

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

GABINETE DE AVALIAÇÃO INDEPENDENTE

## **Avaliação da Governança do FMI**

Maio de 2008

Este relatório foi elaborado por uma equipe do IEO liderada por Ruben Lamdany e composta por Leonardo Martinez-Diaz, Jeff Chelsky, Alisa Abrams, Jeffrey Levine, Borislava Mircheva e Roxana Pedraglio, com a colaboração de Markus Berndt, Biagio Bossone, Katrina Campbell, Scott Clark, Mariano Cortés, Alexander Mountford, David Peretz, Alexander Shakow e Randall Stone. Também contribuíram para a avaliação Marc-Antoine Autheman, Amar Bhattacharya, Jack Boorman, Bob Garratt, Joanne Salop e Madras Sivaraman, que participaram de workshops do IEO ou enviaram comentários por escrito. As conclusões finais, porém, são de inteira responsabilidade do IEO. Jeanette Abellera, Arun Bhatnagar e Annette Canizares proporcionaram apoio administrativo e Rachel Weaving prestou assistência editorial. O relatório foi aprovado por Thomas A. Bernes.

Sumário	Página
Abreviaturas e Siglas .....	4
Resumo Analítico.....	5
I. Introdução .....	7
II. Quadro Analítico e Fontes de Dados .....	9
A. Quadro Analítico.....	9
B. Fontes de Dados .....	11
III. Os Pontos Fortes e Fracos da Governança do FMI.....	12
A. Eficácia.....	12
B. Eficiência.....	14
C. Prestação de Contas.....	14
D. Voz.....	16
IV. Constatações sobre os Órgãos Dirigentes.....	18
A. Comitê Monetário e Financeiro Internacional .....	18
B. Conselho de Administração .....	20
C. Direção-Geral: Gabinete do Diretor-Geral.....	30
V. Rumo a um FMI mais Eficaz, Responsável e Representativo: Conclusões e Recomendações.....	33
A. O CMFI e o Comitê de Desenvolvimento .....	34
B. Conselho de Administração .....	35
C. Direção-Geral .....	39
Bibliografia .....	54
Anexos	
1. Governança do FMI: Descrição das Estruturas e Práticas Atuais.....	40
2. Resumos dos Documentos de Referência Elaborados para a Avaliação da Governança Corporativa do FMI pelo IEO .....	43
3. Resumo das Opiniões das Organizações da Sociedade Civil .....	48
4. Transparência: Políticas de Divulgação e Arquivos .....	50
5. Boas Práticas: Seleção e Avaliação dos Administradores, Suplentes e Assessores .....	52

## Boxes

1. O Conselho Ministerial: Um Órgão Dirigente.....19
2. Um Conselho Residente ou não Residente? .....37

## Figuras

1. Visão Estilizada da Governança do FMI .....8
2. Uso do Tempo nas Reuniões do Conselho, 2007 .....25
3. Orçamento dos Gabinetes dos Administradores como Porcentagem do  
Orçamento Administrativo Líquido do FMI, 1999–2007.....26
4. Percepção dos Administradores sobre as Qualificações do Conselho.....27
5. Percepção dos Técnicos do FMI sobre as Qualificações do Conselho .....28

## Tabelas

1. Comparecimento Médio às Reuniões do Conselho, 2006 .....25
2. Experiência Prévia dos Administradores do FMI, Anos Selecionados .....29

**ABREVIATURAS**

BAfD	Banco Africano de Desenvolvimento
BAAsD	Banco Asiático de Desenvolvimento
BEI	Banco Europeu de Investimento
BERD	Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIS	Banco de Pagamentos Internacionais
CAM	Comitê para Assuntos Administrativos do Conselho de Administração
CD	Comitê de Desenvolvimento
CEO	Diretor-Geral Executivo
CMFI	Comitê Monetário e Financeiro Internacional
DG	Diretor-Geral, Primeiro Subdiretor-Geral e dois Subdiretores Gerais
EMP	Estratégia de Médio Prazo
G-10	Alemanha, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Países Baixos, Reino Unido, Suécia e Suíça
G-20	Grupo composto pelos principais países industrializados e países em desenvolvimento e de mercado emergente de importância sistêmica
G-24	Grupo de 24 países em desenvolvimento que coordena suas posições sobre assuntos monetários internacionais e o desenvolvimento
G-7	Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido
GEF	Fundo para o Meio Ambiente Mundial
HIPC	Países Pobres Muito Endividados
OED	Gabinete do Administrador
OMD	Gabinete do Diretor-Geral
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização não governamental
OSC	Organização da sociedade civil
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
URF	Uso dos recursos do Fundo

## RESUMO ANALÍTICO

A presente avaliação examina o grau de eficácia e eficiência da governança do FMI e se esta comporta um nível suficiente de prestação de contas e canais apropriados para que as partes interessadas sejam ouvidas. O foco são as estruturas institucionais e as relações formais e informais entre os principais órgãos de governança do Fundo: o Conselho de Administração, a Direção-Geral e o Comitê Monetário e Financeiro Internacional (CMFI).

Nas últimas seis décadas, graças às reformas gradativas na sua estrutura de governança, o Fundo tem conseguido se manter relevante num ambiente mundial em transformação. Todavia, essas reformas não acompanharam o ritmo das mudanças no ambiente em que o Fundo opera e, hoje, a legitimidade e a relevância da instituição são postas em dúvida. Recentemente, tem-se atribuído muita atenção às quotas e aos votos, mas uma reforma mais ampla na estrutura de governança também poderia consolidar a legitimidade, prestação de contas e eficácia do FMI.

Em termos gerais, a eficácia constitui o aspecto mais sólido da governança do Fundo, facilitando a tomada de decisões imediatas e coerentes, sobretudo diante de crises sistêmicas. Por outro lado, a prestação de contas e a voz são os aspectos mais frágeis e, se esta situação não for corrigida, a eficácia provavelmente será afetada a médio prazo. A avaliação contém quatro conclusões e recomendações gerais e propõe uma série de medidas detalhadas, que tratam especificamente de cada um dos principais órgãos dirigentes.

Primeiro, não há clareza quanto às respectivas funções de cada órgão dirigente e, em especial, entre o Conselho de Administração e a Direção-Geral. A fim de aumentar a eficácia do FMI e facilitar a prestação de contas, é preciso esclarecer as funções e responsabilidades de cada órgão dirigente, de modo a minimizar as duplicidades e corrigir as eventuais lacunas.

Segundo, o Fundo precisa sistematizar o envolvimento ministerial. Na sua qualidade de órgão consultivo, o CMFI carece de um mandato para a definição de estratégias e para o exercício da supervisão de alto nível da instituição. Para que essas funções passem a ser cumpridas, a avaliação considera fundamental a ativação do Conselho Ministerial, como previsto no Convênio Constitutivo. Esse Conselho deveria atuar com um alto nível de consenso, talvez por intermédio de maiorias qualificadas.

Terceiro, o foco excessivo nas funções executivas, e não de supervisão, compromete a eficácia do Conselho. Este deveria redirecionar suas atividades para uma função de supervisão, desempenhando um papel mais ativo na formulação de estratégias, monitorando a implementação das políticas para garantir a tomada de medidas corretivas oportunas e exercendo a supervisão eficaz da Direção-Geral. Para isso, o Conselho teria que alterar muitas de suas práticas, desvencilhando-se de atividades executivas rotineiras, inclusive através da delegação de funções a comitês e, possivelmente, à Direção-Geral.

Por último, é preciso definir uma estrutura para que a Direção-Geral preste contas por seu desempenho. Esta tarefa já foi iniciada, e a estrutura conterà critérios específicos e um processo para a realização de avaliações periódicas.

