

*Questões e Opções para Melhorar o Relacionamento
Entre o Banco Mundial e as Organizações da Sociedade Civil*

Documento de Consulta

Equipa da Sociedade Civil
Vice-Presidente dos Assuntos Externos
Vice-Presidente para o Desenvolvimento Ambiental e
Socialmente Sustentável
O Banco Mundial

SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente documento tem como objectivo avaliar as recentes relações entre o Banco Mundial e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e facilitar uma consulta estratégica entre os dirigentes do Banco, os governos membros e os representantes das OSCs sobre questões chave e propostas de acções com vista a fortalecer estas relações assim como a gestão futura dos riscos associados.

O documento analisa a larga experiência acumulada pelo Banco nos últimos anos no engajamento das OSCs numa vasta gama de actividades de desenvolvimento e no diálogo para a elaboração de políticas aos níveis local, nacional e transnacional. O engajamento entre o Banco e as OSCs tem estado a registar um crescimento contínuo desde o princípio da década de oitenta, continuando a expandir-se e aprofundar-se em cada um destes níveis, como resultado da experiência sobre a eficácia do desenvolvimento, os benefícios da redução da pobreza e da gestão dos riscos derivados da participação e engajamento da sociedade civil. Durante o mandato do Sr Wolfensohn, como Presidente do Banco, desde 1995 até ao presente, o Banco atribuiu alta prioridade ao reforço das suas relações com as OSCs, uma medida que inclui a designação de funcionários para trabalharem nos escritórios nacionais do Banco a fim de facilitar estas relações. O engajamento da sociedade civil constitui hoje parte integrante da estratégia global do Banco bem como dos seus dois objectivos de melhorar o clima de investimento e o empoderamento dos países em desenvolvimento. A importância desta abordagem ao desenvolvimento orientada para o empoderamento e participação está reflectida em pelo menos 15 políticas operacionais ou directivas para os funcionários do Banco, em relatórios recentes sobre Re-aprovisionamento da Associação para o Desenvolvimento Internacional (IDA/ADI), nos Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial de 2000 e 2004, e também está subjacente às abordagens do Quadro de Desenvolvimento Inclusivo (CDF) e do Documento de Estratégia para a Redução da Pobreza (PRSP). O Banco considera o engajamento construtivo com as OSCs como um sustentáculo fundamental da agenda de desenvolvimento mundial delineada nas recentes cimeiras de Monterrey, Doha e Joanesburgo, assim como dos esforços dos países em desenvolvimento com vista ao alcance dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

O Banco está actualmente a tomar medidas no sentido de engajar um espectro mais amplo e mais complexo de organizações e secções da sociedade civil ao nível mundial, nacional e local. Como contexto, o documento propõe a definição de OSCs como sendo as instituições não governamentais de fins não lucrativos, abrangendo uma extensa gama de organizações, desde ONGs orientadas para o desenvolvimento e centros de pesquisa a uniões sindicalistas, fundações, organizações religiosas, organizações comunitárias e associações empresariais. Em seguida, o documento analisa o quadro que rege as relações entre o Banco e as OSCs e algumas das implicações das grandes mudanças internas e externas que ocorreram desde a publicação do relatório de revisão de

1998 intitulado *Relações entre o Banco e as ONGs: Questões e Orientações*, que faz uma análise da evolução das relações entre o Banco e a sociedade civil durante o período 1981-1998.

