

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Tendo colhido todos os fatos — relativos à substância e ao estilo — a avaliação concluiu que as interações do FMI foram menos eficazes junto às economias avançadas e às grandes economias emergentes, e foram mais eficazes junto aos países habilitados à assistência do PRGF e, em menor medida, a outras economias emergentes. Uma constatação fundamental é de que existe uma dissonância estratégica entre as autoridades e os técnicos que trabalham com as grandes economias avançadas, principalmente no que se refere ao papel do Fundo em contribuir para a coordenação das políticas internacionais, inclusive mediante a análise das possíveis repercussões, mas também com respeito à formulação de quadros de política e ao trabalho de informação visando forjar consenso em torno das políticas. Igualmente perturbadora é a eficácia limitada do Fundo — e sua dissonância estratégica — em relação às grandes economias emergentes, muitas das quais consideraram o processo de supervisão desprovido de valor e/ou de imparcialidade.

A avaliação também concluiu que a disseminação de informação as organizações fora do governo contribuiu pouco para a eficácia das interações com as autoridades durante o período avaliado. A política de transparência surtiu menos efeito do que os técnicos esperavam para aumentar a tração, uma vez que as autoridades não permitiram a divulgação tempestiva das conclusões das missões. Ainda há muito a melhorar nas iniciativas de difusão destinadas a ganhar influência nos debates de política interna por intermédio do reposicionamento do Fundo como um centro de reflexão (ou “*think tank*”), assim distanciando-o do legado de reputação negativa do passado.

Por último, a avaliação constatou deficiências na gestão das interações, com exceção de alguns indivíduos que tiveram êxito, em casos específicos. A estratégia do Fundo para conduzir as interações foi ineficaz em aumentar o poder de persuasão junto aos países que se submetem apenas ao exercício de supervisão. Nos países habilitados à assistência do PRGF, o conjunto de instrumentos de empréstimos em condições concessionais, alívio da dívida e emissão de sinais para os doadores são mais do que suficientes para proporcionar tração. Mas o Fundo dedicou pouca atenção às habilidades diplomáticas que poderiam ter criado um ambiente de cordialidade e confiança naqueles países — não obstante os sinais de avanços nos últimos dois anos — bem como à capacitação técnica e a outras habilidades que teriam acrescentado valor nos países submetidos apenas ao exercício de supervisão. Os incentivos e a formação dos funcionários em geral não levaram em conta o aspecto das interações.

Diante deste cenário, as recomendações da avaliação concentram-se nas medidas que o FMI pode e deve tomar para produzir e estimular a tração e para impedir a perda da influência assim obtida, tendo como base as conclusões salientadas nos capítulos anteriores e acima mencionadas. Antes de passar às recomendações, há que se fazer duas observações preliminares. Primeiro, é essencial buscar uma solução para o problema mais amplo da governança. Na situação atual, a desconfiança sentida por algumas grandes economias emergentes corrói a eficácia da instituição nesses países e também em outras regiões. Embora este tema saia do escopo da presente avaliação, ele é sem dúvida um fator contextual relevante. Segundo, a crise financeira aumentou o interesse das grandes economias avançadas e emergentes em atribuir ao FMI um papel mais destacado na coordenação internacional das políticas. A solicitação feita pelo G-20 para facilitar um processo de avaliação mútua é um sinal positivo a esse respeito (como foi o pedido feito anteriormente pelos Estados Unidos de participar do FSAP). Contudo, não há, nada do que esta avaliação possa recomendar que possa induzir as autoridades das grandes economias avançadas a estabelecer um relacionamento mais sólido e de longa duração com o FMI — embora a avaliação possa recomendar, e de fato recomenda, algumas medidas que aumentem a atratividade desta ideia. Outras questões correlacionadas

estão sendo abordadas mais diretamente na avaliação do IEO sobre o desempenho do FMI no período que antecedeu a crise financeira mundial.¹

¹ 2009, *IMF Performance in the Run-Up to the Current Financial and Economic Crisis: An Issues Paper* (Washington, DC: IEO).

Feito este preâmbulo, passaremos às recomendações propostas pela avaliação ...

