

# O CONTROLE DOS PAÍSES DO G-7 SOBRE O RECRUTAMENTO DOS BUROCRATAS DO FMI: O ELO PERDIDO DAS REFORMAS

Feliciano de Sá Guimarães

## RESUMO

*O objetivo geral deste artigo é demonstrar como os países do G-7, em especial os Estados Unidos, controlam o processo de recrutamento da alta e média burocracia do FMI. O objetivo específico é discutir as implicações desse controle no debate das reformas do FMI. Demonstramos como esse controle opera no Comitê Sênior de Revisão de contratação dos economistas. Trata-se de uma pesquisa qualitativa com base em entrevistas e documentos oficiais. Sustenta-se haver um favorecimento de economistas alinhados com a a visão e interesses dos países do G-7, em especial dos Estados Unidos, dado o número reduzido de escolas de economia, majoritariamente estadunidenses, das quais os quadros são oriundos. Os resultados demonstram que um debate restrito às reformas das cotas de representação no Conselho Executivo, demanda constante do Brasil, não é suficiente para alcançar-se uma organização mais representativa e legítima perante a comunidade internacional. Argumenta-se que é preciso reformar as regras do processo de recrutamento dos economistas que favorece economistas formados em algumas poucas escolas de economia nos Estados Unidos e Europa.*

*PALAVRAS-CHAVE: Fundo Monetário Internacional; organizações financeiras internacionais; organizações internacionais; burocracias internacionais; teoria agente-principal.*

## I. INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

Neste artigo, demonstramos como os países do G-7, notadamente os Estados Unidos, mantêm o controle sobre a contratação dos burocratas (economistas de alto e médio escalão) do Fundo Monetário Internacional (FMI) por meio da criação de regras (Comitê Sênior de Revisão) que restringem a escolha a um grupo muito seletivo de burocratas formados em poucas escolas de economia baseadas nos Estados Unidos e na Europa. Esse processo de recrutamento controlado pelo G-7 constrói uma burocracia próxima das visões e interesses dos países desenvolvidos. Isso pode ter implicações normativas tanto para o viés dos empréstimos como para as reformas que os países em desenvolvimento, em especial o Brasil, almejam para o Fundo. Assim, argumentamos que reformar as cotas de representação dos países na organização – demanda constante do Brasil – não é suficiente para se ter um FMI mais legítimo e representativo perante a comunidade internacional. É preciso também reformar as regras de seleção dos economistas de alta e média hierarquia. Do ponto de vista teórico, utilizamos a teoria agente-

principal para entender a relação entre Estados e burocratas. Utilizamos uma metodologia qualitativa de análise.

O artigo é dividido em três partes. Na primeira, discorremos sobre as teorias de relações internacionais disponíveis para analisar o controle dos países do G-7 sobre a seleção dos burocratas do Fundo. Mais especificamente, demonstramos quais são os mecanismos previstos pela teoria que os Estados usam para controlar o comportamento dos burocratas da organização, com atenção especial ao mecanismo de recrutamento (*screening*). Na segunda parte trazemos os dados sobre como se dá o recrutamento dos burocratas do FMI. Mostramos como os países do G-7 buscam controlar a organização por meio da contratação de burocratas com perfil educacional semelhante, o que provavelmente favorece a construção de empréstimos de acordo com seus interesses e dificulta os debates sobre reformas do FMI. Na terceira parte discutimos as implicações do processo de recrutamento para o debate das reformas do FMI.

## II. A DELEGAÇÃO DE AUTORIDADE E O CONTROLE SOBRE OS BUROCRATAS

Nesta parte, discutimos a teoria agente-principal e os mecanismos de controle sobre a ação desviante do agente (burocracia) disponíveis aos Estados membros

<sup>1</sup> Agradecemos aos pareceristas anônimos da *Revista de Sociologia e Política* pelas sugestões a este artigo.

das organizações internacionais. Esses mecanismos permitem que alguns Estados previnam que agentes distantes de seus interesses e visões trabalhem nas organizações como forma de evitar que políticas distintas sejam construídas e levadas adiante.

Durante muito tempo, o debate sobre as instituições internacionais esteve centrado na tentativa de explicar sua relevância (KEOHANE, 1989; KEOHANE & MARTIN, 1995; 2003; MEARSHEIMER, 1995). A agenda institucionalista – principal defensora da importância das instituições internacionais – seguiu duas direções. Primeiro, alguns autores abordaram os efeitos reais das instituições internacionais sobre o comportamento dos Estados<sup>2</sup>. Segundo, houve um crescimento de estudos voltados para o problema da burocratização das instituições internacionais (KEOHANE & MARTIN, 2003; HAWKINS, NIELSON & TIERNEY, 2006).

Nesse segundo grupo, alguns institucionalistas começaram a utilizar a teoria agente-principal para analisar organizações internacionais que geram interesses próprios. Os autores dessa corrente argumentam que para compreender os impactos reais das instituições internacionais, é preciso considerar a influência dos burocratas internacionais no enviesamento dos efeitos institucionais sobre o comportamento dos Estados (HAWKINS, NIELSON & TIERNEY, 2006, p. 5).

A teoria agente-principal passa pela compreensão de como os políticos delegam autoridade para os burocratas. 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, 1987, p. 966). Segundo Hawkins, Nielson e Tierney (2006), 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 (*idem*, p. 7).

Mas por que os políticos (Estados) delegam autoridade e criam burocracias internacionais? Os Estados 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).

O comportamento desviante da agência ocorre porque os burocratas utilizam a assimetria de informação e/ou a assimetria de conhecimentos a seu favor. O agente pode agir secretamente em seu benefício (*moral hazard*<sup>3</sup>) ou pode utilizar informação privilegiada e ignorada pelo principal a seu favor (*adverse selection*<sup>4</sup>). Ambos os casos dão à burocracia capacidade de agir conforme seus interesses e não necessariamente conforme o interesse dos Estados, embora muitas vezes estes dois possam convergir (HAWKINS, NIELSON & TIERNEY, 2006, p. 8).

Isso não significa que os Estados perdem totalmente o controle sobre o comportamento dos burocratas. Existem na literatura duas formas de controlar a burocracia. A primeira são os mecanismos de controle *ex ante*. Isto é, a estruturação da administração e dos procedimentos de tomada de decisões da organização. Seu objetivo é antecipar possíveis comportamentos desviantes do agente e criar uma estrutura de incentivos para que isso não aconteça. A segunda são os mecanismos de controles *ex post*. A execução desses mecanismos acontece após a constatação do comportamento desviante e visa penalizar o agente.

Entre os mecanismos *ex post*<sup>5</sup>, um em especial é importante para este artigo: o recrutamento. Os Estados podem criar regras de contratação que favorecem indivíduos que tenham interesses e visões similares aos seus (KIEWIET & MCCUBBINS, 1991, p. 29-33). Tais procedimentos são utilizados após a constatação, pelos Estados, de que a burocracia pode agir contra seus interesses e, portanto, procuram corrigir o comportamento do agente.

Todos esses mecanismos (*ex ante* e *ex post*) geram custos para o principal. De acordo com Alchian,

<sup>2</sup> A agenda de pesquisa voltada aos efeitos das instituições internacionais é extensa. Temas como *compliance* e eficiência das instituições são amplamente debatidos. Sobre *compliance*, cf. Chayes e Chayes (1993), Simmons (2000) e Slaughter e Raustiala (2002). Sobre eficiência, cf. Breitmeier, Young e Zürn (2006).

<sup>3</sup> Sobre *moral hazard*, ver Stiglitz (1997, cap. 3) e Kotowitz (2008).

<sup>4</sup> Sobre *adverse selection*, ver Stiglitz (1997, cap. 3) e Wilson (2008).

<sup>5</sup> Os mecanismos *ex post* são divididos em três tipos. Primeiro, o Estado pode controlar o recrutamento dos burocratas (*screening*), contratando pessoal que tenham interesses similares aos seus. Segundo, o Estado pode monitorar as ações dos agentes por meio de mecanismos de controle direto (*police patrol oversight*), tais como auditoria e inspeções surpresa. Terceiro, pode utilizar mecanismos de controle indiretos (*fire alarm oversight*), induzindo terceiras partes a fiscalizar o agente (KIEWIET & MCCUBBINS, 1991, p. 29-33).

executar medidas fiscalizadoras tem custos porque os arranjos institucionais de controle são sempre desenhados de maneira imperfeita dada as incertezas e custos das informações para os Estados. Esses mecanismos envolvem um processo constante de tentativa, erro, adaptação e sobrevivência (ALCHIAN, 1950, p. 31).

