

O Mecanismo Africano de Avaliação dos Pares (MAEP): Uma Avaliação de Conceito e Plano

Por

Ravi Kanbur*

www.people.cornell.edu/pages/sk145

Janeiro, 2004

Índice

1. Introdução
 2. O MAEP: Uma Descrição Esquemática
 3. Três Mecanismos de Avaliação dos Pares
 - 3.1 Avaliação Acadêmica dos Pares
 - 3.2 Avaliação de países conforme a OCDE
 - 3.3 Consultas segundo o Artigo IV do FMI
 4. Três critérios e Uma Avaliação do MAEP
 - 4.1 Competência
 - 4.2 Independência
 - 4.3 Competição
 5. Conclusão: Duas Sugestões Específicas
- Apêndice

* Cornell University: Professor da Cadeira T.H. Lee de “World Affairs” na Universidade de Cornell; professor de Economia e Gestão Aplicadas do Colégio de Agricultura e Ciências da Vida; e professor de Economia do Colégio de Artes e Ciências.

Resumo

O Mecanismo Africano de Avaliação dos Pares (MAEP) foi apresentado como um elemento chave da Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD). É importante que haja um debate intensivo sobre o MAEP quanto aos conceitos e ao plano (*design*). Este artigo pretende contribuir para o debate. O artigo chega aos critérios de plano (*design*) para os mecanismos de avaliação de pares após examinar alguns exemplos funcionais. Estes critérios são: Competência, Independência e Competição. A argumentação é que o MAEP, embora seja uma adição bem-vinda à estrutura institucional pan-Africana, o seu *design* terá que ser melhorado para que se torne realmente bem-sucedido. Em primeiro lugar, O MAEP deveria reduzir drasticamente o campo de acção das suas avaliações, se pretende emitir avaliações competentes. Em segundo lugar, a NEPAD deveria designar recursos significativos para permitir que as sociedades civis dos países a serem avaliados façam as suas próprias avaliações e que possam também fazer uma crítica da avaliação do MAEP.

1. Introdução

A Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD) foi inaugurada em 2001. Tem havido uma avalanche de comentários sobre o assunto ao mesmo tempo em que a NEPAD desenvolve o seu mandato. Já comentei em outro lugar sobre o perigo de a NEPAD assumir demasiadas responsabilidades e da necessidade de focalizar nas suas vantagens comparativas¹. O meu argumento foi que essa vantagem comparativa parte do facto de que a NEPAD é uma iniciativa africana abrangente e que está consciente de que é [uma iniciativa] democrática quanto às suas raízes e aspirações. Isto lhe outorga, ou deveria outorgar-lhe, uma voz africana radicada nos princípios da democracia e dos direitos humanos. Esta voz pode manifestar-se para fora, para o tribunal da opinião mundial, e para dentro, às próprias nações africanas. A vantagem comparativa da NEPAD é simplesmente isto, e todas as actividades propostas pela NEPAD deveriam ser julgadas sob o padrão que mede se elas necessitam essas forças de maneira peculiar e específica - tanto assim que nenhuma instituição vigente poderia executar esse trabalho.

O ponto central deste artigo é a NEPAD como uma voz africana a falar para

¹ Vide Ravi Kanbur, "The New Partnership for Africa's Development (NEPAD): An Initial Commentary," www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/POVNEPAD.pdf; Ravi Kanbur, "NEPAD Commentary: The First Wave," www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/NEPRev.pdf. Acessado a 2 de janeiro de 2004.

nações africanas². Trata especificamente do Mecanismo Africano de Avaliação dos Pares (MAEP). Na minha opinião, o MAEP é potencialmente um uso excelente da vantagem comparativa do NEPAD. Entretanto, ainda temos que analisar em detalhe o seu conceito e *design*, assim como a sua implementação. Este artigo é uma contribuição ao debate. Primeiro descrevo o MAEP como actualmente concebido, com base em documentos disponíveis publicamente³. Depois desenvolvo três critérios de avaliação de um mecanismo de avaliação dos pares (MAP) indutivamente, por meio da consideração de três mecanismos que funcionam na realidade - avaliação académica de pares, avaliação de países conforme a OCDE, e Consultas segundo o Artigo IV do FMI. Esta análise conduz a três critérios para um mecanismo de avaliação dos pares bem-sucedido - Competência, Independência e Competição. O artigo então avalia o MAEP em função destes critérios. A conclusão é que, embora o MAEP seja uma adição bem-vinda à paisagem institucional africana, serão necessárias melhorias consideráveis ao longo destas três dimensões para obter um resultado realmente bem-sucedido.

2. O MAEP: Um Esboço Descritivo

A estrutura intencionada do MAEP é descrita numa quantidade de documentos que se encontram publicamente disponíveis⁴. A participação no MAEP é voluntária. Ao tempo da escrita, 16 países haviam acedido ao MAEP⁵. Para ter acesso será necessário “o compromisso de submeter-se a avaliações periódicas, assim como facilitar tais avaliações, e ser guiado por parâmetros acordados para a boa governação

²Discuto o seu papel perante o tribunal da opinião mundial, assim como o seu papel na avaliação dos pares africanos, no contexto mais amplo da NEPAD como um bem público internacional, em Ravi Kanbur, “Conceptualizing RFI’s versus GFI’s,” <http://www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/RFI%27sGFI%27s.pdf>. Acessado a 2 de janeiro de 2004.

³Todos os documentos citados neste artigo estão disponíveis na página Web da NEPAD, <http://www.touchtech.biz/nepad/>. Acessado a 6 de dezembro de 2003.