## I. INTRODUÇÃO

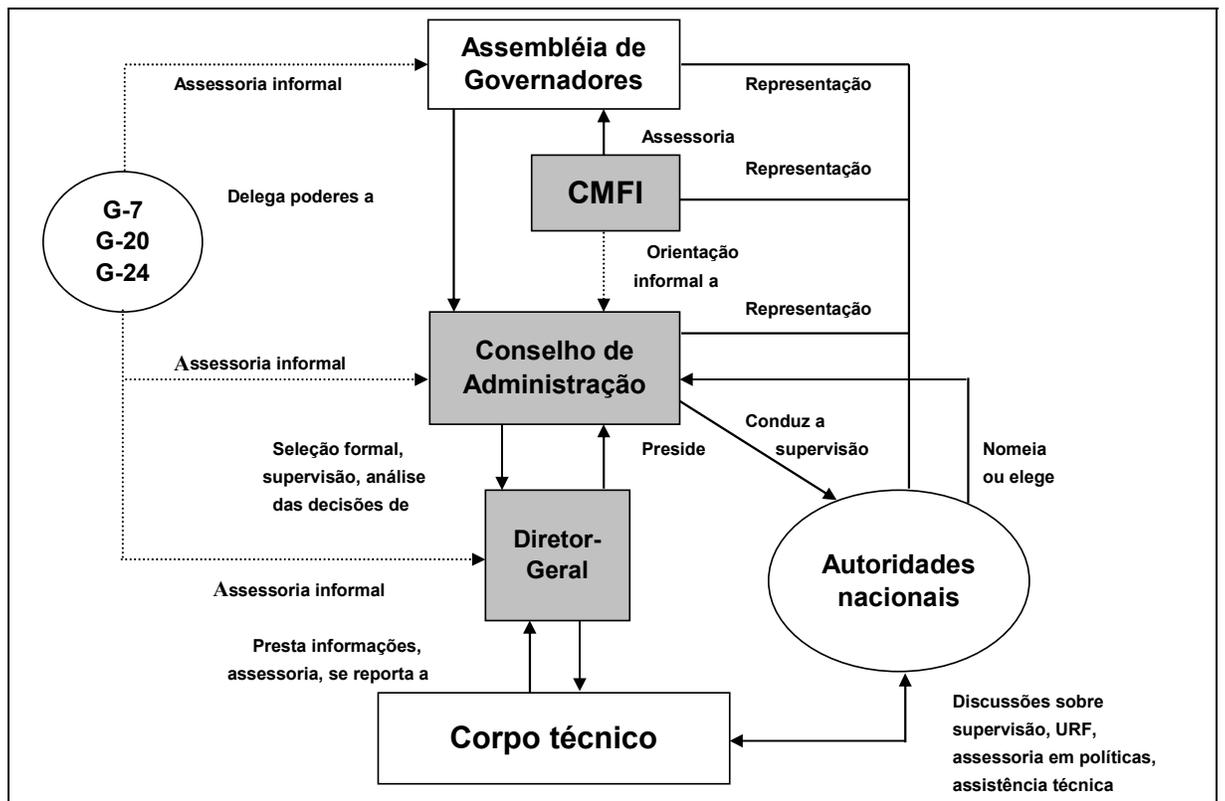
1. A presente avaliação examina os mecanismos de governação do Fundo Monetário Internacional e identifica áreas em que esses mecanismos podem ser reforçados para ajudar o Fundo a cumprir melhor seu mandato. Ela define a governança como o quadro institucional e as relações formais e informais que regem os processos decisórios e as atividades da instituição. A boa governança pode contribuir para a legitimidade do FMI ao garantir a representação justa de todos os países membros e ao facilitar a transparência e, assim, permitir o escrutínio pelas principais partes interessadas. Ela possibilita ao Fundo cumprir sua missão com eficácia e eficiência, torna a instituição e seus principais órgãos dirigentes responsáveis perante os países membros e confere uma voz às principais partes interessadas. O quadro conceitual da presente avaliação gira em torno destas quatro dimensões: eficácia, eficiência, prestação de contas e voz. A avaliação parte de algumas perguntas fundamentais: Em que medida os mecanismos de governança do Fundo lhe permitem atuar de maneira eficiente e eficaz? Em que medida esses mecanismos tornam o FMI responsável por seus atos? Eles proporcionam aos países membros uma voz para participar dos processos decisórios?<sup>1</sup>

2. A avaliação focalizará as três entidades centrais que exercem a governança no Fundo: o Comitê Monetário e Financeiro Internacional (CMFI), o Conselho de Administração (Conselho) e a Direção-Geral. A entidade suprema é a Assembléia de Governadores, composta pelos ministros das finanças ou governadores dos bancos centrais dos 185 países membros do FMI, mas grande parte de suas responsabilidades é delegada ao Conselho. Cabe ao Conselho conduzir os negócios do FMI em conformidade com os poderes que lhe foram delegados pelos Governadores. O Conselho é composto por 24 Administradores, cinco dos quais são nomeados pelos países com maior participação nas quotas, enquanto os outros 19 são eleitos pelos demais países membros e organizados em representações de grupos de países. O número de votos no Conselho depende das quotas dos países membros. Vinte e quatro governadores compõem o CMFI, que reflete os grupos de países representados no Conselho. O CMFI se reúne duas vezes por ano e presta assessoria à Assembléia de Governadores em assuntos ligados à gestão do sistema monetário e financeiro internacional. A Direção-Geral é composta pelo Diretor-Geral e três subdiretores. O Diretor-Geral desempenha a função dupla de presidente do Conselho sem direito a voto e “chefe dos funcionários do Fundo”. Cabe ao Diretor-Geral conduzir “o dia-a-dia do Fundo”, sob a “supervisão geral” do Conselho. A Figura 1 mostra as principais estruturas de governança do Fundo e suas inter-relações. O Anexo 1 contém uma descrição detalhada das estruturas e práticas de governança do Fundo.

---

<sup>1</sup> A governança também está na pauta de discussão de outros organismos intergovernamentais, muitos dos quais iniciaram estudos visando aperfeiçoar seus mecanismos de governação. A OMC, a ONU e o BIS são exemplos de organismos que realizaram esse tipo de estudo. Ver Sutherland *et. al* (2004), ONU (2006) e BIS (2004).

Figura 1. Visão Estilizada da Governança do FMI



Fonte: Martinez-Diaz, 2008.

3. Ao longo de seus 60 anos, o mandato e a governança do FMI evoluíram ao compasso das transformações na economia mundial e, com isso, o Fundo preservou seu papel de destaque na arquitetura financeira internacional. O Fundo atuou como “bombeiro” nos episódios de crises sistêmicas e como emprestador de última instância para os países que enfrentaram problemas do balanço de pagamentos. Seus mecanismos de supervisão serviram como ponto de partida para o diálogo sobre temas importantes da política econômica. Além disso, o FMI elaborou normas e ferramentas para auxiliar os países membros a aprimorar suas políticas e instituições. O êxito do Fundo no desempenho dessas funções e nessas realizações se deve, em parte, à robustez de seus mecanismos de governança quando comparados aos de outros organismos intergovernamentais.

4. Por outro lado, algumas das dificuldades que a instituição enfrenta hoje também se devem a falhas na governança. As dúvidas quanto à legitimidade e relevância do Fundo não se restringem à temática das quotas, que foge ao escopo desta avaliação. O processo de escolha do Diretor-Geral e dos subdiretores e as linhas de responsabilidade, vistas como incertas ou impróprias, são encarados com uma certa apreensão. Ademais, existe a impressão de que o Fundo tardou a identificar problemas e riscos emergentes e não conseguiu formular e/ou buscar um consenso sobre estratégias para enfrentar esses problemas. A falta de clareza

na definição das respectivas funções do CMFI e do Conselho e interação destes com a Direção-Geral seria um dos fatores por trás dessas dificuldades.<sup>2</sup>

5. O restante do relatório está organizado da seguinte forma: o Capítulo II apresenta o quadro analítico, métodos e dados utilizados na avaliação. O Capítulo III faz um breve apanhado dos pontos fortes e fracos da estrutura geral de governança do FMI. O Capítulo IV mostra as principais constatações da avaliação no tocante ao CMFI, o Conselho e a Direção-Geral, e o Capítulo V contém conclusões e recomendações.

## II. QUADRO ANALÍTICO E FONTES DE DADOS

6. Este capítulo apresenta o quadro analítico da avaliação, com uma rápida descrição das ferramentas e métodos empregados e uma relação das principais fontes de dados.

### A. Quadro Analítico

7. A avaliação examina as quatro dimensões da governança do FMI: eficácia, eficiência, prestação de contas e voz. Essas dimensões derivam de códigos de boa governança dos setores público e privado<sup>3</sup> e da literatura acadêmica sobre organismos internacionais e a gestão dos setores público e privado.<sup>4</sup> Embora em muitos casos sejam complementares para o exercício da boa governança, algumas dessas dimensões também são conflitantes, exigindo escolhas difíceis, que abordaremos no próximo capítulo.

- A *eficácia* se refere à capacidade dos mecanismos de governança do Fundo de produzir resultados tempestivos e de alta qualidade; especificamente, trata da capacidade de definir metas e estratégias, implementá-las e monitorar seus resultados. A governança eficaz exige a definição clara de responsabilidades, a atuação conjunta das diferentes áreas da instituição e um fluxo de informações direcionado às pessoas certas no momento certo, para que os mecanismos de monitoramento e avaliação

<sup>2</sup> Nos últimos anos, ex-dirigentes do Fundo, autoridades nacionais, acadêmicos e organizações não governamentais (ONGs) apresentaram propostas de reforma da governança do FMI. O Documento de Referência IV resume alguns desses planos de reforma.

<sup>3</sup> Entre os marcos da governança corporativa destacam-se as recomendações da comissão sobre governança corporativa presidida por Marc Vienót (“Relatório Vienót”, França, 1999); o relatório da comissão sobre aspectos financeiros da governança corporativa (“Relatório Cadbury”, Reino Unido, 1992); o relatório da comissão Kumar Mangalam Birla sobre governança corporativa (Índia, 2000); os princípios revistos de governança corporativa da comissão japonesa de governança corporativa (2001); o código alemão de governança corporativa (2002); o relatório King II sobre governança corporativa da África do Sul (2002); os Princípios de Governança Corporativa da OCDE (2004) e o código conjunto de governança corporativa do Financial Reporting Council do Reino Unido (2006).

<sup>4</sup> Para mais informações sobre a eficácia: Carter e Lorsch (2003) e Garratt (2003). Eficiência: Cottarelli (2005). Prestação de contas e voz: Grant e Keohane (2005) e Blagescu *et. al* (2005).

identifiquem os problemas e acionem os processos corretivos. A avaliação levantou as seguintes perguntas relacionadas à eficácia: As responsabilidades do CMFI, do Conselho e da Direção-Geral são definidas com clareza? Quais são as respectivas funções do Conselho e da Direção-Geral no dia-a-dia do FMI? Os mecanismos de governança estimulam a formulação, implementação e supervisão de estratégias acertadas? A atuação coletiva do Conselho é eficaz? As responsabilidades executivas do Conselho dificultam o exercício de suas funções estratégica e de supervisão?

