

---

# A Autonomia Burocrática das Organizações Financeiras Internacionais: Um Estudo Comparado entre o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional\*

**Feliciano de Sá Guimarães\*\***

## **A autonomia burocrática das organizações internacionais**

**O** que significa ser uma organização internacional autônoma? Em nossa abordagem, significa ter autonomia burocrática. A autonomia burocrática prevalece quando a burocracia faz valer sua agenda e transforma a *policy* de seu interesse em uma realidade custosa para os políticos reverterem (CARPENTER, 2001, p. 4-5, p. 14-15). Isto

---

\* Artigo recebido em 26 de janeiro de 2011 e aprovado para publicação em 17 de agosto de 2011.

\*\* Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), professor de Relações Internacionais da ESPM-SP e pesquisador do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI/USP). E-mail: felicianosa@usp.br.

é, as estratégias e ações da burocracia mudam o *status quo* de tal maneira que os Estados têm dificuldades para alterá-lo, pois os custos políticos de mudança são muito altos.<sup>1</sup>

Existem três maneiras de analisarmos o grau de autonomia de organizações burocráticas. Primeiro, podemos levar em consideração diferentes graus de autonomia entre organizações distintas (*across institutions*). Segundo, podemos analisar diferentes níveis de autonomia entre os departamentos e órgãos do mesmo corpo burocrático (*within institution*). E, terceiro, podemos identificar distintos níveis de autonomia da mesma organização através do tempo (*over time*). Este artigo se situa na primeira possibilidade porque entende que variações de autonomia entre organizações podem trazer indícios mais sólidos sobre o fenômeno da autonomia burocrática das organizações internacionais (OIs) em geral.

Nesse contexto, uma forma de realizar esta análise é encontrar um par comparável de OIs. Isto é, escolher duas organizações que possuam finalidades (*issue-area*), estruturas (governança institucional) e composições (*membership*) semelhantes, mas que tenham diferenças marcantes nos conteúdos de aspectos básicos que levem a um grau maior ou menor de autonomia. A escolha do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial como par comparável de análise tem a ver com indícios na literatura especializada de uma maior autonomia burocrática do Banco Mundial se comparada ao FMI.

Em relação ao FMI, alguns autores afirmam que, durante a Guerra Fria, os EUA e países do G7 tinham forte capacidade de induzir empréstimos do Fundo para punir adversários e ajudar aliados (PAYER, 1974; HAYTER, 1971; SWEDBERG, 1986). Outros indicam que este padrão se intensificou após o período (THACKER, 1999; KAJA; WERKER, 2009; BHAGWATI, 1998; GOULD, 2003; OATLEY; YACKEE, 2004; STONE, 2002; MOMANI, 2004; VREELAND, 2003). Já no caso do Banco Mundial, alguns autores

indicam que essa influência tem um grau menor. Alguns trabalhos mostram que o fluxo contínuo de empréstimos do Banco Mundial diminui a influência dos países representados no Executive Board da organização (KAJA; WERKER, 2009).<sup>2</sup> Outros mostram que países do G7 conseguem votos no Conselho de Segurança da ONU de países em desenvolvimento se aumentarem os empréstimos do Banco Mundial a tais países. Porém, o valor total desses empréstimos não é afetado porque a organização tem um controle maior sobre o fluxo de empréstimos (DREHER et al., 2009). Assim, a literatura especializada aponta alguns indícios de que a influência dos EUA e do G7 dentro do FMI é maior do que dentro do Banco Mundial. Assim, argumentamos que uma possível razão para esta diferença reside em diferentes níveis de autonomia burocrática entre as organizações.

Neste artigo, demonstramos que possivelmente o Banco Mundial alcançou um grau maior de autonomia burocrática devido à expertise mais diversificada em contraposição a uma expertise razoavelmente rígida do FMI. Sustentamos que, quanto maior o grau de diversificação da expertise de uma organização internacional, maior será a possibilidade de a burocracia construir coalizões com ONGs a fim de apoiar *policies* de interesse comum. A existência dessas coalizões aumenta os custos de intervenção e controle dos Estados nas *policies* lideradas pelos burocratas e defendidas por ONGs, incrementando assim a autonomia burocrática da organização.

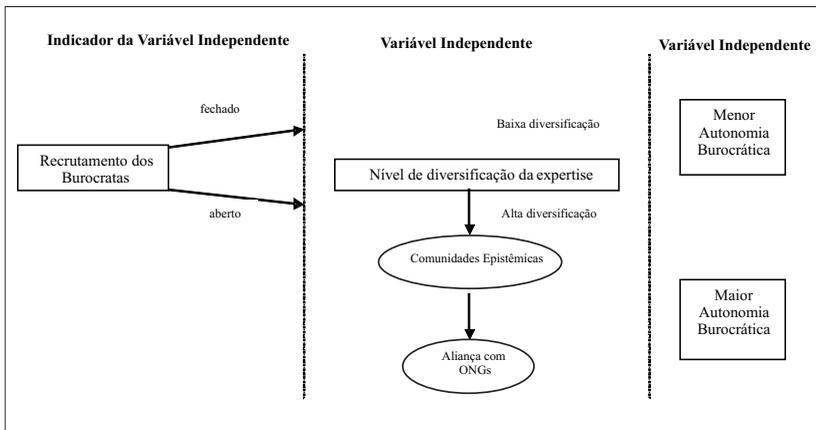
Uma expertise diversificada é resultado da origem profissional, técnica e ideológica mais plural dos burocratas, ao passo que uma expertise mais rígida ou coesa é consequência de um corpo burocrático composto majoritariamente por um único tipo de profissão ou perspectiva ideológica. Neste artigo, demonstramos que a burocracia com expertise mais diversificada do Banco Mundial é resultante de um processo de recrutamento mais aberto em relação ao número de profissões contratadas. Este processo segue duas lógicas. De um lado, há uma seleção mais livre dos profissionais realizada pela buro-

cracia média (chefes de áreas) e, de outro, há pouca interferência da Direção-geral (Senior Management) e dos países do G7 no processo de contratação em geral. No caso do FMI, o recrutamento sempre foi bastante centralizado nas mãos do G7 e do Senior Management, o que não permitiu a criação de uma burocracia com expertise diversificada nas mesmas proporções que a do Banco Mundial. Pelo contrário, o forte controle exercido na escolha dos burocratas de baixo e médio escalão pelo G7 e Senior Management criou uma organização bastante coesa ideologicamente.

Demonstramos também que esses profissionais de expertise mais diversa se tornaram os canais por meio dos quais as alianças foram construídas. Eles conheciam a lógica de ação do terceiro setor e ajudaram a inserir as ONGs no processo decisório da organização com o intuito de criar alianças externas que influenciassem favoravelmente a opinião pública dos países do G7 em relação às *policies* de sua preferência. Por outro lado, a coesão ideológica entre os burocratas do FMI fez com que as redes de apoio junto ao terceiro setor se tornassem mais limitadas.

### Figura 1

A Formação da Expertise e a Aliança com ONGs



O artigo é dividido em quatro partes. Primeiro, fazemos uma sucinta revisão teórica para situar o trabalho no debate em Relações Internacionais acerca da influência e papel das OIs na ordem global. Na segunda parte, tratamos do processo de diversificação de expertise do Banco Mundial. Na terceira, da construção de alianças dos burocratas do Banco com as ONGs. E, na terceira parte, analisamos como o FMI construiu uma burocracia mais coesa ideologicamente e menos propensa a alianças com ONGs.

### **A abordagem teórica**

A ideia de autonomia burocrática das organizações internacionais está geralmente ligada à discussão sobre o papel das OIs na ordem global. Há um intenso debate sobre como e se as OIs exercem influência nas relações internacionais. Alguns trabalhos de cunho realista entendem as OIs como atores pouco relevantes ou meros epifenômenos do cenário global (MEARSHEIMER, 1995; GRIECO, 1988; WALTZ, 2002). Já autores pertencentes à agenda funcionalista afirmam que as OIs são atores importantes, porém ainda dependentes dos interesses e poder dos Estados (KEOHANE, 1984; AXELROD; KEOHANE, 1985; COX; JACOBSON, 1974). Mais recentemente, esta mesma agenda foi ampliada em duas direções. Primeiramente, alguns autores voltaram seus olhares para os efeitos reais das instituições internacionais sobre o comportamento dos Estados.<sup>3</sup> Segundo, houve um crescimento de estudos voltados para o problema da burocratização das instituições internacionais. Para este grupo, certas instituições internacionais deveriam ser consideradas organizações internacionais com corpo burocrático capaz de gerar interesses próprios (HAAS, 1964; LAKE; MCCUBBINS, 2006; BARNETT; FINNEMORE, 1999, 2004; BARNETT; COLEMAN, 2005). Alguns desses autores têm levado em consideração a ideia de autonomia das OIs, porém não a analisam de maneira comparada (LAKE;

MCCUBBINS, 2006; BARNETT; COLEMAN, 2005; REINALDA; VERBEEK, 1998, 2004; REINALDA, 1998).<sup>4</sup>

Dentre as diferentes abordagens teóricas utilizadas para dar conta do fenômeno das burocracias internacionais, uma em especial chamou nossa atenção: a teoria agente-principal. Os autores desta corrente consideram que, se os funcionalistas desejavam compreender os impactos reais das instituições internacionais, deveriam levar em consideração a influência das burocratas internacionais nesses impactos (HAWKINS et al., 2006, p. 5). Em um ambiente em que as burocracias internacionais têm peso, as formas pelas quais os Estados solucionam os problemas da ordem internacional não podem ser as mesmas de um ambiente em que exista apenas um contrato jurídico entre Estados sem burocratas internacionais para intermediar os resultados.

Nesse contexto, a teoria agente-principal tem os instrumentos para analisar a ação mais independente de uma OI.<sup>5</sup> Esse corpo teórico passa pela compreensão de como os políticos delegam autoridade para as burocracias. O objetivo é entender como um indivíduo (principal) desenha um sistema de compensações (contrato) que motiva outro indivíduo (agente) a agir no interesse do primeiro (STIGLITZ, 1989, p. 966). Segundo Hawkins et al. (2006, p. 7), a relação entre agente e principal é sempre governada por contratos formais ou informais limitados no espaço e no tempo, cabendo ao principal o direito de revogá-lo. Os políticos beneficiam-se da delegação porque não possuem o conhecimento que o burocrata adquire ao conduzir a implementação da *policy* cotidianamente e porque preferem que a burocracia faça o serviço que eles não estão dispostos a fazer. No entanto, a própria expertise que os burocratas possuem cria a oportunidade para que a burocracia trabalhe contra os interesses dos políticos (HUBER; SHIPAN, 2002, p. 2). Assim, o contrato estabelecido entre agente e principal permite que a burocracia exerça aquilo que a literatura chama de comportamento oportunista, ou seja, uma ação inde-

pendente do agente não desejada pelo principal (KIEWIET; MCCUBBINS, 1991, p. 25).<sup>6</sup>

A utilização da teoria agente-principal não é algo novo nas Relações Internacionais. Há uma crescente literatura que busca entender a delegação de autoridade para as burocracias internacionais, e muitos desses trabalhos lidam com o tema da autonomia.<sup>7</sup> No entanto, acreditamos que esses estudos pecam em pelo menos três aspectos. Primeiro, raramente utilizam o método comparativo para avaliar a autonomia burocrática.<sup>8</sup> Segundo, concentram-se no processo de delegação e controle do principal sobre o agente e dão menos importância às formas como as burocracias agem para fugir aos controles.<sup>9</sup> Terceiro, não dialogam com certos conceitos em Relações Internacionais – comunidade epistêmica<sup>10</sup> e estratégia bumerangue –,<sup>11</sup> que podem contribuir para a compreensão do comportamento específico da burocracia internacional. Resumindo, este artigo pretende contribuir com uma análise comparada da autonomia burocrática entre duas OIs dando ênfase à ação do agente na defesa de seus interesses, utilizando-se de conceitos em Relações Internacionais que podem ser adaptados para a ação de burocratas: comunidade epistêmica e estratégia bumerangue. Assim, este trabalho pretende preencher uma lacuna da literatura de Relações Internacionais, qual seja, entender por que algumas organizações internacionais podem ser entendidas como atores semiautônomos da ordem global e outras não.

## **A diversificação da expertise do Banco Mundial**

Nesta parte, demonstramos como o Banco Mundial realizou reformas importantes nos anos 1980 e 1990 que abriram a organização para a sociedade civil organizada.<sup>12</sup> Foi a partir dos impactos da implementação do “Strategic Compact” – programa de reestruturação institucional ocorrido em 1995 – que a organização pôde galgar níveis mais altos de autonomia burocrática.

O presidente do Banco Mundial é a figura política mais importante da organização. A Presidência tem grande influência no processo de escolha do diretor executivo (*Managing Director*), dos diversos vice-presidentes, do diretor financeiro, do economista-chefe e dos diretores das unidades. Este seleto grupo é chamado de Senior Management. O presidente tem considerável poder de agenda ao ponto de decidir quando e quais questões e empréstimos serão apreciados pelo Executive Board, além de ter forte discricionariedade no orçamento administrativo da casa (KAPUR, 2002, p. 60).<sup>13</sup>

A organização é governada por cinco diferentes Executive Boards, sendo um para cada instituição interna. Porém, na prática, os mesmos 24 diretores (cinco fixos e dezenove eleitos por grupos de países) servem nos cinco. Este grupo de diretores responde por todas as operações das cinco instituições, as quais incluem a aprovação dos empréstimos, as decisões administrativas e as mudanças estatutárias.<sup>14</sup>

Como podemos notar, a estrutura do Banco Mundial não abre espaço para a participação da sociedade civil organizada. Prevalece a relação entre Estados, burocracia e Senior Management. Assim, a abertura do Banco às ONGs está relacionada a dois fatores ocorridos nos anos 1980 e 1990. Primeiro, um diagnóstico do Senior Management de que a eficiência dos programas de desenvolvimento seria maior se fossem incorporadas as visões e críticas do terceiro setor. Segundo, a pressão de ONGs por reformas no Banco Mundial após desastres ambientais e sociais de projetos de desenvolvimento ocorridas naquele período. Ato contínuo, o Senior Management deu início a uma estratégia de incorporação da sociedade civil organizada nos processos decisórios não apenas no sentido de escutá-las, mas também de cooptá-las (WEAVER; LEITERITZ, 2005, p. 4-7; WEAVER, 2008, p. 143-148).

