

# Tornar público o que aprendemos

Uma análise da coligação Publique o  
que paga

Mabel van Oranje e Henry Parham

Copyright © 2009 Mabel van Oranje e Henry Parham  
Todos os direitos reservados.

Para mais informações acerca de Publique o que paga, consulte:  
[www.publishwhatyoupay.org](http://www.publishwhatyoupay.org)

Para contactar os autores, envie um e-mail para:  
[henry.parham@gmail.com](mailto:henry.parham@gmail.com)

Composição do texto e impressão de Judit Kovacs l Createch Ltd.

# Síntese

As receitas provenientes da indústria petrolífera, do gás e mineira são uma importante fonte de rendimentos para os governos de mais de 50 países de todo o mundo. Paradoxalmente, a maior parte desses países são ricos, mas a maioria dos seus cidadãos vive na pobreza. A falta de transparência no pagamento e recebimento de receitas de recursos naturais alimentou a corrupção e a má administração por parte de funcionários desses países. Todavia, se os cidadãos souberem quanto recebe o seu governo pela extração dos recursos naturais do país, torna-se muito mais fácil controlar a forma como a receita é gasta. Estes lucros podem, então, servir de base para a redução da pobreza, o crescimento económico e o desenvolvimento.

A coligação Publique o que paga (Publish What You Pay, PWYP) foi fundada em 2002 por um pequeno grupo *ad-hoc* de representantes de ONGs sediadas em Londres para tentar resolver a “ruína dos recursos”, fazendo campanha a favor de uma maior transparência e responsabilidade na gestão das receitas provenientes da indústria petrolífera, do gás e mineira. No decurso de seis anos, a coligação PWYP cresceu, tornando-se uma rede global composta por mais de 350 organizações comunitárias, ONGs internacionais e grupos de base religiosa e mais de 25 alianças de sociedades civis nacionais que trabalham em conjunto para o mesmo fim.

A ideia de *Tornar público o que aprendemos* nasceu de debates com activistas da sociedade civil e outros que estavam ansiosos por saber mais acerca da criação da coligação PWYP e do seu papel na colocação da transparência de receitas das indústrias extractivas (petrolífera, do gás e mineira) na agenda internacional. O relatório aborda as origens e estrutura da PWYP, avalia a eficácia dos esforços de defesa e política da PWYP e examina a forma como a Coligação tem funcionado a nível internacional. Neste sentido, o relatório não é apenas uma narrativa da história da PWYP, mas também uma ferramenta prática para esclarecer a forma como a PWYP foi capaz de alcançar o sucesso e vencer os desafios, entre os anos de 2002 e 2007. Além disso, o relatório analisa diversas questões que a coligação PWYP vai ter que se confrontar para poder continuar a produzir resultados no futuro.

Os esforços da coligação PWYP conduziram a progressos significativos nas políticas e práticas de governos e empresas na divulgação de pagamentos e receitas provenientes da indústria petrolífera, do gás e mineira. Os esforços da Coligação permitiram a cidadãos de países em desenvolvimento, ricos em recursos naturais, obter maior acesso às informações de que necessitam para responsabilizar os seus governos.

A PWYP desempenhou um papel catalisador na colocação da transparência das receitas provenientes dos recursos na agenda de governos, empresas, investidores, entidades financiadoras e organizações internacionais. Foram lançadas iniciativas em resposta à PWYP para aumentar a transparência das receitas – através de meios obrigatórios e voluntários. Os membros da Coligação contribuíram para o estabelecimento da Iniciativa pela Transparência nas Indústrias Extractivas (ITIE), um processo multisectorial internacional que visa verificar e publicar pagamentos a empresas e receitas governamentais do petróleo, gás e indústria mineira. A PWYP também desempenhou um papel central no desenvolvimento e alargamento da ITIE após o seu lançamento. Os membros da coligação foram influentes na obtenção de apoio para a ITIE por parte de mais governos, empresas e outros grupos da sociedade civil. A PWYP foi decisiva na responsabilização das partes interessadas da ITIE pela implementação do seu compromisso de aumentar a transparência de pagamentos e receitas.

Vários factores contribuíram para o sucesso da PWYP. Em primeiro lugar, a mensagem subjacente da PWYP é simples e poderosa: os cidadãos de países ricos em recursos naturais não deveriam ser pobres. A campanha foi lançada porque os cidadãos têm o direito de saber qual o montante de dinheiro ganho com a extração de recursos naturais. A Coligação tem tido muito sucesso na introdução desta questão na agenda política e de negócios porque os seus objectivos são perfeitamente claros e incontestáveis: para melhorar a administração, reduzir a corrupção e tirar os cidadãos da pobreza em países em desenvolvimento, ricos em recursos naturais, os governos devem ser chamados a prestar contas da gestão das receitas da extração do petróleo, gás e minérios. Para que isto aconteça, a transparência nos pagamentos e receitas é um pré-requisito fundamental.