- A **eficiência** se refere aos custos da governança do FMI, seja em termos financeiros ou de tempo gasto por seus funcionários, Direção-Geral e membros do Conselho. A governança eficiente exige a divisão clara e coerente de tarefas entre os órgãos de governança, evitando a duplicação de esforços, e processos de formulação e execução de políticas que envolvam apenas os atores e as etapas estritamente necessárias.<sup>5</sup> Por conseguinte, a avaliação examinará os custos operacionais do Conselho e da Direção-Geral, assim como o tempo e o volume de documentação exigidos para a discussão de temas no Conselho.
- A **prestação de contas** se refere à capacidade dos acionistas (e possivelmente outras partes interessadas) de submeter o desempenho do FMI e de seus decisores a um conjunto de critérios, avaliar se esses critérios estão sendo cumpridos e aplicar as recompensas ou sanções apropriadas em cada caso. A prestação de contas exige um conjunto de *benchmarks* para avaliar o desempenho, bons mecanismos de comunicação e monitoramento, relações hierárquicas claras e a capacidade de punir um agente cujo desempenho não cumpra os critérios acordados. No tocante à prestação de contas, a avaliação indaga “Quais os instrumentos à disposição do Conselho para monitorar e avaliar a Direção-Geral?” e “Como os Administradores prestam contas por sua atuação como representantes dos países e funcionários do FMI?”
- A **voz** se refere à capacidade dos países membros do FMI de expressar suas opiniões para que estas sejam consideradas no processo decisório e à capacidade de outras partes interessadas, como as organizações da sociedade civil, de ser ouvidas pelos órgãos dirigentes do FMI. Para expressar sua voz, nesse sentido, as partes interessadas precisam de canais para divulgar suas opiniões, bem como uma cultura de abertura e salvaguardas apropriadas para proteger aqueles que exprimem juízos polêmicos ou impopulares. No tocante à voz, a avaliação procura saber se os países membros — inclusive aqueles com pequena participação no total de votos mas que mantêm intensas relações financeiras e políticas com o FMI — dispõem dos canais

---

<sup>5</sup> A definição da eficiência num sentido mais amplo examina a relação custo-benefício. Neste estudo, porém, os benefícios são analisados nas três outras dimensões, e a eficiência se refere apenas aos custos de funcionamento dos diferentes órgãos dirigentes.

apropriados para expressar e fazer valer suas opiniões. Também indagamos quais representantes, além das autoridades nacionais, têm acesso aos canais apropriados para expressar suas idéias e seus temores.

8. Dado o caráter singular do Fundo, a avaliação utilizou três critérios para examinar a governança.<sup>6</sup> O primeiro são os próprios documentos de gestão e registros históricos do Fundo. O segundo são os mecanismos e práticas de governança em organismos intergovernamentais congêneres. Esses organismos são os mais facilmente comparáveis ao FMI, mesmo que não personifiquem as boas práticas da governança. O terceiro critério são os princípios de governança desenvolvidos para organizações dos setores público e privado. Nesse caso, utilizamos apenas os princípios pertinentes para o FMI, levando em conta as diferenças significativas entre as empresas públicas e privadas.

## B. Fontes de Dados

9. Os membros da equipe e consultores elaboraram 15 documentos de referência que constituem um elemento-chave da base de evidências da avaliação.<sup>7</sup> O primeiro conjunto de documentos descreve a atual estrutura de governança e sua evolução histórica. O segundo conjunto examina os padrões de governança em outros organismos intergovernamentais e em empresas do setor privado. O terceiro conjunto consiste em estudos de casos que ilustram o funcionamento prático dos mecanismos de governança do FMI numa variedade de áreas, como a formulação de estratégias, o trabalho operacional (como a supervisão, gestão de crises e assistência técnica) e a supervisão e prestação de contas (gestão financeira e conflitos de interesses, por exemplo). A avaliação e os documentos partem de uma análise da literatura pertinente, exames minuciosos de arquivos, *workshops* e pesquisas. As principais partes interessadas foram submetidas a entrevistas estruturadas e semi-estruturadas: membros ou ex-membros da Assembléia de Governadores, do Conselho, da Direção-Geral, funcionários, contrapartes do Fundo nos países membros, organizações da sociedade civil e funcionários graduados de outros organismos intergovernamentais.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Esses critérios são descritos em dois documentos de referência (Martinez-Diaz, 2008, e Dalberg, 2008) que podem ser consultados no *site* do IEO na internet ([www.ieo-imf.org](http://www.ieo-imf.org)).

<sup>7</sup> O Anexo 2 traz uma relação e um resumo dos estudos. Embora tenham sido utilizados como insumo na presente avaliação e estejam disponíveis para consulta no *site* do IEO, esses estudos refletem os pontos de vista de seus autores, e não necessariamente as opiniões do IEO ou da equipe de avaliação.

<sup>8</sup> A equipe de avaliação realizou *workshops*, grupos de discussão e entrevistas estruturadas com autoridades graduadas de mais de 25 países; 29 Administradores e ex-Administradores e cerca de 25 membros e ex-membros do Conselho; 8 membros e ex-membros da Direção-Geral e mais de 50 funcionários e ex-funcionários do FMI, além de 22 representantes de organizações da sociedade civil e 38 altos funcionários de outros organismos internacionais. O Documento de Referência III apresenta o questionário utilizado nas entrevistas estruturadas.

10. Consultores externos realizaram três pesquisas entre novembro de 2007 e fevereiro de 2008 junto às autoridades monetárias e fiscais dos países membros, membros do Conselho e altos funcionários do FMI. Para garantir a comparabilidade das perspectivas sobre os mesmos assuntos, procurou-se utilizar perguntas idênticas ou semelhantes nos questionários de pesquisa, na medida cabível e pertinente. Foram recebidos comentários das autoridades fiscais e monetárias de 117 países. A pesquisa junto aos membros do Conselho abrangeu atuais membros do Conselho e ex-Administradores e Administradores Suplentes desde 2000. O índice de resposta dos funcionários mais graduados (nível B) foi de 44%. Um questionário aberto foi enviado a organizações da sociedade civil para colher suas opiniões sobre a governança do Fundo, principalmente no tocante aos aspectos da prestação de contas e voz.<sup>9</sup>

### III. OS PONTOS FORTES E FRACOS DA GOVERNANÇA DO FMI

11. Este capítulo aborda a estrutura geral e as práticas de governança do FMI, no contexto das quatro dimensões já citadas: eficácia, eficiência, prestação de contas e voz. De modo geral, a avaliação mostra que a eficácia é tida como o ponto alto da governança do FMI. A prestação de contas seria o aspecto mais fraco, seguido pela voz. Essa situação implica riscos para a legitimidade do Fundo, o que por sua vez afeta a eficácia. Este capítulo e o próximo (que trata das funções e do desempenho de cada órgão dirigente) examinam as complementaridades e os *trade-offs* entre as dimensões da governança.<sup>10</sup>

#### A. Eficácia

12. A eficácia do FMI está alicerçada em dois aspectos importantes da estrutura de governança. O primeiro é uma estrutura de gestão compacta, com um Diretor-Geral e três Subdiretores que dirigem a organização em estreito contato com os quadros superiores do Fundo. Essa estrutura agiliza o fluxo de informações e facilita o controle centralizado da instituição, o que lhe confere maleabilidade enquanto mantém um grau significativo de coerência.

13. O segundo é que, graças às principais características de sua estrutura de governança, o Fundo é capaz de reagir prontamente para “apagar incêndios” quando procurado por países que enfrentam crises financeiras ou do balanço de pagamentos. Apoiada no trabalho desenvolvido pelos técnicos, a Direção-Geral conta com um repertório bem ensaiado de operações para elaborar programas para países membros que precisam recorrer aos recursos do Fundo: avaliação dos problemas, formulação e negociação da condicionalidade e

---

<sup>9</sup> O Documento de Referência I descreve a pesquisa e apresenta suas principais constatações. O Documento de Referência II apresenta o questionário enviado às organizações da sociedade civil, cujas opiniões são apresentadas resumidamente no Anexo 4.

<sup>10</sup> Os Documentos de Referência V.1, V.2 e V.3 contêm matrizes com as constatações detalhadas sobre cada dimensão e cada órgão dirigente, além de referências à respectiva fonte das evidências.

coordenação do apoio financeiro de outros credores. Os relatórios do corpo técnico encaminhados ao Conselho servem de referência para a análise e aprovação dos pacotes de financiamento, bem como para garantir o apoio mais amplo dos países membros. Este processo em geral é administrado de maneira rápida e uniforme, graças ao controle rigoroso e centralizado sobre o corpo técnico e suas atividades. Nesses aspectos, o Fundo se destaca em relação aos demais organismos internacionais.

14. A eficácia do Fundo como “bombeiro” do sistema financeiro global fica particularmente evidente quando ocorre uma crise sistêmica. Nesses casos, entram em cena práticas informais de governança que permitem ao Fundo reagir com agilidade e flexibilidade em situações que talvez deixassem outros organismos multilaterais paralisados. Essas práticas informais são acionadas de maneira diferente em cada crise, mas algumas características se aplicam a todos os casos. Quando se detecta uma crise, mecanismos alternativos de formulação de estratégias, decisão e implementação se sobrepõem aos mecanismos usuais. Esses mecanismos alternativos para lidar com as crises giram em torno de uma pequena rede de altas autoridades — em geral dos países de maior envolvimento (normalmente os suplentes do G-7). A Direção-Geral e os técnicos do Fundo se unem a essas autoridades para formular estratégias, captar recursos ou distribuir o ônus. Para facilitar as negociações, o Conselho delega a responsabilidade pelas discussões e decisões a um pequeno grupo de autoridades que não está sujeito às restrições impostas pelos mecanismos de votação ou procedimentos formais; suas interações ocorrem por meio de teleconferências e reuniões fechadas em que raramente se produzem atas oficiais. Tão logo se firma um acordo provisório, os técnicos do Fundo se juntam às partes relevantes para o acerto dos detalhes e a Direção-Geral apresenta o pacote proposto ao Conselho para análise e aprovação — um processo que ajuda a promover um grau de adesão coletiva às decisões. Esse sistema permitiu ao FMI formular programas e mobilizar grandes volumes de financiamento numa fração do tempo que seria necessário para fazê-lo pelos canais formais.