Na presidência de Lewis Preston (1991-1995) algumas fissuras no desempenho dos empréstimos do Banco começaram a aparecer.<sup>15</sup>

Preston encarregou um antigo diretor do Banco, Willi Wapenhans, a realizar avaliações quanto ao desempenho do portfólio dos empréstimos. Uma das conclusões do relatório – “Wapenhans Report” – sugere que, para aumentar a eficiência dos projetos, era necessário diminuir a incidência dessa cultura e abrir mais o processo decisório ao terceiro setor dos países receptores.<sup>16</sup>

No entanto, esta não foi a única avaliação interna que mostrava as falhas do Banco. Outra ainda mais importante aconteceu em 1993.<sup>17</sup> Pressionada por campanhas de ONGs na mídia e no Congresso dos EUA, a organização deu início a uma importante avaliação independente de suas atividades: o *Inspection Panel*.<sup>18</sup> O resultado publicado em 1994 mostrou erros graves em projetos tidos pela organização como exemplares (Polonoroeste Planaforo, no Brasil, e Narmada Rivers Projects, na Índia). A literatura aponta que o *Inspection Panel* proporcionou diversas mudanças de regras, entre as quais a inclusão das demandas de ONGs locais nos projetos (WEAVER, 2008, p. 69; UDALL, 1998, p. 425-426).

Já na presidência de James Wolfensohn (1995-2005), a necessidade de relacionamento com o terceiro setor ficou mais evidente. Após dois anos de gestão, o Senior Management conseguiu aprovar junto ao Executive Board um documento que buscava reestruturar totalmente a organização – “The strategic compact: renewing the Bank’s effectiveness to fight poverty”. O programa de renovação era baseado em quatro pilares: (1) novo sentido para o desenvolvimento (relocação de recursos das áreas tradicionais de desenvolvimento – da infraestrutura para meio ambiente e questões sociais), (2) renovação intelectual (ampliação e diversificação da capacidade intelectual da organização), (3) reorganização dos negócios (descentralização das atividades) e (4) reconstrução das capacidades institucionais (demissão, contratação e reorganização do *staff*).<sup>19</sup>

Esses pontos chamam nossa atenção porque representavam tentativas de, um lado, descentralizar as atividades da organização, dando

mais força aos escritórios regionais; e, de outro, aumentar o mix de expertises dos burocratas do Banco rumo às novas prioridades condizentes com a mudança no foco de desenvolvimento. As novas prioridades eram meio ambiente, desenvolvimento sustentável, governança e questões sociais.<sup>20</sup>

Quatro anos após a publicação do Strategic Compact, o Banco produziu uma análise sobre os resultados da iniciativa. O relatório concluiu que houve importante mudança no quadro de funcionários da organização e considerável descentralização das atividades.<sup>21 22</sup> Em relação às mudanças no mix de expertises, os resultados ficaram aquém do esperado, embora apontassem algumas tendências importantes. Dos 7.165 funcionários lotados em Washington em 1997, pelo menos 727 eram economistas. Este número aumentou para 755 em 2000. Nas áreas de energia, mineração e telecomunicações, houve uma pequena queda de 85 para 82 funcionários. No entanto, nas áreas de meio ambiente e desenvolvimento social, o número aumentou de 112 para 169. Em desenvolvimento humano, de 131 para 167; em infraestrutura, de 146 para 176; em tecnologia da informação, de 485 para 694; e, em setor público (administração pública), de 112 para 125.<sup>23</sup>

Em 2002, a composição dos funcionários do Banco Mundial já mostrava certa diminuição da participação de economistas. Um relatório sobre a composição da burocracia indicou uma maior abertura a outras expertises.<sup>24</sup> Este estudo mostrou que, de um total de 3.260 funcionários de níveis mais altos, 2.058 (63,1%) tinham diploma em economia ou administração e 1.202 (36,9%) em outras áreas. O que chama a atenção no estudo é a variedade de expertises entre os não economistas com participação considerável nos quadros: ambientalistas (4,2%), advogados (5,8%), engenheiros (9%), sociologia-anthropologia (4,7%), agrônomos (4,8%), educadores (2,9%) e profissionais da saúde (2,2%). O relatório aponta que isso é resultado de con-

tratações realizadas diretamente pelos gerentes de área de interesse.<sup>25</sup>

O Banco Mundial tem duas formas de recrutamento: o programa “Jovens Profissionais” e a seleção pelas áreas técnicas. O primeiro foi desenvolvido para selecionar jovens economistas com pouca experiência profissional, porém oriundos das melhores universidades estadunidenses, britânicas e francesas. Todos os selecionados pelo programa passam pelas mesmas entrevistas e provas. Assim, espera-se que os contratados sejam mais homogêneos tecnicamente. Ao contrário dos demais contratados, um “Jovem Profissional” pode ser designado para qualquer área de trabalho da organização. O programa serve de *fast track* para os cargos de maior prestígio e comando (MILLER-ADAMS, 1999, p. 27-30).

No entanto, segundo um relatório sobre salários da organização, apenas 20% do *staff* em 1998 era contratado pelo programa. Os demais funcionários eram contratados por canais mais informais, que acabavam sendo menos controlados pelo Departamento de Recursos Humanos, responsável pelo programa “Jovens Profissionais”. Alguns vinham de recrutamento direcionado a uma área específica, ao passo que outros foram contratados diretamente pelo gerente da área.<sup>26</sup> Como os relatórios de 2003 e de 2001 apontam, essa tendência de contração de não economistas tinha se fortalecido.<sup>27</sup>

Com efeito, os novos burocratas não economistas – sociólogos e ambientalistas em sua maioria – que vinham sendo contratados por conta de mudanças promovidas pelo Strategic Compact tiveram que conviver com a resistência do núcleo econômico ortodoxo às novas abordagens socioculturais. Para verem suas propostas serem levadas adiante, sociólogos, antropólogos e ambientalistas tiveram que reformular suas ideias e encaixá-las nos moldes da linguagem neoclássica (CERNEA, 1995, p. 12-15).<sup>28</sup>

De todo modo, o aumento do mix de expertises promovido pela presidência de Wolfensohn, ainda que reduzido, significou o início da mudança no paradigma intelectual da organização, a despeito do domínio da ortodoxia. O resultado mais importante desse processo foi a quebra do consenso intelectual anterior ao Strategic Compact.<sup>29</sup> A ortodoxia econômica era apenas uma das alternativas intelectuais à disposição do Senior Management, e novas perspectivas epistêmicas inseridas pelos não economistas começaram a surgir.

Nesse contexto, os poucos profissionais não economistas com experiência prévia em ONGs e pertencentes a comunidades epistêmicas de áreas importantes (ambiental e social) tornaram-se advogados de seus temas dentro da organização. A literatura aponta que profissionais recém-contratados graças às reformas promovidas pelo Strategic Compact formaram subcomunidades epistêmicas dentro do Banco. Estes profissionais seriam importantes para criar pontes com as ONGs (KARDAM, 1993, p. 1.775; VETTERLEIN, 2007, p. 134-135).<sup>30</sup>

Um exemplo dessas subcomunidades é o Sociological Bank Group. No final dos anos 1970 e início dos 1980, um grupo de sociólogos do Banco iniciou uma campanha interna para promover uma agenda social para a organização (CERNEA, 2003, p. 10). O grupo era bastante ativo na promoção e contratação de novos sociólogos nas áreas mais próximas de concepção e implementação dos projetos (KARDAM, 1993, p. 1.779-1.783).<sup>31</sup> Contudo, é certo que, dos anos 1980 até meados dos 1990, o foco do grupo de cientistas sociais era melhorar a eficiência dos projetos. Ainda não havia a perspectiva de inserir o tema social de uma forma mais sistêmica na agenda da organização (DAVIS, 2004, p. 1-3). No entanto, a nova iniciativa do Strategic Compact e sua ênfase em uma visão ampla de desenvolvimento incorporando questões sociais, culturais e ambientais encontrou no Sociological Bank Group um aliado.<sup>32</sup>

Outra subcomunidade epistêmica importante dentro da organização é a ambiental. De apenas três especialistas no início dos anos 1980, o Banco chegou a trezentos funcionários especializados no final dos 1990 e a uma vice-presidência para desenvolvimento ambiental sustentável (WADE, 1997, p. 611). Criado em 1970, o Office of Environmental Affairs (OEA) tinha pouco poder e *staff*, apenas três especialistas em 1983 e cinco em 1987 para supervisionar duzentos projetos por ano. Esse pequeno grupo não conseguia inserir mudanças significativas e não tinha poder para bloquear o envio dos projetos para o Executive Board caso houvesse graves violações às vagas regras ambientais do Banco (GUTNER, 2005, p. 8).

A situação começou a mudar nos anos 1980. A organização envolveu-se em um projeto de construção de uma estrada no Brasil (“Northwest region development program in Polonoroeste”) e a questão ambiental tornou-se um problema para o Banco. O projeto teve imensos impactos ambientais. Em meio à implementação do programa, ONGs estadunidenses da área ambiental vinculadas à administração Reagan e aliadas às ONGs locais no Brasil começaram a pressionar o Congresso dos EUA<sup>33</sup> a não autorizar o reabastecimento dos recursos da International Development Association (IDA) (*IDA Replenishment 9th*) caso o Banco Mundial não cancelasse o pagamento de parte do projeto e fizesse mais recomendações de proteção ambiental (BRAMBLE; PORTER, 1992).<sup>34</sup>

No entanto, os efeitos mais duradouros das críticas ao Polonoroeste vieram com a reforma organizacional promovida pelo presidente Barber Conable (1986-1991) em 1987. Em maio daquele ano, Conable promoveu uma série de reformas ambientais na organização, incluindo a criação de um novo Departamento Ambiental e quatro Divisões Regionais Ambientais para fiscalizar projetos.<sup>35</sup> Em seguida, Conable aprovou em 1991 a polêmica “Operational Directive 4.01”, obrigando todos os projetos a terem avaliação de impacto ambiental antes de serem aprovados pelo Executive Board.<sup>36</sup>

Contudo, as críticas das ONGs não cessaram. No final dos anos 1980, o Banco envolveu-se em um projeto ainda mais polêmico: os “Narmada Valley Projects”, na Índia.<sup>37</sup> O desastre do projeto levou à mesma lógica vista no Polonoeste de criação de alianças entre ONGs baseadas em Washington e ONGs locais.<sup>38</sup> Esta aliança aumentou ainda mais a pressão sobre o Banco via audiências no Congresso dos EUA. As ONGs defendiam o não pagamento da IDA pelo governo dos EUA (*IDA Replenishment 10th*).<sup>39</sup>

Conforme já afirmamos, as críticas foram tamanhas que o Banco criou um comitê permanente e independente de análise das queixas locais para projetos desse tipo: o *Inspection Panel*, em 1994. Os efeitos mais duradouros do *Inspection Panel* vieram mais tarde. O Banco concordou em revisar a política de informação dos projetos sob preparação, a chamada *Policy of Information Disclosure* (PID) (UDALL, 1998, p. 404-405). A antiga prática de formular projetos em Washington sem os *inputs* das comunidades locais deveria acabar. Isso ajudaria a transformar as ONGs em interlocutores legais e legítimos do Banco, dali em diante chamadas de *stakeholders* dos projetos (WADE, 1997, p. 688).<sup>40</sup>

A presidência de Wolfensohn finalmente consolidou o tema ambiental dentro da organização. O Strategic Compact criou uma rede temática de profissionais que consolidava a comunidade epistêmica ambiental do Banco, chamada de *Network of Environmentally and Socially Sustainable Development* (ESSD) (WEAVER, 2008, p. 23). A ESSD teve início como uma rede de profissionais destinada a criar metodologias e instrumentos que permitissem a inserção operacional dos temas ambientais nas *polícies* da organização, e evoluiu para uma importante rede de profissionais responsáveis pela avaliação de todos os projetos do Banco (DAVIS, 2004, p. 15, p. 24-25). De fato, o número de ambientalistas (economistas ambientais, biólogos e engenheiros ambientais) aumentou na organização de 1993 a 2000. Em 1993, algo em torno de duzentas pessoas (2% do total de funcioná-

os) tinha pós-graduação em uma área ambiental. Em 2000, esse número havia avançado para mais de quatrocentos (4% do total) (NIELSON; TIERNEY, 2003, p. 264).<sup>41</sup>

A inserção das ONGs caminhava ao lado da ampliação das duas subcomunidades. A participação da sociedade civil organizada nos projetos do Banco aumentou paulatinamente. Entre 1973 e 1988, apenas 6% dos projetos tiveram alguma participação de ONGs. Esse número aumentou para 20% em 1989 e 50% em 1994, chegando a 74% em 2004.<sup>42</sup> Atualmente, a maioria dos projetos do Banco tem alguma forma de participação de ONGs.<sup>43</sup>

Na reforma institucional de 1987 promovida pelo presidente Conable, o NGO-World Bank Committee foi transferido para o Departamento de Planejamento Estratégico da organização dentro da ideia de reforço institucional e humano (COVEY, 1998, p. 97). No mesmo ano, foi criada a NGO Unit como um braço do Departamento de Planejamento Estratégico com o intuito de organizar a participação do terceiro setor nos projetos.<sup>44</sup> Diante dos problemas enfrentados no Planaforo, o Banco emitiu a “Operational Directive 14.7: involving NGOs in Bank-supported activities” em 1989,<sup>45</sup> que estabelecia diretrizes mais concretas sobre como engajar as ONGs nos projetos.<sup>46</sup>

O Strategic Compact tinha como um dos objetivos aproximar as ONGs locais dos processos de escolha, formulação e implementação dos projetos. O programa tinha como princípios organizadores duas ideias importantes: o Country Ownership e o Country-led Partnership. Ambos buscavam assegurar o país receptor como o responsável pela implementação do projeto. E, mais do que isso, o país receptor não deveria apenas levar em consideração as demandas das comunidades locais, mas decididamente inseri-las em todos os níveis de implementação dos projetos.<sup>47</sup>

Este aspecto é importante porque as ONGs locais que antes forneciam as informações para as ONGs em Washington sobre os projetos

com problemas nos países receptores (Polonoroeste e Narmada Valley Projects) agora inseriam suas demandas e informações diretamente na fonte formuladora dos projetos – os burocratas do Banco. Assim, a aliança anterior entre ONGs internacionais e ONGs locais, fundamentais para as críticas ao Banco Mundial no Congresso dos EUA no processo de reabastecimento dos recursos da *IDA 9th* e da *IDA 10th*, começou a perder sua força em prol de uma aliança intra-institucional entre burocracia e ONGs (locais e internacionais).

