

SEGUINDO A PISTA DO DINHEIRO

Um Guia para
Monitorar Orçamentos
e Receitas do Petróleo
e Gás Natural

Revenue Watch
Open Society Institute

Center for Policy Studies
at Central European University

International Budget Project



SEGUINDO A PISTA DO DINHEIRO

Um Guia para
Monitorar Orçamentos
e Receitas do Petróleo
e Gás Natural

SEGUINDO A PISTA DO DINHEIRO

Um Guia para
Monitorar Orçamentos
e Receitas do Petróleo
e Gás Natural

por Jim Shultz

Este guia se baseia nas experiências compartilhadas por ativistas e organizações internacionais que monitoram orçamentos e receitas geradas pela indústria extrativa em um workshop organizado pelo programa Revenue Watch do Open Society Institute, pelo Center for Policy Studies da Universidade Central Européia, e pelo International Budget Project, em Budapeste, abril de 2004.



OPEN SOCIETY INSTITUTE

New York

Copyright © 2005 Open Society Institute. Todos os direitos reservados.

Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida, armazenada em sistema de recuperação, ou transmitida por qualquer forma ou meio sem prévia permissão da editora.

Título Original em Inglês: Follow the Money:
A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas
Revenues
Lifting the Resource Curse 1

Publicado por
Open Society Institute
400 West 59th Street
New York, New York 10019 USA
www.soros.org

Nador utca II, U-1051 Budapest, Hungria
Email: ceupress@ceu.hu
www.ceupress.org

Ilustração: Jeanne Criscola/ Criscola Design
Impressão: Createch, Ltd., Hungria
Capa - Fotografia: AP/ Wide World Photos, Al Grillo

Sumário

Prefácio	7
Agradecimentos	9
Sumário Executivo	13
I. Introdução	19
II. O Trabalho da Sociedade Civil sobre Orçamentos - Uma Visão Geral	23
Em Que Consiste o Trabalho sobre Orçamentos?	23
Iniciando o Trabalho - Escolhas Importantes	28
Ingredientes Para o Sucesso do Trabalho sobre Orçamentos	31
III. O Trabalho da Sociedade Civil sobre as Receitas Geradas pela Indústria Extrativa - Uma Visão Geral	35
A Maldição dos Recursos Naturais	36
As Razões Econômicas da Maldição dos Recursos Naturais	39
Estratégias para Mudança	43

IV. Quatro Fatores Essenciais para o Sucesso do Trabalho sobre Orçamentos e Receitas	51
Análise	51
Formação e Manutenção de Coalizões para Campanhas Ativistas	63
Trabalho Eficaz dos Meios de Comunicação	70
Relacionamento com Funcionários Públicos	77
V. Conclusão	85
Anexos	89
Participantes da Reunião	89
Recursos na Internet	90
Glossário	95
Casos práticos	
Texas: Discutindo a Carga Fiscal	26
Mongólia: O Trabalho sobre Orçamento - Primeiros Passos	29
Indonésia: Iniciando o Processo	33
Chade: Procurando Escapar da Maldição dos Recursos	37
Azerbaijão: Em Busca de Sustentabilidade e Participação	40
Cazaquistão: Mecanismos de Transparência das Receitas Petrolíferas	44
Peru: Criando uma Cultura de Vigilância Cidadã	53
Uganda: Levando a Análise Orçamentária para as Comunidades	55
África do Sul: Muito Além dos "Pobres"	60
México: Formando uma Coalizão para a Saúde Materna	65
Croácia: Preenchendo a Lacuna da Informação	72
Brasil: Avançando a Democracia Orçamentária	82

Prefácio

Muitos países ricos em recursos naturais desperdiçam sua riqueza e enriquecem uma minoria enquanto a corrupção e a má administração empobrecem a maioria da população, um padrão difícil de romper.

Graças à riqueza de recursos, esses países não precisam contrair empréstimos de agências multilaterais, as quais poderiam insistir na transparência fiscal e nas boas práticas orçamentárias. As principais democracias do mundo, que dependem da importação de petróleo, gás e minérios, geralmente apresentam pouca disposição para fazer pressão diplomática e exigir melhores práticas fiscais dos países ricos em recursos naturais. É também pouco provável que as companhias de energia multinacionais, que dependem do bom relacionamento com os governos anfitriões para que possam continuar a extrair recursos naturais, exerçam pressão para uma boa gestão econômica.

A sociedade civil tem, assim, uma responsabilidade especial em países ricos em recursos naturais. Nesse contexto, é imprescindível que o povo - os verdadeiros proprietários da riqueza natural de um país - pressione o governo por transparência e por gastos públicos que correspondam às necessidades sociais.

No entanto, esta fiscalização popular não é fácil. A falta de informação, a complexidade dos dados disponíveis e a repressão do governo, combinadas, ocultam, para a maioria dos cidadãos de países ricos em recursos, quanto o governo recebe e como gasta o dinheiro público.

Seguindo a Pista do Dinheiro: Um Guia para Monitorar Orçamentos e Receitas do Petróleo e Gás Natural tem o objetivo de ajudar os cidadãos a superarem esses obstáculos proporcionando informações práticas sobre como fiscalizar de forma eficaz as

receitas e os gastos do governo. Esta publicação resume as experiências de algumas das organizações da sociedade civil mais bem-sucedidas no mundo que monitoram orçamentos e receitas. Representantes desses grupos reuniram-se na Universidade Central Européia em abril de 2004 para discutir os passos necessários para se obter êxito no monitoramento da gestão do dinheiro público pelos governos. O *workshop* de Budapeste foi organizado pelo *Open Society Institute* (Instituto para uma Sociedade Aberta) em conjunto com o *Center for Policy Studies* (Centro para o Estudo de Políticas) da Universidade Central Européia e com o *International Budget Project* (Projeto Internacional sobre Orçamento).

Seguindo a Pista do Dinheiro é o primeiro de uma série de guias a serem publicados pelo programa *Revenue Watch* (Monitor Fiscal) do *Open Society Institute* visando diferentes públicos - organizações não-governamentais, jornalistas, investidores, e planejadores de políticas públicas - em uma iniciativa para ajudá-los a promover a transparência e a responsabilidade fiscal dos governos. Por fim, ao detalhar e divulgar informações e estratégias de monitoramento, o objetivo de *Seguindo a Pista do Dinheiro* é ajudar a acabar com a "maldição dos recursos naturais" que tem impedido o desenvolvimento de muitos países pobres.

Svetlana Tsalik
Diretora, Revenue Watch
Open Society Institute

Anthony Richter
Diretor Associado
Open Society Institute

Agradecimentos

Seguindo a Pista do Dinheiro baseia-se em debates realizados em um encontro de ativistas e organizações internacionais que monitoram orçamentos públicos e receitas geradas pela indústria extrativa, ocorrido em Budapeste, em abril de 2004. O encontro foi promovido pelo programa *Revenue Watch* (Monitor Fiscal) do *Open Society Institute* (Instituto para uma Sociedade Aberta), pelo *Center for Policy Studies* (Centro para o Estudo de Políticas) da Universidade Central Européia, e pelo *International Budget Project* (Projeto Internacional sobre Orçamento).

Jim Shultz, que participou do encontro e elaborou este relatório, é o diretor executivo do *The Democracy Center* (Centro para a Democracia) e autor de *The Democracy Owner's Manual – A Practical Guide to Changing the World* (Manual da Democracia – Guia Prático para Mudar o Mundo), publicado, em inglês, pela Rutgers University Press.

Cinco pessoas desenvolveram a idéia de estabelecer um diálogo sobre o monitoramento de orçamentos e receitas da indústria extrativa: Svetlana Tsalik, do programa *Revenue Watch* do *Open Society Institute*; Warren Krafchik e Jim St. George, do *International Budget Project*; e Violetta Zentai e Martin Tisné do *Center for Policy Studies* da Universidade Central Européia. Eles organizaram o encontro e contribuíram para a edição de *Seguindo a Pista do Dinheiro*. Sara Sevansson, também do *Center for Policy Studies*, trabalhou na organização do encontro e apoiou a realização desta publicação.

Agradecemos imensamente também aos participantes do encontro, mencionados no final deste relatório, por compartilhar suas experiências e idéias refletidas nestas páginas.

O **Open Society Institute** (Instituto para uma Sociedade Aberta), uma fundação privada sem fins lucrativos que financia projetos, tem como objetivo formular políticas públicas para a promoção de governos democráticos, direitos humanos, e reformas econômicas, jurídicas e sociais. No âmbito local, o **OSI** implementa uma série de iniciativas para apoiar o Estado de Direito, a educação, a saúde pública e a liberdade de imprensa. Concomitantemente, o **OSI** trabalha para construir alianças que ultrapassem fronteiras e continentes em questões tais como o combate à corrupção e o abuso dos direitos humanos.

O programa **Revenue Watch** (Monitor Fiscal), do **OSI**, considera a utilização transparente de receitas geradas pela venda e transporte de recursos naturais uma questão de grande importância para o desenvolvimento regional e para a promoção da sociedade civil. O programa visa produzir e publicar pesquisas, informações, e promover a defesa do direito ao conhecimento sobre como as receitas são investidas e desembolsadas, e como os governos e as companhias extrativas respondem às demandas cívicas pela responsabilidade de prestar contas de seus atos. O programa também procura capacitar organizações locais para monitorar a gestão governamental das receitas petrolíferas e para garantir que as receitas geradas por recursos naturais existentes e futuros sejam investidas e aplicadas em benefício público.

O **Center for Policy Studies** (Centro para o Estudo de Políticas) é uma unidade acadêmica da *Central European University* (Universidade Central Européia) dedicada à melhoria da capacidade de governar na região, proporcionando análises e assessorias independentes sobre políticas públicas. O centro acredita na partilha das experiências de países pós-socialistas em transição com países que passam por uma grande transformação social, porém a tradução dessas experiências locais requer um conhecimento profundo dos contextos políticos. O centro está comprometido com o fortalecimento da capacidade local para analisar políticas de forma criteriosa, e com a realização de pesquisas e publicações interdisciplinares juntamente com parceiros da comunidade política global, particularmente na Europa Central e do Leste, e na antiga União Soviética. O centro trabalha em colaboração estreita com institutos e pesquisadores da Europa em uma ampla gama de projetos, oferece um Mestrado em Políticas Públicas, disponibiliza uma biblioteca na Internet com pesquisas e documentos sobre políticas públicas, e, juntamente com o *Open Society Institute*, apóia um programa anual de bolsas de estudos.

O **International Budget Project** (Projeto Internacional sobre Orçamento) do *Center on Budget and Policy Priorities* (Centro sobre Orçamentos e Prioridades em Políticas) ajuda organizações não-governamentais (ONGs) e pesquisadores em suas iniciativas para analisar políticas orçamentárias e melhorar os processos e as instituições orça-

mentárias. O projeto está especialmente interessado em contribuir tanto com pesquisas aplicadas de utilidade para debates atuais sobre políticas públicas, como com pesquisas sobre os efeitos das políticas orçamentárias na população pobre. O objetivo geral do projeto é tornar os sistemas orçamentários mais sensíveis às necessidades da sociedade e, conseqüentemente, aumentar a transparência e a responsabilidade desses sistemas perante o público. O projeto trabalha principalmente com pesquisadores e ONGs de países em desenvolvimento ou de democracias emergentes.

Siglas e Abreviações

CCSRP	Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières, Chad (Colégio para o Controle e Supervisão dos Recursos Petrolíferos, Chade)
CPPP	Center for Public Policy Priorities, Texas (Centro sobre Prioridades em Políticas Públicas, Texas)
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBP	International Budget Project (Projeto Internacional sobre Orçamento)
IDASA	Institute for Democracy in South Africa (Instituto para a Democracia da África do Sul)
IFI	Instituição Financeira Internacional
IETI	Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extrativas
IPF	Institute of Public Finance, Croatia (Instituto de Finanças Públicas, Croácia)
KRW	Kazakhstan Revenue Watch (Monitor Fiscal do Cazaquistão)
ONG	Organização Não-Governamental
OSI	Open Society Institute (Instituto para uma Sociedade Aberta)
PIB	Produto Interno Bruto
PRSP	Poverty Reduction Strategy Program (Programa Estratégico de Redução da Pobreza)
(PERP)	
PWYP	Publish What you Pay (Publique o Que Paga)
UCE	Universidade Central Européia

Sumário Executivo

Orçamentos públicos são instrumentos que os governos utilizam para estabelecer suas prioridades. Na última década, um importante movimento global surgiu para dar voz aos cidadãos e à sociedade civil sobre questões orçamentárias. Uma parte essencial deste trabalho sobre orçamentos é a fiscalização das receitas geradas pela extração e venda de gás natural, petróleo e minérios. Em abril de 2004, o *Open Society Institute* (Instituto para uma Sociedade Aberta), o *International Budget Project* (Projeto Internacional sobre Orçamento), e o *Center for Policy Studies* (Centro para o Estudo de Políticas) da Universidade Central Européia reuniram líderes da sociedade civil que trabalham com essas questões para determinar como aplicar as melhores práticas do trabalho sobre orçamentos no desafio de monitorar as receitas geradas pelas indústrias extrativas. Este documento resume as opiniões e as recomendações dos participantes desse encontro. O Anexo oferece uma lista de recursos na Internet para leituras adicionais sobre o tema, e um glossário de termos relativos ao monitoramento de orçamentos e à indústria extrativa.

O Trabalho da Sociedade Civil sobre Orçamentos – Uma Visão Geral

A questão central do trabalho da sociedade civil sobre orçamentos baseia-se em engajar e mobilizar o público mostrando a relação dos números do orçamento com as questões que afetam a vida diária das pessoas, incluindo a saúde pública, a educação e a distribuição de

riquezas. Uma prioridade especial é garantir que as verbas públicas sejam utilizadas para satisfazer as necessidades básicas da sociedade, especialmente as necessidades da população pobre. O trabalho da sociedade civil organizada sobre orçamentos pode ocorrer de seis formas principais, geralmente em várias combinações: 1) simplificação e divulgação da informação orçamentária; 2) identificação e estabelecimento de prioridades; 3) influência nas políticas de receitas; 4) identificação de tendências e fornecimento de projeções; 5) reconhecimento das melhores práticas; e 6) acompanhamento de receitas e gastos.

O trabalho das organizações da sociedade civil sobre orçamentos inicia-se de formas muitos diferentes – campanhas anticorrupção, demandas por direitos humanos, fiscalização do alívio da dívida, e abordagem de questões específicas tais como saúde da mulher e serviços para a infância. Uma vez que as organizações escolhem o foco de seu trabalho sobre orçamentos, enfrentam importantes questões estratégicas: Como equilibrar o trabalho analítico com o trabalho ativista? Devem ser aliadas ou críticas com relação ao governo? Devem se concentrar em extensos relatórios ou artigos mais curtos? Devem desenvolver a capacidade analítica dentro da própria organização ou subcontratá-la? Este documento oferece algumas abordagens e respostas a essas questões.

O Trabalho da Sociedade Civil sobre as Receitas Geradas pela Indústria Extrativa – Uma Visão Geral

Pesquisas importantes revelam um paradoxo: em vez de beneficiar a economia e os sistemas políticos dos países, é muito mais provável que a riqueza extrativa produza o efeito contrário - um fenômeno conhecido como a “maldição dos recursos naturais.” Entre os efeitos negativos da riqueza de recursos naturais figuram um maior nível de pobreza, menor crescimento, e desenvolvimento mais lento, o que situa os países ricos em recursos quase ao final da maioria dos índices de desenvolvimento humano. Outros efeitos são a corrupção e uma democracia frágil, o que torna a riqueza de recursos naturais um poderoso incentivo para governos autoritários. A riqueza de recursos também contribui de maneira evidente para a violência e as guerras civis quando o desejo de controlar os recursos adquire sua forma mais extrema.

O que vincula a riqueza de recursos a tais problemas econômicos e políticos tão graves? As explorações de petróleo e de gás natural são indústrias de capital intensivo que não geram muitos empregos. Frequentemente, países ricos em recursos naturais tornam-se dependentes das receitas geradas por tais recursos, que estão sujeitas a choques repentinos de redução de preços. Uma grande entrada de fundos estrangeiros também pressiona a alta da moeda local de um país, prejudicando os mercados para outros bens de consumo

locais. Recursos extrativos tais como petróleo e gás natural são não-renováveis e eventualmente se esgotam; quando isso ocorre, as receitas também se esgotam. Finalmente, as receitas geradas por recursos naturais podem encobrir um mau governo, pois grandes montantes de receitas no curto prazo protegem o governo de tomar decisões difíceis e de atuar de forma eficiente.

As organizações da sociedade civil que realizam trabalhos sobre as receitas geradas pelas indústrias extrativas estão adotando várias e importantes estratégias para promover mudanças. Em escala nacional, as organizações demandam transparência de seus governos e das corporações envolvidas na extração de recursos naturais, e exigem que as receitas geradas pela indústria extrativa sejam aplicadas em investimentos nacionais de longo prazo. Exigem também um mecanismo direto que permita supervisionar como esses fundos são recebidos e despendidos. As organizações da sociedade civil estão trabalhando na capacitação da população para compreender e influenciar essas questões.

No âmbito internacional, várias iniciativas importantes estão promovendo transparência e participação pública em questões orçamentárias e em questões da indústria extrativa. A campanha “Publique o Que Paga” demanda a divulgação obrigatória dos pagamentos realizados pelas companhias de petróleo, gás natural, e mineração para os governos anfitriões. A iniciativa *Global Witness* (Testemunha Global) enfoca a ligação entre os recursos naturais e os conflitos violentos e abusos dos direitos humanos através da publicação de relatórios contundentes que destacam funcionários e interesses que determinam orçamentos e controlam os recursos naturais. O programa *Revenue Watch* (Monitor Fiscal) do *Open Society Institute* (Instituto para uma Sociedade Aberta) realiza pesquisas sobre a gestão de receitas em países ricos em recursos naturais e dá apoio aos fiscais de orçamento locais. O *Central and Eastern Europe Bankwatch* (Monitor Financeiro da Europa Central e Oriental), uma rede de ONGs de 12 países, desenvolve a conscientização e a participação cidadã em projetos de desenvolvimento específicos, incluindo a extração de petróleo e gás natural. A Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extrativas, IETI, lançada pelo governo britânico, busca a transparência das receitas extrativas através de acordos voluntários entre corporações e governos.

Fatores Essenciais para o Sucesso do Trabalho sobre Orçamentos e Receitas

Há um consenso cada vez maior de que o êxito da participação da sociedade civil em questões sobre orçamento e extração de recursos naturais depende de quatro fatores importantes:

Análise

Um trabalho analítico sólido constitui a base de quase todas as ações da sociedade civil organizada sobre orçamentos e receitas. Em primeiro lugar, as organizações devem obter as informações necessárias através de acesso a relatórios e a dados do governo e de outras fontes, que vão desde informações vazadas por funcionários até pesquisas em comunidades. As organizações devem desenvolver a capacidade de analisar a informação e determinar as questões mais relevantes a serem abordadas a fim de avançar seus objetivos quanto a políticas públicas. É então crucial traduzir esse trabalho analítico para um formato que seja compreensível para o público, para os meios de comunicação, e para os planejadores de políticas - e divulgá-lo amplamente.

Formação e Manutenção de Coalizões para Campanhas Ativistas

Coalizões eficazes podem contribuir muito para o trabalho de campanhas ativistas, podem fortalecer a influência política de uma iniciativa e vincular o lado técnico do trabalho sobre orçamentos com o entendimento e a participação da comunidade. Geralmente, coalizões fortes começam com um objetivo e uma liderança comuns que motivam grupos a se unirem e a participarem. Ao abordar questões de longo prazo, as coalizões podem também precisar da criação de uma estrutura que lhes permita funcionar sem debates desnecessários sobre poder e controle.

Trabalho Eficaz dos Meios de Comunicação

Lidar com os meios de comunicação de forma estratégica e competente é um elemento fundamental em campanhas ativistas eficazes. Através dos meios de comunicação, as organizações da sociedade civil podem criar uma conscientização pública, quebrar o monopólio do governo sobre a informação, e influenciar as ações de funcionários públicos. As organizações precisam escolher a forma de comunicação – imprensa escrita, rádio, televisão, ou Internet – que melhor possa cumprir seus objetivos. Elas devem fazer com que suas histórias sejam atraentes e de interesse jornalístico, e contar com uma estratégia sólida para levar a informação aos jornalistas. Também é importante manter relacionamentos contínuos com jornalistas e contribuir para melhorar a própria capacidade dos meios de comunicação de realizar reportagens sobre essas questões. As organizações também devem considerar a divulgação de suas mensagens através de boletins próprios, notas em jornais, e outros formatos.

Relacionamento com os Funcionários Públicos

O objetivo final do trabalho da sociedade civil organizada é engajar os funcionários públicos e conduzi-los na direção da agenda da sociedade civil. Os ativistas da sociedade civil devem prestar atenção a muitos elementos do governo de uma vez: líderes do poder executivo, tecnocratas de nível médio, poder legislativo, auditores, funcionários públicos

locais, entre outros. As organizações devem considerar o quão cooperativas ou adversárias devem ser com os funcionários públicos. Também devem determinar que estratégias usarão para engajar os funcionários, de um intercâmbio informal de informação à criação de processos e estruturas formais para a participação cidadã.

Finalmente, ainda que existam algumas importantes distinções, o trabalho sobre orçamentos e o trabalho sobre receitas geradas pelo setor extrativo não são tão diferentes assim. O trabalho sobre questões referentes às receitas geradas pelo setor extrativo é uma parte importante do trabalho sobre orçamentos e o será ainda mais relevante nos próximos anos. Ao promover o entendimento e a participação pública em orçamentos e receitas geradas pela indústria extrativa, a sociedade civil organizada estará tornando mais efetiva a elaboração pública de orçamentos e ao mesmo tempo, fortalecendo a democracia.

Quanto os governos de países ricos em recursos naturais estão ganhando pela exploração de petróleo e gás natural, e o que ganham é justo?
Como essas verbas estão sendo gastas e com que resultados?

I. Introdução

Orçamentos públicos são instrumentos utilizados pelo governo para estabelecer suas prioridades – para determinar, por exemplo, quanto será investido na manutenção da saúde pública, em educação pública e no alívio da pobreza.

Ao longo da última década surgiu um importante movimento global para que cidadãos e a sociedade civil pudessem se pronunciar quanto a questões relativas ao orçamento público através de atividades de monitoramento, análise e uma série de campanhas ativistas. A partir dessas iniciativas em países ricos e pobres por todo mundo, as organizações da sociedade civil aprenderam algumas importantes e inestimáveis lições.

O que os governos possuem para gastar em seus orçamentos depende do que obtêm através de impostos e receitas. Em muitos países, especialmente nos países pobres, a fonte principal das verbas públicas é a receita gerada pela extração e venda de gás natural, petróleo e minérios. Contudo, em muitos desses países, os orçamentos governamentais recebem apenas uma pequena fração das receitas geradas – e a população recebe muito pouco ou nenhum benefício da riqueza natural do país, que por direito lhe pertence.

Um aspecto crescente e fundamental do trabalho sobre orçamentos é, portanto, a fiscalização e a realização de campanhas relativas às receitas geradas pela indústria extrativa. A esse respeito, as organizações da sociedade civil que abarcam essa causa perguntam, basicamente:

- ▶ Quanto seus governos estão ganhando pela exploração de petróleo e gás natural, e o que ganham é justo?
- ▶ Como essas verbas estão sendo gastas e com que resultados?

- ▶ Como a população pode exercer uma maior vigilância e participar mais efetivamente das decisões sobre a arrecadação e o gasto dessas verbas?

Há novos projetos surgindo sobre esse tema, e o monitoramento das receitas da indústria extrativa será uma área de crescente atenção para organizações interessadas em orçamentos em muitos países.