O envolvimento das OSCs nas actividades do Banco pode ser classificado em três categorias de actividade: facilitação, diálogo e consulta, e parceria. No seu papel de facilitador, o Banco apoia o envolvimento da sociedade civil no desenvolvimento de Estratégias de Redução da Pobreza e na implementação e monitorização de uma multiplicidade de projectos por si financiados nas áreas do tratamento e prevenção do HIV/SIDA, esquemas de micro crédito, entre outras. Através do diálogo e de consulta, o Banco engaja directamente as OSCs e ausculta os seus pontos de vista relativamente a questões de interesse mútuo, como as políticas operacionais do Banco e Estratégias de Assistência aos Países. Relativamente à categoria de parcerias, o Banco está a desenvolver iniciativas conjuntas com as OSCs nas áreas de biodiversidade, saúde, educação, desenvolvimento da juventude assim como em várias outras áreas. Muitos acordos de empréstimo firmados pelo Banco incorporam componentes, tais como Fundos Sociais, através dos quais os recursos são canalizados para as OSCs para a implementação dos programas do governo. O Banco também possui vários mecanismos de concessão de pequenas subvenções e de fundos fiduciários que podem providenciar apoio directo a projectos iniciados pelas OSCs.

Embora a tendência geral tenha sido a de alargar e aprofundar o envolvimento das OSCs no trabalho do Banco, as abordagens a este engajamento têm sido diferentes e existem também alguns constrangimentos importantes de índole institucional. Estes incluem a falta de dados fidedignos e/ou facilmente acessíveis para monitorizar e avaliar as relações entre o Banco e as OSCs, assim como a abordagem *ad hoc* à gestão do processo de auscultação, questões que têm a ver com a abertura e a transparência, incentivos inadequados para os funcionários, constrangimentos em termos de financiamento e de *procurement*. Alguns accionistas e funcionários do Banco são cautelosos em relação ao envolvimento das OSCs, que poderá derivar de uma preocupação quanto ao papel e legitimidade das OSCs, aos custos desse envolvimento, à concorrência para o financiamento e à política e quadro de procedimentos do Banco, que é em grande medida ainda opcional no que concerne à promoção de consultas e de outras formas de participação. A direcção do Banco reconhece muitas destas preocupações, como também a necessidade da sua resolução.

A grandiosa expansão em termos de dimensão, âmbito e capacidade das OSCs durante a última década já teve um impacto significativo no trabalho do Banco e dos seus governos membros na área de desenvolvimento. Existe a probabilidade deste impacto vir a multiplicar-se no futuro. Estas mudanças foram impulsionadas pelo processo de globalização e pela expansão da governação democrática, do acesso às telecomunicações, das transformações que se operaram no mercado e pelo processo de integração económica. As OSCs tornaram-se intervenientes importantes nas finanças de desenvolvimento

internacional, estão cada vez mais a influenciar a natureza da ordem pública mundial e nacional e tornaram-se um importante canal para a provisão de serviços sociais e implementação de outros programas de desenvolvimento. O crescente enfoque dos políticos e dos cidadãos na necessidade de boa governação e maior transparência também abriu as portas às OSCs como intervenientes nas actividades de desenvolvimento. Os parlamentares, os meios de comunicação social e outros líderes de opinião dependem cada vez mais delas para obter informação e aconselhamento em matéria de políticas. No entanto, à medida que a sua influência aumenta, elas também se tornam objecto de um maior escrutínio público e de exigências internas e externas para uma maior responsabilidade. Estas tendências apontam para a importância da incorporação das questões relativas ao envolvimento da sociedade civil na investigação e análise, no diálogo político e nas operações do Banco. As demais agências internacionais e muitos dos governos membros do Banco têm estado a tomar medidas para se adaptarem à mudança do quadro da sociedade civil e da governação. Isto por sua vez, levou a que se apelasse ao Banco no sentido de proceder à reforma das suas próprias normas e mecanismos de engajamento, como também encorajar outros governos a tornarem-se mais inclusivos na elaboração das políticas e da programação do desenvolvimento.