No entanto, as reformas não aconteciam apenas no nível dos projetos (*project level*). As *policies* de longo prazo da organização também precisavam ser pensadas à luz das demandas da sociedade civil organizada. Em meados de 1999, o presidente Wolfensohn solicitou ao NGO Group – grupo de ONGs ligadas ao Banco Mundial – que repensasse o papel da NGO Unit na organização dentro de um contexto de maior envolvimento entre Banco e ONGs. O NGO Group elaborou uma proposta que foi acatada pelo Executive Board.<sup>48</sup> Criou-se um fórum anual de consultas (World Bank-Civil Society Forum) dentro dos *Annuals Meetings* cujo objetivo era promover a interlocução com as ONGs.<sup>49</sup> No final de 2001, a NGO Unit foi substituída por outro tipo de órgão intraburocrático: o chamado *focal point* Civil Society Team (CST). Desde então, o CST é o órgão responsável pelo relacionamento do Banco com as ONGs.<sup>50</sup>

Em entrevista, um especialista em desenvolvimento social lembrou que vários funcionários contratados nesta época para trabalhar com o terceiro setor vinham de ONGs que faziam campanhas contra a organização nos anos 1980 e 1990, e que agora aderiam a políticas do Strategic Compact. Os nomes citados foram: Jeff Thindwa (World Vision), John Mitchell (World Development Movement), Nigal Twose (Action Aid), Veena Siddharth (Humans Rights Watch), entre outros.<sup>51</sup>

Em 2001, as ONGs seriam definitivamente incluídas nos *Annual Meetings* da organização. Ficou estabelecida uma reunião exclusiva

entre as ONGs membros da NGO Unit e o Senior Management para traçar as estratégias de longo prazo do Banco e uma grande conferência entre o Senior Management e as quatrocentas ONGs vinculadas de alguma maneira à organização.<sup>52</sup> Com esse mecanismo, o terceiro setor se tornaria corresponsável pelas *policies* do Banco.

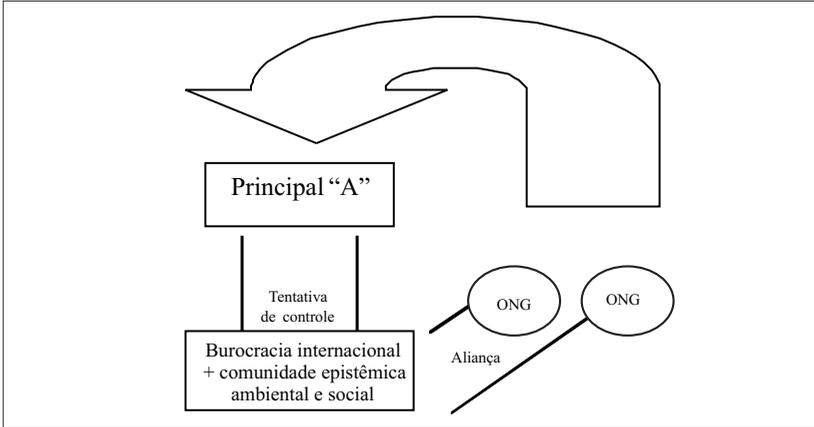
### **A aliança do Banco Mundial com as ONGs**

Como pudemos observar, o Congresso dos EUA pressionou a organização a realizar reformas nos anos 1980 e 1990. Em grande medida, essas demandas vinham de ONGs internacionais com acesso ao Legislativo daquele país. Desta forma, a participação de terceiras partes no processo de controle da burocracia do Banco Mundial acabou se mostrando um mecanismo razoável de influência à disposição dos principais naquele período. Nesta parte, argumentamos que, após as reformas promovidas pelo Strategic Compact, as ONGs migraram de uma posição crítica ao Banco Mundial nos anos 1980 e 1990, a ponto de solicitarem ao Congresso dos EUA que não renovasse os recursos da *IDA 9th* e da *IDA 10th*, para uma postura construtiva e de apoio à renovação dos recursos nas *IDA 11th*, *IDA 12th*, *IDA 13th*, *IDA 14th* e *IDA 15th*, ainda que críticas ao desempenho e certas posições do Banco persistissem em temas sensíveis às ONGs (combustíveis fósseis e programas de ajuste estrutural macroeconômico).

Conforme apontamos na introdução, buscamos entender o funcionamento da aliança entre os burocratas do Banco Mundial e as ONGs, utilizando conceitos de Relações Internacionais (comunidade epistêmica e estratégia bumerangue) centrados na ação do agente. Trata-se de um esforço de compatibilizar as análises de Relações Internacionais baseadas na teoria agente-principal com alguns conceitos clássicos em Relações Internacionais (comunidade epistêmica e estratégia bumerangue).

**Figura 2**

*A Estratégia Bumerangue Modificada*<sup>53</sup>



A Figura 2 a seguir busca esclarecer como possivelmente ocorre esta aliança. Em um primeiro momento, o principal “A” tenta controlar a burocracia internacional. Em seguida, os burocratas acionam as novas comunidades epistêmicas internas – social e ambiental. Esses grupos entram em contato com as ONGs. Os acordos são firmados a partir de interesses comuns. As ONGs depõem no Legislativo do principal “A” a favor do interesse dos burocratas. Consequentemente, fica mais caro para este principal reverter a situação.

No *Annual Meeting* de 1995, o presidente Wolfensohn realizou uma conferência de imprensa ao lado de três diretores de ONGs (FAVDO, Oxfam e InterAction) em defesa de *polícies* que envolvessem recursos da IDA. Em outubro daquele ano, o NGO-World Bank Committee, composto por altos funcionários do Banco e por líderes de 26 ONGs, foi ao Congresso dos EUA e a outros Parlamentos dos países do G7 defender a renovação do reabastecimento dos recursos da *IDA 11th* (1995-1996).<sup>54</sup>

Durante a *IDA 12th* (1997-1999), aconteceu o mesmo tipo de estratégia. Um relatório do Banco apontava que o Senior Management ten-

tou diversas vezes construir pontes de comunicação com ONGs do Sul.<sup>55</sup> Em reuniões com os representantes dos países doadores (*deputies*), o Banco convocou ONGs britânicas e do Sul para debater como executar os futuros recursos da IDA. Nesse contexto, ao invés de imediatamente tentar bloquear o reabastecimento da IDA junto ao Congresso dos EUA, conforme ocorrido nas *IDA 9th* e *IDA 10th*, as ONGs solicitaram junto ao Banco que mais recursos fossem gastos na área social, ambiental e de empréstimos para o setor energético.<sup>56</sup>

Em meio às negociações da *IDA 12th*, Wolfensohn enviou um memorando ao Executive Board explicando a importância estratégica de se construir alianças com as ONGs para melhorar a eficiência dos programas. Reiterou o desejo de manter a interação com as ONGs como forma de promover a eficiência, mas dentro da estrutura apropriada de relacionamento entre Banco e países-membros.<sup>57</sup> O anexo do memorando que explicava com mais detalhes como se daria a parceria com as ONGs foi produzido por John Clark, gerente da NGO Unit que havia sido contratado pela Oxfam.<sup>58</sup> A ação da comunidade epistêmica do CST – a qual englobava as comunidades da área social (Social Development Network) e ambiental (ESSD) – na construção de pontes com o terceiro setor começava a aparecer de forma mais clara.

Desde seu início, a *IDA 13th* (2001-2002) teve ampla participação das ONGs. As negociações mostravam a linguagem positiva das ONGs em relação às reformas que o Senior Management vinha implementando com o Strategic Compact. Diversas ONGs manifestaram apoio às mudanças promovidas pela administração Wolfensohn.<sup>59</sup>

No início das negociações da *IDA 14th* (2004-2005), já eram 120 especialistas em sociedade civil trabalhando no CST com o objetivo de facilitar o relacionamento do Banco com as ONGs. Muitos desses especialistas vieram de ONGs que antes eram críticas comuns da orga-

nização.<sup>60</sup> No *Annual Meeting* de 2004, pelo menos 150 ONGs participaram de discussões com o Senior Management a respeito das futuras *policies* do Banco, inclusive sobre a aplicação dos recursos da IDA.<sup>61</sup>

As negociações da *IDA 14th* mantiveram padrão semelhante ao da *IDA 13th* no tocante ao relacionamento Banco-ONGs. A *IDA 14th* ficou conhecida pela ampliação da participação dos *grants* nos recursos da IDA e pelo fortalecimento dos países altamente endividados (em inglês, *Highly Indebted Poor Countries* [HIPC]) dentro do programa chamado de “Millennium Development Goals” (TAN, 2006, p. 4-5). Uma reunião do presidente Wolfensohn com sindicatos e ONGs europeias no início das negociações em 2004 mostrou que o Banco estava disposto a incluir diversas demandas das ONGs e rejeitar aquilo que não era viável. Wolfensohn conclui afirmando que aquele tipo de reunião significa uma “anistia” ao passado de desencontros e falta de entendimento entre as ONGs e o Banco. Não houve nenhuma crítica contundente das ONGs presentes às propostas do presidente.<sup>62</sup>

No entanto, a aliança burocracia-ONGs, que parecia surtir efeitos importantes, sofreu um revés em 2007. Em outubro daquele ano, o subcomitê da Câmara convocou nova audiência sobre a abordagem do Banco Mundial em relação a medidas trabalhistas e criação de emprego. A ONG convocada foi o Carnegie Endowment for International Peace, além das federações sindicais AFL-CIO e a International Trade Union Confederation (ITUC). Ao contrário das sessões anteriores, as três organizações criticaram duramente um programa do Banco Mundial chamado “Doing Business”.<sup>63</sup> Os debates que se seguiram foram críticos ao Banco Mundial.<sup>64</sup> Essa audiência mostrou que, a despeito da abertura ao terceiro setor promovida pelo Strategic Compact, não ficou totalmente descartada a estratégia das ONGs de pressionarem por mudanças no Banco via discussões no Congresso

dos EUA. O que afirmamos é que essa prática se tornou menos comum após a abertura às ONGs.

O processo de negociação da *IDA 15th* (2007-2008) com as ONGs teve início em fevereiro de 2007 quando o Banco abriu o *paper* “Fifteenth IDA replenishment: the platform for achieving results at the country level” para consultas junto ao terceiro setor. Em torno de vinte ONGs enviaram comentários e solicitaram mudanças.<sup>65</sup>

Em meio às tratativas da *IDA 15th* o presidente Robert Zoellick (2007-2012) reestruturou os cargos do Senior Management. Em outubro, nomeou para o cargo de diretor executivo de África, Sudeste Asiático, Ásia Central e Europa a ex-ministra de finanças da Nigéria, Ngozi Okonjo-Iweala. O **Financial Times** sugeria que a indicação de Okonjo-Iweala atendia aos interesses de ONGs.<sup>66</sup>

As negociações do reabastecimento da *IDA 15th* no subcomitê do Congresso dos EUA não foram marcadas por um tema específico. Na verdade, boa parte dos debates entre os presentes estava relacionada à excelência dos recursos da IDA em relação às demais agências de ajuda humanitária e ao fato de o Reino Unido ter ultrapassado os EUA como o maior doador à instituição.<sup>67</sup> Nesse contexto, o secretário-assistente de relações internacionais do Departamento do Tesouro, Clay Lowery, afirmou que o governo estadunidense utilizava o reabastecimento das IDAs para aumentar sua influência dentro do Banco Mundial e promover reformas de seu interesse. A renovação dos recursos era imprescindível para que os EUA continuassem a manter a liderança dentro da organização.<sup>68</sup>

É certo que a ascensão do Reino Unido como principal doador pode ter levado os congressistas e o tesouro dos EUA a convocarem, para a audiência da *IDA 15th*, ONGs que pouco criticassem as *policies* do Banco, embora a BIC fosse crítico costumeiro.<sup>69</sup> No entanto, o fato de essas mesmas ONGs participarem do *Policy Dialogue* e das diversas negociações com funcionários do Banco e *deputies* durante a *IDA*

*15th* não as colocaria em uma posição favorável para criticar o Banco ao ponto de exigirem reformas profundas em suas *policies*.