Em segundo lugar, a estrutura organizativa da PWYP permite produzir resultados concretos e gerar um amplo direito de propriedade entre os seus membros. A Coligação aproveitou os papéis distintos e complementares dos seus membros, e usou essa diversidade – tanto em termos estratégicos como operacionais – em seu benefício. Desta forma, os membros da coligação alicerçaram-se nas forças de cada um e, quando necessário, reconheceram abertamente as suas fragilidades.

Em terceiro lugar, a PWYP funcionou com um mínimo de burocracia. Procedimentos mais formalizados para gerir planeamentos e defesas estratégicas foram

introduzidos apenas quando necessário, em resposta ao crescimento maciço global da Coligação. De um modo geral, registou-se uma reduzida fricção ou concorrência entre os membros a nível internacional. Uma explicação para tal consiste no facto de que os membros da coligação são incentivados a usar os seus próprios recursos – humanos e financeiros – para contribuir para os esforços de defesa da PWYP. Nunca existiu um orçamento centralizado para cobrir todas as actividades da PWYP. Assim, houve pouca luta por fundos entre os membros. Em resultado disso, os membros tiveram a capacidade de se concentrar nos objectivos de defesa e política, desfrutar das vantagens da existência de uma parceria de organizações a trabalhar para os mesmos objectivos e sentir uma forte consciência de domínio sobre a campanha.

Ao preparar esta publicação, um forte factor de sucesso da PWYP emergiu em praticamente todas as entrevistas: as pessoas fazem toda a diferença. Na sua fundação, em 2002, a PWYP beneficiou do envolvimento de pessoas que estavam dispostas a correr riscos. Estavam preparadas para colaborar com outras pessoas, apesar das diferentes perspectivas, porque estavam decididas a atingir o mesmo objectivo abrangente. Nenhuma pessoa ou grupo se envolveu para procurar obter glória ou crédito: foi um esforço de equipa e todos os sucessos foram partilhados. Do mesmo modo, o movimento mais vasto para a transparência de receitas não teria vingado se não fossem diversas pessoas motivadas no interior da indústria extractiva, do governo e das instituições internacionais. Os esforços de pessoas particulares que acreditaram apaixonadamente na questão e exerceram pressões, a nível interno, por apoio político, contribuíram para permitir que a transparência de receitas fosse firmemente colocada na agenda internacional.

Um dos principais factores que permitiu a expansão da coligação PWYP consiste no facto de esta possuir um objectivo fundamental poderoso que complementou as prioridades locais existentes de activistas da sociedade civil, promovendo a boa governação e a responsabilidade colectiva. O crescimento da coligação PWYP foi intencional: embora tenha permanecido uma iniciativa centralizada em Londres nos seus dois primeiros anos, o alargamento da PWYP a grupos da sociedade civil de todo o mundo não tardou e tem sido, desde então, uma prioridade contínua. ONGs internacionais e as entidades financiadoras têm mobilizado cada vez mais recursos para apoiar grupos locais da sociedade civil com cursos de capacitação e com programas de assistência técnica. Vários mecanismos de partilha de informações foram usados para permitir que grupos locais se comprometessem com outros activistas para aprenderem com as suas experiências e coordenar esforços de defesa.

Operacionalmente, a Coligação tem, não obstante, enfrentado diversos desafios. O envolvimento eficaz do conjunto de todos os membros tem sido dificultado por barreiras linguísticas, isolamento geográfico, falta de acesso a tecnologia, escassez de fundos, ausência de recursos e capacidade técnica insuficiente. Diversos activistas foram hostilizados, intimidados e encarcerados devido ao seu trabalho. Existiram disputas internas entre parceiros nacionais da coligação devido a uma deficiente gestão interna e, ocasionalmente, competição pelo poder. A campanha foi criticada por grupos da sociedade civil de alguns países por ser elitista, envolver apenas poucas ONGs (frequentemente, algumas das mais visíveis e com mais recursos) e pelo não envolvimento das bases. A estrutura livre e informal e os métodos de trabalho da PWYP criaram um défice democrático durante alguns anos, o que impediu muitos membros, particularmente em países em desenvolvimento, de serem capazes de contribuir para a tomada de decisões e o planeamento estratégico. A Coligação pode ter perdido oportunidades de progredir na sua busca de divulgação obrigatória por parte das empresas de petróleo e de gás, por ter dedicado tanta energia e tempo à ITIE, que exigia a revelação voluntária dessas informações. Não existia nenhum plano de acção internacional claro para coordenar de forma proactiva os esforços de defesa. As lições aprendidas com estas experiências são delineadas neste relatório.