Estas mudanças na sociedade civil também levaram a uma evolução nos modelos de engajamento das OSCs com o Banco e com outras instituições multilaterais. Por um lado, um número sem precedentes de OSCs está profundamente envolvido na implementação de projectos financiados pelo Banco, como adjudicatários ou como recipientes de subvenções. Por outro lado, as OSCs têm organizado protestos e campanhas de advocacia mais sofisticados visando as reuniões do Banco, assim como outras conferências internacionais. Algumas pessoas encaram estas acções como prova de uma crise de confiança nas instituições multilaterais por parte das CSOs. Por conseguinte, os seus protestos carecem de uma análise aprofundada. Embora estejam arraigados na crescente preocupação do público relativamente à globalização e persistente injustiça social e iniquidades económicas e sejam contrários ao ajustamento estrutural e às reformas económicas neoliberais, alguns dos protestos têm visado especificamente as decisões de política e de empréstimos do Banco. Mesmo quando a responsabilidade dessa decisão ou o processo em questão seja de um governo específico, as OSCs acreditam amiúde que visar o Banco, com a sua influência política e financeira e escrutínio pelos meios de comunicação social internacionais, seja possível atrair a atenção e forçar a mudança. Houve uma mudança notável no sentido de um engajamento mais pacífico, na sequência da violência que eclodiu durante as reuniões internacionais em Praga, Quebeque e Génova, em 2001, e, em particular, depois dos ataques terroristas de 11 de Setembro. Porém, a experiência demonstra que poderá haver sempre alguns grupos que estejam empenhados em criar entraves ou mesmo fomentar violência. Relativamente a estes grupos mais militantes, existem poucas bases para o Banco esperar que relações construtivas possam ser possíveis ou desejáveis. Todavia, a evolução do Fórum Social Mundial indica que alguns destes movimentos sociais poderão estar a

atingir a maturidade, reconhecendo, em alguns casos, a necessidade de engajarem os dirigentes políticos num debate sério sobre alternativas de política, além de usarem protestos como um instrumento advocacia.

As recentes Reuniões Anuais do Banco Mundial/FMI, em que teve lugar um diálogo substantivo assim como protestos, são uma prova das relações complexas que amiúde existem entre as OSCs e o Banco. É importante para o Banco e para os seus governos membros reconhecer que muitas OSCs podem e desempenharão papéis dualísticos como críticos e como aliados ou parceiros. A advocacia crítica e os protestos pacíficos desempenharam um papel preponderante no passado na promoção de reformas e de mudanças de política efectivas, como a adopção da iniciativa consolidada do alívio de dívida, políticas de salvaguarda e o Painel de Inspeção. Actualmente, as OSCs estão a apelar para que o Banco aborde uma nova geração de desafios ao desenvolvimento, tais como assegurar a sustentabilidade da dívida depois do seu alívio, através da aplicação de medidas de salvaguarda, protecção dos direitos humanos e aumento da representação e da participação dos governos dos países em desenvolvimento e seus cidadãos nos processos mundiais de tomada de decisão. Muitas destas questões estão no âmago da complexa e evolvente relação entre o Banco, os seus accionistas e a sociedade civil e têm também a ver com questões difíceis de sentido de propriedade, soberania e poder político nacional. O Banco e os seus accionistas devem aproveitar a oportunidade para alargar e aprofundar as relações com as OSCs representando grupos que simpatizam com as mensagens dos seus protestos, mas que optam pelo engajamento construtivo e não pela simples confrontação. Ênfase particular deve incidir no desenvolvimento de relações com grupos que empoderam as pessoas pobres e que são dotados de habilidades analíticas, capacidade operacional, redes e/ou influência política para dar um contributo ao esforço global para o alcance dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

À medida que as OSCs se tornam actores mais influentes na ordem pública e nos esforços de desenvolvimento, o argumento para o Banco tomar acções no sentido de engajar as OSCs, como uma componente fundamental de uma estratégia institucional efectiva para a redução da pobreza, torna-se cada vez mais forte. O engajamento da sociedade civil, incluindo a representação das pessoas pobres e a participação dos cidadãos na ordem pública, constitui um meio importante de melhorar os programas de provisão de serviços e de acelerar o progresso na concretização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, conforme esboçados no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2004: *Tornar os Serviços Úteis às Pessoas Pobres*. A análise do presente documento aponta várias questões e desafios fundamentais que devem ser abordados para que o Banco possa lograr um engajamento mais construtivo e eficaz com as OSCs no futuro. As acções propostas não são exaustivas nem mutuamente exclusivas, mas pretendem, sim, estimular um debate. O desafio que o Banco enfrenta prende-se com o estabelecimento de um equilíbrio proporcional entre a promoção de um engajamento mais abrangente e

aprofundado com as OSCs e prestar apoio aos governos membros no exercício da sua função de liderança na promoção do desenvolvimento sustentável e alcance dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio com eficiência de custo e de forma equitativa.