⁴Ir para <http://www.touchtech.biz/nepad/files/en.html>, clicar em Documents, depois Core Documents, e depois em APRM. Os seguintes documentos estão disponíveis: [Countries Acceded to the APRM](#), [African Peer Review Mechanism \(base document\)](#), [Memorandum of Understanding of the APRM](#), [African Peer Review Mechanism Organisation & Process](#), [Objectives, standards, criteria and indicators for the APRM](#), [Outline of the memorandum of understanding on technical assessment and the country review visit](#). Acessado a 6 de dezembro de 2003. Uma colecção bastante completa de documentos sobre a NEPAD e o MAEP é mantida pela Rede Regional da Pobreza na África Austral (Southern African Regional Poverty Network) (SARPN), <http://www.sarpn.org.za/nepad.php>. Acessado a 6 de dezembro de 2003. Por exemplo, deste site pode-se *download*: Communiqué issued at the end of the third meeting of the African Peer Review Mechanism Panel of Eminent Persons. A data é de 15 de novembro de 2003 e ao escrever este artigo era a comunicação oficial mais recente sobre o MAEP.

⁵Estes países são: Argélia, Burkina Faso, Congo, Etiópia, Moçambique, Nigéria, Gana, Quénia, Rwanda, Senegal, Uganda, Gabão, Ilhas Maurícias, Mali e África do Sul.

política e a boa governação económica e corporativa”⁶.

A autoridade suprema do MAEP é a comissão de Chefes de Estado e de Governo Participantes (PHSG). Esta comissão nomeia um Painel de Pessoas Eminentes para dirigir e gerenciar o MAEP. O primeiro painel do MAEP incorpora os seguintes membros: Marie-Angelique Savane (Presidente), Dorothy Njeuma, Graça Machel, Adebayo Adedeji, Bethuel Kiplagat, Mourad Medelci e Chris Stals. Embora os membros do painel sejam nomeados como indivíduos, está determinado (e é de esperar-se) que o painel tenha diversidade de representação das várias partes de África. Também é interessante e alentador notar que, dos sete membros do painel, três são mulheres, e que a presidência também cabe a uma mulher.

O processo de avaliação dos pares pretende passar por cinco etapas. A primeira etapa inclui um estudo de antecedentes e colecta de informações recolhidas de várias fontes pela Secretaria do MAEP; este processo deve incluir o preenchimento de um questionário detalhado pelo governo do país a ser avaliado. Na segunda etapa, a Equipe de Avaliação do MAEP fará uma visita ao país para consultar o governo, entidades políticas como o parlamento e os partidos políticos, e a sociedade civil de um ponto de vista amplo. Na terceira etapa, um relatório preliminar é preparado e discutido com o governo. As réplicas do governo devem ser anexadas ao relatório quando este seguir para a próxima etapa. A quarta etapa é o ponto crucial do processo. O relatório é entregue para ser considerado pelos Chefes de Estado e de Governo Participantes. O que se passa nesta etapa, como pretende o documento de base do MAEP, vale a pena citar na íntegra:

“Quando o Governo do país em questão demonstrar uma vontade palpável para corrigir as suas deficiências, será então da incumbência dos Governos participantes fornecer toda a assistência possível, inclusive exortar governos e agências doadores para que venham ao auxílio do país avaliado. Entretanto, se a vontade política do governo não se manifestar, então os estados participantes devem primeiro fazer tudo o que for praticável a fim de engajar-lhe [o governo] em um diálogo construtivo oferecendo, no processo, assistência técnica ou outra assistência apropriada. Se ficar comprovado que o diálogo é inútil, os Chefes de Estado e de Governo participantes poderão estar inclinados a colocar o governo sob intimação de sua intenção colectiva de prosseguir com medidas

⁶Vide

[African Peer Review Mechanism \(base document\)](#). This is African Union, Assembly of Heads of State and Government, AHG/235 (XXXVIII), Annex II.

apropriadas dentro de um certo prazo. O interregno deverá concentrar o pensamento do Governo e fornecer uma oportunidade a mais para que as deficiências identificadas sejam remediadas sob um processo de diálogo construtivo. Tendo tudo em conta, tais medidas devem ser sempre utilizadas somente em última instância”⁷.

A quinta e última etapa é que o relatório é apresentado às instituições regionais e sub-regionais.

Que aspectos deverão estar incluídos na avaliação dos pares? Os documentos do MAEP apresentam um itinerário bastante claro, embora os detalhes ainda estejam em processo de elaboração. A direcção geral brota da Declaração sobre a Democracia, Economia e Governança Corporativa⁸. A avaliação pretende cobrir quatro áreas: (1) Democracia e Governança Política, (2) Governança Económica e Gestão, (3) Governança Corporativa e (4) Desenvolvimento Sócio-económico⁹. Objectivos, padrões, critérios e indicadores terão que ser elaborados para cada uma das áreas. O Apêndice deste trabalho contém uma lista dos indicadores que estão actualmente sendo considerados. Há quase uma centena destes. Mesmo ao permitir uma certa quantidade de repetições, e a tentativa inicial de ser abrangente, há uma percepção de que esta lista é demasiado longa para poder ser implementada com eficiência. No momento, discussões estão a tomar lugar sobre como esses indicadores devem ser realmente apurados e compilados para o país sob avaliação; instituições parceiras foram requisitadas a levar a cabo esta tarefa, e a conceber (*design*) um questionário a ser preenchido pelo país. A capacidade necessária para levar a cabo um exercício abrangente é considerável e será necessário tomar cuidado para que todo esse trabalho não desmorone devido às suas proporções. Retomaremos este tema mais abaixo neste artigo.