O encontro de abril de 2004 realizado em Budapeste reuniu líderes importantes da sociedade civil que trabalham com questões relacionadas a orçamentos e receitas geradas pela indústria extrativa. Participantes da Ásia, Oriente Médio, África, América Latina, Europa Oriental e Ocidental, e Estados Unidos representaram uma gama de experiências nacionais e internacionais, com o objetivo de identificar as melhores práticas do trabalho sobre orçamentos que podem ser aplicadas por organizações da sociedade civil para fiscalizar seus governos na gestão das receitas derivadas do petróleo, gás natural e minérios.

Seguindo a Pista do Dinheiro, uma publicação baseada nesse encontro de abril de 2004, começa com uma perspectiva geral sobre o trabalho da sociedade civil sobre orçamentos – o que é, por que é importante, seus elementos e estratégias principais, e os fatores que contribuem para o seu êxito. A seguir, o documento apresenta uma visão geral sobre a economia e a política das indústrias extrativas – o que está ocorrendo no mundo, as principais batalhas em torno da extração de minérios e petróleo, e como as organizações estão respondendo ao que comumente se denomina de a “maldição dos recursos naturais,” segundo a qual a riqueza do subsolo se traduz em economias e democracias fragilizadas.

O documento então enfoca quatro fatores fundamentais para o sucesso do trabalho sobre orçamentos e receitas geradas pela indústria extrativa:

- ▶ *Análise*: O que as organizações da sociedade civil devem estudar e como?
- ▶ *Organização e Formação de Coalizões*: Quais são as alianças potenciais e os esforços conjuntos que podem conferir maior influência política ao trabalho sobre essas questões?
- ▶ *Meios de Comunicação e Educação Pública*: Como as organizações que trabalham com questões relativas a orçamentos e receitas podem disseminar a informação para além do círculo de alguns especialistas, e atingir a opinião pública?
- ▶ *Relacionamento com Funcionários Públicos*: Como as organizações da sociedade civil que trabalham com essas questões podem engajar funcionários públicos para que possam promover mudanças e influenciar políticas públicas?

O documento identifica lições fundamentais para orientar outras organizações a serem mais efetivas em seu trabalho ativista e conclui com um resumo de considerações.

O documento contém também breves exemplos práticos de trabalhos sobre orçamentos e sobre a indústria extrativa, retirados de estudos de casos mais extensos escritos pelos participantes do encontro de Budapeste. Esses exemplos ilustram como organizações em todo o mundo estão respondendo ao desafio de envolver a sociedade civil e os cidadãos em debates políticos sobre a gestão governamental do dinheiro público – tais debates são essenciais, mas esses assuntos ainda são, com frequência, tratados em âmbito privado, do qual o público é excluído.

Os conceitos e as lições abordadas nesse documento sintetizam idéias expressas por mais de uma dezena de participantes de todo o planeta. Em conjunto, nosso objetivo consiste em criar uma ferramenta que cidadãos possam utilizar para que suas vozes sejam ouvidas e sua influência seja notada para promover maior justiça e equidade no gasto do dinheiro público.

As verbas previstas no orçamento realmente chegam
a escolas ou postos de saúde locais?

Em que são aplicadas?

“Às vezes pessoas nos mais altos cargos do governo sentem-se tão frustradas quanto as comunidades locais pelo fato de não saberem o que acontece com as verbas previstas no orçamento.”

– JIM ST. GEORGE

II. O Trabalho da Sociedade Civil sobre Orçamentos - Uma Visão Geral

“O desafio inicial do trabalho sobre orçamento da sociedade civil,” explicou Jim St. George do *International Budget Project*, IBP (Projeto Internacional sobre Orçamento), “é fazer de um tema enfadonho algo interessante.” Para a maioria das pessoas, com exceção de alguns analistas e economistas, um orçamento é simplesmente uma grande quantidade de páginas repletas de números incompreensíveis, desinteressantes e desimportantes. Entretanto, contidos nesses números estão algumas das questões mais essenciais que uma comunidade ou país deve tratar – a qualidade de suas escolas, a disponibilidade de assistência médica, programas de geração de renda, serviços de apoio à mulher e à infância, investimentos em infraestrutura, moradia, e muitos outros interesses públicos.

Em Que Consiste o Trabalho sobre Orçamentos?

O aspecto central do trabalho da sociedade civil organizada sobre orçamentos é traduzir os números em assuntos e questões pelos quais as pessoas se interessem, e organizar ações populares que possam influenciar políticas públicas. A maior parte do trabalho sobre orçamentos também se fundamenta no princípio de que a maior prioridade do gasto público é estabelecer uma correspondência ente recursos e necessidades sociais. Muitas organizações

da sociedade civil que trabalham com orçamentos acreditam que os interesses da população de baixa renda estão sub-representados no processo orçamentário e então colocam essas questões como uma grande prioridade.

De acordo com St. George, o trabalho sobre orçamentos pode ser dividido em seis categorias principais, e a maioria das organizações utilizam alguma combinação dessas atividades:

1. Simplificação e Divulgação de Informações

Orçamentos parecem ser coleções complicadas de números, mas quando lidos com atenção revelam escolhas fundamentais de políticas públicas. Uma tarefa essencial do trabalho orçamentário é traduzir essa complexidade em simplicidade para apresentar as escolhas de políticas de forma que possam ser compreendidas pela população, pelos meios de comunicação, pela sociedade civil organizada, e pelos planejadores de políticas públicas.

Uma vez simplificada a informação, o objetivo das organizações da sociedade civil que monitoram orçamentos é fazer com que tal informação chegue à população. Organizações em países como Peru, Croácia, México e Uganda ativamente oferecem cursos de capacitação sobre orçamentos para ativistas da sociedade civil, para quem trabalha nos meios de comunicação, e para planejadores de políticas públicas. Elas procuram abrir oportunidades a cidadãos e grupos para que participem mais ativamente do processo de elaboração do orçamento.

2. Identificação e Estabelecimento de Prioridades

Orçamentos públicos tratam principalmente da alocação de recursos escassos. Mesmo nos países mais ricos, nunca há dinheiro suficiente para atender a todas as demandas sobre o orçamento. A função principal dos responsáveis pela composição do orçamento é equilibrar as demandas, decidir o que apoiar e o que rejeitar. O trabalho da sociedade civil sobre orçamentos esclarece tais decisões e ajuda os cidadãos a expressarem suas próprias opiniões sobre que programas e necessidades devem ser prioritários. “Que importância tem, por exemplo, a segurança pública comparada ao fornecimento de medicamentos para crianças pobres?” pergunta St. George.

3. Influência nas Políticas de Receitas

O outro lado das decisões tomadas pelos governos sobre o gasto de verbas públicas diz respeito às decisões quanto ao aumento de receita. Esta é uma área nova e importante para o trabalho da sociedade civil sobre orçamentos. Há muitas organizações e interessados que se ocupam de fazer com que o governo aplique o dinheiro público adequadamente na melhoria da educação, na ampliação dos serviços de saúde, na melhoria do transporte, etc. Poucos se preocupam sobre como o dinheiro é arrecadado e qual sua procedência. Em debates sobre políticas de receitas, algumas questões são relevantes:

- ▶ Quanto o governo deveria gastar, em geral, na implementação de sua política macroeconômica?
- ▶ O sistema tributário é justo quanto à carga fiscal que incide sobre a população pobre em comparação com a que incide sobre a população afluyente? Os interesses comerciais, tais como as indústrias extrativas, pagam o que deveriam pagar?
- ▶ Os governos devem contrair dívidas para financiar certos programas? Se sim, qual o limite?

A cada ano que passa, as organizações que trabalham com orçamentos têm considerado essas questões mais substantivamente.

4. Identificação de Tendências e Fornecimento de Projeções

Organizações que trabalham com orçamentos freqüentemente identificam tendências em gastos públicos no decorrer do tempo, como por exemplo, ao observar aumentos ou cortes em verbas para a educação ou o montante do gasto do governo como uma porcentagem do PIB. Da mesma forma, as organizações que trabalham com orçamentos fornecem projeções úteis que o governo pode ainda não ter realizado, ou que não deseje que os cidadãos tenham conhecimento. Elas podem projetar custos de longo prazo para programas de gastos ou propostas fiscais. Podem estabelecer uma correlação entre tendências demográficas e finanças públicas. Na área da extração mineral, organizações que trabalham com orçamentos podem se opor aos planos do governo baseados em suposições de que os recursos minerais durarão para sempre ao oferecer projeções sobre o real período de tempo que durarão os fluxos de receitas.

5. Reconhecimento das melhores práticas

“Uma das coisas que as organizações que monitoram orçamentos fazem em vários países é mostrar os acertos de outros países para estimular seus próprios governos,” afirmou St. George. “Isto ocorre particularmente nas questões de transparência – o tipo de informação disponível e sua acessibilidade – mas também é relevante em questões tais como o apoio financeiro para a AIDS ou a assistência à saúde e eventualmente, espera-se, a política fiscal.”

6. Acompanhamento de Receitas e Gastos

O trabalho da sociedade civil sobre orçamentos não termina com a impressão de números em uma planilha de orçamento que mostram as supostas alocações e o montante de verbas públicas alocadas. As perguntas fundamentais são: A verba realmente chega na escola ou no posto de saúde local no montante previsto? Em que a verba é aplicada? Qual o efeito real na vida das pessoas? As respostas a essas perguntas interessam não somente às comu-

nidades e à sociedade civil organizada, mas também aos funcionários do governo. “Às vezes pessoas nos mais altos cargos do governo sentem-se tão frustradas quanto as comunidades locais pelo fato de não saberem o que acontece com as verbas previstas no orçamento,” afirmou St. George.

Em Uganda, a *Uganda Debt Network*, UDN (Rede para a Dívida de Uganda), foi pioneira na fiscalização das verbas públicas e gastos orçamentários em nível comunitário. Outras organizações que trabalham com orçamentos, tais como o IDASA na África do Sul, estão começando a desenvolver metodologias para avaliar a eficácia dos programas a fim de responder a seguinte questão: O que realmente obtemos do dinheiro que gastamos?

CASO PRÁTICO

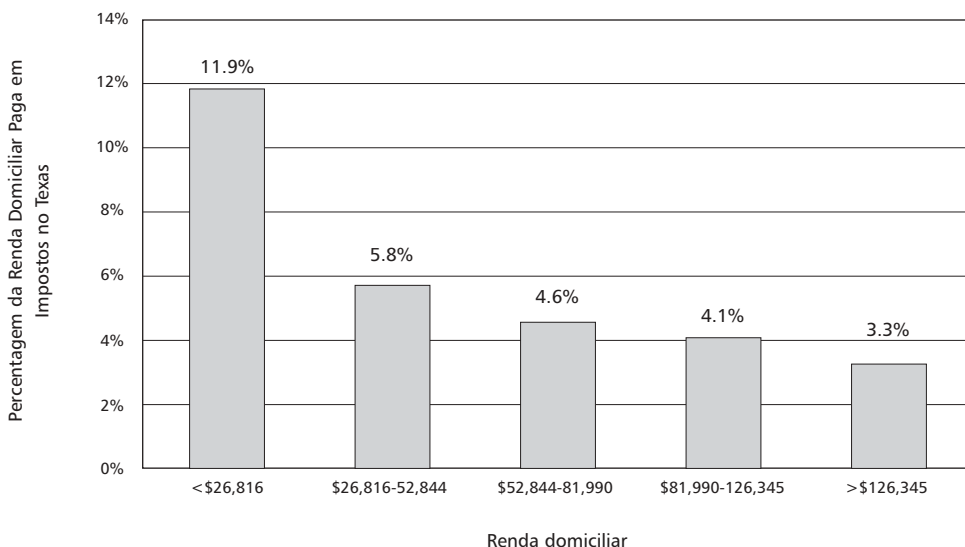
Texas: Discutindo a Carga Fiscal

No trabalho da sociedade civil organizada sobre orçamentos é muito mais fácil fazer com que as organizações se interessem sobre o trabalho com gastos, ou seja, conseguir que seus programas sejam financiados, do que sobre trabalho com receitas. “As pessoas têm medo de examinar as receitas porque sentem que não possuem conhecimento suficiente para participar,” afirmou Dick Lavine do *Center for Public Policy Priorities*, CPPP (Centro sobre Prioridades em Políticas Públicas), do Texas.

Quando era governador do Texas em 1997, George W. Bush colocou firmemente na mesa a questão das receitas com uma proposta para reduzir o imposto predial e territorial em US\$ 1 bilhão. De acordo com Lavine, o centro observou um sério problema na proposta de Bush. A redução do imposto predial e territorial e a implementação de uma série de novos impostos sobre o consumo (um imposto sobre vendas e um imposto sobre valor agregado) resultaria em um grande deslocamento da carga fiscal para baixo na escala de rendimentos; tornaria o sistema tributário muito mais regressivo. O centro começou a trabalhar para chamar a atenção popular para as deficiências do plano do governador.

“Não existia ninguém dentro do governo estadual para estimar a incidência tributária do plano,” afirmou Lavine. “Nós nos dirigimos ao *Citizens for Tax Justice* (Cidadãos pela Justiça Tributária), uma organização sediada em Washington D.C. que realiza pesquisas e campanhas tributárias e que nos forneceu estimativas do impacto do plano geral em famílias de distintos níveis

Domicílios com Menor Renda no Texas Pagam a Maior Alíquota em Impostos Estaduais e Locais 1997



de renda. A organização também atualizou essas estimativas à medida que o plano se modificava e avançava através do processo legislativo.”

Para transformar esses dados em uma imagem que pudesse esclarecer o assunto para os planejadores de políticas públicas e para os meios de comunicação, Lavine explicou que o centro criou um gráfico do tamanho de um pôster (reproduzido anteriormente a esse parágrafo) demonstrando o caráter regressivo do sistema tributário texano. “Por seu tamanho grande e suas cores chamativas, o gráfico ficou bem conhecido no Capitólio e ajudou a desmistificar o conceito de regressividade,” afirmou Lavine.

Por fim, o corpo legislativo do Texas aprovou uma medida alternativa para a redução menos regressiva do imposto predial e territorial do que aquela originalmente proposta por Bush. Entretanto, o enfoque do centro sobre a questão da regressividade resultou em uma importante vitória parcial – em estatuto que exige a publicação, pelo auditor fiscal do estado, descrevendo como os principais impostos e isenções do estado afetam famílias segundo seus níveis de renda. Lavine afirmou que “agora há uma consciência muito maior sobre a equidade fiscal como um importante fator a ser considerado.”

Iniciando o Trabalho – Escolhas Importantes

O trabalho da sociedade civil organizada sobre orçamentos origina-se de diferentes maneiras. No México, a FUNDAR remonta o início de seu trabalho com orçamentos a uma ação judicial que moveu contra o presidente mexicano para tornar públicos os documentos de um fundo presidencial secreto. Em Uganda, o trabalho sobre orçamentos começou com a campanha da UDN para o alívio da dívida. Na Croácia, o *Institute of Public Finance*, IPF (Instituto de Finanças Públicas), começou como um centro acadêmico de investigação e análise e atualmente realiza trabalhos analíticos aplicados sobre o orçamento nacional. O trabalho da sociedade civil organizada sobre orçamentos surgiu do trabalho pelos direitos humanos, das campanhas anticorrupção, do ativismo pelos direitos da mulher e de muitos outros projetos.

Não existe uma maneira *ideal* para começar um trabalho sobre orçamentos. Entretanto, há algumas considerações e escolhas a serem feitas sobre como as organizações desejam se preparar, realizar seu trabalho, e posicionar-se politicamente. St. George, do IBP, identificou quatro questões principais a serem consideradas.

1. Centro de Investigação e Análise ou Campanhas e Formação de Coalizões

O trabalho sobre orçamentos abarca um amplo espectro. De um lado, trata-se de pura análise acadêmica que não se constitui uma iniciativa ativa para influenciar políticas públicas e, provavelmente, enfoque mais questões de longo prazo do que assuntos imediatos do atual debate público. Do outro lado do espectro, trata-se de um trabalho de campanhas com o objetivo de modificar políticas públicas, mas sem qualquer capacidade analítica real que apóie as posturas ativistas. “[As organizações] devem se situar mais ou menos no centro para realizar o melhor trabalho sobre orçamentos,” ressaltou St. George.

Modificações em políticas orçamentárias raramente ocorrem apenas porque alguém apresentou a informação certa no momento oportuno. Organizações que monitoram orçamentos precisam considerar o esforço para recrutar, educar, e organizar aliados que suportem politicamente as posições advindas de suas análises. Trata-se, novamente, de uma questão de equilíbrio entre análise, por um lado, e o trabalho de campanhas e coalizões, por outro. “O melhor equilíbrio,” afirmou St. George, “é análise combinada com campanhas ativistas.”

2. Aliados do governo ou críticos do governo

Organizações da sociedade civil que monitoram orçamentos precisam decidir que tipo de relacionamento desejam ter com os funcionários do governo. Serão duras em suas críticas públicas ou tentarão manter relações cordiais e exercer influência através da partilha disc-

reta de informações e análises? A organização tenderá mais para uma “estratégia interior” para o estabelecimento de relacionamentos ou para uma “estratégia exterior” de confrontação? No encontro de Budapeste, muitas organizações que trabalham com orçamentos mencionaram relacionamentos de ambos os tipos. Katarina Ott do IPF da Croácia observou que quando um partido político estava no poder, às vezes era hostil às críticas do IPF enquanto que o partido de oposição era um forte aliado. Quando os papéis dos partidos políticos se inverteram, mudaram também suas atitudes para com o IPF. “Aqueles que nos ignoravam ou que eram críticos enquanto estavam no poder começaram a nos consultar,” afirmou Ott. “Às vezes, pode ser bastante divertido.”

O essencial para todas as organizações que trabalham com orçamentos é manter sua independência, serem confiáveis e estabelecer seus posicionamentos com base nas questões que abordam em vez de alianças ou conflitos políticos gerados por tais posturas. St. George denomina esta postura de “aliado crítico,” que significa que todos os atores políticos vêem a organização como uma aliada crucial, mas que ao mesmo tempo mantém independência suficiente para criticar livremente cada um dos atores quando necessário. Em países com regimes repressivos, a segurança pessoal é uma consideração legítima para decidir o quão crítico se pode ser em relação ao governo.

CASO PRÁTICO

Mongólia: O Trabalho Sobre Orçamentos - Primeiros Passos

A Mongólia, que fez parte da União Soviética, empreendeu reformas econômicas e políticas na última década. A sociedade civil organizada está tentando fazer com que o monitoramento dos orçamentos públicos seja parte dessa mudança histórica. “Em geral, a fiscalização das atividades do governo não tem sido uma prática muito difundida na Mongólia,” afirmou Dorjdari Namkhajantsan, da *Mongolian Foundation for Open Society* (Fundação Mongol para uma Sociedade Aberta). “As ONGs carecem de capacitação e de verbas para monitorar atividades, a população não dá crédito às constatações das poucas tentativas de monitoramento, e o governo está consternado ou descontente com tais tentativas, pois considera que tais assuntos só dizem respeito ao governo.” Segundo relatou Namkhajantsan, quando alguns grupos de cidadãos solicitaram cópias do orçamento ao Ministro da Economia e Finanças, este teria respondido que “seria muito caro imprimi-las.”

No entanto, pode-se constatar alguns passos iniciais rumo ao trabalho orçamentário participativo. Em janeiro de 2004, o *Open Society Forum* (Fórum para uma Sociedade Aberta), em colaboração com o Banco Mundial, convocou uma audiência pública para discutir o processo orçamentário e examinar o orçamento proposto para 2004. O Banco Mundial e o FMI também estabeleceram a transparência orçamentária como uma condição para empréstimos recentes. Na escala local, a ONG *Women for Social Progress* (Mulheres para o Avanço Social) trabalhou com um governador para publicar informações sobre o orçamento no jornal local da organização.

A Fundação Mongol para uma Sociedade Aberta identificou os próximos passos para realizar campanhas e monitorar o orçamento de forma eficiente. “Um bom começo seria atrair o interesse de duas a quatro ONGs para dedicarem grande parte do tempo ao trabalho sobre orçamentos,” afirmou Namkhajantsan. O apoio a uma melhor cobertura dessas questões pelos meios de comunicação também é uma prioridade. Namkhajantsan observou que os meios de comunicação da Mongólia não possuem capacitação, verba e independência política suficientes para cobrir as questões orçamentárias com eficácia. A fundação também deseja engajar funcionários públicos relevantes para estabelecer relações e aumentar a própria capacidade dos funcionários quanto às questões orçamentárias. “Eles podem simplesmente não possuir a informação ou a capacitação necessária,” observou Namkhajantsan.

3. Estudos e Documentos Extensos ou Resumos Breves

As organizações que realizam trabalho analítico sobre orçamentos devem decidir que tipo de material produzir – documentos extensos, resumos breves, ou algo intermediário. “Documentos extensos tendem a funcionar bem se há a necessidade de um peso para porta ou para papéis,” brincou St. George. Ainda assim, estudos extensos são geralmente importantes para estabelecer a credibilidade da organização sobre um tema determinado e proporcionar o fundamento da pesquisa necessária para análises mais breves.

Basicamente, a análise orçamentária somente é útil se realmente puder ser lida e compreendida por públicos indispensáveis – planejadores de políticas públicas, meios de comunicação, sociedade civil organizada, e a população em geral. Muitas organizações que trabalham com orçamentos concentram-se na produção de resumos breves e boletins. “Começamos a publicar boletins escritos de forma popular e a enviá-los a membros do parlamento, comitês parlamentares, ministérios, organismos, meios de comunicação, e ONGs. Também publicamos os boletins em nossa página na Internet,” ressaltou Ott. Sua organização rapidamente constatou que seus documen-

tos breves estavam sendo citados por membros do governo e em reportagens. As organizações que monitoram orçamentos devem produzir vários tipos de informação, dependendo do que seja necessário para abordar um determinado assunto em uma determinada situação. Entretanto, a regra básica é que mais palavras não significam necessariamente maior eficácia.

4. Capacidade Interna ou Alianças Analíticas e Subcontratações

Finalmente, as organizações devem decidir que tipo de capacidade analítica desejam possuir internamente (mediante contratação de analistas) e que trabalho analítico deve-se contratar de consultores externos. Naturalmente, qualquer organização que pretenda se envolver substantivamente com o trabalho sobre orçamentos precisa ter alguma capacidade analítica básica interna para poder compreender questões fundamentais sobre políticas públicas, para revisar, interpretar, e avaliar outros trabalhos analíticos, e para produzir algum tipo de trabalho analítico próprio.

Entretanto, nem todas as organizações precisam contar com uma capacidade analítica interna. Algumas organizações ativistas formam alianças com outras entidades que possuem tal capacidade. No México, por exemplo, as organizações ativistas e de serviços que tratam das questões de mortalidade materna estabeleceram uma aliança com a FUNDAR, que é amplamente reconhecida por sua competência sobre a questão orçamentária, para elaborar uma campanha em prol da melhoria dos serviços de saúde para gestantes. Em alguns casos, mesmo organizações com sofisticada capacidade para tratar de questões orçamentárias podem optar por subcontratar pessoas ou outras organizações que trabalhem com informação analítica especializada. No Texas, o CPPP travou uma disputa com o então governador George W. Bush sobre uma proposta de redução de impostos. “Subcontratamos um centro de pesquisa e análise para nos fornecer a análise fiscal de que necessitávamos para comentar com exatidão o efeito que a proposta do governador teria,” explicou Dick Lavine, do CPPP.

Componentes para o Sucesso do Trabalho sobre Orçamentos

O que faz com que as organizações da sociedade civil que monitoram orçamentos sejam realmente eficazes, que permitam que a voz genuína da sociedade civil seja ouvida em debates sobre orçamentos e receitas, e que tenham um impacto nas políticas públicas?