Quatro questões principais:

Primeira Questão: A política operacional global do Banco e o quadro dos processos do envolvimento das OSCs não providenciam a orientação adequada aos funcionários em relação ao ‘porquê’, ‘quem’ e ‘como’ o Banco deve proceder para esse engajamento. Isto pode resultar em grandes variações em termos de prática e no descontentamento entre os funcionários do Banco, os governos membros e as OSCs em relação à qualidade do envolvimento e seus resultados.

Segunda Questão: O fosso que existe entre as mensagens que o Banco comunica e as correspondentes expectativas, políticas e práticas indica a existência de vários constrangimentos ao envolvimento efectivo das OSCs nas actividades do Banco. A tomada de medidas adicionais no sentido de eliminar este fosso pode ajudar a promover relações mais construtivas e eficazes no futuro.

Terceira Questão: Ocorreram mudanças significativas na sociedade civil ao nível global e nacional nos últimos anos que impõem um ajustamento na forma como o Banco engaja as OSCs institucionalmente.

Quarta Questão: Os mecanismos organizacionais instalados no Banco para a gestão das relações com a sociedade civil e dos riscos e oportunidades afins, exigem uma maior coerência, coordenação e responsabilidade por parte do Banco em geral.

Em Junho de 2003, o Comité de Direcção do Banco procedeu à revisão de várias opções possíveis para a abordagem destas quatro questões e decidiu implementar as acções seguintes no Ano Fiscal de 2004:

- Criar e institucionalizar novos mecanismos globais para o engajamento do Banco com as OSCs a fim de promover a compreensão e a cooperação mútuas. Desde a extinção do Comité do Banco Mundial-ONGs, a Equipa da Sociedade Civil tem estado a trabalhar com as principais redes das OSCs com vista a explorar novas vias de diálogo sobre as políticas e os processos ao nível global. Um Comité Conjunto de Facilitação (JFC) foi instituído para ajudar o Banco a moldar este novo nível de engajamento global. Outros mecanismos chave incluem consultas preliminares e mais estruturadas em torno do importante *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* publicado anualmente, seminários aprofundados sobre questões emergentes controversas de política, diálogo mundial por via de vídeo-conferência e fóruns

temáticos. O Banco também está envolvido na Bridge Initiative, que é um esforço para promover um debate público mais informado e construtivo entre as IFIs e os dirigentes no movimento global de justiça social incluindo os organizadores do Fórum Social Mundial.