Assim, o Estado delega autoridade porque acredita que a ação da burocracia lhe trará mais ganhos, mas entende que sempre haverá perdas no processo. Segundo Kiewiet e McCubbins (1991), o alto custo da aplicação dos procedimentos de controle somente se justifica quando os Estados conseguem prever uma redução considerável das perdas resultantes delegação (KIEWIET & MCCUBBINS, 1991, p. 35). Para os políticos, toda delegação é uma barganha entre os ganhos com a delegação e as perdas com o comportamento oportunista do agente.

Nesse contexto, a pergunta que fazemos está relacionada a um aspecto em especial da teoria. Isto é, se a teoria agente-principal mostra as diversas possibilidades e estratégias dos burocratas em desviar do controle dos Estados, por que, no caso do FMI, essa situação parece não acontecer? Existe algum mecanismo que parece ser usado com mais frequência pelos países do G-7, em especial pelos Estados Unidos, sem que os demais sejam usados com a mesma frequência?

### III. O CONTROLE DOS PAÍSES DO G-7 SOBRE A BUROCRACIA DO FUNDO

Nesta parte, mostramos como os países do G-7, em especial os Estados Unidos, utilizam um mecanismo *ex post* de controle sobre a burocracia – regras de recrutamento – com o intuito de evitar o comportamento desviante dos agentes (economistas).

Há uma intensa discussão, na literatura, sobre a influência dos Estados Unidos e países do G-7 sobre o FMI<sup>6</sup>. Para alguns autores, durante a Guerra Fria os Estados Unidos tinham forte capacidade de induzir empréstimos do Fundo para punir adversários e ajudar aliados (HAYTER, 1971; PAYER, 1974). Outros indicam que esse padrão intensificou-se após o período (THACKER, 1999). Para outros, o fim do conflito ideológico liberou os países a votarem conforme suas preferências, embora não tenha diminuído a força dos Estados Unidos em induzir os empréstimos para países que votassem a favor dos interesses americanos em

outras organizações (p. ex., Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas – ONU) (DREHER, STURN & VREELAND, 2009b). Por fim, há um grupo de autores que discute o processo de recrutamento dos economistas do Fundo e como essa seleção favorece os interesses dos países do G-7 (BUIRA, 2003; MOMANI, 2005; CHWIEROTH, 2008). Este artigo está inserido neste último grupo de autores.

A estrutura de decisão do FMI é razoavelmente a mesma desde sua fundação. A instância máxima do FMI é o Conselho de Governadores (*Board of Governors*), composto pelos ministros de finanças dos países membros. Na prática, essa instância reúne-se poucas vezes por ano e delibera sobre os temas mais gerais organização, tais como a porcentagem dos votos dos membros. A segunda instância de decisão e a mais importante para o dia a dia da organização é o Conselho Executivo (*Executive Board*).

O Conselho Executivo é composto por cinco diretores indicados (Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha e Japão) e outros 19 eleitos por grupo de países. O que define a indicação dos diretores desses cinco países, sem a necessidade de composição com os demais em grupos, é a participação em cotas na organização. Recentemente, três outros países têm indicado seus representantes sem a necessidade de eleições por grupo de países exatamente porque aumentaram suas cotas: Rússia, China e Arábia Saudita. Países como Brasil, Canadá, Índia, Itália e Suíça dominam seus respectivos grupos porque possuem mais da metade das cotas somadas dos demais membros do grupo do qual fazem parte. Quatro outros grupos têm membros claramente dominantes (Bélgica, Países Baixos, Argentina e Austrália). Os sete grupos restantes têm grande dispersão dos votos entre seus membros, sendo impossível identificar um país dominante (BIRD & ROWLANDS, 2006, p. 163).

Para cada decisão no Conselho Executivo, um país ou grupo de países controla uma soma total de cotas. As cotas são calculadas por uma fórmula que leva em consideração o tamanho da economia de cada país<sup>7</sup>. Os Estados Unidos têm a maior participação, com

<sup>6</sup> Essa literatura é extensa: Hayter (1971), Payer (1974), Swedberg (1986), Kahler (1992), Bhagwati (1998), Thacker (1999), Oatley e Yackee (2000), Stone (2002), Gould (2003), Momani (2004) e Dreher, Sturn e Vreeland (2009a; 2009b).

<sup>7</sup> Cada membro tem direito a 250 votos básicos mais um voto para cada parte de sua cota equivalente a 100 000 SDRs. Os SDR (*Special Drawing Rights*) são uma moeda de referência criada pelo FMI em 1969. É composta por uma cesta de moedas fortes (dólar, iene, euro etc.). Ao atrelar o valor do SDR a essa cesta, o SDR é mais estável do que qualquer uma das outras moedas. Uma unidade de SDR equivale a mais ou menos US\$1,25-1,50 (VREELAND, 2007, p. 13-14). Sobre a criação do SDR, cf. Eichengreen (1996, p. 117-120).

17,8% (SDR 37 bilhões) seguido pelo Japão, com 6,24%, Alemanha, com 6,09%, Reino Unido, com 5,03% e França, com 5,03%, ao passo que o grupo liderado pela Guiné Equatorial representando 23 países soma 1,4% das cotas. Os países do G-7 não possuem maioria dos votos, alcançando 46,08% das cotas totais. São necessários 86% dos votos para ocorrer emendas ao estatuto originário da organização (*Articles of Agreement*). Assim, os Estados Unidos são os únicos que podem vetar isoladamente mudanças. Os europeus também podem vetar mudanças se agirem em conjunto, pois a soma dos três grandes países do continente já alcança os 16% necessários para o bloqueio.

No entanto, o sistema de votação do órgão sustenta-se pela formação de consensos para minimizar confrontos. O procedimento de tomada de decisões da organização proíbe a consideração de fatores políticos. Os empréstimos são discutidos estritamente dentro da “doutrina econômica da neutralidade” sem que a natureza dos regimes políticos e econômicos dos países tomadores de empréstimos seja profundamente discutida, embora isso mascare óbvias percepções políticas<sup>8</sup>. As negociações do Conselho Executivo são bastante obscuras. Pouco se sabe sobre a lógica das negociações feitas antes das reuniões oficiais e, principalmente, como isso se reflete nas votações (DE GREGORIO *et alii*, 1999, p. 80).

O controle sobre os quadros da Direção Executiva (*Senior Management*) é uma variável decisiva na estrutura de poder da organização<sup>9</sup>. É nesse aspecto que a influência dos Estados do G-7, notadamente dos Estados Unidos, torna-se importante para o controle da burocracia. Embora os critérios de escolha para os altos cargos não sejam claros, três fatores parecem pesar mais: (i) proximidade do candidato com os Estados Unidos, (ii) profissão (economista) e (iii) ter experiência no setor financeiro. Babb (2003) 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 12 indicados para as posições mais altas, entre 1980 e 1991, pelo menos dez eram economistas, enquanto

<sup>8</sup> É certo que isso também tem a ver com o interesse do FMI, como organização, de passar uma mensagem de neutralidade e equilíbrio das decisões para o público externo e, assim, aumentar sua legitimidade (SWEDBERG, 1986, p. 388-389).

<sup>9</sup> A Direção Executiva é composta por burocratas de alta hierarquia indicados pelos países e por burocratas de carreira, tendo como responsabilidade a condução técnica das organizações.

que, entre 1947 e 1979, apenas metade dos escolhidos eram economistas. O autor afirma que a partir da década de 1980 acentuou-se a tendência de contratar exclusivamente economistas de países ricos para os altos cargos (*idem*, p. 19)<sup>10</sup>.

Nesse contexto, um aspecto importante é o processo de escolha do Diretor Geral da organização. O Diretor Geral tem considerável poder de agenda junto aos Estados e comanda a estrutura burocrática da organização. Formalmente, todos os países representados no Conselho Executivo escolhem por maioria simples o Diretor Geral para um mandato de cinco anos renovável por mais cinco, mas há um entendimento informal entre os países desenvolvidos de que o escolhido sempre será europeu<sup>11</sup>. Isso não significa que os Estados Unidos não tenham influência na escolha. Na verdade, os Estados Unidos podem exercer poder de veto no processo seletivo<sup>12 13</sup>.

O Diretor Geral é auxiliado pelo Primeiro Executivo Geral, considerado o segundo cargo em importância na organização. O FMI concentra as atividades de interlocução entre o *staff*, o Conselho Executivo e os governos dos países receptores na figura do Primeiro Executivo Geral. O cargo comanda as negociações dos pacotes de ajuda financeira aos países em crise lidando diretamente com os chefes de Estado e ministros de

<sup>10</sup> A atual composição da Direção Executiva 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 esses membros estudaram nas principais escolas de economia nos Estados Unidos e Europa. Dos 15 atuais membros, apenas quatro tinham origem em países em desenvolvimento. No entanto, pelo menos 13 dos 15 fizeram quase toda a formação educacional nos Estados Unidos. E dez deles nas universidades chamadas de “Top Twenty” pela organização (IMF, 2011b).