15. Esse mecanismo informal de governança também tem seus pontos fracos. Uma vez que nas crises o processo decisório transcorre fora dos canais formais, ele se torna menos transparente e menos eficaz na responsabilização *ex post* pelas decisões tomadas. Ademais, esse processo decisório informal ocorre sem a participação da maior parte dos países membros da instituição até que um programa esteja pronto para ser submetido à aprovação do Conselho.

16. A avaliação identificou duas outras falhas. Primeiro, o envolvimento ministerial nos assuntos do FMI é baixo, exceto nos casos de crise sistêmica ou de questões de política (por exemplo: Iniciativa HIPC, que desperta grande interesse entre os membros do G-7). Pouca atenção é dedicada às funções-chave que exigem grande engajamento político: por exemplo, a definição dos objetivos mais abrangentes do Fundo e a supervisão de alto nível. O mais comum é a orientação política de mais alto nível partir de fora da estrutura formal de governança do Fundo, sobretudo dos diversos grupos informais de países, os

chamados “Gs” (G-7, G-20, G-24). A orientação desses grupos é prestada de forma intermitente e caso a caso, e existe o risco de ser interpretada como ilegítima.

17. Segundo, não há uma divisão clara de responsabilidades entre a Direção-Geral e o Conselho, ou, em alguns casos, entre o Conselho e o CMFI. A existência de sobreposições em algumas áreas e lacunas em outras reduz a eficácia e eficiência e enfraquece a responsabilização. O Convênio Constitutivo do FMI não faz uma distinção clara entre as responsabilidades do Conselho e da Direção-Geral na condução das atividades do Fundo, o que cria incertezas sobre o que constitui a prerrogativa de “direção e controle” e o que seria considerado microgestão ilegítima. Ademais, alguns membros do Conselho ressentem-se da função exercida pelo CMFI e, principalmente, pelos Suplentes, na definição do direcionamento estratégico.

18. Ao mesmo tempo, existem lacunas na orientação estratégica mais ampla, uma vez que o Conselho atua principalmente de maneira reativa (por exemplo: durante o processo de formulação da Estratégia de Médio Prazo do FMI, em 2006, a função básica do Conselho foi de análise e aprovação, cabendo à Direção-Geral traçar a estratégia). O Conselho também desempenha uma função ínfima na definição de prioridades para a alocação dos recursos da assistência técnica.

## **B. Eficiência**

19. O Fundo tem uma estrutura de gestão relativamente enxuta. Oito funcionários graduados trabalham no gabinete do Diretor-Geral, que tem um orçamento de cerca de US\$ 7 milhões (ou 0,7% do orçamento administrativo líquido do Fundo). As reuniões anuais dos Governadores e as reuniões semestrais do CMFI são coordenadas com outros eventos que compartilham sua agenda e seu público, o que produz sinergias a um custo reduzido. O Conselho é compacto se comparado ao de muitos organismos da ONU e de alguns organismos internacionais<sup>11</sup> e, nos últimos anos, conseguiu reduzir o tempo gasto em reuniões. Por outro lado, os custos de operação do Conselho são relativamente altos em comparação aos de conselhos residentes de outros organismos intergovernamentais (ver parágrafo 49). Os Administradores são apoiados por 240 funcionários, o que representa mais de 9% do total dos quadros.

## **C. Prestação de Contas**

20. A prestação de contas é talvez o aspecto mais frágil da governança do FMI. Não há normas estabelecidas para avaliar a atuação do FMI e não há mecanismos apropriados para que a organização e seus órgãos dirigentes prestem contas aos países membros ou a outras

---

<sup>11</sup> Os Conselhos de Administração de organismos intergovernamentais com participação quase universal normalmente têm entre 32 e 36 membros, contra os 24 do FMI. Ver Martinez-Diaz (2008).

partes interessadas relevantes. A prestação de contas representa um problema comum entre organismos intergovernamentais e é de importância crucial no Fundo, cujas ações podem ter enorme repercussão. A respeitada ONG One World Trust comparou quatro aspectos da prestação de contas em 20 organismos intergovernamentais. De modo geral, o FMI ficou ligeiramente abaixo da média, com uma pontuação relativamente melhor nos quesitos “transparência e avaliação” do que em “participação” e “mecanismos de reclamação e resposta” (One World Trust, 2006, 2007a e 2007b ).

21. Na qualidade de representante dos proprietários do FMI, a Assembléia de Governadores assume a responsabilidade geral pelo direcionamento e desempenho do Fundo, bem como pela supervisão do desempenho do Conselho, a quem delega muitos de seus poderes. Esta delegação, porém, não exime os Governadores de sua responsabilidade pela gestão da instituição. A prestação de contas do Conselho à Assembléia de Governadores está implícita na delegação dos poderes especificados no Convênio Constitutivo e nos Estatutos do FMI. Não há, porém, regras sobre o que se espera do Conselho, e o único mecanismo formal de avaliação de seu desempenho é a obrigatoriedade de apresentar um relatório anual à Assembléia de Governadores sobre a situação do Fundo e do sistema financeiro internacional. Seria difícil avaliar o desempenho institucional com base nesse relatório.<sup>12</sup> De fato, a superposição de responsabilidades entre o Conselho e a Direção-Geral, de um lado, e entre os membros do Conselho e seus superiores políticos, do outro, embaralha as linhas de responsabilidade e dificulta a identificação de um conjunto de produtos e resultados pelos quais o Conselho poderia ser responsabilizado.

22. Outra lacuna se refere à supervisão da implementação de políticas, mesmo considerando que o Conselho examina todos os relatórios sobre empréstimos e supervisão e conduz análises periódicas da implementação de políticas. As diretrizes sobre a simplificação da condicionalidade e sobre a supervisão do setor financeiro, por exemplo, ainda não foram implementadas satisfatoriamente. Acresce que não há, no momento, supervisão apropriada das questões relativas à gestão financeira e aos conflitos de interesses, seja no Conselho ou em qualquer outro órgão representativo dos países membros.

---

<sup>12</sup> Seria impraticável para os 185 membros da Assembléia de Governadores avaliar o desempenho do Conselho ou da Direção-Geral, mesmo que houvesse regras claras acordadas para isso. Não há uma maneira evidente de distribuir recompensas ou punições pelo desempenho. A Comissão Conjunta de Remuneração dos Administradores e Suplentes, composta por três Governadores ou ex-Governadores, faz recomendações sobre aumentos de salários dos Administradores, com base em fórmulas e comparações, mas sem avaliar o desempenho. O CMFI não é formalmente responsável pela supervisão e, na prática, não exerce essa função. Por último, não existe um processo formalizado de auto-avaliação do Conselho, ao contrário do que ocorre num número crescente de organizações privadas, públicas e intergovernamentais. Nos Estados Unidos, por exemplo, o percentual de organizações sem fins lucrativos cujas diretorias avaliam o próprio desempenho subiu de 23% em 1994 para 43% em 2004 (BoardSource, 2004).

23. Os membros do Conselho que participaram da pesquisa do IEO compartilham essa visão de deficiência na estrutura de prestação de contas: 55% deles acreditam que os atuais mecanismos de responsabilização do Conselho como um todo são “inexistentes ou insuficientes”, enquanto outros 25% acham que esses mecanismos “existem mas não são empregados o suficiente”. As autoridades e os funcionários graduados têm opiniões semelhantes.

24. O Diretor-Geral deve prestar contas ao Conselho pelo desempenho das suas funções, por suas decisões e por seu comportamento pessoal. Essa relação é diretamente derivada do Convênio Constitutivo, que atribui ao Conselho a tarefa de selecionar o Diretor-Geral e o direito de destituí-lo do cargo, e situa a atuação do Diretor-Geral “sob a supervisão” e o “controle geral” do Conselho. Embora a estrutura de prestação de contas do Diretor-Geral seja mais específica que a do Conselho, ela não se mostra muito mais útil na prática, pois, mais uma vez, salvo a simples decisão de manter ou não o Diretor-Geral no cargo após cinco anos, não há regras estabelecidas sobre o que se espera da Direção-Geral, nem um processo formal para a avaliação de seu desempenho nem recompensas ou punições. Na realidade, o Conselho até hoje tem desempenhado uma função meramente *pro forma* na seleção do Diretor-Geral e na prorrogação de sua permanência no cargo, pois as decisões efetivas são tomadas por um subconjunto de países membros no contexto de um processo opaco. Não é de surpreender que a grande maioria dos membros do Conselho acredite que este não se envolve o suficiente na responsabilização do Diretor-Geral.<sup>13</sup>

25. É preciso instituir mecanismos mais vigorosos de prestação de contas para solucionar a grave questão da legitimidade do FMI. Não há dúvida que mecanismos mal formulados podem comprometer a eficácia caso desestimulem os membros do Conselho a tomar decisões difíceis ou polêmicas ou tornem os quadros de chefia avessos ao risco ou confinados a exercícios inócuos de preenchimento de formulários de desempenho. Por outro lado, a definição mais clara de responsabilidades e a existência de regras de desempenho e mecanismos de prestação de contas provavelmente contribuirão para aumentar a eficácia. Os Capítulos IV e V analisam essas questões.