- Instituir um ponto focal do Banco para a consulta e um quadro para a gestão do processo de consultas. O objectivo sendo a introdução de uma abordagem mais sistemática e institucional às consultas, baseada nas melhores práticas. As equipas nacionais e as equipas especiais de trabalho continuarão a assumir a responsabilidade pela gestão das consultas. Porém, a função do novo ponto focal ou serviço consultivo será providenciar uma orientação mais clara, assim como formação, assistência técnica, monitorização e a gestão do conhecimento. Este novo ponto focal será instalado no departamento dos Assuntos Externos (EXT) e trabalhará em estreita colaboração com os departamentos regionais do Banco, ESSD e Políticas Operacionais e com as redes dos Serviços Nacionais (OPCS) entre outros.
- Introduzir no Banco, numa fase experimental, um novo sistema de monitorização e avaliação do envolvimento da sociedade civil. O Banco deve agora ir além do limitado processo de Monitorização e Avaliação actual, baseado em *inputs*, que só permite o rastreio prescrito do envolvimento das OSCs nos projectos financiados pelo Banco, e introduzir no seu lugar um sistema mais seguro e útil. O objectivo é avaliar os resultados usando tanto indicadores qualitativos como quantitativos, que permitirão ao Banco a fazer a apreciação do progresso alcançado no envolvimento da sociedade civil e desenvolver o sentido de responsabilidade. Isto formará parte da avaliação institucional dos resultados e do progresso no alcance dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio e deverá ser integrado nos sistemas normais de prestação de contas de forma a não onerar significativamente a responsabilidade das equipas de trabalho. Propõe-se um estudo da viabilidade do estabelecimento de uma base para a monitorização do envolvimento e para a orientação estratégica futura. A Equipa Conjunta EXT/ESSD e Sociedade Civil estará na vanguarda desta iniciativa, em coordenação com as OPCS, a sede e os pontos focais nacionais da sociedade civil.
- Proceder à revisão dos fundos do Banco alocados às actividades para o envolvimento da sociedade civil nas operações e no diálogo sobre políticas e explorar uma possível reorientação ou reestruturação. O objectivo desta medida é compatibilizar os recursos com as exigências estratégicas do envolvimento e minimizar os custos de transacção das equipas do Banco que necessitem de recursos para o engajamento. Esta revisão avaliará a necessidade ou não de um novo pacote de financiamento para a promoção da participação da sociedade civil nas actividades financiadas pelo Banco, a necessidade ou não dos actuais

pacotes serem agregados. A revisão também determinará se os projectos financiados pelo Banco devem incluir uma verba dedicada à participação e comunicação. As OPCS estarão à frente deste estudo, com o apoio da Equipa da Sociedade Civil e de outras unidades.

- Revisão do quadro de *procurement* do Banco para as mudanças que facilitarão a colaboração com as OSCs. A expansão dos empréstimos do Banco para os serviços sociais, a introdução de novos modelos de assistência para o desenvolvimento que promovem um maior sentido de propriedade local e a expansão do financiamento através de subvenções proporcionam novas oportunidades de colaboração com as OSCs nos projectos financiados pelo Banco, mas também revelam constrangimentos e outros problemas tais como a falta de flexibilidade do quadro de *procurement* vigente. Esta revisão deve ser explicitamente incorporada nos termos de referência da Equipa de *Procurement* instituída pelos OPCS.
- Instituir um programa estruturado e integrado de aprendizagem para os funcionários e clientes do Banco sobre a mudança do papel e natureza da sociedade civil e sobre as formas mais eficazes de envolvimento das OSCs. O Banco realiza numerosos fóruns *ad hoc* que contam com a participação de representantes da sociedade civil e que levam em conta suas perspectivas. Embora isto seja encorajador, um programa mais estruturado e eficaz requererá a inclusão ou o melhoramento das componentes do envolvimento da sociedade civil nos programas e retiros de formação para Directores e Gestores dos Programas Nacionais, RMTs, Jovens Profissionais, Directores Executivos, entre outros. Isto também inclui a implementação de um programa anual de formação para os pontos focais da sociedade civil do Banco, assim como a criação de novos incentivos para a formação conjunta, intercâmbio ou destacamento de funcionários envolvendo representantes das OSCs e funcionários do Banco. A Equipa da Sociedade Civil colaborará com o Conselho de Aprendizagem do Banco, os departamentos dos Recursos Humanos, o WBI e as OPCS no desenvolvimento de um programa multifacetado e integrado.
- Realizar reuniões regulares da direcção, e anuais do Conselho, para proceder à revisão das relações entre o Banco e a sociedade civil. Estas reuniões constituirão uma oportunidade para monitorizar o progresso, avaliar os riscos, discutir as questões e os constrangimentos chave, estabelecer a direcção de política e estratégia e providenciar orientação aos funcionários. Também propomos que o Conselho se reúna anualmente para discutir o Relatório de Progresso sobre a Colaboração entre o Banco Mundial e a Sociedade Civil e questões conexas. Estes documentos serão preparados pela Equipa da Sociedade Civil, em coordenação com os pontos focais do Banco para questões relativas ao envolvimento da Sociedade Civil.