<sup>11</sup> Kahler argumenta que a estratégia dos Estados Unidos na escolha de um europeu para a liderança de organizações econômicas internacionais visa aumentar sua influência. É importante que o líder europeu aja contra os Estados Unidos algumas vezes para dar credibilidade à organização (KAHLER, 2002, p. 15).

<sup>12</sup> Isso ficou claro em 2000 quando o escolhido dos europeus – o teuto-brasileiro Caio Koch-Weser, Ministro das Finanças e ex-funcionário do Banco Mundial – foi rejeitado pelo governo americano sob o argumento de falta de experiência no comando. Sobre a desastrosa indicação de Caio Koch-Weser, cf. Willet (2001), Kahler (2002, p. 30-42), Buiara (2003, p. 231), Engelen (2004, p. 54).

<sup>13</sup> Há um amplo debate na literatura sobre a tradição de indicar-se um europeu com aval dos Estados Unidos para a função de Diretor Geral, inclusive com propostas de eleições abertas a todos os países. Cf. Kahler (2002, p. 77-102), Momani (2007, p. 54-55) e Ostry e Zettelmeyer (2005, p. 17).

finanças. Os critérios de escolha do Primeiro Executivo Geral não são claros, embora a indicação deva ser aprovada pelo Conselho Executivo. No entanto, há fortes indícios de que o Secretário do Tesouro dos Estados Unidos tem poder de veto na escolha e quase todos os primeiros executivos foram estadunidenses<sup>14 15</sup>.

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. Normalmente, esse funcionário é chamado para suprir carências de habilidades ocasionadas por mudanças nas condições macroeconômicas mundiais para as quais o Fundo não preparou seus quadros por meio do plano de carreira tradicional. 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>16</sup>.

Em ambos os processos a Direção Executiva tem participação direta nas escolhas. No caso dos “Economistas Experientes”, a Direção Executiva estabelece um Comitê Sênior de Revisão (Senior Review Committee) para avaliar o candidato escolhido pela área do Fundo que precisa suprir rapidamente a carência. Esse comitê é composto pelo chefe da área requisitora, pelo diretor de recursos humanos e por um dos membros da Direção Executiva, normalmente aquele mais próximo da área técnica em questão. O

comitê faz diversas entrevistas para verificar se o candidato enquadra-se 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 30 países e em reuniões das associações de economistas dos Estados Unidos 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 Comitê Sênior de Revisão da Direção Executiva. Atualmente, 56% dos funcionários da casa foram selecionados pelo programa “Economistas Experientes” e 44% pelo “Programa Economistas”<sup>17 18</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 para ampliar a diversidade de seus quadros, mas há divergências quanto ao que significa diversidade. Enquanto para a Direção Executiva trata-se da origem nacional dos funcionários, para alguns membros do Conselho Executivo é uma questão de origem educacional. O Fundo tem resistido a mudar a política de recrutamento tendo como base a ideia de diversidade educacional. A Direção Executiva alega que precisa contratar os melhores porque a credibilidade dos empréstimos está em jogo<sup>19</sup>. Na visão da Direção

<sup>14</sup> A mídia mostrou a influência do governo dos Estados Unidos na escolha do número dois do Fundo. Cf. NO. 2 OFFICIAL OF THE IMF (2001), CHANGING OF THE GUARD (2001) e FISCHER MAY SUCCEED (1994). A nomeação de Anne O. Krueger para o lugar de Stanley Fischer, em 2001, mostrou a força do Tesouro dos Estados Unidos na escolha. Krueger havia sido recentemente aprovada pelo Senado para fazer parte do CEA (Council of Economic Advisers), da Casa Branca, durante o governo George W. Bush, mas foi indicada ao cargo do FMI pelo Secretário do Tesouro. Cf. IMF TO NAME KRUEGER (2001), TOP US WOMAN COMES WITH A ROBUST REPUTATION (2001) e MAJOR CHANGES SIGNALLED AT IMF (2001).

<sup>15</sup> Kahler (2002, p. 25) argumenta que a criação do cargo, em 1949, visava proteger a influência dos Estados Unidos no Fundo possivelmente ameaçada por um Diretor Geral europeu revisionista.

<sup>16</sup> O candidato deve ter menos de 33 anos (a média de entrada é de 29 anos), ter um diploma de PhD em macroeconomia ou área conexas, ter bom currículo acadêmico, ser fluente em inglês e demonstrar habilidades estatísticas. Cf. o *IMF 2009 Economists Program* (IMF, 2009).

<sup>17</sup> A forma de participação dos membros da Direção Executiva no processo seletivo foi informada em entrevista à Diretora de Recursos Humanos do FMI, a qual também forneceu os dados aproximados da composição dos burocratas por programa. A Diretora revelou que o objetivo do acompanhamento pela Direção Executiva é de fato controlar o processo seletivo de perto, para promover coesão intelectual. Entrevista concedida em 14 de maio de 1999.

<sup>18</sup> O Fundo recebe em torno de 1 000 inscrições por ano e emprega, na média, de 25 a 30 economistas. Aproximadamente 100 a 125 economistas são entrevistados pelo Comitê Sênior de Revisão (MOMANI, 2005, p. 173).

<sup>19</sup> Michel Camdessus argumentou que era “necessário que uma alta proporção dos economistas tivesse PhD, dado o mandato do Fundo e também ao alto grau de treinamento dos funcionários dos governos com os quais o Fundo lida”. Alguns membros da Direção Executiva também argumentaram que “diluir os critérios de seleção ao procurar *staff* menos qualificado colocaria em risco a eficiência do Fundo, erodindo sua credibilidade” (*idem*, p. 178; tradução do autor).

Executiva, as melhores escolas de economia, finanças e estatística são americanas e europeias<sup>20</sup>. O efeito dessa percepção é a predominância de profissionais formados nessas instituições.

A Direção Executiva tem concepções muito fortes sobre quais as universidades que produzem os melhores economistas. Na verdade, no final da década de 1990, a Divisão de Recrutamento criou uma categoria especial chamada de as “20 Melhores”. Essa categoria refere-se à preferência da organização pela contratação de economistas formados em um grupo restrito de universidades estadunidenses (Harvard, MIT, Chicago, Princeton, Yale, Stanford, Columbia, Berkeley etc.). Em 1997, dos 31 economistas contratados pelo Programa Economistas, 32% obtiveram seus PhDs nas “20 Melhores” e 19% de outras universidades dos Estados Unidos (Maryland, Boston College, Georgetown, George Washington, NYU etc.). As universidades europeias tiveram uma participação de 45%<sup>21</sup>.

Na década de 1980 houve uma tentativa de contratar economistas de países em desenvolvimento, mas o processo foi pouco frutífero. O Fundo alegava que os departamentos de economia dessas universidades não viam a organização como uma carreira promissora para seus alunos. O resultado não poderia ser outro. Pelo menos 75% dos economistas contratados pelo “Programa Economistas” na década de 1980 estudaram nos Estados Unidos. A organização também tentou contratar funcionários não economistas sob a categoria de Indicados Especiais (Special Appointee), com o objetivo de diversificar os conhecimentos da organização, mas houve poucos resultados. Na década de 1990, a tendência de concentração de economistas de educação estadunidense e europeia continuou (MOMANI, 2005, p. 175-178). Em 2003, continuava muito alta a porcentagem de economistas vindos dos Estados Unidos e Europa. O Quadro 1, a seguir, mostra os números.

QUADRO 1 – ORIGEM DOS ECONOMISTAS POR TIPO DE FORMAÇÃO EDUCACIONAL E PROFISSIONAL (2003)

Perfil Economistas (FMI)	%	Perfil Carreiras Especializadas (FMI)	%
<i>1. Mecanismo de Recrutamento</i>		<i>1. Mecanismo de Recrutamento</i>	
Programa Economistas	39	Contratado com menos de três anos de experiência	16
Programa Economistas Experientes	61	Contratado com experiência superior a três anos	84
<i>2. Histórico Acadêmico</i>		<i>2. Histórico Acadêmico</i>	
Doutorado	62	Doutorado	10
Mestrado	36	Mestrado	57
Mestrado de área fora da Economia	15	Graduação e outros	33
<i>3. Origem Educacional (diploma mais importante)</i>		<i>3. Origem Educacional (diploma mais importante)</i>	
América do Norte	59	América do Norte	68
Europa	36	Europa	19
	(Reino Unido – 17)		
Outros continentes	4	Outros continentes	13
<i>4. Origem da experiência profissional prévia</i>		<i>4. Origem da experiência profissional prévia</i>	
América do Norte	44	América do Norte	74
Europa	28	Europa	14
	(Reino Unido – 7)		(Reino Unido – 4)
Outros Continentes	17	Outros continentes	12

FONTE: IMF (2003a, p. 30).