Em fevereiro de 2008, o International Development Committee da Câmara dos Comuns do Reino Unido solicitou ao Department for International Development (DFID) – órgão do Parlamento britânico que acompanha as OIs financeiras – um relatório sobre as reformas que deveriam ser feitas no Banco. O relatório mostra que o Reino Unido, via DFID, segurou recursos de reabastecimento da *IDA 15th* como forma de pressionar o Banco a adotar os *Good Practice and Principles* (GPPs) em um dos programas de ajuste estrutural (SAPRI). O relatório do DFID foi aberto à consulta para que as ONGs pudessem fazer suas colocações. As críticas das ONGs ao Banco foram inúmeras e mostram que a aliança ONGs-burocracia nem sempre funcionava.<sup>70</sup>

No entanto, em setembro de 2009, o Comitê de Finanças da Câmara dos EUA (Full Committee) convocou uma audiência para tratar da revisão da política de transparência do Banco (Policy Disclosure Review).<sup>71</sup> As ONGs apoiaram as novas medidas do Banco iniciadas em abril de 2009, que buscavam ampliar ainda mais a Policy on Disclosure of Information,<sup>72</sup> embora colocassem que os resultados fossem insuficientes.<sup>73</sup>

Como pudemos notar, a aliança burocracia-ONGs está longe de não criar atritos. Em entrevista, um especialista em desenvolvimento social do Banco argumentou que o relacionamento entre o Banco e ONGs era uma mistura de colaboração e conflito. Por exemplo, em combustíveis fósseis, a maioria das ONGs era fortemente contra o Banco. Em contraste, na mais recente crise financeira (2008-2010), várias ONGs viam o Banco como aliado, ao passo que outras ainda o encaravam como corresponsável pela crise. Para o especialista, as negociações de reabastecimento da IDA sempre foram contraditórias. De um modo geral, as ONGs viam os recursos como benignos e

apoiavam sua renovação, mas também se utilizavam da situação para apoiar a renovação junto aos países do G7 em troca do cancelamento das políticas que não fossem de seu interesse.<sup>74</sup>

Contudo, acreditamos que, a despeito dessa relação de colaboração e conflito, a aliança do Banco com as ONGs por meio dos *Annual Meetings* e do Country Ownership provavelmente aumentou os custos de controle do Banco para os principais. Procuramos demonstrar, nesta parte do artigo, que as ONGs migraram de uma postura totalmente crítica ao Banco nos anos 1980 e 1990 para uma atitude mais construtiva e participativa após o Strategic Compact. Ao se tornarem parceiras na concepção e implementação dos projetos, as ONGs tinham mais dificuldade em repetir o comportamento negativo em relação à burocracia do Banco ocorrido nos anos 1980 e 1990. Nas diversas sessões do Congresso dos EUA e do Parlamento britânico a que tivemos acesso, as posturas das ONGs eram majoritariamente positivas à renovação dos recursos da IDA, diminuindo assim a possibilidade de estes países controlarem com facilidade a organização. Nesse contexto, é provável que burocratas tenham utilizado as ONGs para bloquear eventuais controles dos principais mais poderosos – os EUA e o Reino Unido –, ainda que eventuais alianças entre as ONGs e estes países colocassem o Banco em uma situação defensiva. As reformas na expertise do Banco criaram uma organização mais diversa epistemologicamente e com pessoal especializado na relação com as ONGs, os quais foram importantes na construção dessas alianças.

### **O FMI e o controle dos principais**

A estrutura de decisão do FMI é razoavelmente a mesma desde sua fundação. Não houve nesta organização o mesmo processo de irradiação intrainstitucional que houve no Banco Mundial. A posição mais alta da organização é o diretor executivo. O diretor executivo é auxiliado pelo primeiro diretor executivo, considerado o segundo

cargo em importância na organização. O FMI concentra as atividades de interlocução entre o *staff*, o Executive Board e os governos dos países receptores na figura do *First Deputy*. O cargo comanda as negociações dos pacotes de ajuda financeira aos países em crise lidando diretamente com os chefes de Estado e ministros de finanças.<sup>75</sup>

A distribuição das cotas entre os países-membros é importante porque determina tanto o poder de votos no processo decisório da organização como o acesso aos financiamentos (BUIRA, 2003, p. 228-229). A cada cinco anos ocorrem as “Revisões Gerais das Cotas”, nos quais alguns países buscam, por um lado, aumentar sua participação nas cotas de maneira proporcional às mudanças relativas no tamanho de sua economia no cenário global e, de outro, aumentar os recursos financeiros disponíveis ao Fundo quando necessário. As revisões passam pelos Congressos dos países do G7.

O controle sobre a seleção dos membros do Senior Management do FMI é variável importante na estrutura de poder da organização. Neste aspecto, a influência dos principais, notadamente dos EUA e do G7, torna-se importante para o controle da burocracia e, por conseguinte, das *policies* do FMI. Embora os critérios de escolha para os altos cargos não sejam claros, três fatores parecem pesar mais:<sup>76</sup> proximidade do candidato com os EUA, profissão (economista) e experiência no setor financeiro de governos dos países mais importantes da organização.<sup>77</sup>

Ao contrário do Banco Mundial, o processo seletivo dos burocratas do Fundo é fortemente controlado pelo Senior Management. Pelo menos desde a década de 1970, o alto escalão recruta os economistas da organização de duas maneiras: pelo programa “Economistas Experientes” (Experienced Economists) ou pelo “Programa Economistas” (Economists Program). O primeiro promove uma seleção direta no mercado para determinada função dentro da organização. O segundo é o programa para jovens economistas que recém obtiveram

seus PhDs em economia, finanças ou estatística e que pretendem fazer carreira no FMI.<sup>78</sup>

Em ambos os processos, o Senior Management tem participação direta nas escolhas. No caso dos “Economistas Experientes”, o Senior Management estabelece um Senior Review Committee para avaliar o candidato escolhido pela área do Fundo que precisa suprir a carência. Este comitê é composto pelo chefe da área requisitória, pelo diretor de recursos humanos e por um dos membros do Senior Management, normalmente aquele mais próximo da área técnica em questão. O comitê faz diversas entrevistas para verificar se o candidato se enquadra na forma de pensar da organização, uma vez que se trata de um profissional com experiência externa. O “Programa Economistas”, por sua vez, tem um objetivo de longo prazo. O processo começa com a visita do pessoal do Departamento de Recursos Humanos a universidades em aproximadamente trinta países e em reuniões das associações de economistas dos EUA e Europa. Um burocrata contratado pelo “Programa Economistas” tem plano de carreira diferenciado e geralmente é percebido como a elite intelectual da organização. Os selecionados no processo também são sabatinados pelo Senior Review Committee do Senior Management.<sup>79</sup> Atualmente, 56% dos funcionários da casa foram selecionados pelo programa “Economistas Experientes” e 44% pelo “Programa Economistas”.<sup>80</sup>

Esse tipo de recrutamento tem duas consequências: uma alta concentração de americanos e europeus entre os economistas e uma concentração ainda maior de economistas que obtiveram seus PhDs em universidades americanas e europeias. O Fundo tem uma política voltada a ampliar a diversidade de seus quadros, mas há divergências quanto ao que significa diversidade. Enquanto para o Senior Management se trata da origem nacional dos funcionários, para alguns membros do Executive Board é uma questão de origem educacional. O Fundo tem resistido a mudar a política de recrutamento. O Senior Management alega que precisa contratar os melhores porque a credibilidade

das *policies* está em jogo. Na visão da alta cúpula, os melhores departamentos de economia, finanças e estatística são americanos e europeus.<sup>81</sup> O efeito dessa percepção é a predominância de profissionais formados nessas instituições.<sup>82</sup>

Essa coesão profissional é bem representada pelos Departamento de Revisão das Políticas de Desenvolvimento (Policy Development and Review Department [PDR]) e Departamento de Pesquisa (Research Department [RES]). Ambos os departamentos estão sob a autoridade do economista-chefe (*Economic Counsellor*). O PDR é conhecido dentro da organização como “a polícia do pensamento”. O órgão é responsável pela padronização dos programas de ajuda aos países às normas e padrões macroeconômicos da organização. O PDR alega que a padronização é uma forma de evitar favorecimentos a determinado país no processo de negociação dos pacotes de ajuda. Isso obviamente gera conflitos com os demais departamentos especializados por áreas (Ásia, África, América Latina etc.), mas os diretores executivos promovem o entendimento entre os departamentos para que a mensagem da organização seja única. O PDR tem papel relevante na construção dessa mensagem externa (BLUSTEIN, 2001, p. 27-28).<sup>83</sup> O Research Department é outro departamento com grande influência interna. Diversos economistas do RES estão lotados em outros departamentos e produzem pesquisa para aquele setor.<sup>84</sup> Em 2009-2010, dos 54 economistas dedicados à pesquisa, todos fizeram seus PhDs em universidades dos países industrializados e pelo menos quarenta obtiveram seus doutorados nas vinte melhores universidades reconhecidas pelo Senior Management.<sup>85</sup>

O fato de a origem educacional desses funcionários ser reduzida acaba por diminuir o nível de dissenso dentro da organização por dois motivos. Primeiro, porque elimina a contratação dos chamados economistas heterodoxos, ainda que esses sejam minoria dentro da profissão, e segundo porque elimina a contratação de pessoal com outros tipos de conhecimentos (ambiental, sociológico etc.). Reformas si-

milares àquelas ocorridas no Banco Mundial para promover a diversificação de conhecimentos nunca ocorreram no Fundo. Pelo contrário, o Senior Management do FMI sempre controlou de perto os processos de recrutamento e os limites dos debates epistemológicos. Assim, ao contrário do que ocorreu no Banco Mundial desde a implementação do Strategic Compact, a visão do Senior Management – e, por extensão, dos países do G7 – de recrutar apenas economistas formados em um número reduzido de universidades fortaleceu a coesão epistêmica da organização.<sup>86</sup>

A relação do Fundo com as ONGs é esporádica e pouco profunda. As ONGs só começaram a ter algum envolvimento com a organização a partir das crises macroeconômicas dos países em desenvolvimento e pobres dos anos 1980 (SCHOLTE, 2002, p. 8). Apenas em 1989 o Fundo criou a Divisão de Assuntos Externos (Public Affairs Division [PAD]) dentro do Departamento de Relações Públicas (External Relations Department [EXR]) com o objetivo de melhorar a imagem pública da organização. Em meio às crises dos anos 1990, a PAD dobrou de tamanho (doze pessoas) com apenas um funcionário designado para tratar exclusivamente das ONGs (SCHOLTE, 2002, p. 20). E apenas dez anos depois a PAD lançou um guia sobre como o *staff* deveria se relacionar com a sociedade civil (“Guide for staff relations with NGO’s”). O guia tinha a intenção de criar um ambiente positivo de relacionamento com as ONGs, embora sustentasse que essa relação deveria ser complementar ao relacionamento do Fundo com os países-membros.<sup>87</sup>

Como podemos notar, não há no FMI um fórum institucionalizado de relacionamento com as ONGs nos mesmos moldes daqueles existentes no Banco Mundial. As reuniões acontecem sem periodicidade e refletem agendas temporárias da organização (SCHOLTE, 1998, p. 4). Não há nenhuma política deliberada de relacionamento perene FMI-ONGs. A própria PAD é vista como uma estrutura totalmente periférica e sem capacidade de influenciar as *policies* do Fundo.

Além disso, as ONGs locais não têm nenhuma participação na formulação de *policies*. O Country Ownership no FMI não tem semelhança com o mesmo programa do Banco Mundial, uma vez que não envolve a sociedade civil dos países receptores, mas apenas o governo receptor dos recursos. Reuniões mais constantes com o terceiro setor ocorrem apenas nos *Annual Meetings* e somente ONGs localizadas em Washington participam do diálogo (SCHOLTE, 2002, p. 21-22).<sup>88</sup>

Com efeito, a coesão epistêmica e a consequente falta de institucionalização do relacionamento FMI-ONGs facilitam o controle da organização pelos principals, notadamente pelos EUA. A falta de diversidade de expertise da burocracia impede uma relação mais densa da organização com um número amplo de ONGs (ambientais, direitos humanos, área social etc.). Não há no Fundo outras comunidades epistêmicas que poderiam eventualmente construir alianças com ONGs em torno de *policies* de interesse da organização ou com o objetivo de barrar o controle dos principals. Por conseguinte, a burocracia do FMI fica isolada na defesa de seus interesses, diminuindo assim os custos de controle para os principals.

Podemos verificar essa lógica durante os processos de revisão de cotas do Fundo (Revisão Geral das Cotas) em um conjunto de comitês do Congresso dos EUA (House International Relations Committee, Senate Foreign Relations Committee, Appropriations Committee, Budget Committee, House Committee on Financial Services e o Joint Economic Committee). Diversos debates mostram que as ONGs não têm participação expressiva nas audiências, seja para criticar e exigir reformas do Fundo ou para apoiar eventuais *policies* da organização. Os participantes mais ativos são os representantes do Departamento de Tesouro e os congressistas. Raramente se observa depoimentos de diretores de ONGs.<sup>89</sup>

Na documentação a que tivemos acesso, há diversas evidências da presença pouco expressiva das ONGs nessas audiências. Na sessão

de fevereiro de 1998 sobre a condução da política monetária dos EUA e do FMI, apenas o presidente do Federal Reserve, Alan Greenspan, e os congressistas opinaram.<sup>90</sup> Nas sessões de 2001, 2003 e 2007 sobre revisão de cotas e outros assuntos, nenhuma ONG testemunhou.<sup>91</sup>

Além disso, nas audiências em que constam depoimentos de ONGs, não há indícios de que houvesse qualquer tipo de aliança burocracia-ONGs. Pelo contrário, na sessão de 1998 do subcomitê de revisão e investigação (Subcommittee of General Oversight and Investigation) do comitê de finanças da Câmara voltada para a revisão das operações do FMI, as críticas das ONGs à burocracia do Fundo foram duras.<sup>92</sup> Na documentação do Senado a que tivemos acesso, o padrão de relacionamento burocracia-ONGs não era diferente daquele encontrado na Câmara.<sup>93</sup> Em nenhum momento se observou alguma colocação mais positiva em relação ao Fundo. Pelo contrário, a tendência era criticar duramente a organização.<sup>94</sup>

Assim, argumentamos que o FMI é uma OI mais controlada pelos principais do que o Banco Mundial. Talvez o mais importante mecanismo de controle da burocracia utilizado pelos EUA seja o recrutamento dos membros do Senior Management. A alta hierarquia, por sua vez, mantém forte controle sobre o recrutamento da burocracia média. O tipo de recrutamento promovido pela alta hierarquia privilegia a consolidação de apenas um tipo de expertise dentro da organização – a dos economistas. Não houve tentativas consistentes de contratar outros tipos de profissionais (sociólogos, ambientalistas etc.) que pudessem diversificar os conhecimentos da burocracia. Assim, a existência de apenas uma comunidade epistêmica dentro da organização – a comunidade de economistas neoclássicos – dificultou a construção de alianças amplas com ONGs. Sugerimos que o insulamento criado por esse processo de controle promovido pelos EUA e países do G7 diminuiu a autonomia burocrática do FMI. Desta for-

ma, ficaram limitadas as possibilidades de a burocracia impor custos aos principais.