Para ser exato, a fórmula adequada para abordagens e ações depende em grande parte do contexto político local. As organizações que trabalham com orçamentos precisam avaliar a receptividade do governo às contribuições da sociedade civil, a capaci-

dade e o interesse da sociedade civil nas questões orçamentárias, e a quantidade de recursos disponíveis para serviços e programas públicos. Todos esses fatores variam muito de país para país. No entanto, segundo St. George, há três fatores que são praticamente universais:

1. Análise Precisa e Oportuna

Uma vez mais, a análise é essencial. O trabalho sobre orçamentos trata fundamentalmente de informações – de sua obtenção, compreensão, interpretação, tradução para o público em geral e utilização para influenciar os resultados de políticas públicas e a vida das pessoas. Para fazê-lo, as análises devem ser aplicadas, e não teóricas; devem poder ser utilizadas em debates atuais sobre políticas públicas.

Para realizar o trabalho sobre orçamentos de forma eficaz, a sociedade civil organizada necessita de análises precisas – o que alguns chamam de análises “a prova de balas” -, que possam resistir a críticas e ataques externos. Mesmo o erro mais insignificante pode prejudicar a credibilidade analítica de uma organização por muito tempo. A análise também deve ser oportuna. Uma revisão profunda do impacto de um corte orçamentário proposto para a área da educação, por exemplo, não será de grande serventia se apresentado após a aprovação da proposta. O trabalho analítico de organizações que monitoram orçamentos também deve ser acessível – algo que, como define Petr Hlobil, coordenador da campanha da rede *Bankwatch*, “nossas avós possam entender.”

2. Campanhas Ativistas Eficazes

Campanhas ativistas - uma iniciativa organizada e estratégica para influenciar políticas públicas- constituem outro elemento chave para o êxito do trabalho sobre orçamentos. Um bom trabalho analítico serve de base para campanhas. Campanhas eficazes dependem do estabelecimento de relações contínuas com funcionários públicos, não apenas do tipo “preciso de você hoje para resolver essa questão,” mas uma troca baseada em respeito mútuo que pode desenvolver-se por muitos anos. Tais relações não devem ser estabelecidas somente com pessoas nos níveis mais altos do governo. No trabalho sobre orçamentos, algumas das relações mais importantes, como observou Katarina Ott, são com pessoas em cargos intermediários que geralmente estão longe da visibilidade pública.

Campanhas também implicam em parcerias, organização e formação de coalizões (esse assunto é tratado em detalhes mais adiante nesse documento). Finalmente, todas as organizações que trabalham com orçamentos enfatizam a importância de “divulgar a informação,” o que inclui um relacionamento ativo com os meios de comunicação, publicações em diversos formatos, uso da Internet como ferramenta de distribuição, e fornecimento do trabalho analítico diretamente a grupos que possam utilizá-lo.

3. Dedicaco ao Trabalho Sobre Orçamentos Durante Todo o Ano

Além de produzir uma sólida e independente análise orçamentária, as organizaes da sociedade civil precisam monitorar questões relativas ao orçamento em cada uma das etapas do processo orçamentário – desde o desenvolvimento do orçamento dentro do poder executivo, passando por sua considerao e aprovao pelo poder legislativo, até sua implementao e processo final de auditoria e revisão. O trabalho sobre orçamentos também tem muito mais probabilidade de ser efetivo se a organizao dedicar tempo, recursos e pessoal para suas atividades, particularmente a atividade de análise. O trabalho sobre orçamentos não  simplesmente algo secundário que se pode adicionar arbitrariamente a outros tipos de trabalho.

As organizaes não devem esperar que o trabalho sobre orçamentos produza grandes resultados da noite para o dia. “Leva muito tempo para exercer algum impacto,” afirmou Warren Krafchik, do IBP. “Não se pode começar algo em um ano e esperar que tudo se modifique substancialmente.” Ele destacou ainda que o trabalho orçamentário eficaz de longo prazo da sociedade civil organizada contribui para a construo de um pilar fundamental para a verdadeira democracia.

CASO PRÁTICO

Indonesia: Membongkar Proses

Hukum di Indonesia mengatakan bahwa anggaran nasional dan lokal adalah untuk “dikelola secara efektif, efisien, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan,” dengan tujuan untuk mencapai tingkat kemakmuran publik. Anggaran juga hendaknya dibuat dengan partisipasi dari masyarakat. Akan tetapi, Laode Ida dari Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran, yang berbasis di Jakarta mengatakan bahwa kenyataan dari proses anggaran untuk kota yang berpenduduk sembilan juta jiwa adalah sesuatu yang sangat berbeda.

Menurut Ida, penyusunan anggaran di Jakarta secara tradisional tidak berdasarkan pemenuhan kebutuhan masyarakat, tetapi untuk mendanai “aparatur pemerintah” – pengeluaran untuk mendukung pemimpin pemerintahan kota tersebut. Pembuatan dan manajemen anggaran telah menjadi suatu proses tertutup. “Dokumen anggaran tidak pernah beredar di masyarakat,” kata Ida, dan masyarakat tidak mempunyai petunjuk tentang proses anggaran. Ia bukti-bukti tentang pengabaian anggaran ini, yaitu satu juta orang yang hidup dalam kemiskinan, kesehatan masyarakat yang rendah, dan tingkat kematian bayi yang tinggi, anak kekurangan gizi dan tempat tinggal yang buruk.

Untuk membongkar proses yang tertutup dari penyusunan anggaran Jakarta, forum ini telah memulai serangkaian aktivitas advokasi. Forum ini menganalisis anggaran berdasarkan data yang tersedia, aktif mendidik media, memberikan kesaksian pada dengar pendapat dengan pejabat pemerintah kota, mensponsori diskusi publik dengan pihak-pihak utama lainnya (perusahaan, mahasiswa, dan lain-lain), membentuk aliansi dengan LSM lain, memberikan pelatihan, dan menerbitkan berbagai macam tulisan.

Secara perlahan-lahan, intervensi ini memberikan dampak. Ketika akses formal untuk memperoleh informasi anggaran menjadi suatu masalah, kelompok-kelompok masyarakat madani memperoleh akses tidak resmi ke beberapa pejabat. Dari tahun 2000 hingga 2004, Ida melaporkan, alokasi anggaran untuk pelayanan masyarakat, termasuk program antikemiskinan, melompat dari 30 persen menjadi 68 persen, dengan penurunan porsi pengeluaran untuk para pemimpin kota.

Menurut Ida, tantangan utama selanjutnya kelompok-kelompok advokasi anggaran Jakarta adalah memperluas upaya mereka dari lingkaran elit yang telah terlibat hingga ke tingkat akar rumput, dan untuk meningkatkan pengetahuan masyarakat secara keseluruhan pada anggaran.

“Líderes políticos que dependem do gasto de receitas geradas por recursos naturais para permanecer em seus cargos em geral não são a favor da transparência das finanças públicas nem de sistemas de controle orçamentário.”

–SVETLANA TSALIK

“Se as receitas do governo provêm de impostos pagos pelos cidadãos, então estes se encontram em uma posição favorável para exigir que tenham voz ativa no processo. Se as receitas provêm do petróleo, o governo pode facilmente evitar prestar contas para o povo.”

–MARTIN TISNÉ

III. O Trabalho da Sociedade Civil sobre as Receitas Geradas pela Indústria Extrativa – Uma Visão Geral

Existe uma necessidade urgente de realizar trabalhos orçamentários eficazes em países com um expressivo setor extrativo. Nesses países, a riqueza não está nas mãos de seus trabalhadores e cidadãos, tampouco está nas mãos da maioria de suas empresas. Está no solo, e portanto, há questões importantes a serem abordadas sobre como a riqueza é dividida entre as corporações - em sua maioria grandes multinacionais que extraem a riqueza dos recursos naturais - e os governos que negociam com tais corporações e decidem como utilizar sua parcela da riqueza na forma de verbas públicas.

A Maldição dos Recursos Naturais

Segundo Svetlana Tsalik, do programa Revenue Watch do Open Society Institute, a riqueza petrolífera e mineral tem, com frequência, prejudicado mais do que melhorado as condições de bem-estar dos países. “Desde a década de 1950, muitos economistas pró-desenvolvimento acreditam no poder dos recursos naturais para tirar da pobreza os países em desenvolvimento,” afirmou. “Mesmo nos dias atuais, os empréstimos para o setor extrativo continuam sendo um dos portfólios mais rentáveis para os bancos de desenvolvimento.”

Entretanto, nos últimos 20 anos, uma quantidade significativa de pesquisas mostrou que o desenvolvimento impulsionado por recursos naturais não promove o crescimento econômico e ainda conduz, com frequência, a uma situação social e econômica pior se comparada à situação anterior ao início da extração de recursos. Recentemente, o Banco Mundial estabeleceu uma comissão independente para avaliar se o apoio do Banco aos projetos do setor extrativo era coerente com sua missão de redução da pobreza. A conclusão da comissão foi severa, recomendando que o Banco reduza, gradualmente, seu apoio à produção de petróleo até retirá-lo por completo em 2008.

“Foram inventados muitos termos para explicar esse estranho paradoxo acerca da riqueza mineral e petrolífera,” ressaltou Tsalik. “‘Paradoxo da abundância,’ ‘indigestão econômica’ e até o mais gráfico ‘excremento do diabo.’ O termo mais adequado talvez seja a ‘maldição dos recursos.’”

Pesquisas em andamento sobre a maldição dos recursos gerada pela riqueza extrativa sugerem três principais efeitos colaterais.

1. Maior Pobreza, Menor Crescimento e Desenvolvimento mais Lento

Poderia-se pensar que quando uma nação é rica em recursos naturais, seus habitantes desfrutam de níveis crescentes de renda e desenvolvimento. Segundo Tsalik, a verdade é totalmente reversa. Muitos estudos demonstraram que os países que carecem de recursos petrolíferos e minerais apresentam um maior crescimento per capita do Produto Interno Bruto (PIB) do que os países ricos em recursos.

Entre 1960 e 1990, países pobres em recursos apresentaram taxas de crescimento duas a três vezes mais elevadas do que países com abundância de recursos.

Ao examinar 48 países nos quais o petróleo correspondia a mais de 30% das exportações totais entre 1965 e 1995, quase a metade se encontrava no terço inferior do Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas de 2002. Somente um quarto deles estava no terço superior e muitos deles, como a Noruega e o Canadá, já eram ricos muito antes das exportações de petróleo se tornarem uma importante fonte de receitas. De fato, 12 dos países mais dependentes de minérios e 6 dos países mais dependentes de petróleo do mundo figuram em uma lista composta pelo Banco

Mundial denominada Países Pobres Altamente Endividados, que correspondem às nações mais necessitadas do mundo.

Na Arábia Saudita, a renda per capita caiu de US\$ 28.000 para US\$ 6.800 entre 1981 e 2001. No Equador, a dívida externa aumentou de US\$ 217 milhões em 1972, quando o petróleo foi descoberto, para US\$ 11 bilhões em 2002. Em Angola, o Fundo Monetário Internacional (FMI) admitiu que US\$ 1 bilhão procedentes do petróleo desaparecem anualmente.

A Nigéria, um dos maiores exportadores de petróleo do mundo, ganhou cerca de US\$ 340 bilhões com as exportações de petróleo desde que iniciou a produção há 40 anos. No entanto, os padrões de vida caíram vertiginosamente e 70% da população vive com menos de um dólar por dia. “Se não tivéssemos descoberto petróleo, hoje estaríamos mais ricos,” comentou o Ministro das Finanças do país. “No momento em que obtivemos petróleo, nosso setor agrícola entrou em colapso. O petróleo nos deixou preguiçosos. Quando eu era jovem, sabia que tinha que usar o cérebro para ter êxito na vida. A geração do petróleo não pensa assim. Nós nos tornamos corruptos.”¹

CASO PRÁTICO

Chade: Procurando Escapar da Maldição dos Recursos

O Chade, uma antiga colônia francesa situada na África Central, é um forte candidato à maldição dos recursos. Um dos países mais pobres do mundo, o Chade está localizado sobre uma reserva petrolífera recentemente explorada. A produção de petróleo teve início em 2003 e, segundo Oliver C. Mokom do Catholic Relief Services (Serviços de Beneficência Católica), essa produção pode duplicar o PIB do país em alguns anos. Entretanto, o Chade também passou 30 dos últimos 45 anos assolado por guerras civis intermitentes, sendo o controle das reservas petrolíferas um fator contribuinte para tais guerras. O líder atual do Chade chegou ao poder em 1990 através de um golpe de estado.

Essa história também deixou as instituições democráticas do país tremendamente debilitadas. “As reformas democráticas são reformas ‘de fachada.’ Continua havendo uma excessiva centralização do poder e leis são violadas com impunidade,” afirmou Mokom. “Há pouco espaço para práticas verdadeira-

1 Jonathan Power, “Nigeria Struggles Against the Curse of Oil,” (Nigéria Luta Contra a Maldição do Petróleo), *International Herald Tribune*, 8 de janeiro de 2004.

mente democráticas e as tentativas visando importantes iniciativas não governamentais e participação plena dos cidadãos em trabalhos de desenvolvimento são reprimidas.”

As possibilidades que surgiram da nova produção de petróleo mobilizaram uma série de iniciativas da sociedade civil para abordar as questões sobre políticas públicas e receitas em jogo. Em 1998, um seminário de informação para a sociedade civil sobre questões do petróleo reuniu representantes de diversas ONGs, sindicatos, organizações de direitos humanos e organizações de direitos da mulher, aumentando a conscientização e dando lugar à criação de novas redes para pressão política e campanhas ativistas. Esses grupos também se vincularam a organizações internacionais que tratam das questões petrolíferas.

O canal oficial para a participação da sociedade civil nas questões relativas às receitas petrolíferas é o Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières, CCSRP (Colégio para o Controle e Supervisão dos Recursos Petrolíferos). As organizações da sociedade civil contam com quatro cadeiras formais na comissão de nove membros, cuja missão é “garantir a utilização adequada das receitas petrolíferas pelas instituições estatais com o objetivo de reduzir a pobreza.” Entretanto, Mokom observou que o governo age de diferentes maneiras para reduzir a autoridade da CCSRP sobre as receitas e, em uma ocasião, desviou parte desses recursos para comprar armas.² A repressão é uma ameaça constante. “Realizar campanhas em prol da transparência na gestão das receitas petrolíferas, apesar de essencial para qualquer desenvolvimento significativo, é assustador até mesmo para os principais líderes da Igreja Católica do país,” Mokom ressaltou.

2. Corrupção e Democracia Enfraquecida

Outra característica muito comum dos países ricos em recursos naturais é o elevado nível de corrupção, juntamente com os frágeis sistemas de governabilidade pública. “A maioria dos países que possuem recursos naturais abundantes está agrupada na parte mais inferior dos indicadores de governabilidade do Banco Mundial,” afirmou Tsalik.

A lógica é fácil de compreender. Quando estão em jogo enormes quantidades de riqueza em um país pobre e as decisões sobre essa riqueza estão nas mãos de uns

2 Banco Mundial, The Chad Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project: Note on the Use of the Petroleum Bonus (Projeto de Desenvolvimento Petrolífero e do Oleoduto Chade-Camarões: Observações sobre a Utilização dos Bônus de Petróleo), junho de 2001. www.worldbank.org/afr/ccproj/project/bonus.pdf

poucos funcionários públicos, a corrupção ocorre pelo menos de duas formas. Primeiramente, existem os riscos óbvios de que as negociações entre os funcionários do governo e as corporações multinacionais envolvidas sejam suscetíveis a subornos, favores especiais, e outros meios de corrupção. “As próprias corporações multinacionais fomentam relações pouco transparentes,” observou Martin Tisné da Universidade Central Européia. “Elas preferem tratar de seus assuntos com alguns poucos funcionários de alto nível do que com comitês parlamentares.”

Alem disso, uma vez que os recursos petrolíferos ou minerais permitem a um governo tornar-se o “maior esbanjador da cidade,” as partes interessadas reúnem-se em torno deste, tentando persuadir funcionários do governo a gastarem verbas de forma que os beneficie, não importando se esse gasto é destinado a um bem maior – um processo conhecido como “captação de rendas” ou “oportunismo.”

3. Violência e Guerra Civil

Levado ao extremo, esse forte incentivo para controlar o poder político em países ricos em recursos geralmente vai além da corrupção e gera violência e guerra civil. Segundo Tsalik, vários estudos mostram que os países exportadores de recursos naturais são extremamente vulneráveis a conflitos violentos. Os estudos encontraram não apenas uma correlação mas também um vínculo causal entre os recursos naturais e a guerra civil. Ademais, essas guerras tendem a ser mais longas e a produzir mais vítimas do que conflitos que não têm como objetivo captar recursos. Conseqüentemente, países ricos em recursos naturais gastam uma parcela maior do orçamento com atividades militares do que países sem a riqueza de recursos.

As Razões Econômicas da Maldição dos Recursos

O que vincula a riqueza dos recursos naturais a problemas econômicos e políticos tão graves?

1. Subemprego

A exploração de petróleo e gás natural é de capital intensivo, e não de mão de obra intensiva. Requer muitos investimentos mas não gera muitos empregos. No Azerbaijão, por exemplo, embora o setor de petróleo e gás natural represente uma parte importante da economia, ele responde por menos de 1% dos empregos totais. Uma vez que a mão de obra necessária deve ser altamente qualificada, as companhias multinacionais que controlam a produção geralmente preenchem esses postos de trabalho com trabalhadores estrangeiros de países com educação superior e tecnologia mais desenvolvida do que o Azerbaijão.

Azerbaijão: Em Busca de Sustentabilidade e Participação

À primeira vista, o Azerbaijão é um país que vai bem, em parte graças às substanciaosas receitas públicas geradas pela produção do petróleo. O crescimento econômico tem apresentado uma taxa anual média de 10%, muito elevada para qualquer país, especialmente um país em desenvolvimento do antigo bloco soviético. Por enquanto, esse crescimento e as receitas petrolíferas têm sido também uma bênção para o gasto público. Mas apesar de todo o vigor econômico atual, o Azerbaijão ainda enfrenta sérios problemas de sustentabilidade econômica e de subdesenvolvimento de seu sistema político.

As reservas comprovadas do Azerbaijão, apesar de grandes, não durarão muito. A BP estima que, dependendo dos preços do petróleo e do gás natural, o governo do Azerbaijão receberá entre US\$ 21 e US\$ 58 bilhões em 2004, data prevista para o esgotamento das reservas. Durante esse breve período o Azerbaijão terá que lidar com graves problemas de pobreza. Um conflito territorial em Nagorno-Karabakh deixou o Azerbaijão com aproximadamente 800.000 pessoas desabrigadas dentro do país, muitas das quais ainda vivem temporariamente abrigadas em vagões de trem e casas de familiares. Segundo o PNUD, 49% da população vive na pobreza absoluta. É improvável que a decisão do governo de adicionar US\$ 35 milhões ao gasto militar traga algum benefício direto para a população pobre.

O Azerbaijão já sofreu as conseqüências da redução dos preços do petróleo. "As entradas de receitas públicas caíram consideravelmente no Azerbaijão em 1998 devido a uma brusca queda dos preços mundiais do petróleo," ressaltou Ingilab Akhmedov do Public Finance Monitoring Center (Centro para o Monitoramento das Finanças Públicas). Uma vez que o governo continua a depender intensamente do setor petrolífero para suas receitas, a próxima queda de preços pode ser significativamente difícil. De acordo com o centro, apesar do setor de petróleo constituir 27% do PIB, os impostos pagos pelo setor perfazem, aproximadamente, 40% de todas as receitas do orçamento público.

Outros aspectos do sistema tributário também são problemáticos. Uma vez que pouquíssimas pessoas e empresas declaram sua renda formalmente, o governo depende de impostos sobre consumo (impostos sobre valor agregado, impostos sobre bebidas alcoólicas e cigarros, taxas de importação) que tendem a ser regressivos e recaem, desproporcionadamente, sobre os pobres. O desequilíbrio regional também é um grande problema. De acordo com o centro, os impostos da

capital do país (Baku) e arredores correspondem a 90% de todas as receitas públicas, ainda que nessa área viva somente um terço da população do país.

Abordar essas questões de sustentabilidade é essencial, entretanto, estabelecer o interesse público para fazê-lo não será fácil. “A grande maioria da população ainda considera os processos orçamentários como algo estranho e desconhece a participação ativa na elaboração de um orçamento público ou no uso das verbas orçamentárias,” ressaltou Akhmedov. “As ONGs também não têm sido muito ativas no exame das questões orçamentárias.”

Uma exceção promissora à essa falta de interesse foi a iniciativa para incluir questões orçamentárias nas eleições presidenciais de 2003. As mesas redondas públicas do centro permitiram aos partidos dos candidatos a presidente descrever suas plataformas sobre política orçamentária e transparência no uso das receitas petrolíferas.

O Azerbaijão deu um passo importante rumo à melhoria da transparência fiscal ao se oferecer como voluntário para informar o que recebe das explorações de petróleo e gás natural através da Extractive Industries Transparency Initiative (Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extrativas). Uma coalizão de ONGs foi formada para monitorar o progresso do governo na divulgação dessas informações, e para recomendar modificações para tornar os dados mais informativos para o público em geral.

2. Choque de Preços

Os países ricos em recursos naturais geralmente tornam-se dependentes das receitas geradas por seus recursos para financiar os serviços públicos. Entretanto, os preços dos recursos estão sujeitos a grandes e repentinas flutuações no mercado mundial. Em alguns casos, o aumento de preços dos recursos pode trazer uma sorte inesperada para esses países. Inversamente, quando o preço cai drasticamente, os países sofrem uma crise econômica que resulta em cortes de gastos públicos e produz instabilidade política e econômica. Esse contexto representa um desafio, especialmente para o planejamento orçamentário no médio e longo prazos em países em que as receitas geradas por recursos são essenciais.

3. Pressões Monetárias e Redução da Compra de Bens Nacionais – “A Doença Holandesa”

Quando um país recebe um grande fluxo de fundos estrangeiros, como ocorre quando um país vende grandes quantidades de recursos para o mercado internacional, uma das conse-

quências econômicas pode ser um fenômeno conhecido como a “Doença Holandesa.” Fundos estrangeiros provenientes da venda de recursos naturais são convertidos em moeda local, fazendo com que a moeda local seja valorizada em relação a moedas estrangeiras. Isto, por sua vez, aumenta o preço dos bens nacionais em relação aos bens estrangeiros. Também faz com que as exportações do país fiquem menos competitivas no mercado global. Os produtos agrícolas locais, os produtos industrializados e outros itens sofrem um declínio, resultando em perda de emprego e renda para a população, e uma maior dependência do setor de petróleo, gás natural e mineração para a obtenção de receitas públicas.

4. Recursos Não Renováveis

Por definição, recursos extrativos, tais como o petróleo e o gás natural, não são renováveis. Cada barril de petróleo ou cada medida de gás natural bombeada do solo leva o país produtor um passo a mais rumo ao momento quando o recurso e as receitas que gera serão coisas do passado. Declarações de autopromoção sobre o crescimento econômico em países produtores de petróleo mascaram o fato de que o país está ficando mais pobre, e não mais rico, a menos que possa converter suas divisas em uma fonte de riqueza renovável. “Em um país como a Arábia Saudita, as reservas de petróleo podem proporcionar um lastro fiscal por aproximadamente um século,” afirmou Tsalik. “Mas em um país como o Azerbaijão, a menos que novas reservas sejam descobertas, estima-se que a produção se acabe em 20 anos. No Cazaquistão, a produção se reduzirá em meados do século.” Os países ricos em recursos geralmente não dispõem de um plano para converter a riqueza gerada no presente em uma base econômica estável para o futuro.

5. Receitas Geradas por Recursos como Desculpa por Mal Governo

Quando um país dispõe de receitas substanciais e crescentes geradas pela extração de recursos naturais, tais receitas tornam-se um lastro que protege os líderes políticos tanto da responsabilidade política quanto de um planejamento sensato para o futuro. Se o líder de uma nação puder, durante algum tempo, oferecer aos cidadãos uma crescente quantidade de recursos para projetos locais, tal líder provavelmente não sofrerá muitas pressões para realizar eleições livres e justas. Enquanto as receitas fluírem, haverá pouco incentivo para que os líderes políticos comecem a tomar decisões difíceis sobre como viver com recursos mais escassos no futuro ou como acabar com a ineficiência governamental.