#### **D. Voz**

26. A presente avaliação examinou dois aspectos da governança do Fundo relacionados à voz: 1) a capacidade dos países membros de se fazer ouvir para que suas posições sejam levadas em conta no processo decisório da instituição e 2) a capacidade de outras partes interessadas, como as legislaturas e a sociedade civil, de transmitir suas opiniões ao FMI e vê-las reconhecidas. Constatou-se que esses dois aspectos são falhos e precisam ser

---

<sup>13</sup> Um grupo de trabalho do Conselho vem elaborando regras de desempenho para o Diretor-Geral desde o final de 2007, mas nada foi concluído até agora.

corrigidos para aumentar a confiança dos países membros no FMI e seu apoio à instituição, que será essencial para a manutenção da eficácia do FMI no médio e longo prazos.

27. No que se refere à voz dos países membros, a atual estrutura do Conselho é motivo de apreensão. O tamanho médio das 16 representações no Conselho que abrangem mais de um país é grande se comparado ao encontrado em outros organismos internacionais.<sup>14</sup> Para os Administradores, representar um grande número de países significa um enorme investimento de tempo e recursos em consultas com as autoridades sobre assuntos que afetam seus países. Isso pode restringir a capacidade desses Administradores de participar das discussões institucionais e de política econômica, bem como afetar a qualidade de seu trabalho nas questões de interesse nacional. A ampliação do Conselho reduziria o número de países por grupos e melhora a representação, mas elevaria os custos e talvez compromettesse a eficácia. Por outro lado, há quem defenda a supressão dos postos dos cinco Administradores nomeados, o que permitiria a conversão das oito representações individuais em representações de grupos de países.<sup>15</sup>

28. Enquanto isso, existem indícios de um “efeito de distanciamento” que desestimula os Administradores e suas autoridades — principalmente dos países de baixa renda — a questionar os pontos de vista da Direção-Geral ou dos técnicos por temer repercussões negativas. A pesquisa do IEO mostra que um terço das autoridades e 36% dos membros do Conselho consideram que podem criticar os técnicos ou a Direção-Geral sem medo de represálias “raramente” ou “apenas em alguns assuntos”. Essa opinião é mais acentuada entre as autoridades e os Administradores dos países de baixa renda, entre os quais 56% e 67%, respectivamente, acreditam que podem criticar os técnicos “raramente” ou “apenas em alguns assuntos”.

29. No que se refere à voz dos agentes externos, a chave para a participação bem informada é a transparência. Desde a década de 1990, o Fundo tem se esforçado para ser mais receptivo aos pontos de vista dos atores não governamentais e das legislaturas. Mais da metade do Conselho se reúne com membros da sociedade civil ao menos em ocasiões especiais, mas apenas 18% o faz periodicamente. Embora 40% dos membros do Conselho publiquem relatórios sobre suas atividades, menos de um quarto comparece perante suas legislaturas a intervalos regulares ou mesmo esporadicamente.

30. Desde 1996, o Fundo tem adotado uma política mais liberal de divulgação de documentos ao público, com a disponibilização, em formato eletrônico, de um maior número de informações sobre suas operações e as decisões do Conselho. Mas ainda é possível

---

<sup>14</sup> As representações de grupos de países do FMI (e do Banco Mundial) têm, em média, 10,9 países, contra 5,6, 7,6 e 5,3 na OMS, GEF e PNUD, respectivamente.

<sup>15</sup> McCormick (2008).

aprimorar as políticas e práticas de difusão para equipara-las às melhores práticas entre os organismos internacionais. A política de arquivos ainda é restritiva e impõe obstáculos significativos ao acesso remoto de materiais abertos ao público. Os prazos de embargo de atas do Conselho e outros documentos é demasiadamente longo (uma opinião compartilhada por cerca de 40% dos técnicos e membros do Conselho). Não há critérios transparentes e acessíveis sobre a liberação de documentos confidenciais e estritamente confidenciais; essa questão ainda é tratada como uma prerrogativa da Direção-Geral. Por último, os agentes externos sustentam que sua capacidade de influenciar as políticas do Fundo é prejudicada pelo fato de que os documentos relevantes não são divulgados ao público antes de sua discussão no Conselho.<sup>16</sup>

#### IV. CONSTATAÇÕES SOBRE OS ÓRGÃOS DIRIGENTES

31. Este capítulo apresenta as constatações específicas relativas ao CMFI, ao Conselho e à Direção-Geral. São identificados os pontos fortes e fracos de cada órgão dirigente, a partir da resposta às seguintes perguntas, entre outras: as funções estatutárias de cada órgão são claras? Existe duplicidade em relação às funções dos outros órgãos? Existem lacunas? É possível modificar estruturas ou processos para que o exercício dessas funções seja mais eficaz? Os órgãos dirigentes e indivíduos que os compõem prestam contas por seu comportamento e desempenho, bem como pelo resultado de suas ações? Quais são os custos da estrutura de governança? Os órgãos dirigentes dão abertura suficiente para que as partes interessadas expressem suas opiniões?

##### A. Comitê Monetário e Financeiro Internacional

32. **Condição ambígua.** Uma vez que o CMFI, assim como seu predecessor, o Comitê Interino, é um órgão consultivo da Assembléia de Governadores, seus comunicados não têm poder vinculante, constituindo apenas um assessoramento aos Governadores e, indiretamente, ao Conselho. Na prática, porém, os Administradores, a Direção-Geral e o corpo técnico utilizam os comunicados como diretrizes para o programa de trabalho do FMI nos meses seguintes. Isso é natural, considerando que o CMFI é composto pelos mesmos Governadores que nomeiam ou elegem os Administradores e o Diretor-Geral. A condição ambígua das declarações do CMFI restringe a possibilidade de responsabilizar o Conselho e a Direção-Geral pela implementação (ou não) das iniciativas do Comitê. A inconsistência entre as funções e responsabilidades formais e reais do CMFI, bem com a “zona cinzenta” em que se situam seus comunicados, enfraquece a legitimidade do Comitê e a prestação de contas. Situação análoga se aplica ao Comitê de Desenvolvimento, que foi estabelecido para prestar assessoria aos governadores do Banco Mundial e do FMI sobre temas básicos do

---

<sup>16</sup>Ver Anexo 4: “Transparência: Políticas de Divulgação e Arquivos”. Segundo estudos recentes, o FMI ocupa a oitava posição entre 20 organismos internacionais classificados segundo a transparência. Ver também One World Trust (2006) e (2007b).

desenvolvimento mas que, na prática, parece se ocupar fundamentalmente do trabalho do Banco Mundial, recebendo pouca atenção do Conselho, Direção-Geral e técnicos do FMI.

33.

#### **Boxe 1. O Conselho Ministerial: Um Órgão Dirigente**

A Segunda Emenda do Convênio Constitutivo do FMI prevê a possibilidade de instituir um órgão decisor e político composto por ministros/governadores, situado entre a Assembléia de Governadores e o Conselho de Administração, com o mesmo número de membros constituintes que o Conselho. O presidente desse Conselho Ministerial seria escolhido entre seus membros. Além de “supervisionar a gestão e adaptação do sistema monetário internacional, inclusive com respeito à operação contínua do processo de ajuste e à evolução da liquidez global”, o Conselho proposto “analisaria a evolução da transferência de recursos reais para os países em desenvolvimento”. O estabelecimento desse Conselho foi condicionado a uma maioria de 85% dos votos da Assembléia de Governadores; esse número ainda não foi atingido, razão pela qual o Conselho Ministerial ainda não foi ativado. Ao contrário do que ocorre no Conselho de Administração, os votos do Conselho Ministerial serão computados por país, e não por grupo de países.

34. **Pontos fortes.** Apesar da falta de clareza quanto às suas funções, o CMFI exerce um papel de destaque na governança do FMI. Suas reuniões semestrais são grandes acontecimentos, nos quais se forjam acordos conciliatórios e se definem soluções para questões de política. O comunicado emitido no encerramento das reuniões do Comitê expressa um consenso, conferindo maior legitimidade a iniciativas que vinham sendo tratadas nos grupos de países, como o G-7, G-20 ou G-24, e promovendo a adesão às políticas desenvolvidas no FMI. As pesquisas do IEO entre os principais agentes revela satisfação geral com a qualidade dos comunicados do CMFI; a grande maioria das autoridades dos países membros e membros do Conselho indicou estar ao menos “relativamente satisfeita” com a medida em que os comunicados refletem as opiniões dos governadores do CMFI e com a clareza das diretrizes que eles expressam.<sup>17</sup>

35. **Pontos fracos e limitações.** A avaliação também detectou falhas significativas que diminuem o valor da contribuição do CMFI para a governança do FMI. Primeiro, o CMFI não exerce supervisão sobre o Conselho ou a Direção-Geral, uma tarefa para a qual não está legalmente autorizado na sua qualidade de órgão consultivo. Isso representa uma lacuna grave na governança. Segundo, as reuniões do CMFI têm tido uma função bastante limitada como fórum para negociações substantivas — o que é de se esperar, considerando que se trata de um comitê consultivo que se reúne por algumas horas a cada seis meses e que muitos governadores chegam despreparados para as negociações. Terceiro, muitos observadores acreditam que a ligação entre o CMFI e as reuniões do G-7 e de outros grupos de países

<sup>17</sup> A grande maioria dos técnicos também respondeu que os comunicados expressam diretrizes claras ao menos em algumas ocasiões, mas um quarto deles disse que isso raramente era verdade, o que talvez espelhe as questões sobre as quais o CMFI não conseguiu forjar um acordo.

aumenta a eficácia do Comitê, mas para muitos agentes externos isso prejudica a prestação de contas e a adesão. Segundo eles, um maior senso de propriedade e responsabilização, bem como maiores indícios de que os países do G-7 consideram o CMFI essencial, faria com que as delegações se preparassem melhor para as reuniões, o que aumentaria a eficácia do CMFI e do Fundo.