## Conclusões

Neste artigo, procuramos demonstrar como o Banco Mundial alcançou um grau maior de autonomia burocrática que o FMI. Provavelmente, essa maior autonomia foi decorrente da maior diversificação de expertise desta organização e das estratégias dos novos burocratas em construir alianças com ONGs em torno de *policies* comuns. Conforme observamos nas audiências do Congresso dos EUA e do Parlamento britânico, as ONGs migraram de uma posição crítica e reformista em relação ao Banco nos anos 1980 e 1990 para uma estratégia de aliança e complementaridade em temas importantes. Nessas circunstâncias, não observamos a ocorrência da estratégia anterior dos EUA de utilizar as ONGs no Congresso para pressionar o Banco a adotar determinadas *policies*. Agir contra a aliança burocracia-ONGs pode ter aumentando os custos de intervenção e controle dos principais com a diversificação de expertise.

Em contraste, a burocracia do FMI nunca conseguiu criar alianças com ONGs. O Fundo não promoveu reformas internas que promovessem a diversificação de expertise. Pelo contrário, o objetivo do Senior Management sempre foi construir um corpo burocrático coeso ideologicamente. Nunca houve ações no sentido de contratar pessoal de outras áreas epistêmicas que não a economia. Além disso, a contratação dos economistas sempre esteve restrita a um número reduzido de universidades americanas e europeias, o que diminuiu ainda mais a diversidade dos burocratas. O FMI não construiu comunidades epistêmicas em áreas sensíveis, como fez o Banco Mundial nas áreas ambiental e social. A existência de uma burocracia coesa ideologicamente possivelmente resultou em isolamento institucional. Isto é, a falta de diversidade de expertises impediu a criação de outras comunidades epistêmicas dentro do corpo burocrático, o que impos-

sibilitou a criação de amplas alianças com ONGs. Há indícios desse processo nas renovações de cotas em sessões do Senado e Câmara dos EUA a que tivemos acesso.

Em suma, neste trabalho procuramos demonstrar, por um lado, como o Banco Mundial diversificou a expertise e alcançou uma maior autonomia burocrática e, por outro, como o FMI se isolou politicamente, afetando negativamente sua autonomia. Neste sentido, o método comparativo mostrou-se importante. Como a ideia de autonomia depende de uma gradação, era necessário ter o mínimo de variabilidade para podermos averiguar diferentes graus de autonomia burocrática. Não poderíamos sustentar que o Banco Mundial é uma organização autônoma sem compará-la a outra organização. Conforme afirmamos, a literatura especializada já apontava indícios de que o poder dos países do G7 dentro do FMI era maior do que dentro do Banco Mundial. Assim, com os resultados deste artigo, buscamos sustentar que o Banco Mundial é mais autônomo que o FMI, e que uma possível razão dessa maior autonomia seriam os diferentes níveis de expertise de seus burocratas. Provavelmente, se ampliássemos o número de casos estudados, poderíamos eventualmente sugerir que o FMI tem mais autonomia que outra OI. Nesse sentido, este artigo pode ser visto como o início de uma agenda de pesquisa mais ampla na qual se leve em consideração um número maior de OIs.

No que diz respeito às implicações teóricas, observamos que a burocracia internacional pode criar interesses autônomos e agir no sentido de sua consecução. Como um ator gerador de interesses próprios e passível de construir estratégias que aumentem seu poder, as burocracias internacionais podem e devem ser consideradas, sob certas circunstâncias, atores autônomos da ordem internacional. Mais do que isso, as burocracias devem ser consideradas atores com certa capacidade de regular a ação entre os Estados, e não apenas um ator que é regulado por eles.

Nesse contexto, demonstramos que os autores que utilizam a teoria agente-principal para analisar as OIs podem ter ganhos analíticos importantes em torno do tema da ação da agência caso utilizem alguns conceitos clássicos de Relações Internacionais: comunidade epistêmica e estratégia bumerangue. Os casos estudados reforçaram a importância e atualidade do conceito de comunidade epistêmica e como ele é importante para a compreensão das estratégias disponíveis aos agentes para evitar os controles dos principais. Já a estratégia bumerangue modificada mostrou como estas estratégias podem ser efetivamente concretizadas.

Por fim, o conceito de autonomia burocrática que utilizamos reforça a importância dos chamados conceitos nômades. Isto é, um conceito criado para analisar outro contexto – as burocracias nacionais – que pode ser utilizado para analisar um contexto de peculiaridades distintas. A ideia de que burocracias podem constituir bases de apoio – neste artigo, chamadas de alianças burocracia-ONGs – abre um campo interessante para se pensar não apenas as ações estratégicas de agentes, mas também como agentes considerados de menor importância da ordem internacional – OIs e ONGs – podem agir em conjunto para rivalizar com os Estados nacionais em termos de importância e sucesso de suas ações.

---

## Notas

1. Atualmente há um debate na literatura em ciência política sobre os significados e consequências da autonomia burocrática. Ver Caughey et al. (2009) e Kim (2008).
2. No caso das organizações financeiras estudadas, há dois órgãos decisores: o Board of Governors (composto pelos ministros de Finanças dos países-membros e que define as linhas gerais de atuação dos bancos) e o Executive Board (composto por representantes dos Ministérios de Finanças dos países e respon-

sável pelas decisões cotidianas das organizações). O Executive Board é responsável pelas operações diárias do Banco. O órgão é composto por cinco diretores fixos (EUA, Reino Unido, França, Japão e Alemanha) e outros dezenove que são eleitos periodicamente por grupo de países.

**3.** A agenda de pesquisa voltada aos efeitos das instituições internacionais é extensa. Temas como *compliance* e eficiência das instituições são amplamente debatidos. Sobre *compliance*, ver Slaughter e Raustiala (2002), Simmons (2000) e Chayes e Chayes (1993). Sobre eficiência, ver Young (2006).

**4.** Certos estudos chegam a ver as organizações internacionais como atores relativamente autônomos, porém sustentam que isso ocorre apenas pela via cognitiva – as organizações internacionais redefinem os significados das normas e legitimam ações, mas não dão conta dos interesses e poder material das OIs (BARNETT; FINNEMORE, 1999, 2004).

**5.** Para excelentes abordagens sobre a teoria agente-principal, ver Sappington (1991) e Stiglitz (1989).

**6.** Para uma boa revisão sobre as diferentes teorias de delegação, ver Bendor et al. (2001).

**7.** Em recente trabalho, Hawkins et al. reuniram diversos artigos que analisam as OIs a partir da abordagem agente-principal. Ver Hawkins et al. (2006). Outros trabalhos com mesma abordagem: Nielson e Tierney (2003), Gutner (2005), Pollack (1997), Elsig (2009) e Vaubel (2006).

**8.** Pollack (2006, p. 167) chama a atenção para o fato de que os estudos de Relações Internacionais que utilizam a teoria agente-principal estão focados em entender a autonomia por dentro das organizações (*within IO*) e que é preciso ampliar as análises para entre diferentes OIs (*across IO's*).

**9.** Notado por Elsig (2009, p. 5). Um trabalho importante nesse sentido seria o de Vaubel (1986). Contudo, há exceções a este foco, ver Hawkins e Jacoby (2006).

**10.** De acordo com Haas (1992, p. 3), uma comunidade epistêmica é uma rede de profissionais com expertise e competência reconhecida em determinada área de conhecimento e que tem autoridade sobre a construção de *policies* relacionadas a esta área. Estes profissionais (1) compartilham certas crenças normativas, que permitem uma ação racional baseada em valores comuns; (2) compartilham as mesmas noções de validação do conhecimento daquele domínio; e (3) compartilham objetivos comuns para as *policies*.

**11.** Explicaremos a estratégia bumerangue de Keck e Sikkink (1998) na terceira parte do artigo.

**12.** O atual Banco Mundial não é uma única organização internacional. Trata-se de um caso típico de irradiação, ou seja, uma OI que cria novas OIs. Com o passar do tempo, a organização dividiu-se em cinco instituições internas – IBRD, IDA, IFC, MIGA e ICSD –, cada uma com funções complementares ao processo mais amplo de desenvolvimento (SHANKS et al., 1996, p. 599-600). Para entender as diferenças, ver World Bank (2006).

**13.** Sobre a influência das lideranças burocráticas para o aumento da autonomia organizacional, ver Huber (2007, p. 13-46). No caso do Banco Mundial, três líderes são apontados pela literatura como decisivos: Robert McNamara, Lewis Preston e James Wolfensohn (WEAVER, 2008; KAPUR, 2002; STONE; WRIGHT, 2007).

**14.** Nesses últimos quarenta anos, a estrutura do Executive Board dobrou de tamanho, de 12 para 24 diretores. No entanto, a rápida expansão da organização e a diversificação de responsabilidades sobrecarregaram os diretores executivos. Além disso, como seus mandatos são de apenas dois anos renováveis por mais dois, a alta rotatividade dos representantes dificulta ainda mais seu trabalho. A literatura aponta que esses fatores fragilizam o Executive Board perante o Senior Management, fazendo com que o órgão dependa cada vez mais dos relatórios e briefings preparados pela burocracia. Ver Naim (1994, p. 11-14), Ayres (1983, p. 65-66), Ascher (1990, p. 126) e Woods (2001, p. 87).

**15.** Sobre a presidência de Lewis Preston, ver Kapur et al. (1997, p. 32-48) e artigo publicado no *Washington Post* (LEWIS..., 1992).

**16.** Ver World Bank (1992, p. ii).

**17.** Em maio de 1993, diversas ONGs norte-americanas defenderam no Congresso dos EUA o bloqueio dos recursos do país à International Development Association (IDA) ao menos que fosse estabelecida uma comissão de investigação composta pelas ONGs. Ato contínuo, foi criada a Independent Appeal Commission dentro do Congresso. O objetivo da comissão era receber e avaliar as reclamações e demandas de ONGs afetadas pelos projetos do Banco. Ver World Bank (1994, p. 25-27).

**18.** Por solicitação de Lewis Preston, o Panel foi instituído pelo Executive Board com o objetivo de investigar as reclamações das comunidades afetadas negativamente por projetos financiados pelo Banco. Ver World Bank (1993).

**19.** Ver World Bank (1997, p. 1).

**20.** Sobre as intenções de Wolfensohn de descentralizar o Banco, ver artigo na mídia: World... (1995).

**21.** Cerca de 3.500 novos funcionários foram contratados, sendo 2.250 em Washington e 1.107 nos escritórios regionais. Em 1997, cerca de 7.170 funcionários trabalhavam em Washington e 1.529 nos escritórios regionais. Em 2000, eram 6.906 em Washington e 2.112 espalhados pelo mundo. A relação (Washington-escritórios regionais), que era de quase quatro para um, caiu para pouco mais de dois para um. Ver World Bank (2001a, p. vi, p. 36).

**22.** Em 1981, Ayres (1983, p. 65) indica que 94% dos funcionários estavam concentrados em Washington. Naquela época, embora o Banco tivesse 26 missões no exterior (países) e três missões regionais (África Oriental, África Ocidental e Sudeste Asiático), esses escritórios tinham 150 funcionários de um total de 2.552 da organização.

**23.** Ver World Bank (2001b, p. 64).

**24.** O universo pesquisado foi de aproximadamente 5 mil funcionários das categorias G e F (Professional e Professional Senior), ou seja, funcionários que possuem algum tipo de pós-graduação e, por conseguinte, posições mais altas na organização (WORLD BANK, 2003, p. 33).

**25.** Em 1998, a organização fez um levantamento sobre o relacionamento dos economistas com o terceiro setor. A pesquisa mostrou que, apesar da lenta diminuição da participação de economistas no total dos funcionários do Banco, era provável que esta profissão se mantivesse como o maior grupo pelas próximas duas décadas. Tal prevalência era o resultado da contratação ininterrupta de economistas nas décadas anteriores, ultrapassando o número de engenheiros, hegemônicos até os anos 1980. Ver World Bank (1998b, p. 19).

**26.** World Bank (1998c, p. 2-3).

**27.** Isso não significava, contudo, que os funcionários tinham formação educacional dispersa geograficamente. O mesmo estudo de 2002 aponta que aproximadamente 50% desses funcionários tinham formação em apenas vinte universidades norte-americanas e europeias de prestígio, as chamadas *20 core universities*. De um total de 710 gerentes de área, 47% tinham diploma de pós-graduação dessas universidades. Já quando se observava o país que emitiu o diploma de pós-graduação ou graduação, os EUA apareciam com 55,8% dos funcionários, o Reino Unido com 11,4%, a França com 6,4% e o Canadá com 3,4%. Todos os demais países estavam abaixo de 1,5% de participação, incluindo Alemanha e Japão. A nacionalidade desses funcionários era ainda mais concentrada nos países da chamada Parte I (países industrializados), chegando a 87,9% do total. Os países da Parte II (países em desenvolvimento e países pobres) chegavam a 12,6%, com 4,6% de indianos, sendo as Filipinas o segundo país em participação, com 0,7%. Ver World Bank (2003, p. 34-35).

**28.** Alguns autores chegaram a sugerir que conceitos como capital social e setor cultural, por exemplo, fossem linguisticamente definidos e metodologicamente quantificados. Caso contrário, os economistas não conseguiriam operacionalizá-los. Outros argumentavam que o domínio e a insularidade da ortodoxia neoclássica criava uma linguagem cifrada que aumentava os custos dos não iniciados para entrar no debate. Ver Bebbington et al. (2004), Cernea (2003, p. 16) e Rao e Woolcock (2007, p. 2-3).

**29.** Outro legado importante da era Wolfensohn foi a mudança na composição do próprio Senior Management. Os principais podem controlar mais facilmente a burocracia se controlarem diretamente a escolha dos funcionários de alto escalão (*screening*). A presidência de Wolfensohn foi importante para diminuir a influência dos países ricos nesse processo. Wolfensohn deu início à tendência de contratar profissionais de origens africanas, asiáticas e latino-americanas para os cargos do alto escalão, além de promover funcionários de carreira, ainda que o Senior Management continuasse a ter uma maioria de profissionais oriunda de países ricos. Ver Giving... (2000) e Rich (2002). Em 2009, dos dezessete burocratas de alto escalão, nove eram de países desenvolvidos e oito de países não desenvolvidos. No entanto, quase todos fizeram pelo menos a pós-graduação nos EUA ou na Europa. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: abr. 2009.