..para aumentar a atratividade do Fundo aos olhos das autoridades nacionais e seu poder de persuasão:

• **Melhorar a qualidade e aumentar a relevância das dimensões internacionais do trabalho do Fundo.**

O Fundo enfrentou problemas de credibilidade em relação a seu trabalho de coordenação de políticas no passado (no que se refere tanto à análise quanto ao assessoramento). Para que o Fundo esteja apto ao desafio de intensificar seu envolvimento no trabalho de coordenação, como foi solicitado na sequência da crise financeira, será preciso diagnosticar as causas do baixo envolvimento observado durante o período avaliado e solucionar os problemas relativos à análise e abordagem. Mas também é preciso aperfeiçoar as outras dimensões internacionais do trabalho do Fundo, inclusive por intermédio do desenvolvimento de novos produtos para guiar as interações com as autoridades, tirando proveito das virtudes da instituição. Um exemplo óbvio é o da análise transnacional comparativa. O Fundo produz muitos estudos e análises de temas relevantes, mas não é capaz de utilizar sistematicamente este trabalho para individualizar as interações com as autoridades. Um produto básico do conhecimento, como o “*Cross-Country Brief*”, poderia ser elaborado periodicamente e/ou sempre que solicitado (pelas autoridades) para tratar de temas específicos, tendo como base o trabalho mais recente produzido no Fundo a partir de sua experiência e das pesquisas disponíveis. Mas há várias outras maneiras de inovar a aproximação, utilizando o enorme acervo de conhecimentos macrofinanceiros e sobre os países membros do Fundo e o poder agregador desses conhecimentos para potencializar a experiência e excelência de fontes externas ao Fundo.

• **Como parte das novas formas de aproximação, e para assinalar a transformação estratégica do Fundo, convém aumentar o número de peritos nas visitas aos países, principalmente quando o interesse dos países e o poder de persuasão do Fundo estiverem diminuindo.** Diversas autoridades questionaram a mescla de qualificações do Fundo, sobretudo com respeito às habilitações técnicas essenciais. Para manter-se relevante e prender a atenção dos países, o Fundo terá, cada vez mais, que oferecer competências técnicas específicas no trabalho direto com as autoridades. Para isto, precisará continuar a aperfeiçoar a mescla de qualificações de seus profissionais, através do recrutamento de técnicos altamente especializados e de profissionais experientes e respeitados que acrescentem valor ao trabalho da instituição, e também do uso de serviços de um painel de técnicos de renome internacional para acompanhar os técnicos em visitas estratégicas e contribuir para o debate de políticas.

• **Um dos elementos de uma estratégia concertada para aprofundar o envolvimento com as economias emergentes e avançadas é o desenvolvimento de um leque de opções de produtos e serviços que sejam transparentes, eficientes e viáveis.** A instituição já fez isso para os países habilitados ao PRGF e agora precisa ter algo a oferecer aos outros grupos de países, em consulta com as autoridades nacionais, perguntando a elas o que seria mais útil em função das circunstâncias, às vezes em rápida transformação. A ampliação recente das possíveis modalidades de financiamento (com a inclusão de linhas de crédito flexível) e a perspectiva de maiores contribuições à revisão pelos pares são componentes importantes, mas também será preciso desenvolver novos produtos do conhecimento e tomar a dianteira para encontrar novas formas de exercer influência junto aos países membros após a crise. Se apropriado, o Fundo também pode cogitar desenvolver produtos estratégicos para outros subgrupos de países, tais como pequenos estados que enfrentam desafios singulares, utilizando recursos de diversos departamentos regionais.

• **Utilização de agendas estratégicas em lugar das já extintas agendas de supervisão dos países.** O Fundo não dispõe de uma abordagem sistemática e estratégica às interações com cada país membro, e seu trabalho continua voltado para si próprio, para sua própria burocracia e Conselho de Administração, e não para o exterior e os países membros. O enfoque proposto para corrigir esta situação teria como meta focalizar as energias dos quadros profissionais no mundo exterior, concentrando-se em objetivos e resultados claramente identificados e mensuráveis no tocante às interações com os países membros. Para isto, as agendas

estratégicas poderiam: i) incluir um objetivo específico relativo à eficácia das interações; ii) descrever claramente as ligações de médio prazo entre supervisão, programas e planos de assistência técnica e o poder de influência; iii) esclarecer os planos de informação e difusão, suas ligações com o poder de influência e os obstáculos à sua eficácia; iv) planejar com antecedência consultas às autoridades para ajudar a gerar adesão; v) alinhar os requisitos orçamentários e de recursos humanos associados; e vi) aumentar a responsabilização e o aprendizado, incorporando as auto-avaliações dos técnicos sobre o que as interações anteriores do Fundo conseguiram atingir. Como parte de sua função de supervisão, o Conselho deveria examinar periodicamente análise retrospectivas dessas agendas estratégicas e sua implementação (inclusive no tocante à qualidade do assessoramento).