<sup>20</sup> Questionado pelo Conselho Executivo a respeito da origem educacional dos funcionários, a Direção Executiva respondeu que as universidades anglo-americanas tinham os melhores programas em finanças e macroeconomia. O argumento sugeria que “Estudantes de economia de outras partes do mundo têm plena consciência de quais são as escolas que oferecem os melhores

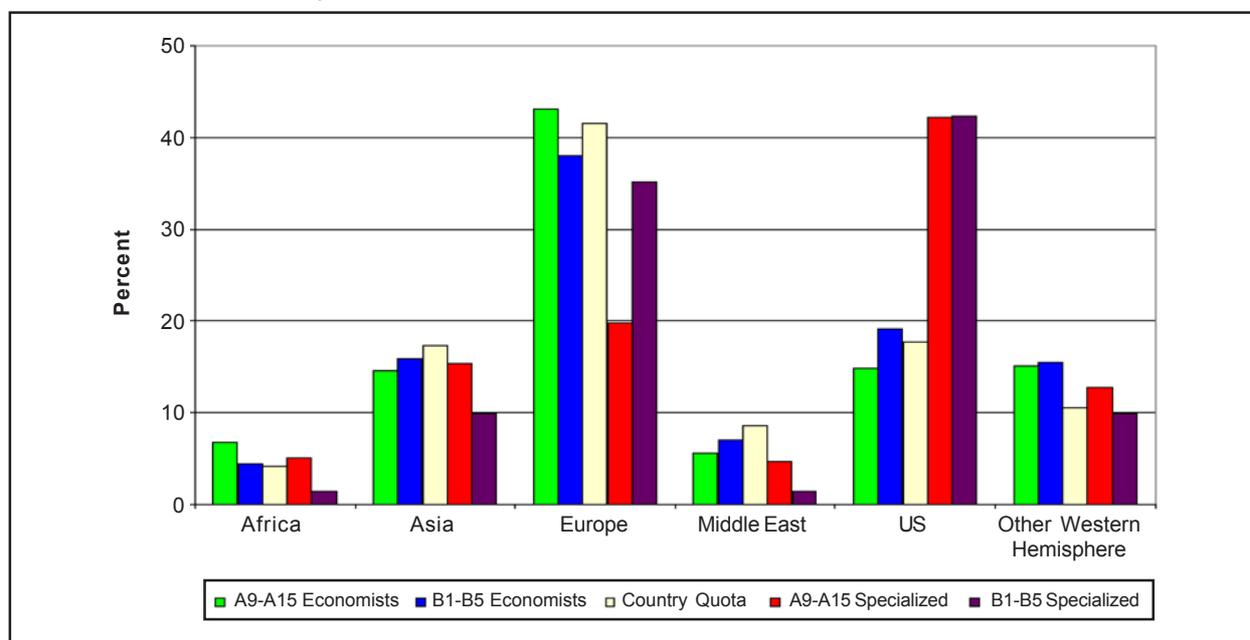
programas com os melhores professores. Assim, eles buscam um treinamento acadêmico ‘coroadado’ por essas escolas. Da mesma maneira, outros empregadores ao redor do mundo, incluindo governos, tendem a cooperar com aqueles que tiveram o melhor treinamento acadêmico possível. Assim, essa abordagem não é apenas necessária para o Fundo porque provém as melhores

Já na questão da diversidade nacional, o Fundo tem tentado promover algumas reformas. Em meados da década de 1990, a organização criou um programa (*Action Plan to Promote Staff Diversity and Address Discrimination*) e criou um cargo chamado de Assessor Especial de Diversidade (Special Advisor on Diversity), com o objetivo de promover a diversidade nacional dos funcionários (IMF, 2003a, p. 4). Desde 1996 é editado o relatório *Anuários da Diversidade (Diversity Annual Report)*, que compila todos os resultados das políticas de promoção da diversidade. A questão central a ser enfrentada por esses esforços é a alta concentração de economistas de países desenvolvidos, principalmente dos Estados Unidos, nos quadros da

organização.

No *Anuário da Diversidade* de 2000 há uma lista dos 20 países com alta ou baixa representação de funcionários em relação ao tamanho das cotas. Os mais representados eram Estados Unidos, Índia, Reino Unido e Peru, ao passo que os menos representados eram Japão, Arábia Saudita, Rússia e Suíça. O interessante é que os Estados Unidos têm a maior participação em cotas (18,2%) e ainda assim são super representados no corpo burocrático. Entre os economistas de nível médio (A9 a A15), os Estados Unidos correspondiam a 42% do staff (IMF, 2000, p. 15-16)<sup>22</sup>. Já o Gráfico 1, a seguir, mostra a concentração por classes de economistas.

GRÁFICO 1 – CONCENTRAÇÃO DE ECONOMISTAS DOS ESTADOS UNIDOS POR CATEGORIA (2000)



FONTE: IMF (2000, p. 10).

Em 2003, o Fundo encomendou um estudo ao Departamento de Recursos Humanos para avaliar os resultados preliminares de quase uma década de

garantias para um *staff* flexível e versátil no longo prazo, mas porque assegura que os economistas do Fundo estejam no mesmo nível que seus interlocutores nos países membros” (*idem*, p. 179).

<sup>21</sup> Em entrevista, um membro de Direção Executiva do Fundo utilizou a expressão “PhD-League”, em referência ao fato de escolha ser concentrada nas universidades chamadas Ivy League, dos Estados Unidos, com extensão a Stanford, London School of Economics, Cambridge, Universidade de Chicago e Massachusetts Institute of Technology (MIT). Entrevista concedida em 4 de maio de 2009.

esforços para promover a diversidade nacional. Os resultados apontaram certa desconcentração de economistas de países industrializados nas principais carreiras, embora os americanos continuassem super representados. A região chamada de Américas (*Western Hemisphere*) correspondia, em 2002, a 28% das cotas totais e a 42,2% dos economistas. Sendo que Estados Unidos e Canadá possuíam 21,09% das cotas e 28,2% dos economistas. No entanto, dada a sub-representação do Japão, os países industrializados tinham uma

<sup>22</sup> Os economistas são classificados por classes de A (A-9 a A-15) a B (B1-B5), sendo a classe B mais alta que a classe A.

## O CONTROLE DOS PAÍSES DO G-7 SOBRE O RECRUTAMENTO DOS BUROCRATAS DO FMI

participação em economistas próxima ao tamanho de suas cotas (61,5% das cotas e 56,5% do quadro). O

Quadro 2, a seguir, mostra a desconcentração ocorrida entre 1996 e 2002.

QUADRO 02 – DIVERSIDADE EDUCACIONAL FMI – DOUTORADOS

Região ou país de origem do diploma	Número de Diplomas
EUA	480
Reino Unido	74
França	28
Itália	26
Alemanha	25
Europa Oc. (outros)	71
Europa Oriental	26
Canadá	21
Ásia Oriental (China, Japão, Coréia, etc.)	11
Ásia (outros)	5
América do Sul	5
África Subsaariana	3
Oriente Médio	2

Fonte: IMF 2013 Diversity Report, p. 28

A desconcentração promovida pelas políticas de diversidade não significaram, contudo, que os economistas americanos e europeus deixassem de ocupar cargos-chave na organização. Entre os economistas de mais alto nível (B1-B5), a participação dos países industriais manteve-se estável, na casa dos 60%, entre 1998 e 2002 (IMF, 2002, p. 42). Para uma cota reajustada para 17,5%, em 2004, os Estados Unidos correspondiam a 27,2% dos economistas A1-

A8, 23,7% dos A9-A15 e 24,8% dos B1-B5, perfazendo 24,8% do total dos economistas da organização. Os países mais próximos eram o Reino Unido, com 5,8% para 5,0% das cotas, e a Índia com 4,7% para 2% (IMF, 2004, p. 56-60). Esses números são, provavelmente, resultantes de um recrutamento que privilegia economistas formados nas universidades dos Estados Unidos e Europa<sup>23</sup>. Os quadros 3 e 4, a seguir, mostra essa predominância, por programa de recrutamento.

QUADRO 03 – PARTICIPAÇÃO DOS ECONOMISTAS POR PROGRAMA DE RECRUTAMENTO (1996-2013) (NACIONALIDADES)

Economistas Experientes	Quotas	1996	2013*
África	4,2%	8,8%	7,1%
Ásia	18%	17,7%	28,6%
Europa	41,3%	32,4%	28,6%
Oriente Médio	8,5%	0%	8,6%
Américas	28%	41,2%	26,6%
Números de contratados		34	70
Programa Economistas	Quotas	1996	2013*
África	4,2%	0%	
Ásia	18%	14,7%	
Europa	41,3%	47,1%	
Oriente Médio	8,5%	2,9%	
Américas	28%	35,3%	
Números de contratados		34	

<sup>23</sup> Além disso, se controlado por língua, a participação de economistas anglófonos chegava a 48,1% dos economistas A9-A15 e 56,6% dos economistas de mais alto nível, B1-B5 (IMF, 2003, p. 55).