**30.** Em entrevista, um especialista em sociedade civil argumenta que Wolfensohn conseguiu criar uma aliança sólida entre o Banco e ONGs em pelo menos três temas: políticas ambientais, políticas e salvaguardas sociais e agenda anticorrupção, esta última em parceria com a Transparência Internacional. Entrevista realizada em 19 de novembro de 2009. Todas as entrevistas aqui citadas foram concedidas para o autor deste artigo, não tendo sido, portanto, publicadas.

**31.** As primeiras pressões tiveram efeitos importantes. Ainda no final dos anos 1980, algumas mudanças ocorreram nas regras relacionadas à realocação de pessoas atingidas pelos projetos (*resettlement issues*), reflorestamento e projetos de irrigação. Por pressão do Sociological Bank Group, todos os projetos do Banco que tratavam desses temas deveriam passar por sociólogos. Desde então, o termo *social engineering* começou a ser adotado nos projetos de ambos os temas (KARDAM, 1993, p. 1.783; CERNEA, 2003, p. 11-12).

**32.** Contudo, os economistas da organização não conseguiam operacionalizar e quantificar o conceito nos projetos, além de não compreendê-lo devidamente. Foi quando Wolfensohn chamou Amarty Sen para debater a operacionalização com os economistas, tendo como base propostas produzidas pelo Sociological Bank Group (CERNEA, 2003, p. 13-14).

- 33.** Sobre as críticas das ONGs ao Banco Mundial na mídia e a relação com o governo Reagan, ver Ecologists... (1986).
- 34.** O reabastecimento (*replenishment*) é um mecanismo de aporte financeiro à IDA que acontece a cada três ou quatro anos. Os Estados do G7 aportam capitais para que a organização os empreste aos países tomadores. Os EUA são os únicos que aprovam o reabastecimento anualmente no Congresso.
- 35.** Além disso, a organização lançou uma série de estudos ambientais, aumentou o número de projetos exclusivamente ambientais e alocou mais recursos para pesquisas sobre o tema. Ver World Bank (2001d, p. 6).
- 36.** Uma Operational Directive (OD) determina os procedimentos e condições de uso de uma regra que ainda não foi devidamente regulamentada. Ela precisa ser aprovada pelo Executive Board, mas é construída e negociada pelo Senior Management e a baixa burocracia. A OD 4.01 tratava da regulamentação dos procedimentos de uma Environmental Assessment Procedures (EA) (WADE, 1997, p. 675-687).
- 37.** O projeto envolvia a construção de uma represa chamada Sardar Sarovar com um reservatório de 200 km de extensão, deslocando cerca de 40 mil famílias. Ver World Bank (1994, p. 10-11).
- 38.** A Oxfam foi a ONG internacional mais ativa e responsável pela organização da campanha contra o Narmada Project nos EUA e Europa. As ONGs locais mais importantes foram a ARCH e a Narmanda Bachao Andolan (NBA) (WADE, 1997, p. 695-696).
- 39.** Houve forte pressão de ONGs baseadas em Washington para que se criassem mecanismos permanentes desse tipo (UDALL, 1998, p. 413-414).
- 40.** Além disso, o Banco começou a trazer seus críticos para dentro da organização. Em 1992, o sociólogo John Clark foi contratado para ser gerente da NGO Unit, braço do Social Development Department para o terceiro setor. Antes de ser contratado, Clark era diretor da ONG Oxfam e crítico das práticas ambientais do Banco Mundial durante o Narmada Project (DAVIS, 2004, p. 4).
- 41.** Para um sumário das seguidas reformas ambientais realizadas no Banco Mundial desde os anos 1970, ver Nielson e Tierney (2003, p. 266). Sobre a participação das ONGs ambientalistas no Banco, ver Barros (2006).
- 42.** Ver World Bank (1996, p. 13; 2004b, p. 17).
- 43.** Ver World Bank (1996, p. iii). Desde então, o envolvimento das ONGs na concepção e implementação dos projetos só aumentou. Em 2001, das 264 operações aprovadas pelo Executive Board, pelo menos 64% (168 projetos) tive-

ram participação de ONGs em alguma fase. Desses 168 casos, pelo menos 89% tiveram ONGs na sua identificação, preparação e avaliação; outros 84%, na implementação; e 47%, no monitoramento. Ver World Bank (2001e, p. 5). Conforme classificação do próprio Banco, existem três tipos de ONGs que atuam nos projetos: as *indigenous* (ligadas a uma comunidade local atingida por um projeto), as *grassroots* (ONGs locais de atuação junto à opinião pública nacional) e as internacionais (ONGs de atuação nos níveis mais altos do Banco Mundial, da mídia internacional e nos Legislativos dos países desenvolvidos). Os três grupos também são classificados em dois grandes grupos: as ONGs militantes (que defendem causas) e as operacionais (que distribuem os serviços da organização à população local). Ver World Bank (1996, p. 1-2, p. 16).

**44.** Em 1988, Michael Cernea – o primeiro sociólogo a ser contratado pelo Banco – escreveu um *paper* oficial sobre a relação ONGs-Banco. Esse trabalho acabou se tornando referência para a estratégia futura da organização de aproximação com o terceiro setor. Ver Cernea (2003, p. 11) e World Bank (1988).

**45.** A O.P. 14.7 buscava prover ao *staff* vagas *guidelines* de como engajar ONGs em projetos. Ver World Bank (1989).

**46.** Em 1990, o banco assumia, em documento interno direcionado aos vice-presidentes e diretores de área, que a pressão de ONGs (*advocacy NGOs*) mudou diversas *policies* internas da organização (questões sociais, ambientais e programas de ajuste estrutural). O mesmo documento aponta o fórum paralelo de ONGs durante os *Annual Meetings* e a atenção da organização em relação a suas decisões. Ver World Bank (1990).

**47.** Para promover um “desenvolvimento participativo”, setenta especialistas em ONGs (*special NGOs liaisons*) foram contratados pelos escritórios regionais desde o Strategic Compact. Em 1990, não havia nenhum. Ver World Bank (2001e, p. 2).

**48.** Ver World Bank (2000b).

**49.** Esta reunião do NGO Working Group realizada em dezembro de 2000 reuniu diversas ONGs (Oxfam, InterAction, ActionAid, CIVICUS, BIS, Institute for Development Research etc.), altos funcionários do Banco (James Wolfensohn, vice-presidentes Jozef Rizen e Joanne Salop e o economista-chefe Nicholas Stern) e o pessoal do CST. World Bank (2000a). A mídia retratava esse tipo de reuniões entre a alta hierarquia do Banco e as ONGs como uma mudança de atitudes de muitas ONGs depois da Conferência de Seattle. De críticas, elas se tornaram pragmáticas e, com a abertura promovida por Wolfensohn, elas podiam influenciar as decisões por dentro da organização. Ver Movement... (2000).

**50.** Ver World Bank (2005, p. 30).

**51.** Entrevista com o sr. Jeff Thindwa, especialista sênior em desenvolvimento social do Banco Mundial, realizada em 17 de novembro de 2009.

**52.** Ver World Bank (2001e, p. 25).

**53.** Segundo as autoras, se um Estado “A” bloqueia a iniciativa de determinada ONG que procura influenciar uma *policy* em discussão, essa ONG pode acionar uma rede de contatos com outras ONGs nacionais e internacionais a fim de pressionar o Estado “A” a mudar de posição. A rede tem duas opções. Pode pressionar internamente o Estado “A” (Congresso e Executivo) ou pode convencer um Estado “B” a pressionar o Estado “A”. Assim, a pressão inicialmente bloqueada pelo Estado “A” pode voltar com ainda mais força porque está inserida em uma ampla rede de apoio, dando forma ao efeito bumerangue (KECK; SIKKINK, 1998, p. 13). Neste artigo, o início da ação não se dá na ação da ONG, mas sim na ação da burocracia internacional. Por isso, chamamos de estratégia bumerangue modificada.

**54.** Ver World Bank (1996, p. 22). Em relatório de 2001 sobre os resultados da aplicação dos recursos da IDA, o Departamento de Avaliação colocava que pelo menos desde a IDA 11th as demandas de ONGs começaram a ser incorporadas nas negociações entre os funcionários do Banco e os representantes dos países. Mais do que apenas as ONGs globais, as ONGs locais começaram a ter participação dentro da ideia de Country-led Partnership ou Country Ownership que tomavam forma. Ver World Bank (2001c, p. 2, p. 32).

**55.** Ver World Bank (2002a, p. 107).

**56.** Ver NGOs... (1998).

**57.** Ver World Bank (1998d).

**58.** Ver World Bank (1998a).

**59.** Nos comentários ao esboço negociado entre representantes e burocracia, a ONG internacional BIC solicitava que as demais ONGs fossem reconhecidas como “development partners”, com papel integral no monitoramento e avaliação dos programas. A Catholic Relief Services, ONG católica de ajuda humanitária com sede nos EUA, dava boas-vindas ao processo mais inclusivo das demandas das ONGs nas negociações da IDA, mas solicitava objetivos mais específicos para as ONGs dentro da estratégia de PRSP (Poverty Reduction Strategies Papers). Em uma demanda unificada, as ONGs Friends of the Earth, Oxfam America, Environmental Defense, BIC, Natural Resources Defense Council e Center for International Environmental Law também davam boas-vindas ao novo processo de inclusão, embora criticassem a linguagem ambígua dada às questões ambientais no esboço. Até mesmos os sindicatos – AFL-CIO e ICTFU

– agradeceram a oportunidade de trazerem suas demandas para a negociação e fizeram demandas na área trabalhista. Ver World Bank (2002b, p. 3-9).

**60.** Ver World Bank (2004b, p. 30).

**61.** Ver World Bank (2005, p. 25-26).

**62.** Ver World Bank (2004a).

**63.** Este programa era visto pelas ONGs e sindicatos como excessivamente pró-mercado. Ver United States House of Representatives (2007a).

**64.** Ver United States House of Representatives (2007b, p. 3).

**65.** Ver World Bank (2009, p. 15, p. 63) e World Bank ([s.d.]). A campanha tem a participação de Jubilee Debt Campaign, ATTAC, ActionAid International, Bretton Woods Project, World Vision, GreenPeace, Friends of the Earth, entre outras. Disponível em: <<http://www.worldbankcampaign.org>>.

**66.** Ver Zoellick... (2007).

**67.** Ver United States House of Representatives (2008a, p. 1-24).

**68.** Ver United States House of Representatives (2008b, p. 9). Pelo menos quatro ONGs – Bread for the World Institute, International Alert, European Network on Debt and Development e BIC – foram convocadas para a audiência, sendo o testemunho da última apoiado por diversas ONGs Ver United States House of Representatives (2008c, p. 24-25).

**69.** Ver Britain... (2007).

**70.** Ver United Kingdom House of Commons (2007, p. 9, p. 17, p. 34).

**71.** O Center for Global Development defendeu a política de transparência do Banco, mas fez diversas ressalvas quanto às dificuldades de se implementar efetivamente o Policy Disclosure. Ver United States House of Representatives (2009b, p. 2-4).

**72.** A ONG BIC, em testemunho apoiado por The Carter Center, Center for International Environmental Law, Oxfam America, Revenue Watch Institute e World Wildlife Fund, procurou mostrar as mudanças ocorridas no Banco rumo à abertura e transparência desde os anos 1980 até 2005. Ver United States House of Representatives (2009a, p. 3-8).

**73.** Um resumo desta audiência pode ser encontrado em House... (2009).

**74.** Entrevista com especialista em desenvolvimento social do Banco Mundial, realizada em 17 de novembro de 2009.

**75.** Os critérios de escolha do First Deputy não são claros, embora a indicação deva ser aprovada pelo Executive Board. No entanto, há diversos indícios de que o secretário do Tesouro dos EUA tem poder de veto na escolha. A mídia mostrou a influência do governo dos EUA na escolha do nº 2 do Fundo. Ver N. 2 OFFICIAL... (2001), Changing... (2001), Fisher... (1994), IMF... (2001), Top... (2001) e Major... (2001).

**76.** Babb realizou extenso *survey* sobre a escolha dos burocratas de alto nível na organização entre 1946 e 1991. Dos 49 escolhidos para os cargos, 31 eram economistas (63,3%) e 27 (55,1%) haviam trabalhado previamente na administração pública de seus países. Dos doze indicados para as posições mais altas entre 1980 e 1991, pelo menos dez eram economistas, enquanto entre 1947 e 1979 apenas metade dos escolhidos eram economistas. O autor afirma que, a partir dos anos 1980, acentuou-se a tendência de contratar exclusivamente economistas de países ricos para os altos cargos (BABB, 2003, p. 19).

**77.** A atual composição do Senior Management reflete a lógica de manter uma diversificação nacional mínima (países desenvolvidos *versus* países em desenvolvimento), porém com forte concentração educacional. Isto é, o alto escalão tem alguns membros de países em desenvolvimento, mas estes membros estudaram nas principais escolas de economia dos EUA e da Europa. Dos quinze atuais membros, apenas quatro tinham origem em países em desenvolvimento. No entanto, pelo menos treze dos quinze fizeram quase toda a formação educacional nos EUA. E dez deles nas vinte melhores universidades. Fonte: <<http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/officers.htm>>. Acesso em: dez. 2008.

**78.** Ver International Monetary Fund (2009).

**79.** A forma de participação dos membros do Senior Management no processo seletivo foi informada em entrevista à diretora de Recursos Humanos do FMI, que também forneceu os dados aproximados da composição dos burocratas por programa. A diretora revelou que o objetivo do acompanhamento pelo Senior Management é de fato controlar o processo seletivo de perto para promover coesão intelectual. Entrevista concedida em 14 de maio de 2009.

**80.** O Fundo recebe em torno de mil inscrições por ano e emprega na média 25 a 30 economistas. Aproximadamente de 100 a 125 economistas são entrevistados pelo Senior Review Committee (MOMANI, 2005, p. 173).

**81.** Questionado pelo Executive Board a respeito da origem educacional dos funcionários, o Senior Management respondeu que as universidades anglo-americanas tinham os melhores programas em finanças e macroeconomia (MOMANI, 2005, p. 179).