.. para aumentar a eficácia do trabalho de informação:

- **Esclarecer as regras aplicáveis ao trabalho de informação.** A iniciativa de transparência gerou fortes implicações para as interações entre o Fundo e os agentes não governamentais. Mas ela também afetou as interações com as autoridades nacionais, muitas das quais recebem com desconfiança as iniciativas de informação à imprensa no que se refere a seus países. Esta situação não raro causa indecisão nos técnicos e resulta em oportunidades perdidas, inclusive no que se refere a outras iniciativas de disseminação de informação. É fundamental esclarecer as intenções das políticas, considerando que este esforço de comunicação poderia ser um dos principais alicerces da influência do FMI junto às grandes economias emergentes e avançadas.
- **Decidir de que forma o Fundo tratará do problema do legado de uma reputação negativa e transmitir esta informação aos técnicos, para que eles saibam como agir. Esta recomendação não se resume às novas ferramentas de comunicação para os chefes de missão e representantes residentes e à formação oferecida aos técnicos sobre como lidar com a mídia.** Em muitas economias emergentes e países habilitados ao PRGF, a percepção de um legado de ajustamento estrutural, austeridade fiscal e privatização continua a prejudicar as interações com o Fundo dentro e fora dos círculos oficiais. Essa percepção pode estigmatizar as autoridades que mantêm relações com o FMI e, desse modo, limitar a influência do Fundo. Articular uma mensagem positiva sobre uma agenda atualizada e vitoriosa é, sem dúvida, essencial. Mas encarar o passado sem rodeios também é. O corpo técnico precisa ser orientado sobre o que pode e o que não pode ser dito. Sem essa orientação, e dada a aversão dos técnicos do Fundo ao risco, prevalecerá o silêncio.

.. para melhorar a gestão das interações:

- **Proporcionar orientação e formação ao corpo técnico sobre a conduta profissional nas interações com as autoridades e à direção do FMI sobre as avaliações dos países.** As entrevistas e pesquisas com os técnicos revelaram indícios de avaliações excessivamente prudentes pelos técnicos, assim formuladas para preservar as relações com o país e, pelo menos em alguns casos, evitar queixas à administração. A conduta profissional é um aspecto fundamental que deve ser tratado imediatamente. Para isso, o Diretor-Geral deve formar um grupo de trabalho, composto por funcionários de todos os níveis e com a participação do Conselheiro Ético, para formular diretrizes para os técnicos sobre como manter uma atitude franca e respeitosa na medida certa. Essas diretrizes tratariam dos desafios que os técnicos enfrentam para proporcionar às autoridades o melhor juízo profissional do Fundo, diante de dados contraditórios e de incertezas, e para se relacionar com supervisores que pedem aos técnicos que modifiquem suas conclusões profissionais. O grupo de trabalho deve apresentar seu relatório em meados de 2010, com medidas concretas a serem submetidas ao Conselho de Administração para sua aprovação e supervisão.

• **Prolongar o tempo de permanência dos chefes de missão e técnicos nas equipes nacionais, bem como intensificar a formação e os incentivos às interações.** Os atuais níveis de rotatividade exasperam todos os grupos de países, exceto o G-7, e precisam ser reduzidos juntamente com os custos de transição relativos à transferência das responsabilidades para as novas equipes. Também é preciso melhorar a formação voltada para as interações, especialmente para os quadros superiores, oferecendo assessoramento prático baseado nas experiências dos países e tendo como objetivos: i) a transmissão de mensagens às vezes difíceis da melhor forma possível para atrair a atenção devida e gerar a reação de política apropriada e ii) o tratamento dos aspectos gerais do diálogo com as autoridades e outros intervenientes e da gestão das interações. Simultaneamente, a eficácia dos técnicos nas interações deve ser levada em conta nas suas avaliações de desempenho, sem esquecer dos riscos já discutidos de que o desejo de preservar as relações com os países afete a objetividade do trabalho profissional.

• **Esclarecer as responsabilidades pela gestão dos relacionamentos, enfatizando a importância do trabalho de equipe — com a definição e atribuição claras de responsabilidades e critérios apropriados de avaliação do desempenho.** Em certas áreas, as oportunidades para melhorar a gestão dos relacionamentos e o trabalho de equipe não estão sendo aproveitadas, enquanto em outras áreas cresce a necessidade de aperfeiçoar esses aspectos diante da maior complexidade dos serviços prestados. É preciso esclarecer e sistematizar os vínculos (inter-relações e responsabilidade global pela gestão) entre o chefe de missão e o representante residente, nos países que mantêm esse tipo de arranjo, para melhorar a qualidade das interações com as autoridades e outros intervenientes. Além disso, o Fundo deveria continuar a implementar sua visão de estratégias de assistência técnica específicas para cada país, com uma agenda a ser definida em conjunto com os países e na qual os departamentos regionais sejam responsáveis pela estratégia global e os departamentos funcionais, pela prestação da assistência técnica e qualidade dos produtos específicos. Por último, e não menos importante, é preciso definir melhor as responsabilidades e linhas de responsabilização do Diretor-Geral e dos Subdiretores-Gerais no tocante às interações.