36. **Questões procedimentais.** Durante as entrevistas com participantes do CMFI, foram detectadas uma série de falhas procedimentais. Primeiro, teme-se que o presidente do Comitê exerça uma influência desproporcional sobre o conteúdo dos comunicados, e que alguns obstáculos (principalmente a falta de domínio do inglês) limitem a participação de alguns Governadores do CMFI (ou seus representantes) na redação do comunicado. Segundo, não há um processo transparente para a seleção do presidente do CMFI. Terceiro, o formato das reuniões afeta seu valor; os Governadores do CMFI entrevistados disseram que as reuniões da manhã, da qual participam apenas as altas autoridades, são muito úteis como tribuna para uma troca de idéias franca e aberta do mais alto nível e, em certas ocasiões, para negociações substantivas. As sessões da tarde são menos freqüentadas pelos ministros, enquanto alguns governadores acreditam que as sessões plenárias quase sempre são ritualísticas e improdutivas. As opiniões se dividem em relação às reuniões dos suplentes do CMFI. Quase metade das autoridades dá valor a essas reuniões, mas mais de 70% dos membros e ex-membros do Conselho consideram-nas de pouca utilidade.

37. **Tamanho e custos.** Mais da metade das autoridades entrevistadas assinalou que o atual número de Governadores do CMFI representa um equilíbrio entre a eficácia e a representatividade/legitimidade — uma opinião compartilhada pelos membros do Conselho e os quadros de chefia. Além disso, as autoridades não julgam que as reuniões do CMFI tenham um custo muito elevado, principalmente porque são programadas de modo a coincidir com outras reuniões.

## **B. Conselho de Administração**

38. Esta seção compara os pontos fortes e fracos do Conselho e sustenta que existe tensão entre as funções executiva e de supervisão do Conselho — entre a atuação conjunta com a Direção-Geral na gestão do dia-a-dia do Fundo, de um lado, e, do outro, o exercício de uma função de supervisão em nome dos acionistas da instituição. A seção analisa a estrutura e o funcionamento do Conselho, examina as qualificações e experiência dos seus componentes e conclui com uma discussão da prestação de contas.

39. **Pontos fortes e fracos.** O Conselho é uma importante fonte de legitimidade para o FMI. Seu sistema de representação garante um grau de participação de todos os 185 países membros sem a paralisia que se observa em alguns organismos internacionais com representação universal em seus conselhos. O Conselho analisa e aprova praticamente todas as estratégias e políticas, e desempenha uma função limitada no seu desenvolvimento. Serve também como fórum de discussão e de adesão às recomendações endossadas pelo CMFI.

Mas a atuação do Conselho também apresenta uma série de falhas no tocante à governança. Primeiro, o Conselho tem exercido pouca supervisão sobre a Direção-Geral e o FMI como um todo. Segundo, ainda que existam linhas hierárquicas claras entre a maioria dos Administradores e suas autoridades, não há um mecanismo para que o Conselho como um todo avalie seu próprio desempenho ou obtenha *feedback* da Assembléia de Governadores sobre seu desempenho como órgão dirigente. Terceiro, a parcela do orçamento administrativo dedicada ao Conselho parece elevada em comparação à de outros organismos internacionais.

40. ***Um Conselho executivo ou supervisor?*** Desde o início, o mandato do Conselho para “conduzir os trabalhos do Fundo” e exercer “controle sobre a Direção-Geral” foi interpretado como a atribuição de uma função executiva, com um envolvimento significativo no dia-a-dia das atividades do Fundo. Essa interpretação é coerente com a designação original de “diretoria executiva” utilizada no Convênio Constitutivo e com a exigência de que o Conselho “trabalhe em sessão contínua”. Também é provável que o Fundo tivesse necessidade de uma diretoria executiva no início de suas atividades, quando a instituição tinha autoridade formal sobre o sistema de paridade dos regimes cambiais e quando as comunicações entre os Administradores e as autoridades de seus países de origem eram limitadas. Era preciso que os Administradores desfrutassem da confiança de suas autoridades e exibissem um alto nível de experiência e o domínio da análise macroeconômica. A função executiva também era viável porque havia apenas uma dúzia de Administradores.

41. Embora o Conselho continue formalmente responsável pela mesma função executiva que desempenhava nos primórdios da instituição, as alterações no seu mandato e nas suas operações, assim como nas dimensões do FMI e de seu quadro de funcionários,<sup>18</sup> dificultam muito essa tarefa. O próprio Conselho dobrou de tamanho, de 12 para 24. Segundo os modernos padrões da governança corporativa, uma diretoria com 24 membros é grande demais para o exercício eficaz da supervisão.<sup>19</sup> No setor privado, por exemplo, são raras as diretorias com mais de 12 integrantes; mesmo entre os organismos sem fins lucrativos, a tendência é de conselhos menores.<sup>20</sup> Em comparação a outros organismos internacionais de

---

<sup>18</sup> O número de países membros do Fundo aumentou quatro vezes, de 44 para 185, e o número de funcionários aumentou mais de sete vezes, de 355 para quase 2.600.

<sup>19</sup> O trabalho acadêmico sobre processos decisórios e comportamento de grupo indica que, para serem eficazes, as diretorias executivas não devem ter mais que 10 integrantes, sendo 12 o número máximo absoluto. Ultrapassado esse número, a qualidade da participação declina, o processo decisório começa a se atrofiar e aumenta o problema dos *free riders*. Ver Carter e Lorsch (2003).

<sup>20</sup> Segundo o Spencer Stuart Board Index, 2006, Spencer Stuart 2006 UK Board Index e Spencer Stuart Board Index: Italia 2006, observa-se, respectivamente, que entre as grandes empresas norte-americanas (S&P500), o tamanho médio da diretoria executiva é 10,7; entre as 150 maiores empresas britânicas, o número médio de diretores é 10,8, e entre as grandes empresas italianas, 10,7. O IEO calcula que o tamanho médio das diretorias das 50 maiores empresas japonesas em 2007 seja 13. Segundo o BoardSource, o número médio de diretores nos

proporções semelhantes, o Conselho do FMI é relativamente compacto; nessas organizações, porém, os conselhos desempenham funções sumamente representativas e supervisoras, e não executivas.<sup>21</sup> Os avanços nas comunicações nos últimos 60 anos também tornaram mais dispensável a função executiva do Conselho, uma vez que as autoridades nas capitais hoje podem transmitir instruções aos Administradores (e à própria Direção-Geral) quase em tempo real, o que reduz a necessidade de um Conselho cujos membros sejam capazes de atuar independentemente de suas instruções; assim, as autoridades não precisam enviar representantes de alto escalão.

42. O mundo de hoje exige que o Conselho exerça uma função *de supervisão* eficaz. O Conselho envolve-se pouco em muitas das funções comumente associadas a um órgão supervisor, sobretudo no tocante à supervisão fiduciária (que abrange a gestão financeira, gestão de riscos e prevenção da conduta irregular e dos conflitos de interesses) e à supervisão dos recursos humanos e políticas administrativas. Ao mesmo tempo, as avaliações e estudos anteriores do IEO que serviram de insumo para o presente estudo indicam que o Conselho tem desempenhado uma função meramente reativa na formulação estratégica, e não tem sido eficaz no acompanhamento da implementação das políticas. O envolvimento na rotina diária desviou a atenção do Conselho dessas indispensáveis funções de supervisão, restringindo sua capacidade de desempenhá-la de maneira independente.

### **Estrutura e funcionamento do Conselho**

43. **Tamanho e composição.** Alterações no tamanho do Conselho provocam um *trade-off* entre a eficácia executiva e a representação e legitimidade. Não é fácil solucionar os dilemas criados por essa situação e não existe consenso entre os Administradores sobre o tamanho do Conselho. Metade dos Administradores acha que o Conselho é grande demais, enquanto a outra metade acredita que seja muito pequeno ou do tamanho certo. Uma ampla maioria dos quadros de chefia considera o Conselho grande demais. Segundo mais de 60% das autoridades entrevistadas, o tamanho atual do Conselho permite o equilíbrio correto entre eficácia e representação, mas quase um quarto das autoridades entende que o Conselho deveria ser maior.

44. **Comitês.** Na maioria das empresas públicas e privadas, bem como em outros organismos intergovernamentais, os conselhos instituem um sistema de comitês que lhes permite atuar com mais eficácia e eficiência. Os Comitês proporcionam aos Administradores

---

conselhos de quase 400 organizações sem fins lucrativos norte-americanas que participaram de um estudo recente caiu de 17 em 1994 para 15 em 2004.