“Os políticos podem gastar enormes quantidades de dinheiro para gerar empregos e fazer favores para as pessoas que os ajudarem a permanecer no poder,” explicou Tsalik. “Líderes políticos que dependem de verbas para permanecerem no cargo geralmente não são a favor da transparência das finanças públicas nem de sistemas de con-

trole orçamentário.” Em muitos países ricos em petróleo, a informação sobre quanto os governos recebem pela extração dos recursos naturais é um grande segredo, o qual dá lugar a políticas orçamentárias pouco sólidas. Segundo Martin Tisné, “se as receitas do governo provêm de impostos pagos por cidadãos, então estes se encontram em uma situação mais favorável para exigir que tenham voz ativa no processo. Se as receitas provêm do petróleo, o governo pode facilmente evitar prestar contas ao povo.”

Na Indonésia, por exemplo, o Presidente Suharto utilizou a companhia petrolífera estatal como uma reserva secreta para controlar as receitas petrolíferas e para distribuir verbas que a população e o Ministro das Finanças teriam seriamente questionado. Em 1975, como resultado do sigilo e desses pagamentos, a companhia petrolífera indonésia incorreu em uma dívida externa de US\$ 10 bilhões que superava a dívida externa do governo. O governo indonésio teve que salvar a companhia e sofreu uma grande redução na capacidade de tomar empréstimos durante o restante da década. Em vários países, as receitas petrolíferas são mantidas em fundos separados, que no caso de ausência de controles adequados, podem ser facilmente utilizados para fins políticos. Por exemplo, no Azerbaijão o governo utilizou US\$ 100 milhões do fundo do petróleo para pagar aposentadorias e aumentar os salários em um ano de eleições presidenciais. Na Venezuela, o governo se apropriou de todos os fundos do petróleo especiais porque foi incapaz de controlar seus gastos.

Estratégias para Mudança

A primeira oportunidade para mudança ocorre no período anterior à assinatura dos contratos entre governos e corporações que regem a produção de petróleo, gás natural e minérios. É quando as questões mais fundamentais ainda estão em negociação. O país irá estatizar ou privatizar seus recursos? Se o país privatizar uma parte dos recursos ou sua totalidade, que medidas exigirá para assegurar que a população receba uma proporção justa dos benefícios? Como essas proteções captarão os benefícios inesperados à medida que os mercados se modificarem? O que acontecerá com a propriedade desses recursos e da infraestrutura para sua extração à medida que o tempo passe?

Se possível, essas questões devem ser discutidas em debates públicos antes da redação dos contratos. Entretanto, há várias estratégias eficazes para aumentar a transparência, a distribuição e o uso responsável das receitas após a efetivação dos contratos. Algumas dessas estratégias podem ser realizadas em escala nacional, enquanto outras podem tomar a forma de amplas iniciativas internacionais.

A Escala Nacional

Organizações que trabalham com monitoramento orçamentário no Chade, Azerbaijão e Cazaquistão adotaram as seguintes iniciativas em escala nacional:

1. Demanda por Transparência

Um tema essencial que afeta tanto o trabalho sobre orçamentos como o trabalho sobre a indústria extrativa é a demanda por transparência.

Meruert Makhmutova, do Centro de Pesquisa de Políticas Públicas do Cazaquistão, ressaltou a importância de divulgar os acordos de produção compartilhada entre as companhias e o governo (que incluem o acordo de participação nas receitas geradas), os volumes de produção, os preços cobrados pelas companhias, e as receitas geradas pelas vendas.

Segundo Ingilab Akhmedov, do Centro para o Monitoramento das Finanças Públicas do Azerbaijão, também é fundamental que os atores da sociedade civil obtenham acesso a informações sobre o montante transferido dos fundos de petróleo para o orçamento nacional, de forma que esses gastos também possam ser monitorados. Akhmedov sugeriu que os fiscais devem solicitar às corporações e aos governos que “publiquem o que pagam, publiquem o que recebem, e publiquem o que gastam.” No Brasil, onde a participação da sociedade civil em políticas públicas é histórica, João Sucupira, do Instituto Brasileiro de Análise Social e Econômica, mencionou que as principais companhias petrolíferas divulgam e publicam suas auditorias anualmente.

CASO PRÁTICO

Cazaquistão: Mecanismos de Transparência das Receitas Petrolíferas

Localizada no Mar Cáspio, a República do Cazaquistão é um baluarte de recursos minerais e elevado crescimento econômico; entretanto, os benefícios dessa riqueza e crescimento não são uniformemente distribuídos entre a população. “O desemprego permanece alto, especialmente nas áreas rurais e para a população jovem e para as mulheres,” afirmou Meruert Makhmutova do Centro de Pesquisa de Políticas Públicas. “Estimativas oficiais indicam que aproximadamente três milhões de pessoas são trabalhadores autônomos, o que na realidade

significa 'desempregados.' As receitas geradas pelas indústrias extrativas não surtiram efeito na recuperação da economia do Cazaquistão, tampouco contribuíram para o desenvolvimento geral do país.”

Organizações da sociedade civil estabeleceram como prioridade a tarefa de monitorar o fluxo das receitas geradas pela indústria petrolífera e conseguir que o governo destine uma parcela significativa desses fundos para projetos de redução da pobreza e desenvolvimento econômico. Estas iniciativas, lideradas pelo Kazakhstan Revenue Watch, KRW (Monitor Fiscal do Cazaquistão), um programa da Fundação Soros – Cazaquistão, enfocam dois objetivos: convencer o governo a promover a transparência em relação ao fluxo dessas receitas e capacitar as organizações da sociedade civil para que compreendam as questões implicadas e assumam a função de monitorar e influenciar políticas públicas.

Na luta pela transparência, o KRW trabalha para obter cópias de todos os contratos assinados entre as companhias extrativas e o governo, dos relatórios sobre as receitas brutas e despesas dessas companhias, e as respectivas cifras quanto ao volume de vendas, preços e impostos pagos. O KRW acredita que a obtenção dessa informação é um pré-requisito para desenvolver uma política efetiva para as receitas petrolíferas. “A experiência dos fundos de petróleo no Alaska e na Noruega demonstra que a transparência pública aumenta a possibilidade de que as receitas sejam utilizadas em prol do interesse público,” afirmou Makhmutova. Muitos ativistas no Cazaquistão compartilham da mesma opinião.

Para desenvolver a capacidade necessária da sociedade civil para a tarefa de fiscalização, o KRW oferece cursos regulares sobre monitoramento de receitas petrolíferas e de questões orçamentárias, assim como faz doações para organizações locais para apoiar as iniciativas de fiscalização. O grupo também desenvolve laços estreitos com os meios de comunicação ao convidar jornalistas para fazerem parte de mesas redondas, seminários e oficinas de trabalho, e através da cobertura de tais eventos em jornais e noticiários na televisão.

O Centro de Pesquisa de Políticas Públicas, segundo Makhmutova, conseguiu se tornar uma ponte entre a sociedade civil e o governo, mantendo sempre sua independência política e seu compromisso com o enfoque no interesse público. “Manter uma distância prudente de todos os partidos e movimentos políticos fez com que o centro se tornasse um terreno neutro para debates, onde partes envolvidas e grupos de interesse podem se encontrar,” afirmou.

2. Aplicação das Receitas Geradas pelas Indústrias Extrativas em Investimentos Nacionais

Em muitos países, as receitas geradas por indústrias extrativas são tratadas como se fossem durar para sempre. Frequentemente são gastas em programas orçamentários correntes em vez de investimentos estratégicos que poderiam ajudar o país a se preparar para o período quando as receitas começam a diminuir, até desaparecerem.

No Cazaquistão, o governo nacional criou, no ano 2000, uma espécie de Fundo Nacional que recebe uma parcela designada das receitas petrolíferas nacionais. O fundo foi concebido com dois objetivos principais: utilizar as receitas petrolíferas para garantir um desenvolvimento social e econômico estável reduzindo a vulnerabilidade da economia às flutuações do preço do petróleo, e acumular recursos financeiros para as futuras gerações. Um dos enfoques do trabalho da sociedade civil organizada sobre as indústrias extrativas no Cazaquistão é fiscalizar, com eficácia, as operações do Fundo Nacional.

O governo do Azerbaijão também instituiu, no ano 2000, um fundo do petróleo nacional especial, o *State Oil Fund of the Azerbaijan Republic*, SOFAZ (Fundo Estatal de Petróleo da República do Azerbaijão). Este fundo destina-se ao financiamento de investimentos estratégicos em vez de gastos correntes. Em seus primeiros anos de operação, os gastos do fundo incluíram o financiamento de um oleoduto para exportação e o reassentamento de refugiados. Em 2003, o presidente assinou um decreto que permite a utilização das verbas do fundo para cobrir déficits do orçamento nacional, dificultando assim o monitoramento do uso desses fundos e ameaçando o princípio da utilização desses fundos para investimentos futuros.

3. Participação Direta na Supervisão

No Chade, as organizações da sociedade civil ganharam quatro cadeiras no comitê oficial de supervisão governamental das receitas petrolíferas – o Colégio para o Controle e Monitoramento dos Recursos Petrolíferos. O colégio foi instituído em 1999 com nove membros, incluindo quatro membros da sociedade civil. “Antes da criação do colégio existia uma ausência total de informação sobre receitas e gastos públicos [dos fundos do petróleo],” explicou Oliver Mokom, dos Serviços de Beneficência Católica. A função do comitê é verificar se a alocação dos fundos está em conformidade com a legislação nacional sobre finanças e autorizar o desembolso de contas especiais dos fundos do petróleo. Entretanto, o governo do Chade vem tentando cada vez mais tirar a autoridade e o escrutínio do colégio sobre as receitas petrolíferas. Mokom informou que recentemente uma parcela dos fundos do petróleo “foi utilizada pelo governo para comprar armas sem que o colégio fosse consultado.”

4. Capacitação da Sociedade Civil para o Monitoramento de Receitas

Independentemente das políticas e estruturas formais estabelecidas pelos governos, é essencial capacitar organizações da sociedade civil para que participem efetivamente da fiscalização das receitas geradas pelas indústrias extrativas. O Open Society Institute deu início a duas iniciativas fundamentais no Cazaquistão e no Azerbaijão. Por exemplo, o Kazakhstan Revenue Watch (Monitor Fiscal do Cazaquistão) oferece cursos de capacitação regulares para organizações da sociedade civil interessadas em unir-se às iniciativas de monitoramento, e através da Fundação Soros – Cazaquistão planeja fazer doações para organizações que se ocupem da fiscalização de receitas localmente. Essa capacitação proporciona amplos benefícios em uma nação onde a democracia ainda é recente. “Ao iniciarmos este projeto, esperamos estabelecer uma outra base sólida no desenvolvimento de uma sociedade aberta no Cazaquistão,” declarou Makhmutova.

Em alguns países, as organizações que monitoram as receitas geradas pela indústria extrativa precisam entender que suas atividades podem levar à repressão e ao perigo. No Cazaquistão, as organizações da sociedade civil precisam de uma permissão expressa do governo para publicar seus relatórios, incluindo qualquer documento publicado em inglês e mesmo boletins informativos regulares publicados no idioma nacional. No Chade, as iniciativas de controle e repressão do governo são mais extremas. Quando cidadãos locais exigiram indenização por danos causados por um projeto de desenvolvimento petrolífero em Doba, documentos revelaram a ocorrência de prisões arbitrárias, processos extrajudiciais, tortura e até mesmo execuções sumárias. Segundo Mokom, “as vítimas não eram culpadas por nenhum crime a não ser solicitar uma indenização justa por danos causados à lavoura, às áreas de pasto, e aos seus abrigos.”

A Escala Internacional

As práticas das indústrias extrativas multinacionais e as políticas públicas que diversos governos adotam para regular e tributar essas indústrias não são simples questões nacionais. A extração da riqueza mineral e petrolífera faz parte de um mercado internacional e de um sistema internacional. Por essa razão, as ações por parte dos cidadãos relativas às indústrias extrativas também devem ser internacionais. Além disso, ao conectar-se com ONGs e coalizões internacionais, os grupos organizados de países com setor extrativo ativo podem exercer um impacto muito maior, levando sua mensagem para locais distantes.

As quatro iniciativas internacionais descritas a seguir avançaram substancialmente no enfoque de questões relativas à fiscalização orçamentária e às receitas geradas por recursos naturais.

1. Campanha “Publique o Que Paga” e Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extrativas

Lançada em 2002 por 30 ONGs, “Publique o Que Paga” é uma campanha internacional atualmente apoiada por uma coalizão de mais de 200 ONGs em todo o mundo. O objetivo da campanha é ajudar os cidadãos de países em desenvolvimento ricos em recursos naturais a fazer com que seus governos prestem contas sobre a gestão das receitas geradas pela indústrias do petróleo, gás natural e mineração. “Publique o Que Paga” exige a divulgação obrigatória dos pagamentos efetuados pelas companhias de petróleo, gás natural e mineração para os governos anfitriões onde operam. De acordo com sua declaração pública, a campanha “não exige que as companhias divulguem informações comerciais confidenciais. Solicitamos apenas que as companhias publiquem os mesmos dados básicos sobre pagamentos líquidos feitos ao governo e outras autoridades públicas, como fazem em muitos países desenvolvidos.”

“Publique o Que Paga” defende que esta divulgação seja obrigatória e se aplique a toda a indústria. A divulgação voluntária não é uma opção viável porque determinadas companhias podem ficar em desvantagem ao publicarem informações quando outras não o fizerem. A campanha também aproveita a crescente demanda por transparência corporativa por parte dos investidores, uma força poderosa quando adicionada às demandas de ambientalistas, consumidores, contribuintes e outras organizações da sociedade civil.

“Publique o Que Paga” promove uma ampla variedade de atividades em todo o mundo. A campanha exerce pressão (mediante cartas, meios de comunicação e outros métodos) sobre o governo e sobre as corporações da indústria extrativa para que adotem práticas de transparência e divulgação. A campanha também se alia a outras iniciativas internacionais tais como a Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extrativas, liderada pelo Reino Unido (veja a seguir). A campanha impulsionou a legislação sobre transparência internacional no Congresso dos Estados Unidos e oferece apoio e assessoria para iniciativas nacionais de “Publique o Que Paga.”

Em 2002, o governo britânico lançou a Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extrativas (IETI) na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável na África do Sul. O objetivo declarado pela IETI é aumentar a transparência dos pagamentos efetuados pelas companhias a governos e a entidades vinculadas a governos, assim como aumentar a transparência sobre as receitas dos governos nacionais. A iniciativa tentará envolver “interessados cruciais” (incluindo as companhias petrolíferas, os governos nacionais, a ONU, o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico e organizações da sociedade civil) para organizar acordos voluntários de transparência entre as corporações e o governo. A IETI começará a ser aplicada em oito países-piloto, incluindo a Nigéria e o Azerbaijão.

No entanto, a campanha “Publique o Que Paga” adverte que “enquanto alguns países-piloto podem obter êxito ao divulgar pagamentos e receitas, a opinião da coalizão “Publique o que Paga” é de que a proposta de uma abordagem voluntária em escala nacional não funcionará em países onde a transparência é mais necessária.”

2. Revenue Watch (Monitor Fiscal)

O programa *Revenue Watch* do *Open Society Institute*, iniciado em janeiro de 2002, capacita a sociedade civil para monitorar como os governos arrecadam e utilizam as receitas geradas pela produção e venda de recursos naturais. O *Revenue Watch* financia organizações da sociedade civil em países ricos em recursos naturais e colabora com essas organizações em pesquisas, treinamentos e campanhas. Em 2003, o *Revenue Watch* publicou *Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit?* (Petróleo no Cáspio, Sorte Inesperada: Quem se Beneficiará?), que examinava as melhores práticas no emprego de fundos do petróleo. Outras publicações estão sendo preparadas, incluindo um guia para jornalistas que cobrem questões do setor extrativo, um guia para investidores sobre como investir de forma responsável em países ricos em recursos naturais e um guia para os planejadores de políticas públicas sobre a melhor forma de utilizar as receitas geradas por recursos naturais limitados. O projeto e seus parceiros locais realizaram diversos cursos de capacitação para ONGs, jornalistas, legisladores, e funcionários do governo sobre questões relativas à gestão de receitas geradas pelo setor extrativo.

3. Global Witness (Testemunha Global)

Fundada em Londres em 1993, a *Global Witness* enfoca a ligação entre os recursos naturais, o conflito violento e abusos dos direitos humanos. O primeiro objetivo da *Global Witness* foi o comércio ilegal de madeira na fronteira entre o Camboja e a Tailândia que o grupo *Khmer Rouge* usava para financiar sua guerrilha. A *Global Witness* forneceu relatos de testemunhas oculares desse comércio ilegal. “Quando publicamos essa informação houve um escândalo na Tailândia e a fronteira foi fechada,” declarou Diarmid O’Sullivan, um dos organizadores das campanhas da *Global Witness*.

A *Global Witness* continua a focar as conexões entre recursos naturais, corrupção e conflitos analisando todo tipo de contexto, desde diamantes, passando por petróleo, até madeira. A transparência das receitas é uma parte essencial de todas essas iniciativas. “Primeiramente procuramos informações contundentes e bem específicas sobre corrupção,” explicou O’Sullivan. “Então colocamos essa informação em um relatório e usamos esse documento para criar polêmica e incomodar as pessoas para que façam coisas que, de outro modo, não fariam.”

Um relatório recente da *Global Witness* intitulado *Time for Transparency* (Tempo de Transparência) analisa práticas de divulgação sobre recursos naturais em cinco

países, incluindo o Cazaquistão. O relatório investigou alegações de que o Presidente Nursultan Nazarbayev e outros funcionários de alto nível do governo estariam implicados em atos de corrupção com companhias tais como Chevron e Mobil, ocultando pagamentos que transferiam até US\$ 78 milhões para o presidente por meio de contas em bancos estrangeiros. O relatório também incluiu uma fotografia pouco lisonjeira de Nazarbayev em trajes de banho com a legenda “o Presidente Nazarbayev não é tão aberto assim com suas finanças.”

“Como uma organização internacional, podemos confrontar um pouco mais os funcionários públicos do que os grupos locais, por segurança e por razões políticas,” O’Sullivan revelou. Entretanto, ele complementou que a *Global Witness* nunca faz acusações sem antes realizar uma comprovação rigorosa dos fatos e uma revisão cuidadosa pelos advogados do grupo. “Não dizemos: ‘o presidente do país X é um ladrão’ mesmo que saibamos que seja. Publicamos os documentos que sugerem que ele é um ladrão e pedimos que explique o que tais documentos significam.”

4. Central and Eastern Europe Bankwatch (Monitor Financeiro da Europa Central e Oriental)

O *Central and Eastern Europe Bankwatch* é uma rede de ONGs de 12 países da Europa Oriental e da antiga União Soviética. De acordo com Petr Hlobil, a missão da rede é evitar impactos ambientais e sociais prejudiciais de projetos internacionais de desenvolvimento, promover melhores alternativas e apoiar a participação pública nas políticas de desenvolvimento. O *Bankwatch* se concentra em questões de energia, transporte e mineração, assim como no acesso público às transações de instituições financeiras internacionais (IFIs), como o Banco Europeu de Investimentos e o Banco Mundial, entre outros.

“O enfoque principal de nosso trabalho não são as políticas das IFIs, mas os projetos específicos,” observou Hlobil. “As propostas que fazemos para modificações em políticas públicas vêm diretamente de nossa experiência com problemas ocorridos em projetos de desenvolvimento específicos.”

Como parte desse trabalho, o *Bankwatch* publica relatórios, informativos, boletins, e disponibiliza uma grande quantidade de material na Internet. Também desenvolveu uma rede de “monitores financeiros” - cidadãos que recebem alertas contínuos por *e-mail* sobre as atividades das IFIs na região e têm oportunidade de pressionar diretamente os funcionários dessas instituições sobre questões ambientais, entre outras. Hlobil relatou que a informação produzida pelo *Bankwatch* constitui, por si só, uma ferramenta eficaz de pressão, e assinalou que “o maior leitor de nossas páginas na Internet é o Banco Europeu de Investimentos.”

“O governo não é monolítico. É composto por muitos elementos diferentes – departamentos, poderes executivo e legislativo, órgãos de auditoria -, todos eles fontes potenciais de informações relevantes. Ainda consideramos o governo como a principal opção para obter informações, mas às vezes leva muito tempo para conseguir credibilidade, alianças, contatos, e conhecimento para fazê-lo.”

–WARREN KRAFCHIK

IV. Quatro Fatores Essenciais para o Sucesso do Trabalho sobre Orçamentos e Receitas

Há quatro fatores importantes que ajudam a determinar o êxito do trabalho sobre orçamentos e receitas: análise, organização e formação de coalizões, relação com os meios de comunicação e educação pública, e o relacionamento com funcionários públicos.

Análise

Políticas e orçamentos públicos relacionados com as indústrias extrativas geralmente incluem documentos técnicos detalhados e podem suscitar uma série de questões complexas. É importante abordar tais políticas e orçamentos com objetivos claros e com a intenção de torná-los mais coerentes com as necessidades da população. No entanto, boas intenções não são suficientes, pois é preciso que as organizações da sociedade civil estejam muito bem informadas para definir seus objetivos e criar campanhas eficazes para alcançá-los. A análise quantitativa com base em dados confiáveis é importante porque as pessoas podem diferir quanto a valores, julgamentos e prioridades, mas é muito mais difícil discordar de números. Se os dados orçamentários demonstram que a parcela do orçamento destinada à educação foi reduzida com o tempo, é difícil levar a sério declarações oficiais

de que a educação é uma prioridade. É possível que as pessoas discordem sobre interpretações e inferências, mas a análise pode demonstrar de modo indiscutível o que está ocorrendo e o que ocorreu.

A análise nesse contexto não é acadêmica (a qual não causaria impacto direto em questões orçamentárias correntes), mas *aplicada* – um trabalho analítico que envolve questões atuais, não só com o objetivo de entender políticas públicas, mas também com o propósito de transformá-las. A análise aplicada faz três perguntas fundamentais: Quais são os fatos? O que esses fatos nos dizem? E, como consequência de tais fatos, que medidas e mudanças são necessárias? A análise aplicada produz uma informação confiável, paralela ao processo de mudanças de políticas, que visa abrir o debate à ampla participação pública.

Há quatro desafios principais na realização de um trabalho analítico eficaz: obter a informação necessária, desenvolver a capacidade analítica, decidir o que analisar, e traduzir e divulgar essa análise para o público-alvo.

1. Obtenção das Informações Necessárias

Um desafio geralmente desanimador para a sociedade civil organizada realizar a análise aplicada de orçamentos e das questões relativas às indústrias extrativas é a obtenção das informações necessárias. Muitos países nunca copilaram informações orçamentárias para o governo, muito menos as colocaram à disposição da população.

Em alguns casos, antes do início do trabalho analítico, as organizações da sociedade civil precisam realizar campanhas a favor da transparência da informação orçamentária e de dados sobre a interação do governo com as indústrias extrativas. Este tem sido o trabalho do FITRA, uma organização orçamentária da Indonésia criada com o propósito inicial de garantir o acesso a informações orçamentárias básicas. Com o sucesso do trabalho, a organização subsequente ampliou suas atividades para análise e capacitação sobre questões orçamentárias.

Quais são alguns dos indicadores básicos de transparência relativos a orçamentos e indústrias extrativas? Pode-se promover a transparência mais facilmente se os planos governamentais para a arrecadação de receitas e gasto de verbas públicas forem levados ao conhecimento público; se forem publicados em um formato compreensível para os cidadãos; se são precisos e suficientemente detalhados e significativos; se estão acessíveis no momento necessário e em quantidade suficiente para permitir comentários públicos antes que as propostas sejam finalizadas. “Se a informação é obtida de um parlamentar [quando o orçamento está para ser aprovado], já é muito tarde,” afirmou Ott, do IPF. “Não se pode analisar dados em apenas um dia.”