Carreiras Especializadas	Quotas	1996	2013*
África	4,2%	5%	10,5%
Ásia	18%	23%	23,7%
Europa	41,3%	14%	31,6%
Oriente Médio	8,5%	5%	5,3%
Américas	28%	55%	29%
Números de contratados		22	38

\* Os dados de 2013 são globais para os economistas (programa economistas e economistas experientes). Não foi possível desagregar os dados.

FONTES: IMF Diversity Report (2003a, p. 21) e IMF Diversity Report (2013, p. 46).

QUADRO 04 – INDICADORES DE DIVERSIDADE FMI – ECONOMISTAS E CARREIRAS ESPECIALIZADAS (1996-2013)

Região	Classes A1-B5		Quotas
	1996	2013	2013
África	5,4%	8,8%	4,2%
Ásia	16,5%	21,5%	18%
Europa	27,7%	20,9%	41,3%
Oriente Médio	4,8%	3,7%	8%
EUA e Canadá	30,4%	32,4%	21,5%
América Latina	15,2%	16,5%	7%

FONTES: IMF Diversity Report (2003a, p. 20) e IMF Diversity Report (2013, p. 33)

No entanto, ao analisarmos os diversos Anuários de Diversidade do Fundo, o que mais chamou nossa atenção foi a inexistência de qualquer preocupação oficial quanto à origem educacional dos economistas, até 2007<sup>24</sup>. Pelo contrário, o recrutamento que privilegia economistas formados nas melhores universidades dos Estados Unidos e Europa parece ser motivo de orgulho da organização<sup>25</sup>. Assim, se por um lado a questão da origem dos funcionários é ponto a ser debatido ao ponto de políticas oficiais a serem construídas para solucionar o problema, por outro, reformar a forma de pensar da organização não era algo a ser oficialmente discutido. Como não havia consenso entre os diretores do Conselho Executivo sobre como reformar o processo de recrutamento da organização, a Direção Executiva continua a impor sua

visão (MOMANI, 2005, p. 178)<sup>26</sup>. A visão da Direção Executiva, e por extensão dos países do G-7, de recrutar apenas economistas formados em um número reduzido de universidades fortaleceu a coesão epistêmica da organização. Um estudo independente financiado pelo Fundo em 1999 (IMF, 1999) mostrou que as políticas de recrutamento tinham como objetivo produzir uma burocracia homegênea na medida em que buscavam doutores formados das melhores universidades estadunidenses e européias. Além disso, o tipo de *expertise* mais valorizado dentro da organização sempre esteve relacionado a políticas macroeconômicas, sendo qualquer outro tipo de conhecimento pouco valorizado, dificultando assim o recrutamento e a manutenção de burocratas que por ventura o possuíssem. Dado que a maioria dos funcionários faz toda sua carreira dentro da organização, o relatório recomenda ao Fundo abrir suas

<sup>24</sup> Foram analisados os *Diversity Reports* de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2007, 2010 e 2011.

<sup>25</sup> As entrevistas com a Diretora de Recursos Humanos, realizada em 4 de maio de 2009, e com um membro do Conselho Executivo, em 14 de maio de 2009, deixaram isso claro.

<sup>26</sup> Um relatório independente sobre a qualidade da pesquisa realizada pela organização Diretores do Conselho Executivo apenas mostrou preocupação com a contratação de economistas que tinham forte histórico de pesquisador. Não houve nenhuma referência à escola onde esses economistas estudaram (IMF, 1999, vol. 2, p. 12).

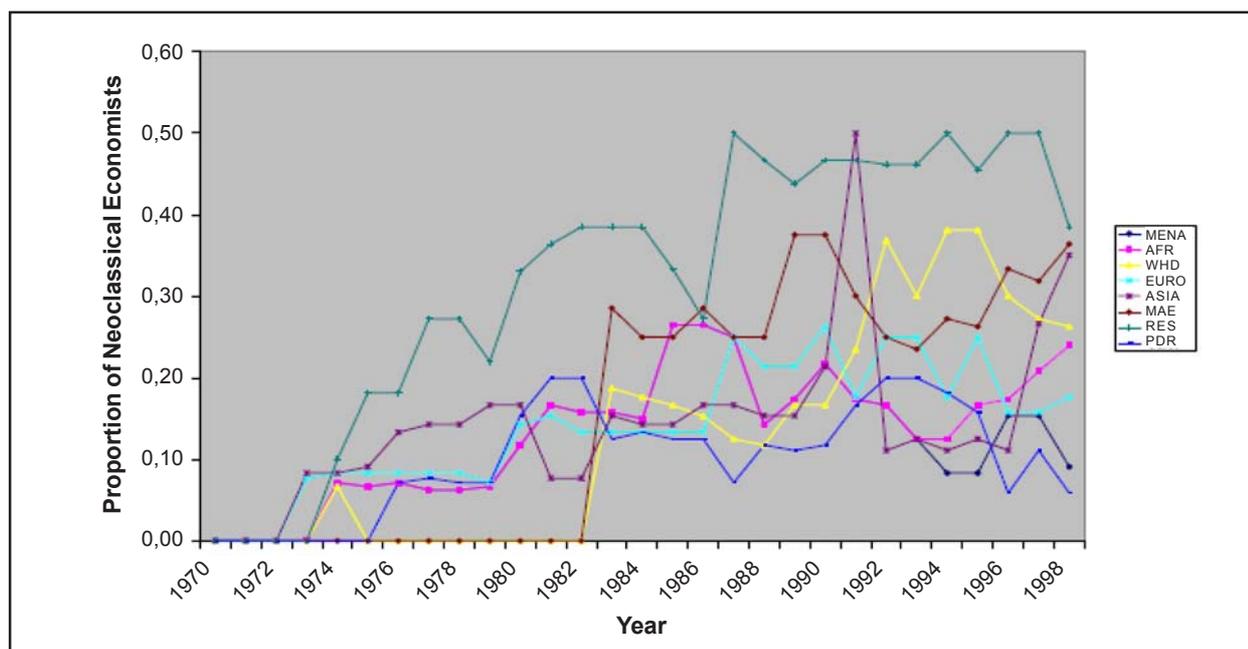
contratações em outras áreas de conhecimento e de profissionais com experiência externa, sob pena de aumentarem os problemas relacionados ao insulamento e à falta de conhecimento externo (IMF, 1999, vol. 2, p. 32 e 72)<sup>27</sup>. Não havia outras *expertises* (sociólogos, ambientalistas, especialistas em 3º setor etc.) em competição com os economistas, algo que ocorre no Banco Mundial.

A situação parecer ter mudado após a crise financeira de 2008. O Anuário da Diversidade de 2010 (IMF, 2010) informou, pela primeira vez, que os membros da Direção Executiva acordaram em melhorar as políticas de “diversidade educacional de seus economistas”, com o objetivo de ampliar a origem educacional de seus membros com contratações em escolas de outras regiões do mundo. O Anuário de 2011 informou a continuidade da nova abordagem, porém ainda não informava os números de contratação fora das “20 Melhores” (IMF, 2011, p. 56).

É certo que entre os economistas do Fundo não há

consenso sobre diversos temas econômicos, principalmente quando crises financeiras exigem decisões rápidas e planos incertos de ajuda. Há vários indícios de subculturas e conflitos internos em torno das melhores medidas a serem adotadas nos países em crise<sup>28 29</sup>. No entanto, a Direção Executiva permite dissenso apenas dentro de padrões neoclássicos controláveis. Pelo menos até a crise de 2008, diversas abordagens consideradas heterodoxas não eram sequer debatidas pelo *staff* (substituição das importações, apoio às indústrias estratégicas, indústrias infantis, controle de capitais perenes etc.). O neoclássicismo não é vendido internamente como uma forma de ideologia, mas como pensamento econômico correto, neutro e o melhor que a ciência econômica pode oferecer (MOMANI, 2005, p. 182)<sup>30</sup>. Chwioroth analisou 472 economistas contratados por departamentos entre 1970 e 1998<sup>31</sup>. Os dados mostraram o aumento e consolidação dos neoclássicos com o passar do tempo em departamentos-chave.