<sup>21</sup> Martinez-Diaz (2008) comparou a governança do FMI com a de outros 11 organismos internacionais, cinco dos quais têm um número elevado de países membros e constatou que o Conselho do FMI, assim como o Banco Mundial, é o menor em número absolutos, apresentando também a menor relação entre o tamanho do conselho e o número de países membros.

uma tribuna para a livre troca de idéias sobre questões de política sem a participação da Direção-Geral, para a discussão de questões técnicas num nível mais aprofundado do que seria possível no contexto das reuniões plenárias do Conselho e para a supervisão regular de novas iniciativas e de políticas acordadas. Existem hoje nove comitês permanentes do Conselho do FMI.<sup>22</sup> Esses comitês estimulam discussões mais informais entre os membros do que ocorre nas reuniões plenárias, mas diversos comitês não tem independência suficiente da Direção-Geral para proporcionar um espaço para a discussão aberta entre os Administradores. Verifica-se também uma relutância em utilizar os comitês para simplificar as discussões do Conselho por intermédio da identificação de áreas em que existe consenso e para a busca de soluções de compromisso nas áreas em que há desacordo (embora o Conselho na sua totalidade mantenha a autoridade decisória, conforme especificado no Regimento Interno do Fundo). Como resultado, as discussões dos comitês muitas vezes são reproduzidas no Conselho; por conseguinte, não contribuem para a eficácia e, em alguns casos, talvez prejudiquem a eficiência do Conselho.

45. ***Distribuição do tempo e valor agregado.*** Os Administradores não estão plenamente satisfeitos com a distribuição do tempo do Conselho. Cerca de metade das quase 400 horas do tempo anual reservado para as reuniões do Conselho é consumida por assuntos relacionados aos países (com mais tempo despendido nas consultas do Artigo IV do que na discussão de programas, especialmente nos últimos anos). Cerca de 20% a 25% do tempo é dedicado a temas de política econômica, sendo o restante distribuído entre supervisão multilateral, reuniões informais e discussões em comitês do Conselho (Figura 2). Mais de três quartos dos Administradores acreditam que o Conselho não se envolve o suficiente na avaliação do desempenho da Direção-Geral e na responsabilização deste por seu desempenho. Cerca de metade dos Administradores acredita que o Conselho não se envolve o suficiente na supervisão multilateral e na definição das prioridades da assistência técnica — temas a que o Conselho dedica pouca atenção. Embora 70% dos membros do Conselho considere apropriado seu envolvimento nas consultas do Artigo IV, apenas 20% deles (e 15% do corpo técnico) acredita que o Conselho “agrega um valor significativo” a essas consultas — uma proporção semelhante à dos que acreditam que o Conselho “não agrega valor algum/agrega um valor negativo” (40% do corpo técnico). Talvez isso explique a constatação, ilustrada na Tabela 1, de que, em média, apenas quatro Administradores comparecem às reuniões sobre as Consultas do Artigo IV (ou apenas três, quando

---

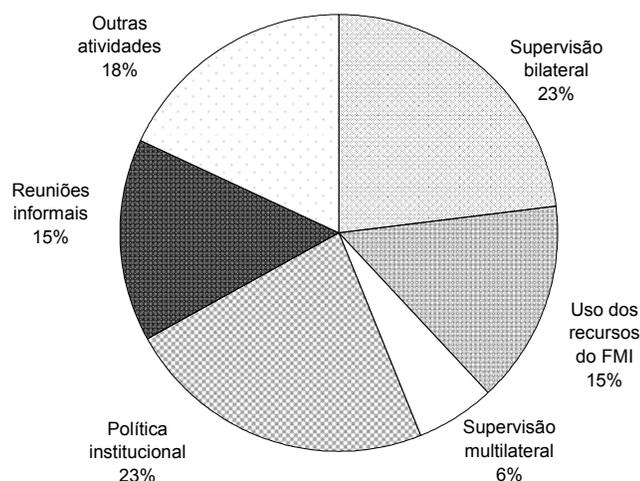
<sup>22</sup> O Comitê do Orçamento e o Comitê de Pensões são presididos pelo Diretor-Geral. Os outros sete comitês permanentes (Pauta e Procedimentos, Relatório Anual, Avaliação, Assuntos Administrativos do Conselho de Administração, Interpretação, Ligação com o Banco Mundial e Outros Organismos Internacionais e Ética) são presididos por Administradores selecionados pela Direção-Geral em consulta com o Decano do Conselho. Alguns desses comitês raramente são convocados: o Comitê sobre Interpretação não se reúne desde 1958. Não existe hoje um comitê do Conselho responsável pela supervisão da gestão financeira, pelas políticas administrativas nem pelas políticas de recursos humanos — diferentemente do que ocorre em outros organismos internacionais.

combinadas com o uso dos recursos do Fundo). A julgar por esses números, talvez seja o momento de reconsiderar o processo de supervisão nos termos do Artigo IV, ou de o Conselho explorar novas maneiras de dar sua contribuição.

46. Os Administradores relataram ter controle bastante limitado sobre a alocação de seu tempo, e muitos reclamaram da distribuição desigual da carga de trabalho ao longo do ano. Embora a Seção C dos Estatutos do Fundo estipule que o Presidente do Conselho convocará uma reunião a pedido de qualquer Administrador e que, ao elaborar a pauta de cada reunião, o Diretor-Geral incluirá qualquer assunto solicitado por um Administrador, muitos membros do Conselho assinalaram que não é fácil aplicar essa regra e que a pauta é definida pelo Diretor-Geral e administrada pelo Departamento de Secretaria. Uma série de Administradores expressou sua preocupação com o fato de que o Secretário não demonstra suficiente independência em sua assessoria ao Conselho, à semelhança do que ocorre com o Conselheiro Jurídico, que é nomeado pelo Diretor-Geral e atua como diretor de departamento.

47. ***Grays, presença nas reuniões e qualidade dos debates.*** A duração total das reuniões do Conselho vem diminuindo desde 1999, de cerca de 600 horas para cerca de 400 horas por ano, o que reflete uma redução média no tempo gasto com cada item da pauta, de 2,6 horas para 1,6 hora (nos assuntos que dizem respeito aos países membros, a redução foi de 1,7 hora para uma hora). Um dos principais motivos desse declínio é a proliferação dos documentos “gray” (declarações submetidas por escrito pelos Administradores antes das reuniões e que muitas vezes substituem os pronunciamentos). Durante o período examinado, o número de grays subiu 400%, para mais de 4 000 por ano. Quase todas as representações emitem grays para a maioria das discussões sobre os países. Os Administradores acreditam que a elaboração desses documentos tem suas vantagens e desvantagens. Eles ajudam as autoridades a prestar uma contribuição mais direta às discussões e facilitam o trabalho da Direção-Geral na incorporação das opiniões dos Administradores às suas declarações ou resumos, principalmente quando esses documentos são emitidos com bastante antecedência em relação à reunião do Conselho. Por outro lado, durante as entrevistas, muitos Administradores reclamaram que os grays são muito longos, muitas vezes reproduzem as opiniões expressas no respectivo relatório do corpo técnico ou em grays de outros grupos e tendem a debater questões técnicas que seriam da alçada do corpo técnico, em lugar de assuntos ligados ao cumprimento das políticas do Fundo e à uniformidade de aplicação em todos os países membros. Mesmo assim, a maioria dos membros do Conselho acredita que o aumento do número de grays não afetou a qualidade das decisões.

Figura 2: Uso do Tempo nas Reuniões do Conselho, 2007



Fonte: Com base nos dados do Departamento de Secretaria.

48. No princípio, a intenção era usar os grays para estimular reuniões mais dinâmicas do Conselho, mas eles acabaram produzindo o efeito contrário. Também é possível que os grays tenham provocado o declínio do comparecimento dos Administradores, que tendem a enviar subordinados às reuniões por não esperarem discussões significativas em complemento aos grays submetidos. Em geral, apenas quatro Administradores e quatro Suplentes compareceram às discussões de temas de interesse dos países em 2006 (Artigo IV e uso dos recursos do Fundo), enquanto assessores e assessores sênior ocupavam as demais 16 cadeiras (Tabela 1). A presença de Administradores e Suplentes era muito mais expressiva nas reuniões sobre políticas, questões administrativas e supervisão multilateral. Essas estatísticas não significam necessariamente que os Administradores não dão importância às reuniões do Conselho. De fato, às vezes os assessores e assessores sênior representam países altamente interessados nos temas em debate, ou suas qualificações ou experiência talvez sejam mais pertinentes para o assunto em pauta do que as do Administrador.

Tabela 1. Comparecimento Médio às Reuniões do Conselho, 2006

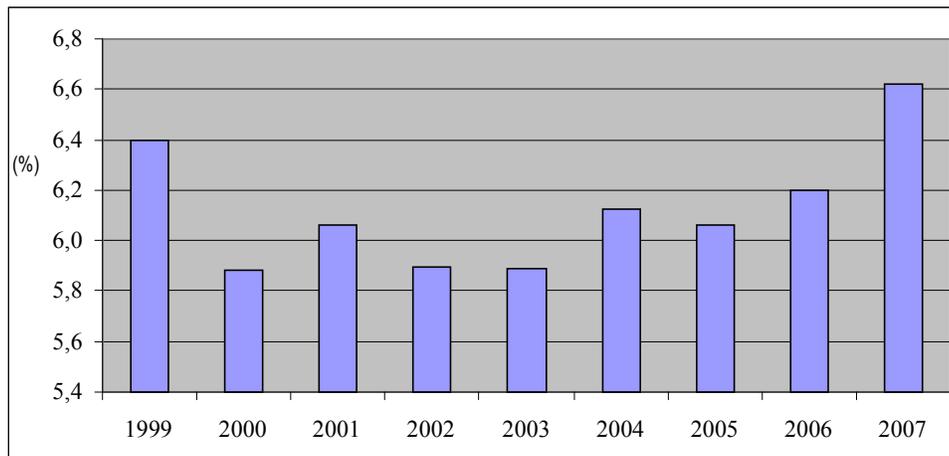
Tipo de assunto discutido	Cargo dos Participantes		
	Administrador	Suplente	Pessoal do Gabinete do Administrador
Administrativo/financeiro	9	7	8
Políticas	9	6	9
Supervisão multilateral	7	7	10
Supervisão bilateral (Artigo IV)	4	5	15
Uso dos recursos do Fundo/HIPC	4	3	17
URF e Artigo IV	3	4	17

Fonte: Com base nas Atas do Conselho de Administração, 2006.