As demandas da sociedade civil por acesso à informação orçamentária encontram toda sorte de desculpas imagináveis, desde “não dispomos dos números” até “é muito caro imprimir.” Exigir transparência dos governos é sempre um duplo desafio.

Primeiramente, deve-se pressionar os governos para que proporcionem o acesso público a dados disponíveis. Em segundo lugar, as organizações que monitoram orçamentos precisam ajudar o governo a melhorar sua própria capacidade de coletar dados, assim como desenvolver metodologias próprias e capacidade para analisar esses dados.

CASO PRÁTICO

Peru: Criando uma Cultura de Vigilância Cidadã

Segundo Carlos Monge, do *Grupo Propuesta Ciudadana* (Grupo Proposta Cidadã), uma coalizão de 11 ONGs e outras instituições, “o Peru é um país com fortes padrões de poder oligárquico. Apesar dos processos de modernização que ocorrem desde os anos 60, o Peru permanece fechado à participação popular no que diz respeito à tomada de decisões e ao acesso à informação pública.” Monge explicou que tanto as companhias nacionais como as estrangeiras estão acostumadas aos acordos secretos e privilegiados com o governo, baseados em favoritismo e corrupção. Os cidadãos, por sua vez, carecem de uma cultura de participação e supervisão e com frequência ignoram seus direitos sobre essas questões. É contra esse difícil cenário que Monge e seus colegas têm trabalhado para promover a participação popular na formulação de políticas.

Suas iniciativas são apoiadas por uma nova lei nacional sobre transparência e acesso que define os direitos dos cidadãos quanto ao acesso à informação pública, estabelece os procedimentos para a solicitação de informação pública pelos cidadãos, e obriga os órgãos públicos a responderem a tais solicitações. A lei também exige que os órgãos públicos disponibilizem todas as informações relevantes na Internet. Um estatuto paralelo exige que os governos regionais e locais juntem-se a organizações da sociedade civil para realizar a avaliação do orçamento proposto para cada ano.

O *Grupo Propuesta Ciudadana* está aproveitando esta abertura legal para a participação para realizar um programa específico junto à sociedade civil, o *Vigila Peru* (Vigia Peru), que visa engajar cidadãos na avaliação do desempenho governamental nas escalas nacional, regional e local. O grupo examina os gastos orçamentários, a transparência, questões sobre o setores de saúde e educação, a participação da sociedade civil e a inclusão das mulheres, dos povos indígenas e da população em situação de extrema pobreza. O grupo então uti-

liza suas análises para produzir uma série de relatórios a serem amplamente distribuídos a funcionários, aos meios de comunicação, e ao público em geral.

Qual o resultado desta iniciativa até o momento? “Desenvolvemos a capacidade de monitoramento popular local em 15 regiões,” afirmou Monge. “Isto, por sua vez, teve um efeito positivo no comportamento das autoridades regionais e locais com relação ao acesso à informação pública.” Entretanto, há muito mais a ser feito. Falta ainda uma estratégia global e coordenada da sociedade civil. Muitas organizações enfocam problemas imediatos enquanto questões mais amplas não são abordadas. Também há falta de conhecimento sobre transparência e políticas públicas por grande parte dos meios de comunicação. A próxima iniciativa importante do grupo será envolver a sociedade civil e os meios de comunicação em uma série de oficinas educativas para aumentar a conscientização e promover uma verdadeira participação popular.

No Peru e na Mongólia as organizações da sociedade civil que trabalham com questões orçamentárias utilizaram a estratégia de garantir primeiro as promessas públicas de seus governos sobre transparência e então pressionar os funcionários públicos para manterem tais promessas. Em outros lugares, distintas organizações têm garantido primeiro as leis sobre liberdade de informação que exigem transparência e então têm exigido a implementação dessas leis.

O poder legislativo pode, na realidade, ser um aliado essencial das organizações da sociedade civil. Em muitos países, o executivo exerce um poder quase total sobre o desenvolvimento e a informação orçamentária, poder esse que muitos membros do legislativo também gostariam de romper. Em geral, o legislativo é muito mais acessível do que o executivo a movimentos da sociedade civil que pretendem influenciar as políticas sobre receitas e orçamentos, de forma que o fortalecimento do acesso à informação e da capacidade analítica do próprio poder legislativo pode fortalecer também a participação política da sociedade civil.

As instituições financeiras internacionais (IFIs) tais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) também podem ser aliados na luta a favor da transparência. Ativistas da Mongólia e da Croácia relataram que encontraram apoios importantes entre as IFIs para suas exigências quanto ao acesso às informações orçamentárias.

Apesar das organizações da sociedade civil freqüentemente discordarem do Banco Mundial e do FMI sobre políticas de desenvolvimento, as IFIs, em geral, posicionam-se a favor da transparência fiscal. O Banco Mundial e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento endossaram a Iniciativa de Transparência nas Indú-

strias Extrativas. O Fundo Monetário Internacional realizou análises voluntárias de transparência fiscal em países membros que avaliam o grau de conformidade desses países para com as normas e códigos do FMI. Essas análises estão disponíveis na Internet (ver Anexos - Recursos na Internet).

O trabalho com questões relativas ao petróleo e gás natural enfrenta muito mais obstáculos no tocante à transparência da informação. Em muitos casos, as receitas geradas pela indústria extrativa são mantidas total ou parcialmente fora do orçamento, o que dá margem a apropriações indevidas e facilita o desvio para contas secretas. As organizações da sociedade civil que enfocam as indústrias extrativas têm, com frequência, enfatizado o desafio de conseguir, primeiramente, que receitas e gastos sejam incluídos no orçamento para que possam ser profundamente examinados e analisados no contexto da totalidade das receitas e gastos públicos.

Um desafio a mais para o monitoramento das receitas geradas pelas indústrias extrativas é a existência de outros atores a serem pressionados além dos governos nacionais envolvidos, especialmente as corporações multinacionais. “Conseguir que o governo publique informações é uma coisa, conseguir que as corporações privadas o façam é bem diferente,” observou Tsalik. No entanto, a campanha “Publique o Que Paga”, a Iniciativa de Transparência nas Indústrias Extrativas, e as organizações da sociedade civil estão exercendo pressão internacional sobre essas companhias para que seus acordos com os governos sejam mais transparentes.

As organizações da sociedade civil que trabalham com orçamentos e indústrias extrativas não podem apenas ficar esperando que governos e corporações adotem a transparência como uma prática comum e comecem a publicar seus dados. As organizações que trabalham com monitoramento podem usar várias estratégias para driblar governos e companhias que recusem a cooperar e obter informações bem fundamentadas por si próprias.

CASO PRÁTICO

Uganda: Levando a Análise Orçamentária para as Comunidades

A *Uganda Debt Network*, UDN (Rede para a Dívida de Uganda) é uma ONG dedicada a atender as necessidades da população pobre do país e conferir-lhe voz ativa na tomada de decisões econômicas e políticas. Quando iniciou suas atividades em 1996, a missão principal da UDN era realizar campanhas em prol do

alívio da dívida, pois a enorme dívida externa de Uganda estava acabando com os escassos recursos dos programas destinados à população pobre.

Dois anos mais tarde, Uganda recebeu tal alívio, no montante de US\$ 90 milhões por ano, que o governo se comprometeu a utilizar para o alívio da pobreza. A UDN iniciou então uma iniciativa ambiciosa e pioneira para garantir que essa verba fosse destinada, no orçamento, para a população pobre e que ela realmente chegasse às comunidades.

Em 2002, a UDN implementou um projeto piloto denominado *Community Based Monitoring System*, CNMS (Sistema de Monitoramento Comunitário). Basil Kandyomunda, vice-diretor executivo da UDN, explicou: “O programa é um processo de longo prazo com o objetivo de mobilizar as comunidades para participarem plenamente do monitoramento da qualidade da prestação de serviços por órgãos governamentais. O programa envolve a população de comunidades para avaliar o desempenho desses órgãos e o impacto dos programas de governo sobre a população pobre.” No processo, o programa também proporciona à população pobre uma gama de novas habilidades e experiências relativas à tomada de decisões políticas, à promoção da autonomia comunitária, e à participação popular.

Os monitores comunitários conferem quantos colchões são entregues, se os professores comparecem ao trabalho, se as ruas são suficientemente largas e seguras para evitar acidentes de trânsito, e outras avaliações essenciais das iniciativas governamentais para aliviar a pobreza.

Para realizar este trabalho, a UDN seleciona e capacita um grupo de voluntários locais em cada área. “Alguns deles são aposentados, outros abandonaram os estudos, e alguns são líderes na comunidade,” afirmou Kandyomunda. Esses primeiros voluntários então capacitam outras pessoas para criar uma rede cada vez maior de voluntários. Kandyomunda explicou que no princípio houve tensões entre os monitores comunitários e os funcionários públicos locais, mas com o tempo eles se tornaram aliados, e os funcionários consideraram o projeto uma forma de verificar o que a população recebe ou deveria receber do governo, e um instrumento construtivo para as contribuições da comunidade.

Segundo informou Jim St. George, há uma grande quantidade de fontes e informação além do governo e das corporações – pessoas que trabalham na área, contratos, pesquisas de campo, rivais, organizações internacionais –, assim como informantes não oficiais dentro do próprio governo e das corporações. O fundamental para St. George é que os grupos consigam informações onde quer que possam encontrá-las. Dick Lavine, do Texas, revelou: “Há pessoas no governo que enviam informações uti-

lizando endereços eletrônicos do *hotmail* com nomes falsos para proteger suas identidades, ou que sussurram coisas em elevadores.”

Diarmid O’Sullivan, da *Global Witness*, descreveu uma ampla gama de fontes de informação que sua organização utiliza para conseguir informações sobre as negociações entre indústrias extrativas e os governos, incluindo funcionários públicos insatisfeitos que anseiam por reformas, pessoas trabalhando para governos estrangeiros ou para organizações internacionais, companhias concorrentes descontentes, jornalistas e grupos locais da sociedade civil organizada.

Segundo comentou Warren Krafchik, não importa a competência para se encontrar fontes de informação fora do governo, é crucial manter a pressão sobre o próprio governo para que ele se torne a fonte de informação de que se necessita. “O governo não é monolítico. É composto por muitos elementos diferentes - departamentos, poderes executivo e legislativo, órgãos de auditoria -, todos eles fontes potenciais de informações relevantes,” afirmou Krafchik. “Ainda consideramos o governo como a principal opção e às vezes leva um longo tempo para conseguir credibilidade, alianças, contatos, e conhecimento para fazê-lo.”

Em alguns casos, as organizações começaram a coletar seus próprios dados para driblar as ineficiências no tocante à coleta e gestão de dados governamentais. A estratégia pioneira da *Uganda Debt Network* consiste em ir diretamente às comunidades para verificar quantos dólares do orçamento realmente chegam ali, como são gastos, e que efeito têm sobre a vida das pessoas.

Também é natural que as organizações se preocupem quando não dispõem de dados ou informações suficientes para declarar algo útil em público. Uma estratégia sugerida por St. George é a elaboração de análises pelos monitores com as informações de que dispõem, e a apresentação dessas análises primeiramente para funcionários públicos dizendo: “Isto é o melhor que podemos fazer com os dados que dispomos. Está correto?” “Se não estiver correto,” continuou St. George, “pode ser que se sintam mais inclinados a disponibilizar dados relevantes.”

2. Desenvolvimento da Capacidade Analítica

Para o trabalho da sociedade civil sobre orçamentos ou sobre a extração mineral, uma sólida capacidade analítica é essencial e as organizações precisam pensar estrategicamente sobre como pretendem desenvolver essa capacidade e se posicionar como uma organização analítica.

Precisão e credibilidade são essenciais. Um erro muito visível pode levar a questionamentos sobre a precisão de um trabalho por anos a fio. Por um lado, uma pessoa não precisa ter um doutorado para trabalhar com eficácia como analista orçamentário; em muitos casos, as habilidades técnicas necessárias são nada mais do que somar, subtrair, multiplicar e dividir. Por outro lado, deve-se ter determinadas habilidades analí-

ticas, especialmente a habilidade de refletir como números e dados podem reforçar cada caso. As próprias organizações, independentemente do nível de capacitação de seu pessoal, devem manter o compromisso quanto à integridade analítica.

Algumas organizações a princípio subcontratam o trabalho analítico, proporcionando à sua coalizão ou organização alguma capacidade analítica básica sem o ônus da contratação de mais pessoal ou de extensiva capacitação. Se uma organização decide participar em profundas análises orçamentárias por um longo período de tempo, será necessário desenvolver a capacidade analítica dentro da organização. Na Croácia e em outros lugares algumas organizações se originaram no ambiente acadêmico, criando instituições que mesclam a capacidade analítica acadêmica com uma participação mais ampla da sociedade civil. As organizações também devem refletir sobre seu posicionamento no espectro entre “analista acadêmico” e “ativista”, quando o poder real, como mencionado anteriormente, provém do posicionamento equilibrado entre os dois extremos.

Existem várias diferenças entre o tipo de capacidade analítica necessária para realizar o trabalho orçamentário e o trabalho sobre as indústrias extrativas. “O monitoramento de receitas requer maiores habilidades investigativas,” afirmou Kandyomunda, de Uganda. Jim St. George ressaltou que “as organizações que trabalham com orçamentos tendem a ser tipicamente “generalistas” sobre a maioria das questões sobre gastos – por exemplo, possuem algum conhecimento sobre assistência médica, mas fazem parceria com outras organizações para obter conhecimentos mais específicos.” Por outro lado, o trabalho sobre a indústria extrativa freqüentemente requer conhecimentos muito especializados relacionados com essa indústria.

Em ambos os casos, o desafio de depender de “especialistas analíticos” está em garantir que o posicionamento analítico de uma organização esteja orientado para os problemas, questões, e objetivos que correspondam às principais prioridades da sociedade civil, e não apenas o que um analista julgue interessante estudar. Quem estabelece o posicionamento analítico? No México, a FUNDAR enfrentou essa questão vinculando sua capacidade em análise orçamentária com especialistas em saúde materna. Outras organizações entendem o posicionamento analítico como um ponto de discussão fundamental para todos os membros da organização e vinculam essa capacidade analítica a iniciativas amplas para a criação de coalizões.

Finalmente, enquanto o trabalho analítico requer credibilidade e fundamentação, assim como independência de qualquer partido político, ele não tem que ser neutro. O trabalho analítico pode ter origem em um conjunto específico de valores – por exemplo, que os interesses da população pobre deve ser uma prioridade fundamental, ou que as receitas petrolíferas devem ser utilizadas para melhorar os serviços sociais. A análise pode estar muito bem fundamentada e, ao mesmo tempo, expressar claramente uma opinião sobre como o mundo deveria ser.

3. O que analisar

“Há um número infinito de assuntos urgentes que se pode analisar,” afirmou St. George. “A pergunta é: Como as organizações determinam que assuntos e questões abordar?”

O objetivo da análise das organizações da sociedade civil sobre orçamentos e indústrias extrativas não é saber por saber, mas fazer do conhecimento um instrumento para a mudança social ou de políticas públicas.

Em alguns casos, organizações desejam analisar grandes questões. Qual é o orçamento geral do país e para onde vai esse dinheiro? De onde provém esse dinheiro? Quanto as principais companhias petrolíferas que operam no país pagam de impostos? O que esses impostos representam em comparação com os lucros? E em comparação com o que pagam em outros países? Como investem seus fundos? Questões como essas podem auxiliar os analistas a apresentarem o contexto geral para a população, para os meios de comunicação e para os planejadores de políticas públicas.

Em outros casos, as organizações preferem focar, por razões estratégicas, questões mais restritas. No Peru, organizações da sociedade civil se concentraram na avaliação do desempenho do governo em áreas tais como assistência médica, depois que o governo começou a descentralizar os serviços e as funções governamentais.

Para as organizações que monitoram orçamentos, as questões relacionadas com a pobreza frequentemente representam um foco principal. O IDASA, na África do Sul, concluiu que a redução da pobreza, em geral, é muito ampla para desenvolver uma força de atração política. A organização decidiu então “desagregar” as questões relativas à pobreza, examinando gastos com programas para a infância (ver CASO PRÁTICO a seguir). Atualmente, várias organizações em todo o mundo realizaram trabalhos analíticos sobre questões de gênero no orçamento.

Uma característica comum ao trabalho sobre orçamentos e ao trabalho sobre as indústrias extrativas é que ambos dependem de determinados documentos fundamentais que as organizações da sociedade civil obtêm, analisam e interpretam. Para o trabalho sobre orçamentos, esses documentos incluem o próprio orçamento, relatórios de auditoria, informações sobre fontes de receita do governo e dados econômicos. “Há muitas organizações examinando necessidades, mas muito poucas examinando receitas,” observou Lavine, do Texas. “As pessoas têm medo de examinar receitas porque sentem que talvez não possuam conhecimento suficiente para participar.”

As organizações que desenvolvem trabalhos sobre as indústrias extrativas têm seu próprio conjunto de documentos básicos para obter e analisar, que incluem: contratos entre o governo e as corporações; contratos de produção compartilhada ou contratos de empreendimentos conjuntos que especificam a participação nas receitas; relatórios sobre o rendimento anual das companhias do setor extrativo; dados sobre produção, exportação, e preços mundiais de *commodities*; e outros materiais que, combinados, definam melhor quanto o governo recebe por seus recursos naturais.

Tanto as questões orçamentárias como as questões do setor extrativo estão diretamente relacionadas a uma gama de questões macroeconômicas que as organizações da sociedade civil podem decidir analisar, incluindo o efeito de políticas públicas sobre o crescimento, inflação, emprego, dívida, investimento estrangeiro, e outros fatores. Se os impostos aumentarem, qual será o efeito no crescimento? Se mais verba for gasta com a educação, como a dívida pública será afetada? Se uma maior parcela das receitas petrolíferas for gasta agora, qual o efeito sobre a inflação? Funcionários do governo, corporações, instituições financeiras internacionais, entre outros, terão opiniões sobre as respostas para essas perguntas. Para participar efetivamente das discussões sobre essas políticas públicas, as organizações da sociedade civil devem também apresentar opiniões informadas e argumentos fundamentados em fatos.

O trabalho da sociedade civil sobre questões orçamentárias ou do setor extrativo não se realiza isoladamente. Na maioria dos casos, o governo está implementando seus próprios processos para desenvolver políticas públicas. João Sucupira explicou que no Brasil, “antes do orçamento, há um período de planejamento de quatro anos que estabelece objetivos. Trata-se de objetivos quantitativos. Uma das análises que realizamos é comprovar se as alocações do orçamento correspondem a esses objetivos.”

CASO PRÁTICO

África do Sul: Muito Além dos “Pobres”

Um dos principais objetivos da sociedade civil organizada em todo o mundo é trabalhar para que os orçamentos públicos beneficiem a população pobre. A política orçamentária se vinculou a numerosas iniciativas globais para reduzir a pobreza, incluindo o alívio da dívida, o PERP (Programa Estratégico para a Redução da Pobreza) do Banco Mundial, entre outras. Mas o que significa “reduzir a pobreza”? Como um problema tão grande e generalizado pode ser enfrentado efetivamente, especialmente no mundo das políticas públicas onde avanços são feitos mais freqüentemente quando os objetivos são limitados e claros?

Na África do Sul, onde a pobreza é rompanete mas o trabalho da sociedade civil está bem avançado, o IDASA, pioneiro no trabalho sobre orçamentos, adotou a estratégia denominada “desagregar” a população pobre, ou seja, examinar um a um grupos e questões relativas à pobreza. O trabalho do IDASA com crianças pobres tornou-se uma referência.

Através de seu Serviço de Informação Orçamentária, o IDASA analisa gastos públicos com saúde infantil e acesso à educação. Avalia esses gastos, não só comparando-os com o que se gastou no ano anterior, mas com as obrigações legais do governo sul-africano para com as crianças de acordo com a legislação nacional e com os acordos internacionais sobre direitos humanos. O fato de abordar apenas um grupo da população pobre torna as questões mais específicas e claras. A inclusão das obrigações legais do governo acrescenta outro argumento a favor da solicitação por mais verbas. O IDASA realizou pesquisas orçamentárias similares sobre questões e setores específicos, tais como programas de assistência a portadores do HIV/AIDS, mulheres e deficientes.

O IDASA então capacita organizações da sociedade civil para utilizar suas informações e análises, para ajudar jornalistas a escreverem artigos bem fundamentados, e para interagir diretamente com funcionários públicos sul-africanos relevantes. Este trabalho inclui treinamentos, eventos informativos, criação de coalizão e estabelecimento de grupos de pressão.

Para a próxima fase, o IDASA planeja examinar como os fundos são utilizados e qual o efeito na vida das crianças. No fim, não se trata do que se gasta, mas como o trabalho orçamentário da sociedade civil organizada pode demonstrar o impacto desse gasto na vida das pessoas.

Na Bolívia, um possível aumento dos impostos das companhias petrolíferas estrangeiras constitui uma importante questão política no país. Jim Shultz recentemente entrevistou o presidente da Bolívia, Carlos Mesa, e perguntou sobre sua resistência em aumentar os impostos dessas companhias. O Presidente Mesa explicou que o aumento dos impostos das companhias estrangeiras faria com que a Bolívia parecesse um “ambiente instável para investimentos.” Analisar a validade dessa opinião é um projeto evidente para organizações da sociedade civil naquele país.

Os distintos mecanismos e processos que o governo utiliza no âmbito orçamentário e na extração de minérios e petróleo suscitam outras questões importantes sobre políticas públicas. Como o governo arrecada os impostos? É eficiente ou permite evasões e corrupção? Qual a exigência do governo para com as companhias petrolíferas com relação à declaração de produção e receitas? Essas declarações justificam todas as atividades econômicas, ou existem lacunas importantes? Por exemplo, em locais com sistemas regulatórios deficientes, as companhias podem aproveitar as operações de preços de transferência para se livrarem do pagamento de impostos aos governos onde operam. Do mesmo modo, a falta de conhecimento dentro do governo sobre as operações fiscais das companhias de petróleo, gás natural e minérios podem resultar em impostos insuficientes aplicados a essas companhias. A forma com que o governo real-

iza negociações pode ter o mesmo impacto que medidas mais óbvias, tais como percentuais de tributação e alocações orçamentárias, e merece o mesmo escrutínio por parte da sociedade civil.

O trabalho sobre orçamentos e sobre a indústria extrativa examina o que está escrito. Entretanto, o que está escrito não é, necessariamente, o que se gasta na realidade ou o que está acontecendo de fato. “Em muitos dos países onde trabalhamos há uma grande diferença entre o orçamento aprovado pelo legislativo e o orçamento que é executado,” afirmou Warren Krafchik. “É extremamente importante que examinemos como as verbas são gastas e o que elas realmente compram.” Krafchik encoraja organizações que monitoram orçamentos a trabalharem em conjunto com funcionários estatais que realizam auditorias, ou a expandirem iniciativas tais como a *Uganda Debt Network* para monitorar a realidade orçamentária na prática.

Há poucas pessoas cujo coração se acelera perante a imagem de um gráfico de barras. A maioria das pessoas precisa de algo mais atraente do que números e gráficos para se interessarem por uma questão e apoiar as iniciativas que visam mudanças em políticas públicas. A melhor análise coloca um rosto humano em uma questão que de outra forma pareceria abstrata. Referindo-se ao trabalho da FUNDAR sobre saúde materna, Helena Hofbauer relatou que sua organização tornou a análise sobre saúde materna no México mais atraente ao acrescentar informações e histórias de grupos que trabalham diretamente com a população.