**82.** Em entrevista concedida em 4 de maio de 2009, um membro de Senior Management do Fundo utilizou a expressão “PhD-League” em referência ao fato de a escolha ser concentrada nas universidades chamadas Ivy League dos EUA com extensão a Stanford, LSE, Cambridge, Universidade de Chicago e MIT.

**83.** Stiglitz (2002, p. 34) é crítico feroz desta política “one-size-fits-all”, em grande medida controlada pelo PDR.

**84.** Em relatório independente solicitado pelo Senior Management para avaliar a qualidade da pesquisa da organização, não houve nenhuma menção sobre mudanças na forma de contratar os economistas, muito menos sobre a predominância de pesquisa dentro dos parâmetros neoclássicos. A impressão que se tem é de que esta não é de fato uma preocupação a ser levada em conta nem pelos economistas contratados para avaliar as pesquisas do Fundo. Ver International Monetary Fund (1999a).

**85.** Fonte: <<http://www.imf.org/external/research/index.aspx>>. Acesso em: mar. 2010.

**86.** Um estudo independente financiado pelo Fundo em 1999 mostrou que as políticas de recrutamento tinham como objetivo produzir uma burocracia homogênea na medida em que buscavam doutores formados nas melhores universidades estadunidenses e europeias. Além disso, o tipo de expertise mais valorizado dentro da organização sempre esteve relacionado a políticas macroeconômicas. O relatório recomenda ao Fundo abrir suas contratações em outras áreas de conhecimento e de profissionais com experiência externa, sob pena de aumentarem os problemas relacionados ao insulamento e à falta de conhecimento externo. Ver International Monetary Fund (1999b, p. 32, p. 72). Burocratas do Banco Mundial se dizem impressionados com a coesão epistêmica do Fundo. Ver AT THE IMF... (1988).

**87.** Ver International Monetary Fund (2003, p. 3). Ao contrário do Banco Mundial, o FMI tem um relacionamento mais profundo com a academia, *think tanks* e associações de negócios. A organização prefere promover seminários acadêmicos para difundir suas ideias do que reuniões periódicas com representantes da sociedade civil. Nos seminários chamados de IMF Economic Fórum, economistas e *policymakers* são convidados para debater as *policies* do Fundo. Talvez a única associação civil que consiga submeter relatórios que eventualmente influenciam as *policies* do Fundo seja o Institute of International Finance (IIF). Esta associação reúne 320 instituições financeiras de mais de sessenta países. Ver Scholte (2002, p. 24-25).

**88.** Um alto funcionário do FMI sugeriu em entrevista que não há nenhuma tentativa deliberada da organização de se abrir para a sociedade civil. Pelo contrário, o objetivo é melhorar as relações do Fundo com os governos dos países. Entrevista concedida por membro do Senior Management em 4 de maio de 2009.

**89.** Sobre o padrão de votação dos congressistas para as renovações das cotas, ver Broz e Hawes (2006) e Broz (2005). Outro ator que aparece nos debates da renovação de cotas é o próprio Senior Management do FMI que faz *lobby* por mais recursos, embora isso se dê mais via mídia e raramente nas sessões do Congresso. Sobre o *lobby* do FMI junto ao Congresso, há diversos artigos na mídia, mas os mais relevantes seriam Under Sense... (1982), IMF (1989b), IMF... (1989a) e IMF... (1995).

**90.** Ver United States House of Representatives (1998a).

**91.** Ver United States House of Representatives (2001; 2003). Ver ainda United States House of Representatives (2007c).

**92.** Ver United States House of Representatives (1998b, p. 58-60). O diretor do CATO Institute fez críticas à atuação do Fundo na crise asiática e demandou maior transparência nas decisões da organização. Citou o Banco Mundial como exemplo a ser seguido nesta área. Ver United States House of Representatives (1998b, p. 77-80).

**93.** Ver The United States Senate (2004, p. 2-5; 2005, p. 4-8).

**94.** Ver The United States Senate (2007).

---

## **Referências Bibliográficas**

ASCHER, W. The World Bank and U.S. control. In: KARNs, M.; MINGST, K. (Ed.). **The United States and the multilateral institutions: patterns of changing instrumentality and influence.** Boston: Unwin Hyman, 1990.

AT THE IMF, a Struggle Shrouded in Secrecy. **The Washington Post**, 30 mar. 1988.

AXELROD, R.; KEOHANE, R. Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions. **World Politics**, v. 38, n. 1, 1985.

AYRES, R. **Banking on the poor**. Cambridge: MIT Press, 1983.

BABB, S. The IMF in sociological perspective: a tale of organizational slippage. **Studies in Comparative International Development**, v. 38, n. 2, 2003.

BARNETT, M.; COLEMAN, L. Design police: Interpol and the study of change in international organization. **International Studies Quarterly**, v. 49, n. 4, 2005.

BARNETT, M.; FINNEMORE, M. The politics and pathologies of international organizations. **International Organization**, v. 53, n. 4, 1999.

\_\_\_\_\_. **Rules of the world: international organizations in global politics**. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

BARROS, F. **Banco Mundial e ONGs ambientalistas internacionais: interações sobre desenvolvimento, governança e participação**. 2006. Trabalho apresentado ao III Encontro da Associação Nacional e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (ANPPAS), Brasília, 2006.

BEBBINGTON, A.; GUGGENHEIM, S.; OLSON, E.; WOOLCOK, M. Exploring social capital debates at the World Bank. **Journal of Development Studies**, v. 40, n. 5, 2004.

BENDOR, J.; GLAZER, A.; HAMMOND, T. Theories of delegation. **American Review of Political Science**, v. 4, 2001.

BHAGWATI, J. The capital myth. **Foreign Affairs**, v. 77, n. 3, 1998.

BLUSTEIN, P. **The chastening: inside the crisis that rocked the global financial system**. Nova Iorque: Public Affairs, 2001.

BRAMBLE, B.; PORTER, G. Non-governmental organizations and the making of US international environmental policy. In: HURRELL, A.; KINGSBURY, B. (Ed.). **The international politics of environment**. Oxford: Clarendon Press, 1992.

BRITAIN Tops US at WB. **The Wall Street Journal**, 15 dez. 2007.

BROZ, J. **Changing IMF quotas: the role of the United States Congress**. 2005. Trabalho apresentado à International Economic Cooperation for a Balanced World Economy Conference, Chyonking, China, 2005.

\_\_\_\_; HAWES, M. Congressional politics of financing the IMF. **International Organization**, v. 60, n. 2, 2006.

BUIRA, A. The governance of the IMF. In: CONCEIÇÃO, P. et al. (Org.). **Providing public goods: managing globalization**. Nova Iorque: UNDP Press, 2003.

CARPENTER, D. **The forging of bureaucratic autonomy: reputations, networks, and policy innovations in executive agencies 1862-1928**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

CAUGHEY, D.; CHATFIELD, S.; COHOM, A. **Defining, mapping, and measuring bureaucratic autonomy**. 2009. Trabalho apresentado à Midwest Political Science Conference, Chicago, EUA, 2009.

CERNEA, M. Social organizational and development anthropology: the 1995 Malinowski award lecture. **Environmentally Sustainable Development Studies and Monograph Series**, n. 6. Washington D.C.: World Bank, 1995.

\_\_\_\_. Transcript of interview with Michael Cernea. The Bank's History Program. Washington, D.C.: World Bank, 2003.

CHANGING of the guard puts IMF at crossroads. **The Financial Times**, 21 mai. 2001.

CHAYES, A.; CHAYES, A. On compliance. **International Organization**, v. 47, n. 2, 1993.

COVEY, J. Critical cooperation? Influencing the World Bank through policy dialogue and operational cooperation. In: FOX, J.; BROWN, L. D. (Ed.). **The struggle for accountability**. Massachusetts: MIT Press, 1998.

COX, R; JACOBSON, H. **The anatomy of influence: the decision making in international organizations**. New Haven: Yale University Press, 1974.

DAVIS, G. **A history of the social development network in the World Bank (1973-2000)**. Washington, D.C.: World Bank, 2004.

DREHER, A., STURM, J., VREELAND, J. Development aid and international politics: does membership on the UN Security Council influence World Bank decisions? **Journal of Political Economics**, v. 88, 2009.

ECOLOGISTS press lending groups. **The New York Times**, 30 out. 1986.

ELSIG, M. **Agency theory and the WTO**: complex agency and missing delegation? 2009. Trabalho apresentado à International Studies Association (ISA), Filadélfia, EUA, 2009.

FISHER may succeed Erb in N.2 position at IMF. **The Wall Street Journal**, 24 mai. 1994.

GIVING the WB an outsiders' view. **The Washington Post**, 27 set. 2000.

GOULD, E. When IOs influence each other: has the World Bank expanded fund conditionality? Trabalho apresentado à American Political Science Association (APSA), Filadélfia, EUA, 2003.

GRIECO, J. Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism. **International Organization**, v. 42, n. 3, 1988.

GUTNER, T. Explaining the gaps between mandate and performance: agency and the World Bank environment reform. **Global Environment Politics**, v. 5, n. 2, 2005.

HAAS, E. **Beyond the Nation-State**: functionalism and international organization. Stanford: Stanford University Press, 1964.

HAAS, P. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International Organization**, v. 46, n. 1, 1992.

HAWKINS, D.; JACOBY, W. How agents matter. In: HAWKINS, D.; LAKE, D. A.; NIELSON, D. L.; TIERNEY, M. J. **Delegation and agency in international organizations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

HAWKINS, D.; LAKE, David A.; NIELSON, Daniel L. Delegation under anarchy: states, international organizations, and principal-agent theory. In: HAWKINS, D.; LAKE, D. A.; NIELSON, D. L.; TIERNEY, M. J. **Delegation and agency in international organizations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

HAYTER, T. **Aid as imperialism**. Baltimore: Penguin Books, 1971.

HOUSE Committee on Financial Services examines transparency at the World Bank. **Bank Information Center**, 17 set. 2009.

HUBER, G. **The craft of bureaucratic neutrality**: interests and influence in governmental regulation of occupational safety. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

HUBER, J.; SHIPAN, C. **Deliberate discretion?** The institutional foundations of bureaucratic autonomy. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

IMF Director Asks Again for Higher Quotas. **The Washington Post**, 29 set. 1989a.

IMF to Seek Increase in Funds. **The Washington Post**, 19 mar. 1989b.

IMF Director Suggests Broad Changes. **The Washington Post**, 19 mai. 1995.

IMF to Name Krueger as N.2 Official, Bush to withdraw her CEA nomination. **The Wall Street Journal**, 7 jun. 2001.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **External Evaluation of IMF Economic Research**, v. 1, 2 e 3. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1999a.

———. **External Evaluation of IMF Surveillance: report by a group of independent experts**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1999b.

———. **Guide for Staff Relations with NGO's**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2003.

———. **Economists Program**. 2009. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/adm/rec/job/econopro.htm>>. Acesso em: set. 2012.

KAJA, A.; WERKER, E. Corporate misgovernance at the World Bank. **Harvard Business School Working Paper**, 09-108, 2009.

KAPUR, D. The changing anatomy of governance of the World Bank. In: PINCUS, J.; WINTERS, J. **Reinventing the World Bank**. Ithaca: Cornell University Press, 2002.

———. LEWIS, J.; WEBB, R. **The World Bank: its first half century**. Volume 1: History. Washington, D.C.: Brookings Institute Press, 1997.

KARDAM, N. Development approaches and the role of policy advocacy: the case of the World Bank. **World Development**, v. 21, n. 11, 1993.

KECK, M.; SIKKINK, K. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics**. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

KEOHANE, R. **After hegemony: cooperation and discord in the world politics**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KIEWIET, R.; MCCUBBINS, M. **The logic of delegation**: congressional parties and appropriations process. Chicago: The Chicago University Press, 1991.

KIM, D. Political control and bureaucratic autonomy revisited: a multi-institutional analysis of OSHA enforcement. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 1, 2008.

LAKE, D.; MCCUBBINS, M. The logic of delegation to international organizations. In: HAWKINS, D.; LAKE, D. A.; NIELSON, D. L.; TIERNEY, M. J. **Delegation and agency in international organizations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

LEWIS Preston aims to ax World Bank's arrogance. **The Washington Post**, 24 mai. 1992.

MAJOR Changes Signaled at IMF, appointees include conservative Stanford economist to n.2 post. **The Washington Post**, 8 jun. 2001.

MEARSHEIMER, J. The false promise of international institutions. **International Security**, v. 19, n. 3, 1995.

MILLER-ADAMS, M. **The World Bank**: new agendas in a changing world. Londres: Routledge, 1999.

MOMANI, B. American politicization of the IMF. **Review of International Political Economy**, v. 11, n. 5, 2004.

———. Recruiting and diversifying IMF technocrats. **Global Society**, v. 19, n. 2, 2005.

MOVEMENT – growing up and getting practical since Seattle. **The New York Times**, 24 set. 2000.

N. 2 OFFICIAL of the IMF to step down as year's end. **The New York Times**, 9 mai. 2001.

NAIM, M. **World Bank**: its role, governance and organizational culture. Washington: Carnegie, 1994.

NGOs debate IDA issues. **The Bretton Woods Committee**, 15 abr. 1998.

NIELSON, D.; TIERNEY, M. Delegation to organizations: agency theory and World Bank environmental reform. **International Organization**, v. 57, 2003.

OATLEY, T.; YACKEE, J. Political determinants of IMF balance of payments lending. Chapel Hill: University of North Carolina at Chapel Hill, 2004. [Manuscrito não publicado].

PAYER, C. **The debt trap**. Harmondsworth: Penguin Books, 1974.

POLLACK, M. Delegation, agency, and agenda setting in the European Union. **International Organization**, v. 51, n. 1, 1997.

\_\_\_\_\_. Delegation and discretion in the European Union. In: HAWKINS, D.; LAKE, D. A.; NIELSON, D. L.; TIERNEY, M. J. **Delegation and agency in international organizations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

RAO, V.; WOOLCOCK, M. The disciplinary monopoly in development research at the World Bank. **Global Governance**, v. 13, n. 4, 2007.