3. Três Mecanismos de Avaliação dos Pares

Como devemos avaliar o conceito e o *design* do MAEP, como ele encontra-se descrito em detalhe em documentos do MAEP e como foi esboçado na secção anterior, com base nesses documentos? Pode ser útil se

⁷Vide

[African Peer Review Mechanism \(base document\).](#)

⁸African Union, Assembly of Heads of State and Government, AHG/235 (XXXVIII), Annex I

⁹Vide

[Objectives, standards, criteria and indicators for the APRM.](#)

considerarmos alguns mecanismos de avaliação dos pares que funcionam, para que possamos deduzir critérios para a avaliação. Nesta secção examinamos três destes mecanismos de avaliação dos pares - avaliação académica dos pares, avaliação de países conforme a OCDE, e Consultas segundo o Artigo IV do FMI. A abordagem principal relacionar-se-á ao processo de avaliação de países da OCDE, pois este processo parece ser o mais próximo ao que o *design* do MAEP pretende almejar.

3.1 Avaliação Académica dos Pares

O sistema de avaliação dos pares com que estão familiarizados a maior parte dos académicos tem a ver com a avaliação dos pares de material a ser publicado em revistas académicas especializadas. Um processo típico nesse sentido é como descrevemos a seguir. Ao terminar de escrever um artigo, um académico envia-o para uma revista académica especializada. O/a Editor/a dessa revista, que é também uma pessoa erudita de certa reputação, faz uma avaliação inicial quanto à adequação do artigo para a revista, e depois envia o mesmo artigo para um número de avaliadores especializados [na disciplina]; estes são às vezes chamados “árbitros” (*referees*). O número de árbitros varia de revista a revista - geralmente fica entre dois e quatro. Os nomes dos respectivos árbitros nunca são revelados ao/à autor/a do artigo. Os árbitros enviam as suas avaliações, com recomendações variáveis para que seja ou não publicado o artigo. Eles/elas também podem solicitar que sejam feitas certas revisões. Baseando-se nesses relatórios, o Editor da revista toma uma decisão. Se todos os relatórios finais encaminham para o mesmo lado, geralmente o Editor segue as recomendações que foram feitas. Se, por outro lado, os relatórios fizerem recomendações diferentes, então o Editor tem que equilibrar essas considerações. Qualquer que seja a decisão, esta é explicada ao/à autor/a em uma carta do Editor, anexando os relatórios anónimos que levaram a tal decisão. Quando da rejeição de um artigo, geralmente não há apelação - o/a autor/a aceita a decisão e apresenta [o artigo] a uma outra revista.

O que se lê acima é um relato estilizado do processo de avaliação dos pares básico dentro do mundo académico. Existem muitas variantes, mas o processo está no centro da avaliação de académicos. Não obstante a quantidade de críticas, geralmente dos detalhes desta ou daquela variante, mas às vezes também dos elementos chave do processo básico, a avaliação académica dos pares continua a sobreviver e a prosperar. E até agora não foram propostas

alternativas viáveis. A grande maioria dos académicos aceita, grosso modo, os resultados do actual processo de avaliação académica dos pares.

Qual é a razão do sucesso da avaliação académica dos pares, como demonstra a sua aceitação pela maioria dos académicos na maior parte do tempo? Evidentemente, a noção de competência tanto dos árbitros quanto dos editores é um factor importante. Sendo os árbitros anónimos, a sua competência é demonstrada através dos seus comentários. Entretanto, a reputação do editor como uma autoridade no campo é também de suma importância, pois ele/ela precisa ser capaz de seleccionar árbitros competentes e de ter a capacidade crítica de diferenciar entre eles.

Também é importante o facto de os árbitros serem anónimos, porque isso pode assegurar a independência da avaliação - o relatório do árbitro terá mais chance de ser crítico se o árbitro sabe que seu nome não será revelado. De facto, cada vez mais, revistas estão adoptando um sistema de avaliação de duplo anonimato, onde também é removida a identificação do/a autor/a do artigo antes que este seja enviado para a arbitragem. Evidentemente, a noção de anonimato da avaliação dos pares não é viável na prática no caso de avaliação de países, e talvez nem seja desejável, mas deve ficar claro que a questão não tem a ver com o anonimato. A questão é a independência que o anonimato fornece ao árbitro. Na verdade, em contextos diferentes, por exemplo departamentos académicos inteiros são avaliados e o comité avaliador é conhecido - o que vai garantir a sua independência é a estatura dos membros do comité dentro da profissão.

Há um terceiro aspecto da avaliação académica dos pares em revistas especializadas que é importante - se um artigo é rejeitado por uma revista, sempre há várias outras alternativas. Não há nenhuma revista especializada que se possa arrogar o título de ser a única no campo. Por exemplo, no campo da economia, algumas contribuições que, no fim ao cabo, ganharam o prémio Nobel, haviam sido rejeitadas pela primeira revista à qual foram enviadas! O pluralismo e a competição por ele gerada significa que, quando falamos de um sistema de avaliação, não estamos falando só de uma, duas, ou algumas revistas, mas sim de muitas revistas em competição uma contra a outra, e dispostas a ter uma opinião diferente sobre um artigo.

3.2 Avaliação de países conforme a OCDE

Embora a avaliação académica dos pares possa oferecer algumas boas ideias, pode também levar a pensar que não tem pertinência directa na questão da avaliação dos pares para os países da África. Por esta razão, agora damos atenção para um mecanismo específico para a avaliação de países - o mecanismo da OCDE. A página Web da OCDE afirma que o diálogo, o consenso, a avaliação dos pares e a pressão estão intimamente ligados aos objectivos da OCDE¹⁰. Num documento recente da OCDE, Pagani (2002) esclarece e desenvolve a ideia de avaliação dos pares e de pressão, ao mesmo tempo que descreve o processo de avaliação dos pares da OCDE em termos gerais¹¹. Será útil demorarmo-nos um tanto no assunto.