Fazer análises profundas e ao mesmo tempo atraentes para a população pode parecer difícil. Muitos ativistas pensam que, a menos que escrevam um tratado importante que inclua todos os fatos imagináveis, seu trabalho analítico será insuficiente. As organizações e as campanhas de monitoramento devem começar com algo menor e mais fácil de administrar (por exemplo, as tendências de receitas declaradas como pagas ao país durante um período de cinco anos, ou a verba que o governo propõe destinar para escolas em um ano comparada ao ano anterior), e expandir a abordagem gradualmente.

Outra consideração importante é que o material não tem que ser todo original para transmitir mensagens significativas. Alguns dos melhores trabalhos analíticos consistem em reformular o material que outras pessoas produziram para dizer algo importante de uma maneira inédita. Segundo O’Sullivan, os relatórios da *Global Witness* geralmente utilizam “uma mescla de informações já conhecidas com algumas informações novas de nossas próprias fontes.” Esta estratégia tem, com frequência, ajudado a *Global Witness* a produzir notícias internacionais.

4. Tradução e Divulgação da Análise

Uma parte imprescindível de uma boa análise é torná-la compreensível e atraente para as pessoas leigas no assunto. Igualmente importante é fazer com que essa informação atraente chegue até o público-alvo que se pretende influenciar.

Mais do que uma fórmula, o processo de simplificação e tradução é uma atitude. As organizações devem manter seu público-alvo em mente – cidadãos, planejadores de políticas públicas, repórteres e outros grupos. Pouquíssimos jornalistas ou legisladores são especialistas em orçamentos ou políticas da indústria extrativa. Uma análise global em termos leigos pode ser muito eficaz junto a esses públicos influentes.

O primeiro passo consiste em eliminar o jargão - a linguagem de termos técnicos que analistas e especialistas utilizam para falar rapidamente entre si mas que pouco significa para qualquer pessoa externa a esse pequeno círculo. Se determinados termos são essenciais (“tributação progressiva,” “acordos de produção compartilhada”), então eles deverão estar definidos em linguagem simples. Não se trata de simplificar a análise, mas de explicar certas idéias complexas de forma compreensível.

O passo seguinte é a criação de materiais acessíveis que apresentem a análise e a mensagem de forma atraente. As organizações que trabalham com monitoramento utilizam desde relatórios extensos (acompanhados de breves e claros sumários executivos) até boletins regulares e breves informativos. A Internet é um veículo crucial e cada vez mais utilizado para a disseminação de informação, uma vez que é econômica, rápida e atinge uma ampla audiência global. Katarina Ott aconselha organizações que trabalham com orçamentos a colocarem suas informações na Internet antes mesmo do material impresso estar pronto, já que no trabalho sobre orçamentos é essencial divulgar análises o quanto antes, enquanto o assunto ainda está em consideração.

Uma vez que uma organização tenha desenvolvido um plano para simplificar, traduzir e disseminar uma análise, ela deve proceder ao passo seguinte e oferecer capacitação direta ao público-alvo mais importante: aliados do setor civil, principais repórteres e funcionários que trabalham com o assunto. “A informação que produzimos é detalhadamente explicada aos grupos com os quais trabalhamos, e nós os capacitamos para compreendê-la,” explicou Hofbauer.

Formação e Manutenção de Coalizões para Campanhas Ativistas

A formação de coalizões tem sido considerada tanto o melhor como o pior fator do trabalho de campanhas ativistas. As coalizões podem ser uma fonte de influência política e companheirismo pessoal ou então uma série interminável de conflitos e dores de cabeça. Entretanto, elas desempenham uma função importante no trabalho sobre orçamentos, incluindo o trabalho sobre receitas geradas pelas indústrias extrativas. Há três questões principais a serem consideradas a respeito de coalizões: custos e benefícios, desenvolvimento de estratégias e estrutura organizacional.

1. Custos e Benefícios do Trabalho sobre Orçamentos através de Coalizões

Coalizões eficazes podem contribuir sobremaneira para campanhas ativistas. Podem fortalecer a influência política através da criação de uma imagem pública mais sólida e ampla. Também podem reunir diversos recursos e idéias, algo de especial importância para o trabalho sobre orçamentos e indústrias extrativas. Um risco peculiar do trabalho sobre orçamentos é a possível divisão da sociedade civil entre “tecnocratas” de um lado, e ativistas comunitários de outro. A conexão desses dois grupos gera poder político, contribui para assegurar que a análise orçamentária aborde questões adequadas, e ensina os grupos a falarem de forma acessível. “Estas questões são geralmente muito técnicas, e frequentemente as pessoas que realizam esse trabalho são economistas ou estudiosos do assunto que não estão acostumados a simplificar as coisas para aqueles que não são especialistas no assunto entenderem,” afirmou Tsalik. “As coalizões contribuem para garantir que não fiquemos tão presos a coisas como ‘relações dívida/receita’ e constatações que apenas 5 ou 10 pessoas compreendam.”

As coalizões também podem ajudar a evitar a duplicação desnecessária de trabalho e permitir vínculos entre organizações que trabalham em escala local, nacional e internacional. Elas também proporcionam uma oportunidade de aprendizagem para as pessoas novas nesse tipo de trabalho, e as grandes coalizões podem criar uma entidade através da qual funcionários do governo e adversários políticos possam negociar.

No trabalho sobre orçamentos, as coalizões podem tratar da tendência natural das organizações da sociedade civil de focar programas de interesse restrito em vez de trabalhos conjuntos pelo bem comum. Muito frequentemente essas organizações acabam competindo entre si para proteger seus próprios interesses em vez de empreender iniciativas conjuntas visando interesses mais amplos. As coalizões permitem com que essas organizações trabalhem juntas em questões unificadas tais como a luta pela transparência orçamentária ou o trabalho sobre receitas e questões tributárias. Assim, a extração mineral e as receitas por ela geradas tornam-se um tema comum para vários grupos e interesses.

Essas são as razões positivas para a formação e o trabalho por meio de coalizões. Entretanto, há também sérios inconvenientes. Coalizões movimentam-se lentamente, suas ações podem ser descoordenadas, e requerem uma grande quantidade de tempo e energia para sua criação e administração. “As ONGs passam muito tempo brigando sobre quem possui a melhor estratégia,” afirmou Petr Hlobil. “As possibilidades de conflito vão desde que medidas tomar até simples conflitos entre indivíduos.”

Segundo Martin Tisné, “as coalizões são geralmente mais eficazes quando visam um objetivo bem definido. Uma vez alcançado esse objetivo, a coalizão é desfeita ou reformulada. Uma vantagem das coalizões que fiscalizam orçamentos e receitas é que seus objetivos são geralmente bastante específicos.”

CASO PRÁTICO

México: Formando uma Coalizão para a Saúde Materna

Em 2001, cinco mulheres morriam diariamente no México devido a complicações durante a gestação, o parto, ou no período pós-parto. Dois terços dessas mortes aconteceram nas regiões mais pobres do país, com as maiores concentrações de populações indígenas, onde a falta de acesso a assistência médica é algo habitual. Em 2002, a FUNDAR, um organização dedicada a análises e pesquisas sobre questões orçamentárias no México, iniciou um projeto para examinar como as verbas estatais estavam sendo direcionadas para tratar da mortalidade materna. O projeto constitui um importante modelo para a formação de uma coalizão eficaz entre organizações com grande capacidade de pesquisa e grupos com experiência em trabalho de campo.

Apesar da FUNDAR possuir experiência em análise de questões orçamentárias, incluindo trabalhos de referência sobre gênero, a organização não possuía o conhecimento específico necessário para analisar gastos públicos visando reduzir a mortalidade materna. A FUNDAR preencheu essa lacuna ao formar alianças importantes com pesquisadores e ativistas que conheciam melhor esse assunto. “Ao converter o projeto em uma iniciativa conjunta foi possível irmos além de uma análise do orçamento federal,” afirmou a diretora executiva da FUNDAR, Helena Hofbauer. “Também combinamos as constatações com informações e histórias reais, o que foi crucial para compreender o que estava ocorrendo na prática.”

O trabalho analítico também foi planejado visando iniciativas associadas de campanhas ativistas. “Quando consideramos quais questões analisar, as organizações femininas expuseram o tipo de informação que também seria útil para suas campanhas,” ressaltou Hofbauer.

A pesquisa elaborada pela coalizão apresentava mais de 100 páginas de dados, análises e argumentos. Também incluía um claro sumário executivo para tornar mais acessível a informação para ativistas, para os meios de comunicação, e para os planejadores de políticas públicas.

Com a análise nas mãos, a coalizão desenvolveu propostas orçamentárias concretas e para promovê-las lançou uma iniciativa de grande alcance através dos meios de comunicação e de campanhas, incluindo também um fórum público com a presença de relevantes funcionários do governo que foi transmitido pelo canal de televisão do congresso. Como resultado da iniciativa da coalizão, o orçamento de um importante programa de saúde materna aumentou quase dez vezes.

A aliança estratégica formada pela FUNDAR e outras organizações resultou em relações mais fortes entre ONGs, maior conhecimento técnico, funcionários públicos mais envolvidos com a questão, e uma presença política que pode ser aplicada a outros assuntos correlatos no futuro. “Todas as distintas qualidades dos diferentes participantes foram aproveitadas,” afirmou Hofbauer. “Produzimos assim melhores resultados do que obteríamos se estivéssemos atuando separadamente.”

Em algumas áreas a influência de uma coalizão é desnecessária, e pode ser mais simples e sensato para uma organização atuar separadamente. Entretanto, quando as organizações que trabalham com monitoramento e campanhas ativistas prevêm uma luta difícil para mudar a opinião pública e/ou políticas públicas apoiadas por fortes oponentes, a força de uma coalizão pode ser essencial.

2. Desenvolvimento de Estratégias para Coalizões – Objetivos, Líderes e Aliados

O processo de criação de uma coalizão inicia-se com um objetivo comum e com uma liderança que possa agrupar pessoas. O objetivo pode ser específico ou amplo, dependendo das circunstâncias. Jim Schultz descreveu o processo de formar uma difícil coalizão sobre orçamentos na Califórnia com o objetivo específico e de curto prazo para realizar uma análise conjunta da crise orçamentária do estado. Com base nesse projeto, a coalizão tornou-se uma aliança contínua. A FUNDAR, no México, criou uma coalizão para tratar de uma política pública específica – a mortalidade materna – que se desenvolveu até tornar-se uma colaboração que se aprofunda em novos assuntos a cada ano.

A liderança de uma coalizão pode vir de uma organização que já trabalhe sobre o assunto em questão e que os possíveis membros da coalizão acreditem que possa desempenhar uma função de liderança. Coalizões também podem ter início com organizações externas que atuam como catalisadores. Em questões sobre o alívio da dívida, Basil Kandyomunda, do *Uganda Debt Network*, reportou que o Oxfam exerceu uma função catalítica na formação de coalizões. Bijan Khajehpour, do Irã, ressaltou que as agências da ONU também devem ser consideradas como possíveis catalisadores externos. Quer seja interno ou externo, o líder de uma coalizão deve ser considerado um representante neutro, uma organização ou um indivíduo que os participantes acreditem estar genuinamente tentando construir e partilhar influências em vez de exercer o poder em favor próprio.

Quando se cria uma coalizão e se convence outras organizações a unirem-se a ela, é útil considerar, primeiramente, os recursos de que a coalizão necessita e quais organizações podem proporcioná-los. Os parceiros ideais de uma coalizão trazem

credibilidade pública, uma grande base de membros ativistas, conhecimento analítico específico ou sobre determinados assuntos, boas relações com os meios de comunicação, experiência com campanhas ativistas, vínculos com as comunidades diretamente afetadas e conexões com funcionários públicos.

Conseguir que indivíduos e organizações essenciais unam-se à coalizão é algo completamente distinto. As questões orçamentárias e as questões relativas à indústria extrativa geralmente sofrem a mesma desvantagem política: ambas são frequentemente percebidas como assuntos menos preocupantes do que, por exemplo, educação, saúde, etc, que afetam o cotidiano das pessoas. Para despertar o interesse e a participação nessas questões, é importante estabelecer o vínculo entre os orçamentos e as questões sobre as quais as organizações já realizam trabalhos. Algumas organizações que trabalham com orçamentos estabeleceram o vínculo mediante a elaboração de um orçamento destinado à infância, ou enfocando questões femininas. A *Uganda Debt Network* vinculou a questão orçamentária com a corrupção e a luta contra a pobreza. O programa *Vigila Peru* aproveitou o interesse das organizações sobre o trabalho orçamentário local para envolvê-los em questões orçamentárias nacionais. Estratégias como essas, de vinculação e criação de laços, também podem desempenhar uma função importante em coalizões que tratam das questões da indústria extrativa.

A formação de coalizões pode ajudar as organizações que trabalham com orçamentos a encontrar muitos aliados comuns e também alguns aliados inesperados. “O movimento dos sem-terra é o movimento mais poderoso no Brasil,” afirmou João Sucupira. “Atualmente eles querem informações sobre o orçamento, e com esta informação, o movimento está se tornando mais forte.” Uma vez que os orçamentos públicos abordam uma grande variedade de questões e setores (saúde, educação, habitação, etc), as organizações sociais interessadas em todos esses assuntos são aliados potenciais.

As questões da indústria extrativa contam com seu próprio grupo de diversos aliados potenciais: ambientalistas, trabalhadores da indústria, comunidades indígenas, organizações de direitos humanos e até concorrentes descontentes são possíveis aliados. Quando o trabalho sobre a indústria extrativa enfoca receitas e como estas podem ser gastas em distintos programas e projetos públicos, as alianças potenciais tornam-se ainda mais amplas. Peter Hlobil explicou a importância de criar coalizões que possam exercer um impacto em atores internacionais: “Para mudar as instituições deve-se trabalhar com os países que sejam seus principais acionistas.” Em questões da indústria extrativa, onde as corporações multinacionais e as instituições financeiras internacionais desempenham um papel fundamental, a criação de coalizões e a formação de redes com grupos nos Estados Unidos, Reino Unido e União Européia também são essenciais.

É importante lembrar que qualquer coalizão deve ser uma aliança baseada em objetivos comuns. “Deve-se ter em mente o que é importante para as pessoas,” afir-

mou Carlos Monge do Peru. Uma sólida coalizão liderada por uma organização ou uma rede deve trabalhar arduamente para conseguir um amplo apoio comunitário. “As coalizões são uma coisa,” disse Monge. “Passar para alianças comunitárias permanentes é muito mais difícil.”

O outro ingrediente principal para a formação efetiva de uma coalizão é cultivar relações que perdurem para além do “assunto do dia”. Esses relacionamentos longos se fortalecem quando se designam tarefas concretas a todos os membros da coalizão, e quando tais tarefas correspondem à capacidade de contribuição de cada membro.

Quando o *Bankwatch* identifica um projeto de desenvolvimento passível de sua intervenção, como um oleoduto por exemplo, dirige-se a ONGs potencialmente interessadas e compartilha idéias sobre uma possível participação. Também são oferecidas oportunidades para participação através da *Bankwatch Network* (Rede de Monitores), em que indivíduos e organizações recebem, pela Internet, alertas e convites para fazerem parte de iniciativas.

Finalmente, a reciprocidade – não apenas solicitar apoio e ação mas também oferecer algo em troca – é essencial na formação de coalizões. Em muitas coalizões, a reciprocidade pode tomar a forma de cursos de capacitação sobre temas que variam desde campanhas em meios de comunicação até questões específicas sobre organização comunitária. Cursos de capacitação não somente oferecem algo em troca para as organizações participantes, mas também fortalecem a coalizão ao melhorar as habilidades de seus membros. A *Uganda Debt Network* teve êxito no que Kandyomunda denominou “acertar três pássaros com apenas uma pedra” ao combinar capacitação com monitoramento orçamentário e com promoção da autonomia local.

3. Estrutura: Grau e Tipo

Pode ser que objetivos e ponto de vista unam uma coalizão, mas geralmente são conflitos sobre estrutura, tomada de decisões e poder que rompem as coalizões. Decisões sobre o tipo de estrutura constituem uma questão de ponderação. Se uma coalizão decide por pouquíssima estrutura, é possível que o trabalho fique descoordenado e inconclusivo, e que surjam mal entendidos sobre como as decisões são tomadas. “Deve existir algum tipo de autoridade,” disse Anton Artemyev, da Fundação Soros – Cazaquistão. “Sem essa autoridade, reinará uma completa desordem.” No entanto, se a coalizão visa ter uma grande estrutura, ela pode acabar dedicando toda sua energia para discutir questões estruturais em vez de se dedicar aos objetivos de suas campanhas ativistas. Hlobil, do *Bankwatch*, advertiu: “Na Europa, a maioria das redes que fracassaram dedicaram-se primeiro a discussões sobre estruturas, normas e orçamento, em vez de discutir objetivos ou atividades comuns.”

As estruturas das coalizões podem variar de livre a formal (ver quadro). No extremo menos formal se encontram as “redes”, ou seja, listas de organizações que

compartilham informação (através de boletins informativos, etc), mas que não se encontram nem realizam uma campanha específica. As “coalizões *ad hoc*” são mais formais: uma organização pode assumir a liderança e formar uma coalizão de apoio sem associação nem estrutura formal, mas que realiza algumas ações coordenadas.

À medida que as coalizões se tornam mais organizadas e estruturadas, elas podem formalizar a associação de membros e os critérios de elegibilidade, começar a realizar reuniões regulares, desenvolver uma logomarca conjunta, eleger seus líderes formalmente, e até mesmo arrecadar fundos conjuntamente para cobrir as despesas. Quando uma coalizão se torna ainda mais formal, pode ter estatutos, estabelecer um comitê executivo com autoridade especial para tomar decisões, criar outros comitês para tratar de assuntos específicos relacionados ao trabalho, cobrar cotas, e contratar funcionários. Finalmente, as próprias coalizões podem se tornar organizações legalmente constituídas.

No Peru, Carlos Monge faz trabalhos sobre orçamentos através de uma coalizão que conta com uma pequena equipe técnica para realizar projetos analíticos. Gary Hawes, do escritório da Fundação Ford na África do Sul, observou que uma vez que as coalizões chegam ao ponto de querer buscar financiamentos, é provável que as instituições financiadoras exijam a prestação de contas por uma secretaria ou outras estruturas formais governamentais (e uma ONG registrada para atuar como agente fiscal). Em alguns casos, as leis nacionais podem exigir uma determinada estrutura para coalizões. “Para conseguir financiamento em Uganda,” disse Kandyomunda, “deve-se estar registrado como uma organização, e ter uma estrutura.”

TIPOS DE COALIZÃO			
Informal	←————→		Formal
REDES COALIZÕES	AD HOC COALIZÕES	FORMAIS COALIZÕES	PERMANENTES
Apenas compartilham informações	Possuem um objetivo específico	Possuem um nome, papel timbrado, etc	Estatutos
Não fazem reuniões organizadas	Possuem liderança informal	Possuem liderança formal	Estrutura de cotas
Não adotam posições conjuntas	Podem não ter um nome	Normas de elegibilidade	Podem dispor de funcionários/ escritório
	Número variável de membros	Podem ter cotas	Possuem comitês executivos

Reproduzido com a permissão do The Democracy Owners' Manual (Manual da Democracia) © Rutgers University Press

Entretanto, quando se pode escolher livremente, qual o grau de estrutura adequado? Isto sempre depende dos objetivos e da situação da coalizão. A estrutura permite que a coalizão tome decisões firmes? A coalizão precisará de financiamentos? Precisarão de funcionários? A concepção da coalizão é temporária ou permanente? Não há uma única fórmula que se aplique a todas as situações. A regra geral, de acordo com Shultz, é: “Ter somente a estrutura necessária para fazer o trabalho, nada mais.”

Trabalho Efetivo com os Meios de Comunicação

Uma abordagem estratégica e competente em relação aos meios de comunicação é fundamental para a realização de campanhas eficazes.³ Algumas organizações de monitoramento consideram que a cobertura da mídia é, com frequência, essencial, para que sejam levados a sério.

1. Por Que Envolver os Meios de Comunicação?

Há três fortes razões pelas quais as organizações da sociedade civil devem trabalhar com os meios de comunicação: para criar uma consciência pública geral sobre os assuntos em questão; para quebrar o monopólio típico dos governos e do setor privado como fontes de informação; e para utilizar os meios de comunicação como uma ferramenta para influenciar a ação de funcionários públicos.

A criação de uma consciência pública sobre as questões orçamentárias e sobre as questões da indústria extrativa diz respeito a promover não só mudanças nas respectivas políticas públicas, mas também iniciativas de maior envergadura para a construção da democracia. Somente uma população informada poderá compreender as questões que a afetam, e somente uma população informada poderá criar um clima político para realizar importantes reformas políticas. João Sucupira, que liderou iniciativas a favor de orçamentos participativos no Brasil, disse que o trabalho não consiste apenas em destacar as questões do momento, mas também em promover um processo pedagógico que torne as pessoas mais conscientes das questões orçamentárias no longo prazo.

De acordo com Katarina Ott, os jornalistas da Croácia tendem a depender do governo para a obtenção de informações sobre orçamentos e das corporações para obter informações sobre as questões da indústria extrativa, resultando em reportagens

3 No início de 2005 um guia para jornalistas que realizam reportagens sobre o impacto do desenvolvimento petrolífero em países produtores será publicado conjuntamente pelo programa *Revenue Watch* do *Open Society Institute* e pela *Initiative for Policy Dialogue* (Iniciativa para o Intercâmbio de Políticas Públicas).

inexpressivas sobre questões orçamentárias. Ativistas pretendem quebrar esse monopólio do governo e das corporações sobre a informação através da realização de análises independentes e fundamentadas e do trabalho com repórteres para divulgar amplamente essa informação. Ao se estabelecer uma reputação como especialistas confiáveis em questões orçamentárias do setor extrativo, os ativistas constatarão que os jornalistas regularmente os procurarão para obter informações e opiniões sobre essas questões.

Como resultado do trabalho da FUNDAR sobre a saúde da mulher no México, Hofbauer disse que “a mídia agora nos procura para saber das novidades sobre as questões orçamentárias.” Basil Kandyomunda concordou: “Quando não existe oposição política, como no caso de Uganda, você é o dissidente e a mídia vai até você porque pensa que você é quem enfrenta o governo.”

Um trabalho efetivo com os meios de comunicação também pode ser uma estratégia poderosa para influenciar os planejadores de políticas públicas. Os funcionários públicos, mesmo nos países com uma democracia frágil, se preocupam com sua imagem pública e geralmente reagem ao que os meios de comunicação têm a dizer. Por exemplo, as revelações da *Global Witness* sobre vendas ilegais de madeira, contrabando de diamantes e apropriação indevida de receitas petrolíferas contribuíram para a mudança de políticas governamentais e iniciativas internacionais para controlar o roubo desses recursos. Ao conseguir que a mídia apresente suas análises sobre um assunto, as organizações da sociedade civil podem ajudar a pressionar os funcionários para que tomem medidas favoráveis aos objetivos da sociedade civil.

2. Estratégias para Um Trabalho Efetivo com os Meios de Comunicação

O trabalho efetivo com a mídia começa com o conhecimento sobre como os meios de comunicação trabalham e com a elaboração de atividades para que matérias interessantes e fáceis de realizar sejam produzidas. A abordagem varia de acordo com o país e com o meio de comunicação, entretanto, há alguns aspectos gerais que as organizações devem considerar no relacionamento com a mídia.

CASO PRÁTICO

Croácia: Preenchendo a Lacuna da Informação

Katrina Ott trabalha com o *Institute of Public Finance*, IPF (Instituto de Finanças Públicas) na Croácia, um centro acadêmico de pesquisa e análise que começou a trabalhar com análise orçamentária aplicada em 1998. Suas principais indignações quanto ao processo orçamentário são a cobertura inadequada dos meios de comunicação e o monopólio do governo como fonte de informação orçamentária para a mídia.

“Os meios de comunicação habitualmente dependem de entrevistas coletivas à imprensa organizadas pelo governo,” revelou Ott. “O resultado é uma cobertura inadequada e uma tendência a focar detalhes pouco importantes. Pode-se, com frequência, ler nos jornais ou ouvir pela televisão os milhares de dólares gastos pelo palácio presidencial em móveis ou em viagens exóticas, enquanto que, paralelamente, milhões ou bilhões podem ser desviados através da construção de estradas ou de grandes contratos de aquisição estatais.”