O lançamento da PWYP beneficiou de um *timing* auspicioso. Nos primeiros anos do século XXI, a transparência e a boa governação estavam a emergir como prioridades para muitas instituições internacionais. Pesquisas académicas e de ONGs, que apontavam para a gravidade da corrupção, má administração e sofrimento humano em países ricos em petróleo e em minério, deram crédito às buscas da PWYP. Diversas iniciativas internacionais como a Revisão das Indústrias Extractivas, o Processo Kimberly e os Princípios Voluntários sobre Segurança e Direitos Humanos ajudaram a preparar o terreno para o lançamento da ITIE. As repercussões da decisão da BP, em 2001, de publicar o que pagava ao governo de Angola, trouxe o problema de nicho da transparência de receitas à atenção dos órgãos de informação mundiais e provocou ondas de choque em toda a indústria extractiva.

A coligação PWYP foi bem sucedida ao conseguir que a sua agenda fosse rapidamente adoptada no palco internacional. A importância da transparência de receitas foi reconhecida por um grande número de organismos internacionais incluindo o G8, a UE, o Banco Mundial, o FMI e o Conselho das Normas Internacionais de Contabilidade. O assunto atraiu particularmente a atenção do primeiro-ministro britânico Tony Blair. A transparência das receitas interessou Blair, não só por se tratar de redução de pobreza, responsabilidade colectiva e governação – mas também envolver a segurança energética.

A pressão exercida pela PWYP sobre o governo do Reino Unido e das companhias do sector extractivo culminou na fundação da ITIE em 2003. A PWYP foi bem sucedida ao preservar a participação da sociedade civil como componente essencial da EITI.

Embora a coligação PWYP tenha feito bons progressos num curto espaço de tempo, ainda há muito trabalho para ser feito. Pode mesmo existir um apoio quase universal à política de aumentar a transparência de pagamentos e receitas, mas a implementação entre as empresas e os governos\* nacionais e anfitriões continua escassa. Existem perigos sempre presentes de que a transparência deixe de ser prioritária nas agendas políticas e de negócios. Os activistas da sociedade civil continuam a enfrentar ameaças em muitos países. A participação da sociedade civil – de uma forma significativa em que assume um papel de parceiro em pé de igualdade com empresas e outras partes interessadas – está também sob ameaça em muitos países onde os governos são menos abertos a um tal compromisso.

O principal desafio para a PWYP continua a ser como vencer os interesses instituídos entre governos e empresas pela manutenção da falta de transparência. Mesmo quando se registam avanços na transparência a nível de país, o desafio para a PWYP será assegurar que existe acesso público a informações sobre dados de pagamento a empresas individuais. Embora o controlo da implementação da ITIE continue a ser uma elevada prioridade para a PWYP, a Coligação terá também que continuar a exercer pressão para o aumento da divulgação por parte de empresas e governos. Isto significa criar energias por trás dos mais amplos esforços de defesa da PWYP tendo como alvo a regulação das empresas (regras para a cotação de empresas na bolsa), normas contabilísticas e as exigências para empréstimos de agências de crédito à exportação, bancos do sector privado, instituições de investimento, bancos de desenvolvimento regional e instituições financeiras internacionais. A PWYP será também posta à prova nos seus esforços para fazer avançar a agenda de transparência de concessão de licenças e contratos, uma vez que existem poucos mecanismos internacionais actualmente disponíveis para perseguir esses objectivos.

Estruturalmente, muito já foi feito para implantar a PWYP em países em desenvolvimento, apoiando a criação de coligações autónomas da sociedade civil nacional. O desafio para a PWYP é continuar a transferir o domínio para grupos a trabalhar no terreno – e, ao mesmo tempo, continuar a colaborar a nível internacional na defesa conjunta e esforços de formação, quando necessário. A eficácia a longo prazo da PWYP depende também do fortalecimento da capacidade da sociedade civil. Sem competência e conhecimentos de base ampla suficientes para controlar e rever informações de pagamento, contratos e orçamentos das empresas, os cidadãos estarão

limitados nas suas capacidades de atribuir responsabilidades aos governos. A protecção de activistas da sociedade civil é um factor igualmente importante, para que os grupos possam operar de maneira livre e aberta, a fim de concretizarem verdadeiras mudanças.

A coligação Publique o que paga conseguiu muita coisa e expandiu-se com sucesso em apenas seis anos. Apesar de muitos factores externos fora do seu controlo directo terem ajudado a colocar a transparência de receitas no mapa global, as estruturas organizativas da Coligação, a ética laboral dedicada de pessoas individuais e a poderosa mensagem no âmago da campanha foram factores importantes que lhe permitiram tirar vantagem dessas oportunidades. Os membros da Coligação posicionaram-se com sucesso como parceiros altamente influentes e em pé de igualdade perante governos, empresas, instituições internacionais e entidades financiadoras, ao provocar verdadeiras mudanças na maneira como as indústrias extractivas e os governos de países ricos em recursos fazem negócios.