Pagani (2002) começa com a seguinte e útil definição de avaliação dos pares:

“A avaliação dos pares pode ser descrita como a inspecção e avaliação sistemáticas da actuação (*performance*) de um Estado por meio de outros Estados, com o objectivo final de auxiliar o Estado a ser avaliado a apurar a formulação de suas políticas, adoptar melhores práticas, e agir de acordo com padrões e princípios estabelecidos. A inspecção é levada a cabo de maneira não-antagónica e conta fortemente com a confiança mútua dos Estados comprometidos com a avaliação, assim como a sua confiança compartilhada no processo. Quando a avaliação dos pares é executada dentro da estrutura de uma organização internacional - como é de praxe - a Secretaria da organização também tem um papel importante no que diz respeito ao apóio e incentivo do processo. Estando esses elementos bem firmados, a avaliação dos pares tende a criar um sistema de responsabilidade sujeita a prestação de contas (*accountability*), por intermédio desse processo de avaliação recíproca.”

Pagani (2002) faz uma distinção entre avaliação dos pares e (a) processos judiciais (visto que o resultado final da avaliação dos pares não é uma acção obrigatória ou uma sentença), (b) missões de levantamento de factos (pois a avaliação dos pares vai mais além, produz avaliações), e (c) simples relatórios ou colecta de dados (embora estes possam constituir elementos importantes em uma avaliação dos pares). O mesmo autor

¹⁰ Ir para

<http://www.oecd.org/home/> e então para “About OECD”. Acessado a 11 de dezembro de 2003.

¹¹Fabrizio Pagani (2002), “Peer Review: A Tool for Cooperation and Change—An Analysis of the OECD Working Method,” OECD SG/LEG (2002)1, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/16/1955285.pdf>. Acessado a 11 de dezembro de 2003.

passa a destacar o conceito de “pressão de pares” (*peer pressure*).

“A eficácia da avaliação dos pares depende da influência e persuasão empregadas pelos pares durante o processo. O efeito é conhecido como “pressão dos pares”. O processo de avaliação dos pares pode levar à pressão dos pares por meio de, por exemplo: (i) uma mescla de recomendações formais e diálogo informal pelos países avaliadores; (ii) inquérito público, comparações e, em alguns casos, até uma classificação (*ranking*) entre os países; e (iii) o impacto do que foi mencionado acima sobre a opinião pública interna, a administração nacional e os dirigentes.”

Como funciona o mecanismo de avaliação dos pares da OCDE? Em primeiro lugar, a avaliação dos pares não é necessariamente uma avaliação toda-abrangente, como é a intenção do MAEP. A maioria das avaliações da OCDE são específicas, concentradas em sectores ou políticas determinados. Por exemplo, recentemente, o programa de assistência social da Irlanda foi submetido a uma avaliação dos pares por meio da Comissão de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE. Os “países inspectores” desempenham um papel-chave. Estes são os países no grupo de pares que vão executar a avaliação dos pares. Com efeito, funcionários dos países inspectores farão a avaliação, mas eles não representam eles mesmos, nem os seus países, mas a colectividade.

Uma vez que a colectividade tenha decidido o tema da avaliação, assim como os seus princípios, padrões e critérios, serão três as fases de uma avaliação da OCDE. Estas são: a fase preparatória, a fase de consultas e a fase de avaliação. A primeira fase (“a fase preparatória”) é equivalente à primeira etapa do MAEP. Faz-se a colecta de informações a partir de fontes existentes assim como de questionários que foram enviados ao Governo do país sob avaliação; ao mesmo tempo, são conduzidos estudos de fundo. A segunda fase (“a fase de consultas”) equivale à segunda e à terceira etapas do MAEP. São feitas visitas ao local, há discussões com o governo e com a sociedade civil em geral, e um relatório preliminar é geralmente discutido com o governo. A terceira fase do processo de avaliação da OCDE (“a fase de avaliação”) é equivalente à quarta e decisiva etapa do MAEP. Vale a pena citar Pagani (2002) na íntegra, para fins de comparação com a descrição da quarta etapa do MAEP, feita acima:

“A fase de avaliação: o relatório preliminar é discutido na sessão plenária da organização responsável pela avaliação. Os examinadores dirigem a discussão, mas toda a organização é exortada a participar extensivamente. Após as

discussões ou, como às vezes acontece, negociações, entre os membros da organização, inclusive o Estado sob avaliação, o relatório final é adoptado, ou simplesmente anotado, pela organização inteira. Em geral, a aprovação do relatório final dá-se por consenso, a não ser que os procedimentos daquela avaliação dos pares em particular especifiquem o contrário. Em alguns casos, os procedimentos podem exigir que as diferenças entre os participantes sejam registadas no relatório final. Em outros casos, as organizações não-governamentais também têm a oportunidade de influenciar na decisão por meio da apresentação de papéis e documentos.”