Impulsionado por essa frustração, o IPF usou suas sólidas análises para se tornar uma fonte alternativa sobre informações orçamentárias para os meios de comunicação, além de uma força política também.

O IPF começou publicando um simples boletim que analisava o orçamento nacional quanto a suas fontes gerais de receita, comparava as principais áreas dos gastos públicos e a posição do governo em relação ao PIB, e oferecia algumas conclusões e sugestões. De acordo com Ott, o informativo e os quadros e tabelas nele contidos eram mais explicativos do que os relatórios publicados pelo próprio governo.

“Após a distribuição de nosso primeiro boletim houve uma grande agitação no país,” afirmou Ott. “A cobertura da mídia foi incrível. Jornalistas utilizaram partes do boletim em suas matérias e nos telefonaram solicitando entrevistas. Alguns parlamentares nos telefonaram e nos visitaram.”

O IPF preencheu uma importante lacuna informativa ao fornecer informações precisas, concomitantes com o calendário de decisões políticas, fáceis de compreender, e vinculadas a uma habilidosa estratégia para trabalhar com os meios de comunicação. “Estabelecemos relações com vários jornalistas importantes que sempre podem nos telefonar, enviar *e-mails*, ou nos visitar e obter respostas claras sobre qualquer assunto,” concluiu Ott.

Escolher o Meio de Comunicação Mais Adequado

Os termos “mídia” ou “meios de comunicação” incluem três métodos básicos de comunicação com o público: a imprensa escrita (tais como jornais e revistas), rádio e televisão. A escolha do meio ou meios de comunicação irá depender em grande parte do contexto local e dos objetivos do programa. Em alguns países muito pobres, com baixa taxa de alfabetização, a cobertura através da imprensa escrita obviamente não é o meio mais adequado de se atingir o público, e nesse caso, a cobertura por rádio e televisão é essencial. Por exemplo, o IDASA, na África do Sul, produz um programa de rádio semanal para a comunidade sobre questões econômicas ao qual as emissoras locais acrescentam conteúdos locais e então os traduzem em vários idiomas. No Brasil, um trabalho semelhante é feito com programas de televisão. A imprensa escrita é especialmente útil para mensagens dirigidas aos planejadores de políticas públicas e suas equipes de funcionários, e permite que organizações da sociedade civil recortem artigos importantes e os circulem entre funcionários e outras pessoas.

Tornar Histórias Atraentes e de Interesse Jornalístico

Os repórteres, quer sejam da imprensa escrita, do rádio ou da televisão, precisam vender suas histórias a seus editores. Os editores procuram histórias que interessem a seus leitores, ouvintes e telespectadores. Isso significa que o desafio inicial para os ativistas da sociedade civil é tornar suas histórias atraentes e de interesse jornalístico, num contexto em que a competição pela atenção da mídia é bastante intensa.

Para os analistas e ativistas que abordam questões orçamentárias e questões sobre a indústria extrativa, nem sempre é fácil conseguir a atenção da mídia. Jornalistas podem descartar tais questões por considerá-las muito complexas para eles próprios entenderem, e ainda mais difíceis para serem explicadas ao público. Ingilab Akhmedov, do *Public Finance Monitoring Center* do Azerbaijão, explicou: “Deve-se começar com uma linguagem simples para falar do problema central e o que ele significa para a população.” Deve-se então dar um “gancho” ao problema, ou seja, um ângulo para atrair o interesse da mídia e do público. “Na *Global Witness*,” afirmou O’Sullivan, “chamamos a atenção dos repórteres para alegações particularmente escandalosas sobre corrupção e sordidez.”

Nem todas as histórias apresentam fatos de “corrupção escandalosa,” mas a maioria delas pode ser “reformada” e ficar mais atraente. “Por exemplo, se estamos analisando os impostos pagos por companhias petrolíferas,” comentou Tsalik, “podemos atrair maior atenção da mídia se a história for apresentada como: ‘Por que a Chevron paga menos para o Chade do que para a Nigéria?’ em vez de ‘uma análise dos impostos pagos pela Chevron ao Chade’.”

Em alguns países, a melhor maneira de tornar uma história atraente para jornalistas locais é conseguir cobertura da imprensa internacional. “Na Europa Central e Oriental, se uma história é objeto de reportagem no exterior, no *Financial Times* ou no

International Herald Tribune, então aparece rapidamente na mídia local,” disse Peter Hlobil. Bijan Khajehpour acrescentou: “Tudo o que é preciso para conseguir uma boa cobertura em Teerã é uma boa relação com o correspondente da Reuters.”

Fornecer Informações Oportunas aos Jornalistas

Um aspecto importante ao facilitar a cobertura de uma história para jornalistas é fornecê-les informações oportunas em um formato que possam utilizar. “Jornalistas vivem em uma outra dimensão,” ressaltou Ott. “Para eles, tudo é urgente.” Para enfrentar essa urgência e manter a máxima precisão possível nas comunicações para a imprensa, sua organização na Croácia desenvolveu uma abordagem especial para atender as solicitações dos jornalistas. Uma secretária recebe todas as ligações e passa as solicitações para o analista especializado na área. É dito aos repórteres que receberão uma resposta por *e-mail*. Segundo Ott, este procedimento permite com que os funcionários do IPF tenham mais tempo para elaborar respostas cuidadosas e aumenta a possibilidade de que sejam citados com maior exatidão. Juntamente com as respostas por *e-mail*, O IPF envia aos repórteres documentos relevantes sobre o assunto e *links* para materiais disponíveis em sua página na Internet. “Esta tem sido uma ótima estratégia para a imprensa escrita,” disse Ott, “mas não é tão boa para a televisão, que normalmente procura algo visual para ilustrar uma história.”

Os participantes do encontro também identificaram uma lista padrão com materiais que ativistas podem fornecer a jornalistas: notas de imprensa que resumam a história ou as constatações em um estilo claro e direto, com citações breves e chamativas, e informação de contato para subsequente acompanhamento; sumários executivos sucintos e claros que acompanhem relatórios mais longos; folhas informativas ou gráficos fáceis de entender que auxiliem a compreensão dos dados. “Poucos jornalistas dispõem de tempo ou habilidade para ler informações econômicas muito detalhadas,” afirmou Tsalik. “Eles têm que vender a idéia da história para um editor e querem, em dois ou três minutos, examinar um relatório e saber qual o ponto principal e qual o gancho. Não se deve esperar que os repórteres procurem um gancho. É o seu trabalho torná-lo evidente.”

Com relação a relatórios mais longos que poderiam levar mais tempo para jornalistas digerirem, uma outra estratégia utilizada por organizações que realizam campanhas ativistas é fornecer uma cópia “proibida” alguns dias antes, mediante o acordo de que os jornalistas não poderão publicar nenhuma matéria sobre o assunto até a data formal da publicação. Esta estratégia permite com que os repórteres leiam o relatório completamente e formulem perguntas mais informadas para as organizações de campanhas ativistas.

Outra estratégia é conceder a um repórter de um jornal influente material “exclusivo” sobre uma história alguns dias antes de enviá-lo a outras pessoas. Editores

gostam muito de “exclusivas” porque são informações que outros não possuem. Esse arranjo geralmente atrai mais atenção para um assunto do que este receberia de outra forma. Uma vez que o assunto é veiculado em um meio de comunicação importante, outros também procurarão cobrir a história.

A *Global Witness* explicou que traduz integral ou parcialmente seus relatórios internacionais nos idiomas dos países específicos implicados e fornece, no mesmo dia, o relatório e a história para jornalistas locais e para repórteres estrangeiros. A *Global Witness* e outras organizações também destacaram a importância do acompanhamento de uma questão após a divulgação de uma matéria ou relatório através de reuniões com funcionários públicos para solicitar que comentem sobre a respectiva matéria ou para que apoiem uma reivindicação, ou ainda para buscar apoio editorial de um jornal.

Desenvolver Relações com os Meios de Comunicação

O desenvolvimento de relações contínuas com jornalistas é uma parte vital do trabalho efetivo com os meios de comunicação. Esses relacionamentos ajudam repórteres a desenvolver a confiança na independência política, na credibilidade e na fidedignidade de uma organização que realiza campanhas ativistas. As boas relações se desenvolvem quando se sabe que tipo de matérias interessa a repórteres, e ajudando-lhes a consegui-las. É importante manter uma comunicação informal constante com jornalistas e não apenas entrar em contato com eles para contar um fato. Boas relações também podem ser estabelecidas ao responder à solicitação de ajuda feita por um repórter, mesmo que não resulte em uma citação ou qualquer outro reconhecimento na matéria. Segundo Tsalik, as organizações não devem “ter medo de perguntar aos jornalistas o que pensam de sua atuação.” Essas opiniões podem se constituir em um importante guia para que o trabalho de uma organização com os meios de comunicação seja mais útil e efetivo.

3. Capacitação dos Meios de Comunicação para Cobrir suas Questões

Ajudar jornalistas para que sejam capazes que realizar reportagens sobre orçamentos e sobre a indústria extrativa, especialmente em países em desenvolvimento, é importante para as organizações que contam com a cobertura dessas questões técnicas. Tal ajuda pode conscientizar os jornalistas sobre a influência que eles podem ter ao cobrir as iniciativas para monitorar decisões sobre políticas e orçamentos do governo.

No Peru, na África do Sul, no México, no Brasil, no Azerbaijão, no Cazaquistão, e em outros lugares, organizações tornaram cursos de capacitação sobre questões orçamentárias para jornalistas uma parte fundamental de sua estratégia geral. A *Uganda Debt Network*, além de contatar os jornalistas quando têm uma história específica para contar, também promovem “cafés da manhã com a mídia” sobre temas atuais, para os quais convidam repórteres e editores. Outras organizações explicaram a importância de ajudar repórteres a cobrir diversas matérias de forma contínua, ressaltando que é

mais fácil para os jornalistas cobrir um assunto por eles já abordado anteriormente. Gary Hawes observou que jornalistas, especialmente os mais capazes, não são apenas veículos transmissores de informação, mas também a produzem. Os ativistas da sociedade civil podem fazer muito para promover suas questões ao encorajar e apoiar repórteres para que conduzam suas próprias investigações sobre orçamentos e sobre a indústria extrativa.

4. Criação de Seus Próprios Meios de Comunicação

Procurar obter cobertura de jornais, revistas, rádio e televisão não é a única maneira de fornecer informação para o público, para os planejadores de políticas públicas e para outras organizações da sociedade civil. As organizações da sociedade civil que trabalham com monitoramento podem atingir essas audiências através da produção de seus próprios boletins, informativos, e relatórios impressos e eletrônicos, e podem distribuí-los amplamente para a imprensa, para outras organizações da sociedade civil e para os funcionários públicos. Podem também desenvolver importantes páginas na Internet. O grupo *Propuesta Ciudadana* do Peru criou seu próprio suplemento mensal sobre questões orçamentárias e o distribuiu como um encarte no segundo maior jornal do país, chegando às mãos de mais de 70.000 pessoas.

5. Trabalhando em um Contexto Repressivo para os Meios de Comunicação

É importante assinalar que numerosas organizações que trabalham com o monitoramento de orçamentos e das indústrias extrativas enfrentam um contexto em que não existe liberdade de imprensa. Segundo Meruert Makhmutova, as organizações da sociedade civil do Cazaquistão precisam de uma permissão do governo para publicar qualquer material em inglês e para a maior parte das publicações no idioma nacional. A legislação sobre segurança do país também restringe a publicação de determinados dados econômicos, e os meios de comunicação que violarem esta lei correm o risco de serem fechados.

“No Azerbaijão, os repórteres da televisão não podem dizer nada sobre o orçamento que desagrade aos funcionários do governo,” comentou Ingilab Akhmedov. Temendo a repressão, jornalistas de diversos países frequentemente censuram a si mesmos. Svetlana Tsalik explicou que a autocensura é um grande obstáculo para a realização de boas reportagens locais sobre questões da indústria extrativa. “É justamente em muitos dos países mais ricos em recursos naturais que os meios de comunicação têm a menor liberdade,” afirmou.

Relacionamento com Funcionários Públicos

Em muitos aspectos, o objetivo final do trabalho da sociedade civil organizada sobre essas questões é envolver os funcionários públicos responsáveis pela tomada de decisões e conduzi-los na direção da agenda da sociedade civil. A elaboração de análises, o trabalho com a mídia e a formação de coalizões contribuem para promover mudanças efetivas em políticas públicas. Com frequência, iniciativas de reforma enfrentam ambientes políticos oportunos para a corrupção, e legisladores que não entendem do assunto ou que se preocupam mais com interesses especiais do que com a população em geral. No tocante ao relacionamento com funcionários públicos, as organizações que trabalham visando a promoção de mudanças nas políticas públicas devem questionar: Que funcionários devemos tentar influenciar? Que tipo de relações devemos estabelecer com esses funcionários? E quais são as estratégias eficazes para envolvê-los?

1. Escolhendo os funcionários para relacionar-se

As políticas orçamentárias e políticas relativas às indústrias extrativas são influenciadas por uma grande variedade de funcionários. Ativistas da sociedade civil organizada devem prestar atenção a numerosas entidades e agências governamentais simultaneamente. “O governo não é um bloco,” afirmou Warren Krafchik. “É formado por muitos elementos diferentes e vale a pena envolver cada um deles de certo modo.”

Muitas das decisões mais críticas sobre políticas orçamentárias e sobre questões das indústrias extrativas são tomadas em nível nacional e este fato constitui um ponto de partida usual para a atuação da sociedade civil organizada na maioria dos países. O trabalho geralmente começa com o poder executivo nos diversos ministérios onde se elaboram os orçamentos, e nos organismos reguladores que controlam as indústrias extrativas. O trabalho também pode incluir o objetivo de influenciar diretamente o presidente e seus principais assessores. Katarina Ott explicou que na Croácia, o IPF tem maior êxito na relação com pessoas do segundo e terceiro níveis de governo – os “tecnocratas” permanentes que trabalham para o partido que estiver no poder – especialmente como fonte de dados e informação.

O poder legislativo constitui outro alvo importante para o trabalho da sociedade civil organizada. Em geral, o corpo legislativo e os parlamentos são muito mais acessíveis aos cidadãos e às organizações da sociedade civil do que ministros e departamentos do poder executivo. Esses organismos podem oferecer mais oportunidades para colaboração, pois com frequência opõem-se a ministérios e ao poder executivo sobre iniciativas para aumentar a transparência e o acesso à tomada de decisões. Os legisladores geralmente carecem de funcionários e, assim como as organizações da sociedade civil, também são ávidos por informações sobre orçamentos e sobre as indústrias extrativas.

Os escritórios nacionais independentes de auditoria, tais como a Procuradoria Geral ou a Suprema Corte de Auditoria, podem constituir aliados importantes para adquirir informações fundamentais sobre a coerência entre o orçamento aprovado e o orçamento executado. Um escritório independente de auditoria tem o poder legal (com frequência constitucionalmente limitado) para obter dados do governo sobre a execução do orçamento. A fragilidade de muitos escritórios de auditoria é a incapacidade de fazer com que suas constatações sejam levadas a sério e promovam mudanças. As organizações da sociedade civil que trabalham com orçamentos podem usar sua influência política para chamar a atenção dos meios de comunicação e do corpo legislativo para os relatórios externos de auditoria.

Os funcionários regionais e locais também constituem um público-alvo fundamental. Muitos governos nacionais implementaram reformas de “descentralização” que transferiram a autoridade e as receitas para as escalas regional e local. No Peru, em Uganda e em outros países, trabalhar com esses funcionários tornou-se essencial para as iniciativas de reforma defendidas pelas organizações da sociedade civil. Muitos funcionários locais passam a contar com as organizações da sociedade civil porque elas podem fornecer considerável informação sobre o montante a ser transferido do governo federal e sobre a forma mais eficaz de utilizar essa verba.

Na escala internacional, os funcionários de instituições internacionais e governos estrangeiros também são atores importantes que podem exercer uma grande influência sobre as questões orçamentárias e as questões da indústria extrativa. “Não se pode esquecer das organizações e embaixadas internacionais,” ressaltou Tsalik. “Elas geralmente podem tentar influenciar seu governo a adotar as mudanças que você quer em reuniões privadas.” Petr Hlobil também sugeriu abordar as instituições financeiras internacionais, especialmente os bancos de desenvolvimento internacionais (Banco Mundial, bancos regionais), porque suas políticas podem exercer um grande impacto em ambas as questões e também por sua influência junto aos governos nacionais. “Precisamos muito menos informações dos bancos do que eles necessitam de nós. Nosso trabalho é analisar os impactos dos empréstimos bancários,” afirmou Hlobil.

É evidente que as corporações são atores fundamentais em questões de extração mineral. Mesmo que essas corporações constituam interesses privados, há muitas estratégias que as organizações da sociedade civil utilizam para exercer pressão pública sobre elas e sobre seus diretores. Chamar a atenção da mídia para falhas das corporações é uma forma padrão de fazer pressão. As organizações também utilizam boicotes de consumidores, atos em reuniões de acionistas, e pressão pessoal sobre os diretores de corporações cercando suas casas e escritórios e conduzindo campanhas públicas para o envio de cartas e *e-mails*. Ao mesmo tempo, também é importante reconhecer as situações em que as corporações podem se sentir tão indignadas com a

corrupção e com a má administração quanto as organizações da sociedade civil, tornando-se assim aliadas potenciais para iniciativas em prol da transparência.

2. Que Tipo de Relação: Amigos ou Adversários?

As organizações que trabalham com questões do setor extrativo e com orçamentos, como a maioria dos ativistas, enfrentam uma série interminável de decisões estratégicas sobre o quão cooperativas ou adversárias devem ser com relação aos funcionários do governo.

Uma abordagem sugerida com frequência é a do “aliado crítico”: alguém que não adota uma postura adversária automática perante o governo, mas que mantém uma clara independência do governo e dos partidos políticos com o objetivo de criticar políticas públicas quando necessário. “Grande parte do trabalho consiste em construir respeito mútuo,” disse Jim St. George. “A maioria dos funcionários públicos está tentando fazer a coisa certa e é importante pensar em suas necessidades – de informação, por exemplo – e como se pode responder a elas. Você tem que respeitar os funcionários ou pelo menos aparentar respeito.”

De acordo com Bijan Khajepour, “no Irã, na maioria dos casos, o problema está mais na falta de conhecimento dos funcionários do que no governo opressor. Não houve uma única questão, em 10 anos, a respeito da qual o governo não tenha se interessado em aprender mais. Os funcionários são muito ignorantes. Eles necessitam de conhecimento, mas talvez sejam muito orgulhosos para admiti-lo.”

Muitas organizações da sociedade civil relatam que a troca de informações tem sido um componente fundamental no estabelecimento de relações com funcionários. Organizações femininas da Mongólia trabalharam em colaboração com funcionários do governo para produzir o jornal de uma ONG para publicar informações orçamentárias. Em Uganda, as organizações comunitárias formaram uma equipe com o governo para tratar sobre questões de redução da pobreza. “No começo éramos vistos como adversários,” contou Kandyomunda. “Agora, em muitos casos, somos parceiros.” No Cazaquistão, as organizações que trabalham com orçamentos tornaram-se uma ponte entre os funcionários e a sociedade civil.

Para muitas organizações da sociedade civil, relações sólidas com funcionários técnicos do governo constituem uma fonte essencial de informação, especialmente sobre orçamentos e receitas, incluindo informações reveladas em segredo ou sem autorização formal.

Mas nem todas as interações entre as organizações da sociedade civil e os funcionários públicos são cordiais. “Nosso instituto é famoso por sua péssima relação com o governo,” disse Ott. “Os principais planejadores de políticas públicas facilmente se ofendem com nossos trabalhos escritos e os tomam como algo pessoal.” Seu instituto concluiu que as relações eram determinadas, em grande medida, por quem estava no poder. Os funcionários croatas que eram grandes aliados quando em

oposição ao governo ficavam menos amistosos quando chegavam ao poder, e o contrário ocorria quando funcionários do governo perdiam o poder e se tornavam oposição. Para Ott, a saída foi estabelecer relações com os especialistas em orçamento que permaneciam no cargo independentemente das mudanças de partido. “Nossa atitude é que os governos mudam, mas nós estamos aqui para sempre,” afirmou.

No México, Hofbauer reportou que sua organização tem melhores relações com algumas partes do governo do que com outras. “Temos boas relações com o Ministério da Saúde porque a culpa nunca recai aí,” explicou. “No entanto, o Ministério das Finanças, que toma as decisões gerais, parece sempre ser um alvo.”

Uma estratégia que pode funcionar com as coalizões é adotar um enfoque equilibrado, dividindo distintas funções entre organizações diferentes. “É muito útil ter algum tipo de parceria com uma organização disposta a confrontar mais os funcionários,” afirmou Shultz. “Alguns grupos podem manter boas relações e uma comunicação aberta, enquanto seus aliados mantêm a pressão pública com uma abordagem de maior enfrentamento.”

Organizações internacionais, como a *Global Witness*, encontram-se em uma posição estável para serem mais severos em suas críticas aos governos e permitem assim que organizações locais sejam menos confrontantes. De fato, em muitos países a confrontação pública direta com o governo é muito perigosa. “No Azerbaijão é muito cedo para sequer falar a respeito,” revelou Akhmedov do *Public Finance Monitoring Center*. “Há ainda 700 presos políticos no país.”

O propósito de estabelecer relações com o governo não é ser amistoso, mas poder influenciar políticas públicas. “É dever das organizações da sociedade civil garantir que os funcionários não ignorem o seu trabalho,” observou Tsalik.

3. Estratégias para uma Participação Efetiva dos Funcionários Públicos

Dispor de informações independentes e bem fundamentadas pode ser uma ferramenta essencial para engajar os funcionários públicos. “Nossa moeda é a informação,” comentou Lavine, do CPPP. “Os planejadores de políticas públicas precisam de informações. As organizações da sociedade civil geralmente as possuem, assim nossos interesses coincidem com frequência.”

Mesmo quando os funcionários são naturalmente hostis perante as posições de uma organização, dispor de dados contundentes estabelece as bases para a comunicação. Ao descrever uma reunião da FUNDAR com uma funcionária do governo mexicano, Hofbauer relatou: “Ela tentava encontrar argumentos que a permitiriam responder a nossas constatações; foi realmente um confronto, mas não havia como questionar a credibilidade da nossa informação.”

O intercâmbio de informações entre as organizações da sociedade civil e os governos geralmente tem dois sentidos: os grupos recebem informações de funcionários (especialmente aqueles em cargos técnicos) e também as fornecem. Várias organizações explicaram a importância de trabalhar com fontes do governo assim como de verificar a exatidão de seu trabalho. “Antes de publicar os relatórios, mostramos as versões preliminares para que funcionários relevantes possam corrigir qualquer erro,” explicou Carlos Monge.

Em alguns países, os governos estabeleceram processos orçamentários participativos formais em que a sociedade civil e os planejadores de políticas públicas interagem sobre essas questões. No processo brasileiro, uma parte das verbas orçamentárias na escala local e regional é reservada para grupos de cidadãos decidirem sua destinação através de um processo público. Esses fóruns formais entre o governo e a sociedade civil podem ajudar a elevar o papel da sociedade civil no processo orçamentário. O risco, no entanto, é que grupos que não representem suas comunidades sejam contemplados com posições de liderança e sejam utilizados para cooptar posturas confrontantes, que potencialmente seriam mais eficazes para as contribuições da sociedade civil.