REINALDA, B. Organization theory and the autonomy of the International Labor Organization: two classic studies still going strong. In: \_\_\_\_\_; VERBEEK, B. **Autonomous policy making by international organizations**. Londres: Routledge, 1998.

\_\_\_\_\_; VERBEEK, B. **Autonomous policy making by international organizations**. Londres: Routledge, 1998.

\_\_\_\_\_. The issue of decision making within international organization. In: REINALDA, B.; VERBEEK, B. **Decision making within international organizations**. Londres: Routledge, 2004.

RICH, B. The World Bank under James Wolfensohn. In: PINCUS, J.; WINTERS, J. **Reinventing the World Bank**. Ithaca: Cornell University Press, 2002.

SAPPINGTON, D. Incentives in principal-agent relationships. **Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 2, 1991.

SCHOLTE, J. The IMF meets civil society. **Finance and Development**, v. 35 n. 3, 1998.

\_\_\_\_\_. Civil society voices and the IMF. **Discussion paper**. Ottawa: The North-South Institute, 2002.

SHANKS, C.; JACOBSON, H.; KAPLAN, J. Inertia and change in the constellation of IGO's. **International Organization**, v. 50, n. 4, 1996.

SIMMONS, B. International law and State behavior: commitment and compliance in international monetary affairs. **American Political Science Review**, v. 94, n. 4, 2000.

SLAUGHTER, A.; RAUSTIALA, K. International law, international relations and compliance. In: CARLSNAES, W. et al. (Ed.). **The handbook of International Relations**. Londres: SAGE Publications, 2002.

STIGLITZ, J. Principal-agent. In: EATWELL, J. et al. (Ed.) **The new Palgrave dictionary of economics**. Nova Iorque: Stockton Press, 1989.

———. **A globalização e seus malefícios: a promessa não cumprida de benefícios globais**. São Paulo: Editora Siciliano, 2002.

STONE, D.; WRIGHT, C. **The World Bank and governance: a decade of reform and reaction**. Londres: Routledge, 2007.

STONE, R. **Lending credibility: the IMF and the post-communist transition**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

SWEDBERG, R. The Doctrine of Economic Neutrality of the IMF and the World Bank. **Journal of Peace Research**, v. 23, n. 4, 1986.

TAN, C. Who's free riding? A critique of the World Bank's approach to non-concessional borrowing in low-income countries. **CSGR Working Paper**, n. 209, 2006.

THACKER, S. The high politics of IMF lending. **World Politics**, v. 52, n. 1, 1999.

TOP US woman comes with a robust reputation IMF appointments. **The Financial Times**, 8 jun. 2001.

UDALL, L. The World Bank and public accountability. In: FOX, J.; BROWN, D. (Ed.). **The struggle for accountability: the World Bank, NGO's, and grassroots movements**. Cambridge: MIT Press, 1998.

UNDER SENSE of Unease, IMF Wrestles with Quotas and Crises Fund. **The Washington Post**, 6 set. 1982.

UNITED KINGDOM HOUSE OF COMMONS. **DFID and the World Bank Report**. Londres: United Kingdom House of Commons, 2007.

UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. **Hearings Subcommittee on Domestic and International Monetary Policy on the Conduct of Monetary Policy.** Washington, D.C.: United States House of Representatives, 1998a.

\_\_\_\_\_. **Hearings Subcommittee on General Oversight and Investigations.** Washington, D.C.: United States House of Representatives, 1998b.

\_\_\_\_\_. **Hearings Subcommittee on Domestic and International Monetary Policy on The State of the International Financial System and Reform.** Washington, D.C.: United States House of Representatives, 2001.

\_\_\_\_\_. **Hearings Subcommittee on Domestic and International Monetary Policy on IMF Reform and Compliance with IMF agreements.** Washington, D.C.: United States House of Representatives, 2003.

\_\_\_\_\_. **Hearings Subcommittee International Monetary Policy and Trade on The World Bank.** Washington, D.C.: United States House of Representatives, 2007a.

\_\_\_\_\_. **Hearings Subcommittee International Monetary Policy and Trade on The World Bank Approach to Core Labor Standards and Employment Creation** – Testimony Sandra Polaski Director Carnegie Endowment for International Peace. Washington, D.C.: United States House of Representatives, 2007b.

\_\_\_\_\_. **Hearings Subcommittee on Domestic and International Monetary Policy on The State of the International Financial System.** Washington, D.C.: United States House of Representatives, 2007c.

\_\_\_\_\_. **Hearings Subcommittee International Monetary Policy and Trade on IDA 15th Replenishment.** Washington, D.C.: United States House of Representatives, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Hearings Subcommittee International Monetary Policy and Trade on IDA 15th Replenishment** – Statement Clay Lowery Assistant Secretary for International Affairs Department of the Treasury. Washington, D.C.: United States House of Representatives, 2008b.

\_\_\_\_\_. **Hearings Subcommittee International Monetary Policy and Trade on IDA 15th Replenishment** – Testimony David Beckman President Bread for the World Institute. Washington, D.C.: United States House of Representatives, 2008c.

———. **Hearings Committee of Financial Services on The World Bank's Disclosure Policy** – Testimony Richard E. Bissell on behalf of Bank Information Center, The Carter Center, Center for International Environmental Law, Oxfam America, Revenue Watch Institute and World Wildlife Fund. Washington, D.C.: United States House of Representatives, 2009a.

———. **Hearings Committee of Financial Services on The World Bank's Disclosure Policy** – Testimony Vijaya Ramachandran, Senior Fellow, Center for Global Development. Washington, D.C.: United States House of Representatives, 2009b.

THE UNITED STATES SENATE. **Hearings Committee on Banking, Housing and Urban Affairs** – Testimony C. Fred Bergstein, IIE on The IMF and Exchange Rates. Washington, D.C.: The United States Senate, 2004.

———. **Hearings Committee on Banking, Housing and Urban Affairs** – Testimony C. Fred Bergstein, IIE on Reform of the IMF. Washington, D.C.: The United States Senate, 2005.

———. **Hearings Committee on Banking, Housing and Urban Affairs** – Testimony Karin Lissakers on Reforming. Washington, D.C.: The United States Senate, 2007.

VAUBEL, R. Bureaucracy at the IMF and the World Bank: a comparison of the evidence. **The World Economy**, v. 19, n. 2, 1986.

———. Principal-agent problems in international organization. **Review of International Organizations**, v. 1, 2006.

VETTERLEIN, A. Change in international organization: innovation or adaptation? A comparison of the World Bank and the IMF. In: STONE, D.; WRIGHT, C. **The World Bank governance**. Londres: Routledge, 2007.

VREELAND, J. **The IMF and economic development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

WADE, R. Greening the Bank: the struggle over the environment 1970-1995. In: KAPUR, D. et al. (Ed.). **The World Bank: its first half century**. v. 2: Perspectives. Washington, DC: The Brookings Institution, 1997. p. 611-734.

WALTZ, K. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

WEAVER, C. **Hypocrisy trap: the World Bank and the poverty reform**. Princeton: Princeton University Press, 2008.

\_\_\_\_; LEITERITZ, R. Our poverty is a world full of dreams: reforming the World Bank. **Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations**, v. 11, n. 3, 2005.

WOODS, N. Making the IMF and the World Bank more accountable. **International Affairs**, v. 77, n. 1, 2001.

WORLD BANK. **World Bank Campaign** – Manifesto “Put your money where your mouth is”. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.worldbankcampaign.org>>. Acesso em: set. 2012.

\_\_\_\_. Nongovernmental Organization and Local Development. In: CERNEA, M. **World Bank Discussion Paper n. 40**. Washington, DC: The World Bank, 1988.

\_\_\_\_. **Manual Transmittal Memorandum** – Operational Directive 14.70: involving nongovernmental organizations in Bank-supported activities (28/08/1989). Washington, DC: The World Bank, 1989.

\_\_\_\_. **Office Memorandum** – The World Bank and NGOs: a review of operational experience (14/06/1990). Washington, DC: The World Bank, 1990.

\_\_\_\_. **Effective Implementation: key to development impact**. Report of the Portfolio Management Task Force (Wappenhans Report). Washington, DC: The World Bank, 1992.

\_\_\_\_. **Executive Board Resolution, n. 93-10, Resolution no. IDA 93-6, (22/09/1993)**. Washington, DC: The World Bank, 1993.

\_\_\_\_. **The World Bank Inspection Panel**. Washington, DC: The World Bank, 1994.

\_\_\_\_. **NGO's and the World Bank: incorporating FY95 Progress Report on Cooperation Between the World Bank and NGO's**. Washington, DC: The World Bank, 1996.

\_\_\_\_. **The Strategic Compact: Renewing the Bank's Effectiveness to Fight Poverty**. Washington, DC: The World Bank, 1997.

\_\_\_\_. **Discussion Draft** – The Bank's relations with NGOs: issues and directions. SecM98-150. Washington, DC: The World Bank, 1998a.

\_\_\_\_\_. Nurturing Civil Society at the World Bank – as assessment of staff attitudes toward civil society. In: IBRAHIM, S. **Working Paper n. 24**. Washington, DC: The World Bank, 1998b.

\_\_\_\_\_. Pay and Grade Differentials at the World Bank. In: FILMER, D. **Policy Research Working Paper**. Washington, DC: The World Bank, 1998c.

\_\_\_\_\_. **President Memorandum to the Executive Board (27/02/1998)**. Washington, DC: The World Bank, 1998d.

\_\_\_\_\_. **Joint Resolution between the World Bank and the NGO Working Group (04/12/2000)**. Washington, DC: The World Bank, 2000a.

\_\_\_\_\_. **The NGO-World Bank Committee and the NGO Working Group on the World Bank – backgrounder (08/11/2000)**. Washington, DC: The World Bank, 2000b.

\_\_\_\_\_. **Assessment of the Strategic Compact**. Washington, DC: The World Bank, 2001a.

\_\_\_\_\_. **Human Resources Vice Presidency**. Washington, DC: The World Bank, 2001b.

\_\_\_\_\_. **OED IDA Review** – Review of Aid Coordination in an Era of Poverty Reduction Strategies IDA 10-12. Washington, DC: The World Bank, 2001c.

\_\_\_\_\_. **Operation Evaluation Department**. Washington, DC: The World Bank, 2001d.

\_\_\_\_\_. **The World Bank-Civil Society Collaboration** – progress report for FY2000 and FY2001. Washington, DC: The World Bank, 2001e.

\_\_\_\_\_. **IDA's Partnership for Poverty Reduction: an independent evaluation of fiscal years 1994-2000**. Washington, DC: The World Bank, 2002a.

\_\_\_\_\_. **IDA 13th** – Comments Received from NGOs on Draft 13th Report. Washington, DC: The World Bank, 2002b.

\_\_\_\_\_. **Enhancing Inclusion at the World Bank Group: Solutions & Diagnosis**. Washington, DC: The World Bank, 2003.

\_\_\_\_\_. **IDA 14th World Bank President Meets with CSOs (20/10/2004)**. Washington, DC: The World Bank, 2004a.

---

**A Autonomia Burocrática das Organizações Financeiras Internacionais: Um Estudo...**

———. **The World Bank-Civil Society Engagement FY2002-FY2004**. Washington, DC: The World Bank, 2004b.

———. **Issues and Options for Improving Engagement between the World Bank and Civil Society Organizations**. Washington, DC: The World Bank, 2005.

———. **The World Bank Annual Report**. Washington, DC: World Bank, 2006.

———. **World Bank-Civil Society Engagement** – review of fiscal years 2007-2009. Washington, DC: The World Bank, 2009.

WORLD Bank chief hints at staff shifts. **The Washington Post**, 11 out. 1995.

YOUNG, O.; BREITMEIER, H.; ZÜRN, M. **Analyzing international environmental regimes: from case study to database**. Cambridge: MIT Press, 2006.

ZOELLICK names top deputy in World Bank Revamp. **The Financial Times**, 5 out. 2007.

---

## **Resumo**

### **A Autonomia Burocrática das Organizações Financeiras Internacionais: Um Estudo Comparado entre o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional**

O objetivo deste artigo é compreender as razões da maior autonomia burocrática do Banco Mundial em relação ao Fundo Monetário Internacional. Acreditamos que as razões desta diferença residem na burocracia com expertise mais diversificada do Banco Mundial em contraste com a burocracia de expertise mais rígida do FMI. Uma burocracia mais diversificada aumenta as possibilidades de formação de coalizões com ONGs em torno de *policies* de interesses comuns. Essas coalizões aumentam os custos de intervenção dos Estados para alterar ou barrar as *policies* defendidas pelo corpo burocrático. Assim, quanto maior a diversidade de expertise da burocracia internacional, maior será a possibilidade de formação de coalizões com ONGs em torno de *policies* de seu interesse e, conseqüentemente, maior

será sua autonomia burocrática. Do ponto de vista teórico, utilizamos a teoria agente-principal para discutir burocracias internacionais. Usamos o método comparativo com base em instrumentos qualitativos de análise e estatística descritiva.

**Palavras-chave:** Organizações Internacionais – Autonomia Burocrática – Banco Mundial – Fundo Monetário Internacional (FMI)

---

## Abstract

### **The Bureaucratic Autonomy of International Financial Organizations: A Comparative Study between the World Bank and International Monetary Fund**

The main goal of this article is to understand why the World Bank has reached more bureaucratic autonomy than the International Monetary Fund regardless the fact that both have similar institutional structures. We believe that the reason for such difference is a more diverse expertise of the World Bank compared to the IMF. We claim that a more diverse bureaucracy increases the likelihood of coalition formation with NGOs. Such coalitions aim to support policies that are important for both the bureaucracy and the NGO's. Consequently, they increase the costs for both State intervention and State control over the organization. The higher costs of intervention and control allow bureaucrats to act more freely according to their interests. Hence, our hypothesis is the following: the more diverse the bureaucratic expertise, the more likely is the formation of coalitions between bureaucracy and NGOs, and the greater the costs for State control and intervention. Higher intervention and control costs, in turn, increase bureaucratic autonomy. We use mainly qualitative research methods with some descriptive statistics.

**Keywords:** International Organization – Bureaucratic Autonomy – World Bank – International Monetary Fund (IMF)