Por que é o mecanismo de avaliação de pares da OCDE um sucesso comprovado? A competência técnica da secretaria da OCDE e dos seus examinadores é muito importante. Os factos básicos e a análise têm que estar correctos tanto na primeira como na segunda fase. Também nessas fases, a independência da secretaria e dos examinadores é um ponto crítico. A terceira fase é percebida como explicitamente política; o relatório final é um produto de negociações e consenso mas, para que este trabalho funcione, é necessário que haja confiança e que tal negociação não tenha tomado lugar nas fases anteriores, pois isso desacreditaria a competência e independência desta fase crucial. Porém, um elemento crítico desse sucesso das avaliações dos pares da OCDE é que estas entram no domínio já fértil de diálogo sobre políticas em um país. Esta avaliação dos pares não é o único processo que existe, do qual tudo depende. Se isso fosse o caso, então seria fácil perceber que haveria incentivos enormes para uma interferência política nas fases técnicas, e até a discussão política na terceira fase poderia ser contaminada pelo montante em jogo. No entanto, o facto de a avaliação em questão ser uma entre muitas que são frequentemente efectuadas, por assim dizer, pela sociedade civil do país sob avaliação, torna-se um elemento valioso para o diálogo. É importante que haja diferenças de opinião. O maior impacto das avaliações dos pares da OCDE parece ser a sua influência sobre a opinião pública interna (nacional), representando uma voz num diálogo diversificado.

3.3 Consultas segundo o Artigo IV do FMI

O aviso de informação pública (PIN) nº 03/139 emitido a 26 de novembro de 2003, anuncia que fora concluída uma consulta com a Áustria sob o Artigo IV¹². A nota de rodapé 1 desse PIN diz o seguinte:

¹²Vide

<http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2003/pn03139.htm>, acessado a 16 de dezembro de 2003.

“Sob o Artigo IV do Instrumento de Contrato do FMI, o FMI tem discussões bilaterais com os seus membros, geralmente uma vez por ano. Uma equipe profissional [do FMI] visita o país, recolhe informações económicas e financeiras, e discute as políticas económicas e de desenvolvimento do país com os seus funcionários. Ao voltar para a sede [do FMI] os profissionais preparam um relatório que formará a base para discussões no Conselho Executivo. Ao final da discussão, o Director Geral, na sua capacidade de Presidente do Conselho, faz um resumo das opiniões dos Directores Executivos, e este resumo é enviado às autoridades do país.”

Com efeito, a mesma nota de rodapé aparece em todas as PINs que anunciam a conclusão de consultas sob o Artigo IV. No seu significado manifesto, este processo parece-se notavelmente com o processo de avaliação dos pares da OCDE. No entanto, o instrumento de contrato¹³ transmite um tom muito mais severo. O título do Artigo IV é “Obrigações com relação aos arranjos de câmbio”. Em particular, a Secção 3 do Artigo IV é denominada “Vigilância sobre os arranjos de câmbio” e diz:

“(a) O Fundo supervisionará o sistema monetário internacional a fim de assegurar a sua operação efectiva, e supervisionará o cumprimento das suas obrigações por cada membro sob a Secção 1 deste Artigo.

“(b) Para que possa desempenhar as suas funções sob (a) acima, o Fundo exercitará uma vigilância resoluta sobre as políticas referentes às taxas de câmbio dos seus membros, e adoptará princípios específicos para a orientação de todos os membros com relação a essas políticas. Todo membro terá que providenciar toda a informação necessária para tal vigilância pelo Fundo e, quanto o Fundo assim requisitar, deve consultar com o Fundo sobre as políticas de taxas de câmbio do respectivo membro...”

O tom dessas estipulações deixa claro que o papel do FMI é mais de supervisão e cumprimento do que a “avaliação dos pares”, embora os membros tenham aceite os termos do instrumento de contrato voluntariamente. Assim mesmo, pode-se argumentar que as consultas segundo o Artigo IV tendem a desempenhar o mesmo papel das avaliações dos pares da OCDE em países ricos, onde os recursos do FMI não são utilizados. Nesses países, uma visita de uma missão do FMI, assim como o

¹³Vide

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm> , acessado a 2 de janeiro de 2004.

relatório subsequente, será [apenas] uma entre uma quantidade de avaliações da economia produzidas por entidades nacionais e internacionais (inclusive as avaliações dos pares da OCDE). Existe um diálogo interno vibrante e as consultas segundo o Artigo IV do FMI abastece-se desse diálogo e contribui para ele. O resultado é que as decisões finais dos governos para as suas políticas são influenciadas, mas não determinadas pela avaliação do FMI.

A percepção dos países pobres, onde frequentemente os recursos do FMI estão em jogo, é completamente diferente da imagem pintada cima. Há missões de programa, condicionalidades do programa, e a avaliação do FMI é quase sempre um portal para a entrada de recursos derivados de fontes públicas ou privadas. A expectativa em torno de uma visita de uma missão do FMI na África (ou na América Latina, ou na Ásia) é de uma ordem diferente da que se passa no Reino Unido ou na Finlândia. E, como bem se sabe, há uma grande quantidade de desconfiança e mal-entendido por parte tanto do governo quanto da sociedade civil. Por que razão é isto assim? Enquanto acusações específicas são feitas contra a competência do FMI, estas indicam geralmente que o Fundo tem uma perspectiva demasiado estreita - dentro da esfera macro-económica a maioria das pessoas estaria de acordo que o FMI emprega excelentes profissionais. As preocupações relacionam-se não tanto à competência mas à independência e à competição; e esses dois factores estão relacionados entre si. Sobre a independência, existe um forte sentimento entre os países pobres que o FMI é mormente dirigido pelos interesses dos seus participantes principais, os integrantes do G7. Sobre a competição, certamente em muitos países africanos, não existem muitas fontes de análise fidedignas que possam confrontar uma avaliação do FMI nos seus próprios termos. Finalmente, e crucialmente, quando estão em jogo os recursos do FMI, a avaliação do próprio FMI é a chave que abre também os recursos que não provêm do FMI - é “o único jogo na cidade”.