GRÁFICO 2 – PARTICIPAÇÃO DE ECONOMISTAS NEOCLÁSSICOS POR DEPARTAMENTO



FONTE: Chwioroth (2008, p. 146)<sup>32</sup>

Essa coesão é bem representada pelos Departamento de Desenvolvimento e Revisão de Políticas Públicas (Policy Development and Review Department – PDR) e pelo Departamento de Pesquisa

28 Chwioroth mostra que, embora todos os economistas do Fundo compartilhem a visão segundo a qual a liberalização da conta de capitais é algo desejado para qualquer país, há um forte debate interno entre gradualistas e os apoiadores do *big bang* sobre o sequenciamento e controles temporários na conta de capitais. O autor argumenta que esse dissenso reflete um debate entre os próprios economistas neoclássicos como um todo (CHWIOROTH, 2008, p. 131).

29 Se os conflitos exarcebarem-se, o Primeiro Executivo Geral resolve a questão internamente. Cf. AT THE IMF (1988).

27 A mídia também reconhece a coesão epistemológica da burocracia do Fundo. Burocratas do Banco Mundial dizem-se impressionados com a coesão do Fundo. Cf. AT THE IMF (1988).

(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 adequação dos programas de ajuda aos países às normas e padrões macroeconômicos da organização. O PDR alega que essa 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 Gerais 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>33</sup>. Já o Departamento de Pesquisa tem grande influência interna. Diversos economistas dos RES estão lotados em outros departamentos e produzem pesquisa para aquele setor<sup>34</sup>. Em 2009-2010, dos 54 economistas dedicados à pesquisa todos fizeram seus PhDs em universidades dos países industrializados e pelo menos 40 obtiveram seus doutorados nas “20

Melhores” reconhecidas pela Direção Executiva. Embora suas origens nacionais sejam as mais diversas, a educação dos economistas (PhD) é restrita aos Estados Unidos e a alguns países europeus<sup>35</sup>.

Desse modo, pudemos notar a forte concentração de economistas dos países ricos na organização, ainda que haja um esforço de desconcentração na última década. No entanto, muito mais forte é a concentração da origem educacional desses economistas. Soma-se a isso o forte controle que os países do G-7 exercem sobre a contratação dos economistas da Direção Executiva.

Assim, notamos o uso de um importante mecanismo de controle da burocracia, e previsto pela teoria agente-principal: o recrutamento dos membros da Direção Executiva e da média burocracia. Os dados indicam que a boa utilização do recrutamento da alta e média burocracia evita problemas com mecanismos de controle *ex ante* mal estruturados ou ambíguos. Demonstramos como a alta hierarquia do Fundo mantém forte controle sobre o recrutamento da burocracia média (economistas) por meio do Comitê Sênior de Revisão. O tipo de recrutamento promovido pela alta hierarquia privilegia a consolidação de apenas um tipo de *expertise* dentro da organização – a dos economistas neoclássicos formados em poucas escolas. Nas últimas décadas não houve tentativas consistentes de contratar outros tipos de profissionais (sociólogos, ambientalistas etc.) que pudessem diversificar os conhecimentos da burocracia. Também nunca houve tentativas de diversificar a própria origem educacional e epistêmica desses economistas, na medida em que só se contratou recém-doutores oriundos de poucas universidades americanas e europeias<sup>36</sup>. As reformas promovidas pelo Banco Mundial para promover a diversificação de conhecimentos e profissões da organização nunca ocorreram no Fundo<sup>37</sup>. Pelo contrário, a Direção Executiva do FMI sempre controlou de perto os processos de recrutamento e os limites dos debates epistemológicos.

<sup>30</sup> É provável que o predomínio dos neoclássicos dentro da organização esteja ligado, em grande medida, à ascensão desse grupo dentro da profissão de economista desde a década de 1980. Em meados daquela década, os economistas que haviam entrado na organização nas décadas de 1940 e 1950 começaram a se aposentar em massa. Esses indivíduos começaram a ser substituídos por economistas treinados nos parâmetros neoclássicos, que foram contratados nas décadas de 1960 e 1970. Esse realinhamento facilitou o crescimento desse grupo dentro do Fundo (DE VRIES, 1986, p. 55-56).

<sup>31</sup> Chwieroth analisou as teses de doutorado (Proquest’s Digital Database) dos mais de 400 economistas contratados no período, para identificar quais os economistas poderiam ser classificados como neoclássicos (CHWIEROTH, 2007, p. 11).

<sup>32</sup> As siglas correspondem aos seguintes departamentos: MENA (Middle Eastern and North African Department), AFR (African Department), WMD (Western Hemisphere Department), EURO (European Department), ASIA (Asian Department), MAE (Monetary and Exchange Affairs), RES (Research Department) e PDR (Policy Development and Review Department). Cf. Chwieroth (2007, p. 10).

<sup>33</sup> Stiglitz é crítico feroz dessa política “one-size-fits-all”, em grande medida controlada pelo PDR (STIGLITZ, 2002, p. 34).

<sup>34</sup> Em relatório independente solicitado pela Direção Geral para avaliar a qualidade da pesquisa da organização não houve nenhuma menção sobre mudanças na forma de contratar os economistas e muito menos sobre a predominância de pesquisa entre dos parâmetros neoclássicos. A impressão que se tem é de que está não é de fato uma preocupação a ser levada em conta nem pelos economistas contratados para avaliar as pesquisas do Fundo. Cf. IMF (1999).

<sup>35</sup> Fonte: IMF (2013), acessado em março de 2010.

<sup>36</sup> Em rodada de contratação de economistas para o Fundo no ano de 2012, o Departamento de Recursos Humanos enviou missões de recrutamento apenas para universidades americanas (15) e europeias (12). Cf. IMF (2013c), acessado em janeiro de 2013.

<sup>37</sup> Sobre as reformas do Banco Mundial, cf. Guimarães (2012).

## IV. O RECRUTAMENTO CONTROLADO E AS REFORMAS DO FMI

Um processo de recrutamento controlado pelos países do G-7 influencia não apenas o desempenho da organização nas crises internacionais, mas também o debate sobre as reformas das cotas de representação<sup>38</sup>. Os países em desenvolvimento, especialmente o Brasil, buscam reformar as cotas por entenderem que há sérios problemas de representatividade, o que acaba favorecendo países super-representados<sup>39</sup>. Em 2012, enquanto o Brasil possuía 1,79% das cotas, já tendo a sexta ou sétima economia mundial, a Bélgica possui 1,93% e tem metade da economia brasileira (IMF, 2013a). Os países em desenvolvimento alegam que essas diferenças geram distorções no processo de votação dos empréstimos internacionais<sup>40</sup>.

Em nossa visão, a alta concentração de economistas formados em um grupo muito restrito de escolas de economia americanas e europeias gera pelo menos quatro sérias distorções: (i) burocratas formados em um grupo muito restrito de escolas baseadas nos Estados Unidos e Europa tendem a ter menos divergências quanto à necessidade de ajudar esses países em circunstâncias distintas do usual e têm menos interesse em implementar condicionalidades duras (vide o caso europeu posterior à crise de 2008); (ii) burocratas formados por um grupo seletivo de escolas baseadas nos Estados Unidos e Europa tendem a ter uma visão ideológica muito reduzida às condições, necessidades e conceitos econômicos desses países; (iii) contratar apenas economistas dessas escolas limita a *expertise* necessária para lidar com crises financeiras que vão muito além de aspectos meramente macroeconômicos; (iv) contratar apenas economistas desse grupo de escolas diminui a representatividade e legitimidade do FMI perante a comunidade internacional.

Assim, as distorções no processo de votação dos acordos não devem ser o único tema no debate das reformas do FMI, principalmente na perspectiva de um país como o Brasil. É preciso reformar também as regras internas do processo de seleção de pessoal, seja da Direção Executiva, seja dos economistas de médio escalão<sup>41</sup>. Mais precisamente, é preciso reformar as regras de seleção pouco claras do Comitê Sênior de Revisão, utilizadas pela Direção Geral na escolha dos economistas do Fundo.

Essas regras precisam ser mais transparentes e abertas à escolha de economistas e outros profissionais formados em escolas fora das consideradas “Vinte Melhores”. Além disso, é preciso diminuir a influência dos países do G-7 na escolha dos Diretores Gerais por meio de uma rotatividade maior entre os membros dos países em desenvolvimento e desenvolvido.

## V. CONCLUSÕES

Neste artigo, observamos que os países do G-7, em especial os Estados Unidos, tem sabido controlar com mais facilidade os debates dentro da organização, até mesmo sobre as reformas das cotas, graças à utilização de um mecanismo *ex post* de controle da burocracia: o recrutamento. Com esse mecanismo de controle, os burocratas da alta e média hierarquia são escolhidos conforme as visões e interesses dos países que controlam as regras de contratação. Se um dos poderes centrais da burocracia é a assimetria de informações e conhecimento, o que no limite sempre permite o comportamento desviante do agente, os países do G-7 souberam antecipar custos adicionais de controle com a criação de regras que selecionam burocratas próximos aos seus interesses. Conforme afirmamos, isso pode gerar diversas distorções que desfavorecem países que não tem proeminência no processo de recrutamento, em especial o Brasil. Assim, advogamos que o debate das reformas do Fundo, centrado apenas nas mudanças de critério de cálculos das cotas de representação, não é suficiente. É preciso incluir o debate sobre quem trabalha no Fundo.