Outro elemento importante para envolver funcionários públicos é a identificação do momento oportuno. Uma excelente análise e um sólido compromisso da sociedade civil organizada não significa muito se as decisões políticas básicas já tenham sido tomadas. É essencial que as organizações da sociedade civil que monitoram orçamentos tentem se envolver em cada uma das etapas do processo orçamentário: desde sua elaboração pelo poder executivo, passando pela aprovação no legislativo, até a implementação por parte dos ministérios e departamentos, e a auditoria posterior. “Para o nosso projeto de saúde materna,” disse Hofbauer, “colocamos o assunto na mesa antes mesmo do início da luta pela alocação de recursos.”

Uma vez que as organizações entram em contato com os funcionários, existem várias estratégias para a manutenção desses relacionamentos e seu desenvolvimento. Algumas organizações mantêm bases de dados sobre quem foi contatado, quando, por quem, e com que resultado. Esta informação é então utilizada para enviar, automaticamente, relatórios e outros materiais para funcionários relevantes e solicitar reuniões para discutir o que se constatou.

CASO PRÁTICO

Brasil: Avançando a Democracia Orçamentária

João Sucupira, do Instituto Brasileiro de Análise Social e Econômica, IBASE, descreveu o Brasil como um “país de dimensões continentais, o quinto país maior do mundo em área e o sexto maior em população.” No universo do trabalho orçamentário, o Brasil também é grande. Organizações da sociedade civil do mundo inteiro se reuniram na cidade de Porto Alegre para examinar em primeira mão seu famoso processo de “orçamento participativo”, no qual uma parte do orçamento é diretamente alocada através de um processo conduzido por cidadãos.

Atualmente a experiência brasileira de democratização de orçamentos está se expandindo por todo o país sob a liderança de seu novo popular e populista presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, um ex-trabalhador da indústria. “O Brasil está passando por um momento único em sua história,” afirmou Sucupira. “O Presidente Lula é a expressão das mudanças políticas atuais na sociedade brasileira que, apesar de incompletas, apontam para um processo inclusivo para levar a cidadania às classes mais baixas.”

O desenvolvimento de uma participação popular genuína na elaboração de orçamentos com ênfase particular na população mais pobre do país é uma parte vital dessa transformação nacional.

Em escala nacional, o governo Lula se comprometeu a conduzir um processo orçamentário mais transparente e mais favorável à população pobre do que qualquer outro realizado anteriormente. A sociedade civil deverá desempenhar uma função importante para ajudar o presidente a cumprir essa promessa, incluindo a realização de audiências formais entre os representantes da sociedade civil organizada e o governo para tratar da elaboração do orçamento e para definir objetivos e resultados claros e quantitativos a fim de que se possa dimensionar a política orçamentária. Uma nova área identificada pelo novo governo é a erradicação da fome, ainda muito comum em uma nação que é a quarta exportadora de alimentos do mundo.

Entretanto, Sucupira ressaltou que nada disso garante que a população mais pobre terá voz ativa. “A participação da sociedade civil por si só não garante que as políticas públicas e sociais atingirão as populações mais vulneráveis. Na cena política os gritos dos invisíveis não são ouvidos.” Sucupira descreveu o processo da democratização orçamentária como um processo de longo prazo que exige mudanças no vocabulário dos debates sobre orçamentos

para que todas as pessoas possam entender e participar. Este tipo de educação de “longo percurso” pode, progressivamente, criar uma ampla consciência pública.

“A demanda por participação em certas administrações locais e regionais aumentou a inovação democrática,” afirmou Sucupira. “Na escala federal, atualmente, assistimos também uma nova onda participativa.”

“A análise de orçamentos e o monitoramento das receitas são profundamente políticos. Vão à essência das relações entre os cidadãos, o Estado e a democracia.”

–CARLOS MONGE

V. Conclusão

O trabalho sobre orçamentos e o trabalho sobre as receitas geradas pelo setor extrativo são atividades estreitamente relacionadas. O trabalho com questões relativas às receitas geradas pelo setor extrativo é uma parte importante do trabalho sobre orçamentos e o será ainda mais importante nos próximos anos.

Há, no entanto, alguns aspectos específicos do trabalho sobre o setor extrativo que o diferencia de outros tipos de trabalho sobre orçamento público. A análise orçamentária tradicional trata das mudanças nas leis nacionais e, sobretudo, dos atores políticos nacionais. Inclui a mobilização de eleitores óbvios e diretos, capazes de perceber os benefícios na forma de um aumento de financiamento público.

Já, as questões relativas ao petróleo, gás natural e minérios envolvem poderosos atores e forças internacionais. Os ativistas devem entender e tentar modificar não somente as leis nacionais mas também os complexos contratos e acordos privados. Os benefícios públicos do aumento de receitas geradas pelas indústrias extrativas passam longe das questões que geram interesse público – escolas, saúde, programas para a infância, projetos de luta contra a pobreza, etc. “O trabalho sobre orçamentos consiste, principalmente, em como estabelecer prioridades com recursos escassos,” assinalou Hofbauer. “O debate é diferente com as indústrias extrativas, pois o assunto gira em torno de estratégias e discussões geopolíticas.”

Diferenças como essas fazem com que seja premente destacar a conexão entre o trabalho sobre orçamentos gerais e o trabalho sobre a indústria extrativa. As organizações que trabalham com orçamentos reconhecem a importância de expandir seu tra-

balho sobre questões relativas a receitas. Para realmente fazer a diferença nas políticas orçamentárias, a sociedade civil deve examinar tanto as receitas como os gastos. Em muitos países, a análise de receitas geradas pela extração do petróleo, gás natural e minérios será uma importante parte desse esforço. Da mesma forma, à medida que as organizações dedicadas às questões relativas à extração mineral buscarem novos aliados e experiência sobre como as receitas geradas pela indústria extrativa podem ser investidas e monitoradas eficazmente, organizações que trabalham com outras questões orçamentárias poderão ser parceiros importantes. As lições aprendidas em anos recentes pelas organizações dedicadas aos orçamentos gerais são, com frequência, altamente relevantes para as novas organizações dedicadas a questões da indústria extrativa.

Experiência analítica, novas alianças, união de capacidades, idéias e inspiração – são alguns dos recursos que esses dois grupos de ativistas e organizações podem compartilhar. É chegado o momento para tal colaboração, com iniciativas tais como a Revisão da Indústrias Extrativas do Banco Mundial e outras iniciativas em andamento. A oportunidade de influenciar políticas seriamente não durará para sempre. “Temas em voga sobre questões internacionais e desenvolvimentistas vêm e vão, e é provável que em alguns anos as organizações que atualmente trabalham com estas questões tenham muito menos aliados e parceiros potenciais do que têm agora,” ressaltou Martin Tisné.

À medida que esses dois assuntos confluem e o trabalho sobre ambos aumente em países por todo o mundo, surgem alguns riscos. Um deles é de cunho pessoal. Precisamente naqueles países que possuem uma riqueza considerável em petróleo e gás natural, a repressão é mais extrema e ser um ativista pode ter um preço elevado. A identificação de estratégias para promover a segurança de ativistas locais – deixando que as organizações internacionais teçam as críticas mais severas ao governo e dando relevância internacional a organizações locais - é muito importante.

Há também questões sobre a eficácia de todo o trabalho da sociedade civil organizada sobre ambos os assuntos. Que estratégias funcionam melhor? Como podemos ter certeza que não estamos desperdiçando verbas? O trabalho da sociedade civil organizada sobre orçamentos passa por duas das mais difíceis questões de “avaliação” que existem. Como medir o impacto que uma campanha ativista exerce sobre políticas públicas, quando há muitos outros fatores que afetam o resultado? Como medir os efeitos das mudanças nos gastos públicos na vida das pessoas?

“O trabalho empírico sobre orçamentos é relativamente novo para todos nós,” declarou Krafchik. “Apesar das diferenças entre esses dois movimentos, o conceito geral é o mesmo – que se pode criar uma organização fora do poder executivo, realizar um trabalho analítico confiável, conectá-lo às preocupações dos cidadãos, e fazer com que haja uma séria repercussão no país.”

Apesar das dificuldades que enfrentam, os dois movimentos continuam a evoluir. Como diz uma antiga expressão boliviana: “O caminho se faz caminhando.” Conhecer os fatos, desenvolver um programa, angariar suporte, e agir concretamente ao fazer reivindicações – é a fórmula de campanha que ambos os movimentos compartilham e continuarão a utilizar como um guia para o futuro.

O outro ingrediente é a paciência. Como observou Carlos Monge, nossos esforços consistem, em grande parte, em construir a democracia. “Tanto a análise orçamentária como a fiscalização de receitas são atos profundamente políticos,” afirmou. “Vão à essência das relações entre os cidadãos, o Estado e a democracia. Mesmo no Peru, onde liberdade e democracia estão bem atualmente, a tentativa de fazer as pessoas participarem no orçamento revela as limitações da democracia representativa formal e nos leva a uma democracia mais participativa.”

Anexos

Participantes do Encontro

As seguintes pessoas participaram do encontro sobre monitoramento de orçamentos e de receitas geradas pela indústria extrativa realizado em Budapeste em abril de 2004.

<i>Nome</i>	<i>Organização</i>
Ingilab Akhmedov	Public Finance Monitoring Center (Azerbaijão)
Anton Artemyev	Soros Foundation – Cazaquistão
Seyfi Gasilov	Open Society Institute Assistance Foundation – Azerbaijão
Gary Hawes	Ford Foundation (África do Sul)
Petr Hlobil	CEE Bankwatch Network (República Tcheca)
Helena Hofbauer	FUNDAR Center for Research and Analysis (México)
Laode Ida	Indonesian Forum for Budget Transparency (Indonésia)
Basil Kandyomunda	Uganda Debt Network (Uganda)
Emil Kerenji	Open Society Justice Initiative (Hungria)
Bijan Khajehpour	Atieh Bahar Consulting (Irã)
Warren Krafchik	International Budget Project (Estados Unidos)
Dick Lavine	Center for Public Policy Priorities (Estados Unidos)
Meruert Makhmutova	Public Policy Research Center (Cazaquistão)
Ivona Malbasic	Center for Policy Studies at CEU (Hungria)
Carlos Monge	Grupo Propuesta Ciudadana (Peru)
Dorjdari Namkhajantsan	Mongolian Foundation for Open Society (Mongólia)

Diarmid O'Sullivan	Global Witness (Reino Unido)
Katarina Ott	Institute of Public Finance (Croácia)
Leda Perez	Community Voices Miami (Estados Unidos)
Jim St. George	International Budget Project (Estados Unidos)
Tamas Scsaurszki	Charles Stuart Mott Foundation (Hungria)
Jim Shultz	The Democracy Center (Bolívia, Estados Unidos)
João Sucupira	Brazilian Institute for Social and Economic Analysis (Brazil)
Sara Svensson	Center for Policy Studies at CEU (Hungria)
Martin Tisné	Center for Policy Studies at CEU (Hungria)
Svetlana Tsalik	Revenue Watch (Estados Unidos)
Violetta Zentai	Center for Policy Studies at CEU (Hungria)

Shun Govender do Instituto para a Democracia da África do Sul, Arimbi Heroepoetri do *Debtwatch* (Indonésia), e Oliver Mokom da Beneficência Católica (Chade), apesar de impossibilitados de comparecer à reunião, enviaram estudos de caso.

Recursos na Internet

A lista abaixo contém recursos na Internet considerados úteis pelos participantes do encontro de Budapeste.

Organizações

Atieh Bahar Consulting

(Atieh Bahar Consultoria)

www.atiehbahar.com

Catholic Relief Services

(Serviço de Beneficência Católica)

www.catholicrelief.org

CEE Bankwatch Network

(Rede de Monitores Financeiros da Europa Central e Oriental)

www.bankwatch.org

Center for Policy Studies

(Centro para o Estudo de Políticas)

www.ceu.hu/policy_center.html

Center for Public Policy Priorities

(Centro de Prioridades em Políticas Públicas)

www.cppp.org

Center on Budget and Policy Priorities

(Centro sobre Prioridades Orçamentárias e Políticas)

www.cbpp.org

Ford Foundation

(Fundação Ford)

www.fordfound.org

FUNDAR

www.fundar.org.mx

Global Witness

(Testemunha Global)

www.globalwitness.org

Grupo Propuesta Ciudadana

(Grupo Proposta Cidadã)

www.participaperu.org.pe

IBASE

(Instituto Brasileiro de Análise Social e Econômica)

www.ibase.br

Indonesian Forum for Budget Transparency

(Fórum Indonésio para a Transparência Orçamentária)

www.internationalbudget.org/groups/indonesia.htm

Institute for Democracy in South Africa

(Instituto para a Democracia na África do Sul)

www.idasa.org.za

Institute of Public Finance

(Instituto de Finanças Públicas)

www.ijf.hr

International Budget Project

(Projeto Internacional sobre Orçamento)

www.internationalbudget.org

Kazakhstan Revenue Watch

(Monitor Fiscal do Cazaquistão)

www.kazakhstanrevenuewatch.org

Mongolian Foundation for Open Society

(Fundação Mongol para uma Sociedade Aberta)

www.soros.org.mn

Open Society Institute Assistance Foundation – Azerbaijan

Fundação de Assistência do *Open Society Institute* (Instituto para uma Sociedade Aberta)

– Azerbaijão

www.osi-az.org

Open Society Justice Initiative

(Iniciativa para a Justiça, Instituto para uma Sociedade Aberta)

www.justiceinitiative.org

Public Finance Monitoring Center

(Centro de Monitoramento de Finanças Públicas)

www.pfmc.az

Public Policy Research Center

(Centro de Pesquisas em Políticas Públicas)

www.pprc.kz

Publish What You Pay

(Publique o Que Paga)

www.publishwhatyoupay.org

Revenue Watch

(Monitor Fiscal)

www.revenuewatch.org

Soros Foundation – Kazakhstan

(Fundação Soros – Cazaquistão)

www.soros.kz

The Democracy Center
(Centro para a Democracia)
www.democracyctr.org

Uganda Debt Network
(Rede para a Dívida de Uganda)
www.udn.or.ug

Documentos

Documento do *Catholic Relief Services: Bottom of the Barrel* (Fundo do Barril)
www.catholicrelief.org/get_involved/advocacy/policy_and_strategic_issues/oil_report.cfm

Documento da *Global Witness: Time for Transparency* (Tempo de Transparência)
www.globalwitness.org/reports/show.php/en.00049.html

Relatórios de Países, FMI, sobre Transparência Fiscal
www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp

Promises to Keep: Using Public Budgets as a Tool to Advance Economic, Social and Cultural Rights
(Promessas a Cumprir: Usando Orçamentos Públicos como Ferramenta para Avançar os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais)
www.internationalbudget.org/themes/ESC/FullReport.pdf

Documento do programa *Revenue Watch: Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit?*
(Petróleo no Cáspio, Sorte Inesperada: Quem se Beneficiará?)
www.revenuewatch.org

Estudo de incidência fiscal do Texas
www.window.state.tx.us/taxinfo/incidence03/

Vários artigos acadêmicos sobre a maldição dos recursos naturais de autoria do Professor Michael Ross
www.polisci.ucla.edu/faculty/ross/

Glossário

Acordos de produção compartilhada (APCs): Acordo entre uma companhia de exploração de energia e um governo anfitrião conforme o qual a companhia arca com os custos e riscos da exploração e produção de um projeto petrolífero ou minerador em troca de uma parcela da produção. Em alguns casos, o governo anfitrião recebe uma parcela muito menor ou então nada recebe até que a companhia de energia tenha recuperado seus investimentos.

Alívio da dívida: Redução dos pagamentos do principal e/ou dos juros de empréstimos a países menos desenvolvidos.

Análise quantitativa: Técnica de pesquisa que trata de valores mensuráveis distintos dos fatores qualitativos.

Capital Intensivo: Método de produção que requer uma grande quantidade de investimento de capital, tais como a exploração mineral ou petrolífera.

Captação de rendas ou Oportunismo: Dispêndio de recursos para realizar uma transferência de bens ou serviços em favor próprio como o resultado de uma decisão “favorável” de alguma política pública. Exemplos de comportamentos oportunistas incluem as várias maneiras pelas quais indivíduos ou grupos pressionam o governo por políticas fiscais, gastos, e políticas regulatórias que lhes tragam benefícios finan-

ceiros ou outras vantagens especiais às custas de outrem. (Fonte: Paul M. Jonson, “A Glossary of Political Economy Terms” <http://www.auburn.edu/~johnspm/gloss/>)

Dívida externa: Dívida para com credores fora do país. Inclui dívidas para com bancos comerciais privados, dívidas para com outros governos ou dívidas para com instituições financeiras internacionais tais como o FMI e o Banco Mundial. (Fonte: *Citizens Network on Essential Services* – Rede de Cidadãos sobre Serviços Essenciais – http://www.servicesforall.org/html/el_menu1.shtml)

Doença Holandesa: Desindustrialização da economia de um país que ocorre quando a descoberta de recursos naturais eleva o valor da moeda desse país, fazendo com que os produtos industrializados fiquem menos competitivos se comparados a produtos de outros países, aumentando as importações, e diminuindo as exportações. O termo originou-se na Holanda, após a descoberta de gás no Mar do Norte. (Fonte: <http://www.investorwords.com>)

Empreendimento conjunto: Acordo de parceria entre algumas companhias ou uma companhia e um governo anfitrião. Geralmente, em um empreendimento conjunto entre companhias e um governo anfitrião, as companhias arcam com os custos da exploração, e então retêm o direito de desenvolver descobertas, mas compartilhando os lucros com o governo anfitrião.

Equidade fiscal: Princípio que preconiza que a carga fiscal deve ser equitativamente repartida. Por exemplo, um imposto de 15% aplicado sobre a renda de uma família pobre deixa essa família com muito menos recursos disponíveis do que uma família rica que tenha pago 15% de imposto sobre sua renda. Ver também “tributação progressiva.”

Estudo de incidência fiscal: Estudo que mostra como a carga de mecanismos fiscais específicos afeta grupos com diferentes níveis de renda.

Exclusiva: Oferecer uma história a um jornalista ou meio de comunicação sob a condição de que tal jornalista seja o (a) único (a) a recebê-la.

Fundo do petróleo: Conta separada criada por alguns governos cujos orçamentos dependem consideravelmente da exportação do petróleo. Essas contas podem ser usadas para proteger o orçamento contra a volatilidade do preço do petróleo, assim como servem como uma poupança para futuras gerações.

Gancho informativo: Expressão informal utilizada por editores e jornalistas quando se referem àquele aspecto da notícia que prenderá o interesse dos leitores.

Imposto sobre valor agregado: Forma de imposto indireto de vendas sobre produtos e serviços a cada etapa da produção ou distribuição, baseado no valor adicionado a cada etapa e incluso no custo para o consumidor final.

Imposto sobre vendas: Imposto sobre vendas de bens e serviços calculado como uma porcentagem do preço de compra e coletado pelo vendedor.

Indústrias extrativas: Indústrias que extraem do solo recursos naturais tais como petróleo, gás natural, diamantes, carvão, e outros minerais.

Leis sobre livre acesso à informação: O Artigo 19 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos estabelece o direito de qualquer indivíduo a “buscar, receber e difundir informação e idéias de todo tipo, não obstante as fronteiras.” Muitos países individualmente também adotaram leis sobre o livre acesso à informação que exigem que as agências governamentais divulguem informações sobre suas atividades mediante solicitação dos cidadãos, a não ser em casos de isenções específicas.

Mão-de-obra intensiva: Método de produção que requer grande quantidade de mão-de-obra, tais como a produção de café ou de algodão.

Orçamento participativo: Processo que teve início em Porto Alegre, Brasil, na década de 1980, para conferir aos cidadãos uma participação direta na tomada de decisões sobre o orçamento municipal. Nas palavras do escritor e especialista em orçamentos municipais, Ubiratam de Souza, “O orçamento participativo é um processo de democracia direta, universal e voluntária, através do qual a população tem a oportunidade de debater e decidir sobre o orçamento e as políticas públicas. Combina a democracia direta com a democracia representativa.”

Preço de transferência: Mecanismo empregado por companhias afiliadas para obterem vantagens de distintas taxas fiscais em diferentes países. Em transferências entre afiliadas, cobra-se um preço mais alto da afiliada em um país com impostos elevados para que seu lucro seja menor, e um preço mais baixo da afiliada em um país com impostos menores para que seu lucro seja maior. O resultado das operações mundiais é uma economia fiscal líquida. (Fonte: International Law Dictionary and Directory, <http://august1.com/pubs.dict/t.htm>)

Recursos renováveis: Recursos que podem se regenerar ou restituir mediante processos ecológicos em uma escala de tempo relevante para seu uso. Esses recursos, tais como biomassa ou energia solar, contrastam com os recursos não renováveis, tais como os combustíveis fósseis e os produtos de mineração.

(Fonte: Agroecology, http://www.agroecology.org/glossary/glossary_q_z.htm)

Renda per capita: Resultado da divisão da renda nacional total pela população total, ou seja, a renda média por pessoa.

Reservas: Quantidades estimadas de petróleo e gás natural que podem ser recuperáveis de depósitos conhecidos sob condições econômicas e operacionais existentes.

Sumário Executivo: Sumário de um relatório de pesquisa mais extenso que explica as razões para a realização da pesquisa, as constatações e suas implicações, e que medidas devem ser adotadas, caso alguma medida seja necessária.

Trabalho sobre orçamentos: Termo geral utilizado para definir as iniciativas de grupos da sociedade civil organizada para fiscalizar gastos do governo, geralmente em bens públicos tais como educação, saúde e meio ambiente.

Trabalho sobre receitas geradas pelo setor extrativo: Termo geral utilizado para se referir às iniciativas de grupos da sociedade civil organizada para fiscalizar os ganhos do governo resultantes do desenvolvimento e venda do petróleo ou minerais, e como tais receitas são administradas.

Transparência fiscal: Adoção de políticas que colocam à disposição do público informações sobre os orçamentos do governo. Segundo a definição do Código de Boas Práticas de Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional, a transparência fiscal exige clareza de funções e responsabilidades do setor público frente ao restante da economia; disponibilidade pública de informação sobre as atividades fiscais do governo; preparação, execução e divulgação abertas sobre os orçamentos; e garantias de integridade com relação aos dados fiscais e o cumprimento das normas de qualidade da informação.

Tributação progressiva: Imposto sobre uma percentagem maior da renda de indivíduos e empresas com maiores rendimentos. É habitualmente aplicado com respeito ao imposto de renda, em que indivíduos com maior renda pagam mais impostos. O termo “progressivo” se refere à maneira com que a taxa progride de baixo para cima. (Fonte: WordIQ.com http://www.wordiq.com/definition/Progressive_income_tax)

Tributação regressiva: Imposto sobre uma percentagem maior da renda de indivíduos e empresas com menores rendimentos. Impostos regressivos, diferentemente dos impostos progressivos, representam uma carga maior para indivíduos de baixa renda do que para indivíduos com rendimentos mais altos e corporações.

(Fonte: WordIQ.com http://www.wordiq.com/definition/Regressive_tax)

Muitos países ricos em recursos naturais desperdiçam sua riqueza, enriquecem uma minoria, enquanto a corrupção e a má administração empobrece a maioria da população. Nesses países, a sociedade civil tem a responsabilidade especial de pressionar seus governos por transparência e por gastos que correspondam às necessidades públicas.

Seguindo a Pista do Dinheiro: Um Guia para Fiscalizar Orçamentos e Receitas do Petróleo e Gás Natural oferece informações práticas para organizações não-governamentais sobre como monitorar as receitas e os gastos do governo. Ao detalhar e divulgar informações e estratégias, *Seguindo a Pista do Dinheiro* pretende contribuir para acabar com a “maldição dos recursos naturais” que tem impedido o desenvolvimento de muitos países pobres.

O *Open Society Institute* e seu programa *Revenue Watch* publicaram este documento em colaboração com o *Center for Policy Studies* da Universidade Central Européia e o *International Budget Project*. Este é o primeiro de uma série de guias a serem publicados pelo programa *Revenue Watch* visando ajudar organizações não-governamentais, jornalistas, investidores, e planejadores de políticas públicas a promover a transparência e a responsabilidade fiscal dos governos.

