o papel do FMI
- As ONG que se ocupam do desenvolvimento transnacional têm produzido estudos ocasionais sobre as políticas do FMI em relação ao Uganda, mas essas avaliações (geralmente críticas) têm pouca circulação no país e têm atraído pouco debate local
- O Gabinete de Avaliação Independente (IEO) não envolveu OSC do Uganda nas suas avaliações do trabalho do FMI, excepto no contexto do estudo da sociedade civil no âmbito da actual avaliação e da avaliação da AS

- As OSC do Uganda pouco têm feito para estimular um maior e melhor escrutínio da política macroeconómica, e inclusivamente do papel do FMI, por parte da legislatura e dos meios de comunicação social

Sugestões

- Os financiadores poderiam dar maior prioridade à constituição de capacidades de investigação e promoção no que se refere ao FMI (e à política macroeconómica em geral) entre as OSC do Uganda
- As OSC do Uganda poderiam criar um mecanismo para a monitorização colectiva das políticas de redução da pobreza (e inclusivamente do papel do FMI), de modo semelhante ao que o chamado Grupo dos 20 fez em Moçambique
- As OSC do Uganda poderiam transformar o seu escrutínio, geralmente bastante frouxo, das questões financeiras em documentos de posição mais sólidos sobre a despesa com a educação, os orçamentos para a saúde, a despesa em infra-estruturas, etc.
- As OSC do Uganda poderiam explorar melhor as possibilidades de pedir *feedback* ao FMI sobre os seus (projectos de) relatórios e documentos temáticos sobre assuntos macroeconómicos
- O IEO poderia envolver as OSC do Uganda nos exercícios de avaliação pertinentes
- As OSC do Uganda poderiam aprofundar a colaboração com parlamentares e jornalistas, a fim de melhorar o escrutínio público do envolvimento do FMI no país

Correcção

Conclusões

- De um modo geral, as OSC têm tido pouco impacto na modificação das posições políticas do FMI em relação ao Uganda
- Muitas OSC do Uganda, em todos os sectores, sentem que o FMI está pouco pronto a aprender com os outros e a mudar de rumo quando tal se justifique – um sentimento que as tem desencorajado de envolver a instituição
- É possível afirmar que a pressão acumulada da sociedade civil do Uganda, a par com a insistência da sociedade civil de todo o mundo, tem ajudado a levar o FMI a prestar uma maior atenção à dimensão social e aos problemas da pobreza a partir de 2000
- As OSC do Uganda, em coligação com o governo e as ONG transnacionais, acabaram por conseguir defender com êxito a causa do perdão das dívidas ao FMI e a outras instituições multilaterais

Sugestões

- O pessoal do FMI envolvido no Uganda poderia levar mais a sério a possibilidade de as OSC possuírem informações e ideias para efeitos de correcção da política macroeconómica
- O pessoal do FMI poderia, em particular, recorrer mais às OSC para efeitos de: sensibilização para circunstâncias contextuais no Uganda; análise qualitativa em suplemento dos dados quantitativos; e estabelecimento de ligações entre políticas macroeconómicas e condições microeconómicas
- O pessoal do FMI poderia utilizar mais os contactos com as OSC do Uganda para verificar dados e análises, inclusivamente por comparação com as informações fornecidas pelo governo
- Uma intensificação das relações com grupos de agricultores, trabalhadores e mulheres poderia ajudar a consolidar melhor a dimensão social do aconselhamento político do FMI ao Uganda
- Depois de possuírem um melhor conhecimento do funcionamento do FMI e da política macroeconómica, as OSC poderiam ajudar o Fundo e o governo a desenvolver alternativas viáveis no caso de as políticas existentes não estarem a dar resultado ou produzirem resultados insuficientes