<sup>38</sup> A literatura sobre as reformas das cotas do FMI é extensa. Entre os principais trabalhos podemos mencionar Porter (2000), Woods (2000; 2001), Buirá (2002), Bird e Rowlands (2006), Truman (2006; 2009) e Bryant (2008).

<sup>39</sup> Cf. BRICS PERMANECEM SEM NOVAS COTAS NO FMI (2013) e DEFINIÇÃO DE COTAS PARA MEMBROS DO FMI EMPACA (2012).

<sup>40</sup> Em 2013, as reformas acordadas no período 2008-2010, na qual se aumentariam as representações de Brasil, Índia, China e outros, ainda não havia sido implementada por intransigência europeia. Cf. BRICS PERMANECEM SEM NOVAS COTAS NO FMI (2013).

<sup>41</sup> Um dos problemas que mais afetam a legitimidade da organização é exatamente a alta participação de economistas que estudaram nas melhores universidades americanas e europeias. Sobre os problemas relacionados à legitimidade da organização, neste ponto, cf. Woods (2000; 2001; 2006), Evans e Finnemore (2001) e Momani (2007).

Feliciano de Sá Guimarães (felicianosa@usp.br) é Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP).

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCHIAN, A.** 1950. Uncertainty, Evolution, and Economic Theory. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 58, n. 3, p. 211-221, June. Disponível em: <http://www.sfu.ca/~allen/alchian.pdf>. Acesso em: 12.set.2013.
- BABB, S.** 2003. The IMF in Sociological Perspective: A tale of organizational slippage. *Studies in Comparative International Development*, New Brunswick, v. 38, n. 2, p. 3-27, Summer.
- BHAGWATI, J.** 1998. The Capital Myth. *Foreign Affairs*, New York, v. 77, n. 3, p. 7-12, May-June. Disponível em: <http://web.cenet.org.cn/upfile/57122.pdf>. Acesso em: 12.set.2013.
- BIRD, G. & ROWLANDS, D.** 2006. IMF Quotas: Constructing an IO using inferior building blocks. *The Review of International Organizations*, New York, v. 1, n. 2, p. 153-171. Disponível em: [http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/political\\_science/shared/political\\_science/3153/20-Bird&Rowlands.pdf](http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/political_science/shared/political_science/3153/20-Bird&Rowlands.pdf). Acesso em: 15.set.2013.
- BLUSTEIN, P.** 2001. *The Chastening: Inside the crisis that rocked the global financial system*. New York: Public Affairs.
- BREITMEIER, H.; YOUNG, O. & ZÜRN, M.** 2006. *Analysing International Environmental Regimes: From case study to database*. Cambridge (MA): MIT.
- BRYANT, R.** 2008. Reform of IMF Quota Shares and Voting Shares: A missed opportunity. *The Brookings Institute Papers*, Washington (DC), Apr. Disponível em: [http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2008/4/08%20imf%20bryant/0409\\_imf\\_bryant.pdf](http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2008/4/08%20imf%20bryant/0409_imf_bryant.pdf). Acesso em: 16.set.2013.
- BUIRA, A.** 2002. The Governance of the International Monetary Fund. In: KAUL, I.; CONCEIÇÃO, P.; LE GOULVEN, K. & MENDOZA, R. U. (eds.). *Providing Global Public Goods*. Oxford: Oxford University.
- \_\_\_\_\_. 2003. The Governance of the IMF. In: KAUL, I.; CONCEIÇÃO, P.; LE GOULVEN, K. & MENDOZA, R. U. (eds.). *Providing Public Goods: Managing globalization*. New York: UNDP.
- CHAYES, A. & CHAYES, A.** 1993. On Compliance. *International Organization*, Boston, v. 47, n. 2, p. 175-205, Spring.
- CHWIEROTH, J.** 2007. Testing and Measuring the Role Ideas: The case of neoliberalism and the IMF. *International Studies Quarterly*, Detroit, v. 51, n. 1, p. 5-30, Mar.
- \_\_\_\_\_. 2008. Normative Change from Within: The IMF's approach to capital account liberalization. *International Studies Quarterly*, Detroit, v. 52, n. 1, p. 129-158, Mar.
- DE GREGORIO, J.; EICHENGREEN, B. J.; ITO, T. & WYPLOSZ, C.** (eds.). 1999. *An Independent and Accountable IMF*. Geneva: ICMB International Center for Monetary and Banking Studies.
- DE VRIES, M.** 1986. *The IMF in a Changing World (1945-1985)*. Washington (DC): International Monetary Fund.
- DREHER, A.; STURM, J. & VREELAND, J.** 2009a. Development Aid and International Politics: Does membership on the UN Security Council influence World Bank decisions? *Journal of Development Economics*, Amsterdam, v. 88, n. 1, p. 1-18, Jan.
- \_\_\_\_\_. 2009b. Global Horse Trading: IMF loans for votes in the UN Security Council. *European Economic Review*, Amsterdam, v. 53, n. 7, p. 742-757, Oct.
- ENGELEN, K.** 2004. The Köhler Episode. *International Economy*, Spring.
- EICHENGREEN, B.** 1996. *Globalizing Capital: A history of the International Monetary System*. Princeton: Princeton University.
- EVANS, P. & FINNEMORE, M.** 2001. Organizational Reform and the Expansion of the South's Voice at the Fund. *G24 Discussion Paper Series*, United Nations, New York, n. 15, Dec. Disponível em: <http://unctad.org/en/Docs/pogdsmdpbg24d15.en.pdf>. Acesso em: 16.set.2013.
- GOULD, E.** 2003. Money Talks: Supplementary financiers and IMF Conditionality. *International Organization*, Boston, v. 57, n. 3, p. 551-586, Summer.
- GUIMARÃES, F.** 2012. *Os burocratas das organizações financeiras internacionais: um estudo comparado entre Banco Mundial e FMI*. Rio de Janeiro: FGV.
- HAWKINS, D. G.; NIELSON, D. & TIERNEY, M.**