4. Três critérios e Uma Avaliação do MAEP

Os três mecanismos de avaliação dos pares em operação, acima discutidos, assim como os seus sucessos e as suas falhas, levam a sugerir três requisitos para o sucesso: Competência, Independência e Competição¹⁴.

¹⁴Esses critérios não são novos, nem são novidade ou surpreendentes. Com efeito, o documento básico do MAEP menciona dois deles: “Todo procedimento de avaliação levado a cabo sob a autoridade do Mecanismo necessita ser tecnicamente competente, digno de crédito, e livre de manipulações políticas.” A contribuição aqui é no sentido de desenvolver esses critérios no contexto de outras experiências, e então avaliar o plano (*design*) do MAEP em relação a esses critérios.

4.1 Competência

A competência técnica é essencial. A avaliação académica dos pares conta com a competência, a autoridade e a reputação dos editores e avaliadores de revistas. A secretaria da OCDE é central para o funcionamento das suas avaliações dos pares. O FMI é criticado quando sai para fora da sua área de competência básica na macro-economia. A questão fundamental é, então, não só um quadro de pessoal tecnicamente competente, mas também que o mecanismo de avaliação não abranja demasiado, e que não seja alastrado de maneira insuficiente para uma ampla gama de questões, até que possua um quadro capaz de abordar tudo isso.

Muito vai depender da qualidade da secretaria do MAEP com relação à Competência e ao MAEP. Evidentemente, isso deriva em parte dos recursos disponíveis, mas também depende do contrato de pessoal baseando-se unicamente em critérios relacionados à competência técnica. Temos que esperar para ver como isso desenvolve-se e como a secretaria vai expandir-se. No entanto, já existe uma questão fundamental que está bastante clara. Mesmo um quadro de pessoal altamente tecnicamente competente tornar-se-á incompetente para executar o que lhe é pedido, se tiver que fazer coisas demais e se não há suficiente pessoal para dar conta do recado. O meu temor é que a avaliação do MAEP é demasiado extensa e detalhada demais (simplesmente veja o Apêndice a este artigo) para ser efectuada de maneira sensata. Naturalmente pode-se argumentar que algum ou muito desse trabalho será por meio de contratos específicos para fora, mas isso implica perigos inerentes; e também não vai exonerar a secretaria de dirigir e sintetizar os aportes dos sub-contratados.

4.2 Independência

Qualquer sugestão de que os avaliadores tenham sido influenciados, ou por aqueles a serem avaliados, ou por forças alheias à avaliação, prejudicaria de modo insidioso a própria integridade da avaliação. Na avaliação académica, o anonimato assegura essa independência, além da estatura profissional dos avaliadores e editores. A avaliação da OCDE explicitamente inclui uma fase política, onde os relatórios e as suas conclusões são discutidos e negociados; mas antes disso, na etapa de análise e colecta de dados, há uma independência do trabalho técnico. Isso é auxiliado pelo facto de que não há (na maior parte do tempo) nenhum fluxo de recursos que estão directamente ligados à avaliação dos pares da OCDE. Entretanto, a independência do

FMI dos interesses de seus participantes principais é altamente questionada pelos governos e pela sociedade civil dos países pobres.

Inicialmente, a independência do MAEP vai depender grandemente da autoridade pessoal do painel do MAEP. Com certeza, foram escolhidos africanos altamente ilustres para formar o Painel. Uma avaliação da independência tem que esperar pelos resultados das próprias avaliações.

4.3 Competição

Os mecanismos de avaliação dos pares funcionam melhor quando eles fazem parte de um amplo leque de avaliações. Autores cujos artigos foram rejeitados por uma revista acadêmica podem enviar o seu trabalho a muitas outras revistas; as avaliações dos pares da OCDE absorvem o rico e continuado diálogo e debate sobre políticas no país a ser avaliado; em países ricos, as avaliações do FMI funcionam como aquelas da OCDE, não utilizando recursos do FMI, mas o mesmo não acontece em países pobres que estão dependentes deles. Quando uma avaliação é, ou pensa-se que é, “o único jogo na cidade”, ou “um jogo demasiado grande na cidade”, os altos interesses dão lugar a uma dinâmica de pressões que pode levar a um enfraquecimento da confiança.

A imagem relacionada à competição e ao MAEP é mista. Por um lado, o MAEP

pode por si mesmo providenciar um contrapeso ao FMI e às avaliações dos doadores (embora muito venha a depender da competência técnica do MAEP, como foi abordado acima). Mas, por outro lado, há uma preocupação que o MAEP vai ser um jogo “grande demais” para um país africano, principalmente quando o diálogo interno sobre políticas e a sociedade civil nacional não estão suficientemente desenvolvidos e activos para oferecer uma quantidade de contrapesos ao processo (e para o FMI e outras avaliações externas).

5. Conclusão: Duas Sugestões Específicas

Dou as boas-vindas ao processo do MAEP e ao progresso feito até agora, tanto em relação ao seu conceito quanto ao seu *design*. Acredito que o MAEP utiliza uma grande vantagem comparativa do NEPAD - suas raízes e aspirações democráticas - a fim de fornecer um foro que fala com uma voz africana para nações africanas.