Existem várias outras opções possíveis que requerem discussão posterior pelo Banco e seus accionistas para aprovação e orientação em termos de procedimento. As possíveis etapas, agrupadas em função das quatro questões acima identificadas, incluem:

Melhoramento da política e do quadro de procedimentos nas actividades do Banco em relação ao envolvimento da sociedade civil:

- Gestão de questões - directrizes aprovadas, actualizar e informar todos os funcionários sobre a abordagem institucional do Banco ao trabalho com a sociedade civil. Estas directrizes visam complementar ou substituir as actuais GP 14.70 sobre o *Envolvimento das ONGs nas Actividades Financiadas pelo Banco*. Proceder à revisão e actualização de outras disposições relativas ao envolvimento das OSCs nos demais quadros de política e directrizes operacionais do Banco (OPs/BPs) a fim de torná-las mais claras, coerentes e adequadas ao desenvolvimento de normas mais claras de envolvimento e reduzir os elementos opcionais.
- Proceder à revisão das directrizes das Estratégias de Assistência aos Países de forma a prescreverem a consulta para todas as CASs e especificar um conjunto mínimo de normas de procedimento para consultas. O enfoque nas CASs é necessário em virtude da sua importância como plano central de actividades do Banco para os países clientes e em virtude das melhores práticas das CASs serem já participatórias.

Eliminar o fosso entre as expectativas, as políticas e a prática:

- Expandir e aprofundar os esforços tendentes à criação de um ambiente favorável para a participação da sociedade civil nos PRSPs, PRSCs, e em outras operações baseadas nos países, incluindo o uso de mecanismos de responsabilidade social. Uma dimensão importante destas medidas seriam acções adicionais para uma maior **transparência e abertura** no diálogo político e nas operações de empréstimo financiadas pelo Banco.
- Proceder à revisão dos actuais procedimentos, práticas e incentivos do Banco para o envolvimento das OSCs, a fim de identificar os constrangimentos existentes e propor soluções. Esta iniciativa pode incluir, *inter alia*, recursos humanos, governação, financiamento e os mecanismos de reclamações.
- Desenvolver uma estratégia dirigida para o envolvimento da sociedade civil em apoio à implementação das decisões emanadas de Monterrey, Doha e Joanesburgo e promover parcerias com as OSCs com vista ao alcance dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

Adaptação às mudanças na sociedade civil global e nacional:

- Identificar critérios e mapeamento analítico comuns como guião a ser usado pelo Banco na selecção das OSCs a serem envolvidas numa determinada questão.
- Clarificar os papéis e as expectativas em relação ao envolvimento das OSCs nas operações do Banco, que poderão incluir o desenvolvimento de um código de conduta.
- Desenvolver e implementar uma estratégia para uma abrangência mais ampla e sistemática das secções da sociedade civil intervenientes no desenvolvimento, tais como grupos da juventude, estudantes e professores das principais universidades, que o Banco não tenha envolvido de forma proactiva no passado.
- Como parte da agenda de harmonização, iniciar uma revisão comparativa das práticas de engajamento das OSCs com outros Bancos de Desenvolvimento Multilateral e agências internacionais.

Maior coerência e sentido de responsabilidade:

- Desenvolver uma abordagem mais proactiva à avaliação e gestão dos riscos que resultam das actividades relacionadas e não relacionadas com empréstimos, que possam atrair um elevado grau de interesse e/ou crítica por parte da sociedade civil.
- Levar a cabo uma revisão dos recursos e as disparidades em termos de gestão e funcionários para as relações com a sociedade civil, com vista a estabelecer um quadro institucional mais coerente.

Desenvolver e implementar um sistema de gestão do conhecimento no domínio de envolvimento da sociedade civil. Isto pode também incluir a realização de um exercício anual de planeamento estratégico sobre o envolvimento das OSCs.