- J. 2006. Delegation under Anarchy: States, international organizations, and principal-agent theory. In: HAWKINS, D. G.; LAKE, D. A. & NIELSON, D. L. (eds.). *Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge (UK): Cambridge University.
- HAYTER, T.** 1971. *Aid as Imperialism*. Harmondsworth: Penguin.
- HUBER, J. & SHIPAN, C.** 2002. *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. Cambridge (UK): Cambridge University.
- KAHLER, M.** 1992. The US and the IMF: Declining influence or declining interest. In: KARNIS, M. & MINGST, K. (eds.). *The US and Multilateral Institutions: Patters of changing instrumentality*. London: Routledge.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Leadership Selection in the Major Multilaterals*. Washington (DC): Institute for International Economics.
- KEOHANE, R.** 1989. International Institutions and State Power. In: \_\_\_\_\_. *Essays in International Relations Theory*. Boulder: Westview.
- KEOHANE, R. & MARTIN, L.** 1995. The Promise of Institutional Theory. *International Security*, Cambridge (MA), v. 20, n. 1, p. 39-51, Summer. Disponível em: [http://people.reed.edu/~ahm/Courses/Reed-POL-240-2012-S1\\_IP/Syllabus/EReadings/03.2/03.2.KeohaneMartin1995ThePromise.pdf](http://people.reed.edu/~ahm/Courses/Reed-POL-240-2012-S1_IP/Syllabus/EReadings/03.2/03.2.KeohaneMartin1995ThePromise.pdf). Acesso em: 12.set.2013.
- \_\_\_\_\_. 2003. Institutional Theory. In: ELMAN, C. & ELMAN, M. F. (eds.). *Progress in International Relations Theory: Appraising the field*. Cambridge (MA): MIT.
- KIEWIET, R. & MCCUBBINS, M.** 1991. *The Logic of Delegation: Congressional parties and appropriations process*. Chicago: Chicago University.
- KOTOWITZ, Y.** 2008. Moral Hazard. In: DURLAUF, S. N. & BLUME, L. (eds.). *The New Palgrave: Dictionary of Economics*. 2ª ed. London: Macmillan.
- MEARSHEIMER, J.** 1995. The False Promise of International Institutions. *International Security*, Cambridge (MA), v. 19, n. 3, p. 5-49, Winter. Disponível em: <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0021.pdf>.
- MOMANI, B.** 2004. American Politicization of the International Monetary Fund. *Review of International Political Economy*, London, v. 11, n. 5, p. 880-904, Dec.
- \_\_\_\_\_. 2005. Recruiting and Diversifying IMF Technocrats. *Global Society*, Abingdom, v. 19, n. 2, p. 167-187, Apr. Disponível em: [http://www.arts.uwaterloo.ca/~bmomani/documents/GS\\_Recruiting\\_&\\_Diversifying\\_technocrats.pdf](http://www.arts.uwaterloo.ca/~bmomani/documents/GS_Recruiting_&_Diversifying_technocrats.pdf). Acesso em: 12.set.2013.
- \_\_\_\_\_. 2007. IMF Staff: The missing link in the IMF reform proposals. *The Review of International Organizations*, New York, v. 2, n. 1, p. 39-57, Mar.
- OATLEY, T. & YACKEE, J.** 2000. *Political Determinants of IMF Balance of Payments Lending*. Chapel Hill: University of North Carolina. Digit. Disponível em: <http://www.unc.edu/~toatley/imf.pdf>. Acesso em: 12.set.2013.
- OSTRY, J. & ZETTELMEYER, J.** 2005. Strengthening IMF Crisis Prevention. *IMF Working Paper*, Washington (DC), WP/05/206, Nov. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05206.pdf>. Acesso em: 15.set.2013.
- PAYER, C.** 1974. *The Debt Trap*. Harmondsworth: Penguin.
- PORTER, T.** 2000. *The G-7, the Financial Stability Forum, the G-20, and the Politics of International Financial Regulation*. Trabalho apresentado no International Studies Association Annual Meeting, realizado em Los Angeles, de 17 a 18 de março. Digit. Disponível em: [www.g20.utoronto.ca/biblio/porter-isa-2000.pdf](http://www.g20.utoronto.ca/biblio/porter-isa-2000.pdf). Acesso em: 16.set.2013.
- SIMMONS, B.** 2000. International Law and State Behavior: Commitment and compliance in International Monetary Affairs. *American Political Science Review*, Los Angeles, v. 94, n. 4, p. 819-835, Dec. Disponível em: <http://scholar.harvard.edu/files/bsimmons/files/Simmons2000.pdf>. Acesso em: 12.set.2013.
- SLAUGHTER, A. & RAUSTIALA, K.** 2002. International Law, International Relations and Compliance. In: CARLSNAES, W.; RISSE, T. & SIMMONS, B. A. (eds.). *Handbook of International Relations*. London: SAGE. Disponível em: <http://www2.law.ucla.edu/raustiala/publications/international%20law,%20international%20relations%20and%20compliance.pdf>. Acesso em: 12.set.2013.
- STIGLITZ, J.** 1987. Principal-Agent. In: EATWELL, J.; MILGATE, M. & NEWMAN, P. (eds.). *The New Palgrave: Dictionary of Economics*. London: Macmillan.

- \_\_\_\_\_. 1997. *Whither Socialism?* Cambridge (MA): MIT.
- \_\_\_\_\_. 2002. *A globalização e seus malefícios: a promessa não cumprida de benefícios globais*. São Paulo: Siciliano.
- STONE, R. 2002. *Lending Credibility: The IMF and the Post-Communist Transition*. Princeton: Princeton University.
- SWEDBERG, R. 1986. The Doctrine of Economic Neutrality of the IMF and the World Bank. *Journal of Peace Research*, Oslo, v. 23, n. 4, p. 377-390, Dec.
- THACKER, S. 1999. The High Politics of IMF Lending. *World Politics*, Burlington, v. 52, p. 38-75, Oct. Disponível em: <http://www.bu.edu/sthacker/files/2012/02/imf.pdf>. Acesso em: 12.set.2013.
- TRUMAN, E. 2006. An IMF Reform Package. In: \_\_\_\_\_. (ed.). *Reforming the IMF for the 21st Century*. Washington (DC): Institute for International Economics.
- \_\_\_\_\_. 2009. *International Monetary Fund: Politics of conditional lending*. New York: Routledge.
- WILLET, T. 2001. Understanding the IMF Debate. *The Independent Review*, Oakland, v. 5, n. 4, p. 593-610, Spring. Disponível em: [http://www.independent.org/pdf/tir/tir\\_05\\_4\\_willet.pdf](http://www.independent.org/pdf/tir/tir_05_4_willet.pdf). Acesso em: 15.set.2013.
- WILSON, C. 2008. Adverse Selection. In: DURLAUF, S. N. & BLUME, L. (eds.). *The New Palgrave: Dictionary of Economics*. 2ª ed. London: Macmillan.
- WOODS, N. 2000. The Challenge of Good Governance in the IMF and the World Bank themselves. *World Development*, Kidlington, v. 28, n. 5, p. 823-841, May. Disponível em: <http://www.globaleconomicgovernance.org/wp-content/uploads/Challenge%20of%20Good%20Governance.pdf>. Acesso em: 16.set.2013.
- \_\_\_\_\_. 2001. Making the IMF and the World Bank more Accountable. *International Affairs*, London, v. 77, n. 1, p. 83-100, Jan.
- \_\_\_\_\_. 2006. *The Globalizers: the IMF, the WB and their borrowers*. Ithaca: Cornell University.

#### OUTRAS FONTES

- IMF. 1999. *External Evaluation of IMF Surveillance: Report by a group of independent expert*. 3 vols. Washington (DC): International Monetary Fund. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/extev/surv/eval.pdf>. Acesso em: 16.set.2013.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Diversity Annual Report*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/div/2000/>. Acesso em: 16.set.2013.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Diversity Annual Report*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/div/2001/>. Acesso em: 16.set.2013.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Diversity Annual Report*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/div/2002/>. Acesso em: 16.set.2013.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Diversity Annual Report*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/div/2003/>. Acesso em: 16.set.2013.
- IMF. 2003a. *The Role of Diversity in the Fund's Human Resource Strategy*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/div/2003/052803.pdf>. Acesso em: 16.set.2013.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Diversity Annual Report*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/div/2004/index.pdf>. Acesso em: 16.set.2013.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Diversity Annual Report*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/div/2007/index.pdf>. Acesso em: 16.set.2013.
- \_\_\_\_\_. 2009. *IMF 2009 Economists Program*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/adm/rec/job/econpro.htm>. Acesso em: 16.set.2013.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Diversity Annual Report*. Disponível em: [www.imf.org/external/np/div/2010/index.pdf](http://www.imf.org/external/np/div/2010/index.pdf). Acesso em: 16.set.2013.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Diversity Annual Report*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/div/2011/index.pdf>. Acesso em: 13.set.2013.
- \_\_\_\_\_. 2011b. *Senior Officials of the International Monetary Fund*. A versão atualizada pode ser conferida em: <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/officers.htm>. Acesso em: 16.set.2013.
- \_\_\_\_\_. 2013a. *Member's Quotas and Voting Power, and IMF Board of Go*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>. Acesso em: 16.set.2013.
- \_\_\_\_\_. 2013b. *Research at the IMF*. Disponível em: <http://www.imf.org/external/research/index.aspx>. Acesso em: 16.nov.2013.

\_\_\_\_\_. 2013c. *IMF Recruitment*. Economist Program (EP). “Missions/Outreach to Universities”. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/adm/rec/>

job/econpro.htm#universities. Acesso em: 16.set.2013.

#### ARTIGOS E JORNAIS

At the IMF, a Struggle Shrouded in Secrecy. 1988. *The Washington Post*, 30.mar.

Brics permanecem sem novas cotas no FMI. 2013. *Valor Econômico*, São Paulo, 1.fev.

Changing of the guard puts IMF at crossroads. 2001. *Financial Times*, London, 21.maio.

Definição de cotas para membros do FMI empaca. 2012. *Valor Econômico*, São Paulo, 5.nov.

Fisher may succeed Erb in N.2 position at IMF. *The Wall Street Journal*, 24.maio.

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

No. 2 Official of the IMF to step down as year's end. 2001. *The New York Times*, 9.maio.

IMF to Name Krueger as N.2 Official, Bush to withdraw her CEA nomination. 2012. *The Wall Street Journal*, 7.jun.

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

## ABSTRACTS

---

### IMF'S HIRING PROCESS: G-7 CONTROL AND BUREAUCRACY REFORM.

*Feliciano de Sá Guimarães*

The main goal is to demonstrate how G-7 countries control IMF's bureaucracy hiring process. We also discuss the political implications of such hiring process to the debate on IMF's reforms. We claim that such process bias IMF bureaucracy towards G-7 preferences, especially the USA, due to rules that favor only a limited group of grad school of economics at the hiring process. The political consequences of such rules is that reforming the IMF, from a developing country perspective, cannot be focused only on quota reforms. The hiring process should also be changed favoring economists coming from a more broad range of schools, especially from developing countries.

**KEYWORDS:** *International Monetary Fund; international organizations; international bureaucracies; principal-agent theory; g-7.*