Entretanto, existem duas áreas-chave nas quais são necessárias reformas. Primeiro, não deve querer abarcar o mundo com as pernas. É necessário que, pelo menos no princípio, a extensão do campo de acção das suas avaliações seja restringida, e que estas avaliações estejam concentradas naquilo que podem fazer bem. Este é um ponto generalizado sobre a NEPAD, mas pode ser igualmente aplicado ao MAEP. Levando-se em consideração a lista já desenvolvida, serão necessárias mais discussões, talvez de cunho político, para restringir a agenda do MAEP. Há duas possibilidades para alcançar este objectivo: reduzir a extensão das áreas, ou reduzir a cobertura a ser efectuada dentro de cada área. Sobre as áreas, em função da especial vantagem comparativa da NEPAD, eu sugeriria um foco inicial em questões de democracia e governação política. Mas se esse foco em uma área não for possível, então terá que haver alguma poda da grande quantidade de sub-áreas de avaliação listadas no Apêndice deste artigo - como é possível imaginar que todas [essas áreas] poderão ser avaliadas de maneira competente, mesmo com um bom quadro de pessoal?

Em segundo lugar, o sucesso do MAEP depende das sementes da avaliação de um país caírem no solo fértil de um vibrante diálogo da sociedade civil naquele país. Isto exige uma sociedade civil que é, ela própria, competente para entender e responder às avaliações do MAEP. Um tanto paradoxalmente, talvez, mas em conformidade com a experiência de avaliação dos pares da OCDE, o sucesso de um mecanismo de avaliação dos pares depende do facto de que seja somente um entre uma quantidade de avaliações que são levadas a cabo pela sociedade civil de um país. Dessa maneira, e como parte do processo do MAEP, a NEPAD deveria reservar recursos significativos a fim de permitir que a sociedade civil de cada país efectue as suas próprias avaliações, e que também possam fazer uma crítica da avaliação do MAEP.

Apêndice: Indicadores do MAEP¹⁵

1. Democracia e Governação Política
 - 1.1 Nível de ratificação e acesso a instrumentos africanos e internacionais para a prevenção, a gestão e a resolução de conflitos
 - 1.2 Existência e eficácia de um sistema de aviso antecipado (*early warning*)
 - 1.3 Existência de instituições para a gestão, prevenção e resolução de conflitos
 - 1.4 Nível e tendências do tráfico de drogas
 - 1.5 Adequação de disposições expressas na constituição
 - 1.6 Eficácia da democracia e de instituições para a execução da lei
 - 1.7 Independência e eficácia da Comissão Eleitoral para assegurar eleições livres e justas
 - 1.8 Adequação da formatação legal para a associação livre e a formação de organizações não governamentais e sindicatos
 - 1.9 Eficácia de uma mídia independente para informar o público e promover a liberdade de expressão
 - 1.10 Percepções públicas e o nível de satisfação com a democracia e a governação política
 - 1.11 Congruência da Constituição nacional com o Acto Constitutivo da União Africana
 - 1.12 Eficácia de instituições e processos para a implementação, supervisão e sensibilidade pública dos princípios de direitos humanos, assim como a obrigação do país para com eles
 - 1.13 Regularidade e qualidade dos relatórios do país a organizações de convénio
 - 1.14 Adequação de providências orçamentárias e eficácia de comités inter-departamentais para efectuar as obrigações internacionais do país
 - 1.15 O estado geral desses direitos dentro do país
 - 1.16 Garantia do termo de mandato do judiciário e o seu acesso a recursos
 - 1.17 Uma comissão de serviços judiciais efectivamente independente, a fim de assegurar profissionalismo e integridade acompanhados de

¹⁵Tirado de

[Objectives, standards, criteria and indicators for the APRM.](#)

responsabilidade para a nomeação de juízes

1.18 Comissões inter-partidárias dentro do Parlamento a exercer funções efectivas de supervisão sobre várias áreas do interesse público

1.19 Avaliação geral do estado da governação nessas áreas

1.20 Relatórios administrados sob mandato do poder Executivo do Governo para o País

1.21 Disposições para audiências públicas nas quais funcionários públicos podem ser chamados para prestar contas

1.22 Uma comissão do serviço público sob mandato da constituição, efectivamente estruturada e abastecida de recursos

1.23 Um instrumento de lei que incorpore um código de conduta para os que exercem funções públicas

1.24 Resultados de avaliações gerais ou relatórios de cartas constitucionais públicas

1.25 Disposições constitucionais para lutar contra a corrupção e eficácia das instituições que executam o mandato

1.26 Acessibilidade do público aos procedimentos do Parlamento e aos relatórios de suas várias comissões

1.27 Exigência para que haja declarações de bens públicas com periodicidade por detentores de cargos públicos e funcionários públicos de categoria superior (*senior*)

1.28 Resultados de avaliações gerais sobre a corrupção no país

1.29 Acessão e ratificação dos instrumentos africanos e internacionais pertinentes aos direitos de mulheres e raparigas

1.30 Eficácia de disposições constitucionais e leis, e instituições para a protecção e promoção dos direitos da mulher

1.31 Medidas que levem a resultados para assegurar a participação completa e significativa de mulheres em todos os aspectos da vida nacional, especialmente nas esferas política e económica

1.32 Resultados de avaliações gerais sobre a situação (*status*) das mulheres

1.33 Eficácia de disposições constitucionais e instituições para desenvolver os direitos da criança e das pessoas jovens

1.34 Acessão e ratificação dos instrumentos internacionais pertinentes aos direitos da criança e das pessoas jovens e as medidas tomadas para implementá-los.

1.35 Medidas que levem a resultados para assegurar a realização dos direitos das crianças e pessoas jovens

- 1.36 Resultados de avaliações gerais sobre a situação (*status*) das crianças e pessoas jovens
- 1.37 Adequação de disposições constitucionais para a promoção e protecção de grupos vulneráveis e medidas legais e de regulamentação que assegurem que sejam executados
- 1.38 Acesso e ratificação dos instrumentos internacionais pertinentes aos direitos dos grupos vulneráveis, inclusive as pessoas internamente deslocadas e os refugiados, assim como as medidas tomadas para executá-los
- 1.39 Medidas que levem a resultados para assegurar a realização dos direitos dos grupos vulneráveis
- 1.40 Outorga e execução de legislação para terminar com o tráfico em seres humanos
- 1.41 Resultados de avaliações gerais sobre a situação (*status*) dos grupos vulneráveis

2. Governação Económica e Gestão

- 2.1 Medidas para uma gestão macro-económica sadia (déficit e sustentabilidade do PIB, Receita do PIB, taxa de inflação, dívida do PIB e sua sustentabilidade, e parte do déficit financiada pelo Banco Central)
- 2.2 Impactos positivos sobre o desenvolvimento sócio-económico, inclusive a taxa de desemprego ou de criação de empregos tanto no sector formal como no informal
- 2.3 Autonomia e eficácia do órgão nacional de auditoria
- 2.4 Processo Orçamentário que inspire credibilidade e confiança
- 2.5 Preparação e Publicação de relatórios financeiros provisórios
- 2.6 Autonomia manifesta do Banco Central
- 2.7 Outorga e execução de regulamentações efectivas quanto à competição
- 2.8 Formatação de despesas de médio prazo ou outros instrumentos internos de planeamento a médio prazo, ou outras formatações de planeamento previsíveis
- 2.9 Resultados de avaliação geral sobre a adesão aos padrões e códigos acima mencionados, assim como as medidas tomadas para remediar lacunas de déficit e capacidade
- 2.10 Ratificação e implementação de códigos internacionais e de códigos contra a corrupção da União Africana

- 2.11 Outorga e execução de leis efectivas contra a corrupção e contra a lavagem de dinheiro
- 2.12 Eficácia de instituições e programas, como por exemplo o Defensor Público, Promotor Público
- 2.13 Resultados de avaliações gerais sobre a preponderância da corrupção e da lavagem do dinheiro no país
- 2.14 As políticas sociais e sectoriais do país são coerentes com os objectivos de integração económica regional e dão apoio a esses mesmos objectivos
- 2.15 Implementação de memorandos de entendimento e outros tratados e acordos económicos regionais

3. Governação Corporativa

- 3.1 Regulamentação efectiva das profissões de contabilidade e auditoria
- 3.2 Eficácia das estruturas legais e um clima que permita as acções necessárias
- 3.3 Eficácia da protecção dos direitos à propriedade e direitos de credores
- 3.4 Prazos estipulados e eficácia na resolução de disputas corporativas
- 3.5 Eficácia na regulamentação do sector privado
- 3.6 Cooperação nas relações entre empregadores e empregados e avaliações positivas dos sindicatos
- 3.7 Resultados de avaliações gerais da integridade corporativa
- 3.8 Nível e aplicação de códigos e padrões internacionais
- 3.9 Nível de cumprimento a relatórios e requerimentos de revelação incluindo os mercados de capitais, empresas e agências pertencentes ao estado, operações bancárias, sector de seguros e de finanças, etc.
- 3.10 Existência de um programa eficaz de Avaliação de Impacto Ambiental (EIA)

4. Desenvolvimento Sócio-Económico

- 4.1 Alinhamento com os princípios e prioridades da NEPAD
- 4.2 Nível da segurança alimentar
- 4.3 Contribuição de indústrias de alta agregação de valor (ex. Manufacturados) ao PIB e à exportação
- 4.4 Os indicadores dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

(MDGs)

4.5 Os indicadores da Cúpula da Terra (WSSD)

4.6 O Índice de Desenvolvimento Humano

4.7 Esforços dedicados à erradicação da pobreza

4.8 A extensão pela qual são promovidas e desenvolvidas as pequenas e micro empresas (SMMEs)

4.9 Percentagem do PIB gasta pelo país em pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico

4.10 Extensão e promoção da integração de estruturas de produção, assim como a infra-estrutura física e institucional

4.11 Existência e implementação de programas planeados para o desenvolvimento de capacidade no sector público

4.12 População que vive abaixo da linha de pobreza

4.13 Coeficiente Gini

4.14 Indicadores das estatísticas e relatórios do Desenvolvimento Social Nacional

4.15 Indicadores em relatórios nacionais de saúde e sobre HIV / SIDA

4.16 Indicadores no relatório nacional dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (MDGs)

4.17 Indicadores em outros relatórios nacionais pertinentes

4.18 Percentagem do orçamento designada a componentes do desenvolvimento social e a eficácia da entrega

4.19 Percentagem da população com acesso e condições para custear água potável, saneamento, energia, financiamento (inclusive micro-financiamento), mercado e tecnologias de informação e comunicação (ICT)

4.20 Documentos oficiais de políticas do governo assim como acções que especifiquem programas prometidos e implementados

4.21 Resultados de avaliações gerais de progresso

4.22 Eficácia constitucional, legal, política e disposições orçamentárias para a igualdade de género

4.23 Estatísticas segregadas quanto ao género em relatórios governamentais oficiais a fim de permitir a avaliação da igualdade de género em todas as esferas da vida

4.24 Extensão pela qual as comunidades rurais estão sendo capacitadas para dirigir o seu próprio desenvolvimento

4.25 Medidas para a de-centralização orçamentária e fiscal

4.26 Adequação e eficácia da prática de participação no país

4.27 Disponibilidade de micro-crédito para SMMEs e comunidades rurais.