49. **Resumos (Summings up).** Os resumos sintetizam as opiniões e decisões do Conselho, em especial no caso das discussões nos termos do Artigo IV e da maioria das discussões de políticas. Esses resumos — elaborados pelo Presidente do Conselho, com a assistência do Secretário — comunicam à Direção-Geral e ao corpo técnico a orientação e as diretivas do Conselho. Também constituem a base das notas de informação ao Público (PIN) — um dos principais veículos de comunicação dos pontos de vista do FMI à sociedade. Mais de 4/5 dos membros do Conselho e quase 3/4 dos altos funcionários acreditam que os resumos “às vezes” ou “muitas vezes” são vagos e/ou contraditórios. Um exame de diversos resumos sobre as discussões do Artigo IV e discussões de política constatou que às vezes é difícil discernir entre decisões e opiniões consensuais; além disso, não há cobertura uniforme das opiniões da minoria. Também falta clareza em relação às palavras-código utilizadas para descrever o grau de apoio a uma posição (por exemplo: “diversos”, “muitos”, “a maioria”).

50. **Custos.** Em 2007, o orçamento total do Conselho foi de US\$ 59 milhões (ou US\$ 73 milhões quando se acrescenta o orçamento do Departamento de Secretaria). Entre 1998 e 2006, os custos de funcionamento do Conselho oscilaram entre 5,9% e 6,4% do orçamento administrativo líquido do FMI (Figura 3). Durante esse período, houve um aumento dos quadros dos gabinetes dos Administradores. Embora as comparações com outras instituições sejam problemáticas em razão das diferenças no âmbito das operações, essas cifras são ligeiramente elevadas em relação às de outros organismos internacionais com conselhos residentes, ainda que não sejam exorbitantes.<sup>23</sup> A estatística equivalente no Banco Mundial é 3%; no BID, 4%; no BERD, cerca de 5% e no BAsD, 6,5%.

Figura 3. Orçamento dos Gabinetes dos Administradores como Porcentagem do Orçamento Administrativo Líquido do FMI, 1999–2007



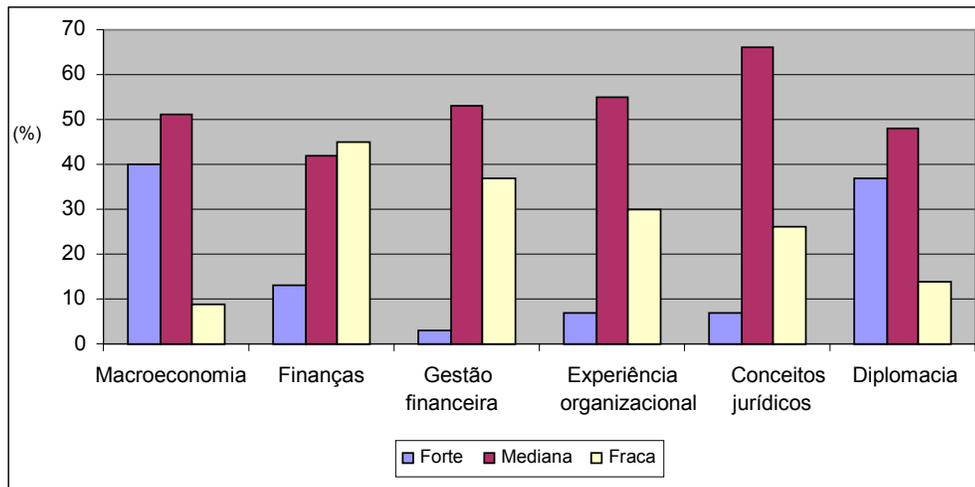
Fonte: Gabinete de Orçamento e Planificação e cálculo dos técnicos do IEO.

<sup>23</sup> A cada três anos, as Reuniões Anuais do Fundo e do Banco Mundial acontecem fora dos Estados Unidos, o que explica os custos mais elevados em 1998, 2001, 2004 e 2007.

51. **Capacitação e prestação de contas dos membros do Conselho.** Para ser eficaz, o Conselho depende, em parte, das qualificações e experiência dos Administradores e seus quadros de funcionários, bem como dos incentivos à sua disposição. O próximo parágrafo examina as qualificações e experiência dos Administradores, a rotatividade dos membros do Conselho e a estrutura de prestação de contas na qual se inserem os Administradores.

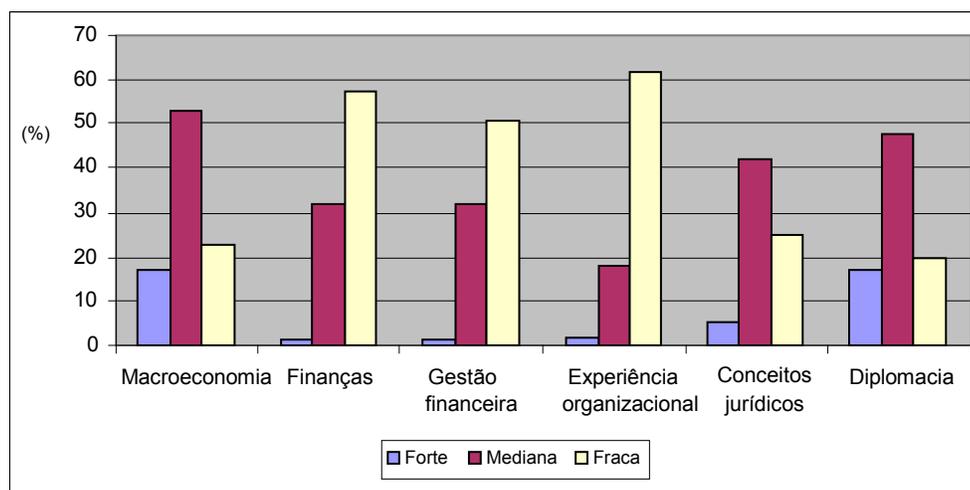
52. **Capacitação profissional e qualificações.** Não existem termos de referência para o Conselho como um todo, tampouco descrições de cargo padronizadas para os Administradores, Suplentes ou seus quadros de funcionários. Descrições de cargo padronizadas serviriam para guiar as autoridades no processo de recrutamento. Segundo quase 90% das autoridades ouvidas, o domínio da macroeconomia e de temas financeiros são as características consideradas “essenciais” num Administrador, enquanto 75% consideram essenciais a diplomacia e o poder de negociação. Os Administradores acreditam reunir essas qualificações — e o corpo técnico compartilha dessa opinião (Figuras 4 e 5). Todavia, a avaliação constatou que tanto os Administradores quanto os técnicos acreditam que o domínio de temas financeiros é um dos pontos fracos do Conselho, apesar da importância atribuída pelas autoridades ao domínio desses temas. Um estudo de caso do desempenho do Conselho na integração entre a supervisão do setor financeiro e a supervisão macroeconômica (Bossone, 2008c) confirmou essas percepções, ao constatar que, em parte por causa da carência de especialização financeira, o Conselho teve dificuldades em encontrar a melhor maneira de integrar questões relativas ao setor financeiro nas discussões sobre a conjuntura macroeconômica.

Figura 4. Percepção dos Administradores sobre as Qualificações do Conselho  
(Em porcentagens)



Fonte: Pesquisa do IEO junto ao Conselho, Pergunta 2, Documento de Referência I.

Figura 5. Percepção dos Técnicos do FMI sobre as Qualificações do Conselho  
(Em porcentagens)



Fonte: Pesquisa do IEO ao Pessoal de Chefia do FMI, Pergunta 2, Documento de Referência I.

53. Problemas semelhantes foram constatados nos escalões inferiores. A maioria das representações não tem descrições de cargo bem definidas ou processos transparentes de seleção dos Suplentes e outras funções. Os cargos nos gabinetes dos Administradores às vezes são encarados como recompensas por serviços prestados no passado, e não como uma tarefa importante e estimulante. De fato, a maioria dos Administradores não participa ou participa muito pouco do processo de seleção dos quadros de seu gabinete, e apenas 15% afirmou ter “ampla liberdade” de escolha de seus assessores e assessores sênior. Nas entrevistas, alguns Administradores manifestaram sua frustração com a falta de qualificação de alguns de seus funcionários. Para sanar esse problema, algumas representações adotaram descrições de cargos e processos mais transparentes de seleção dos membros do Conselho, além de regras de funcionamento dos gabinetes dos Administradores (ver Anexo 5).

54. **Antiguidade e experiência.** O nível de antiguidade e experiência institucional dos Administradores parece ter variado muito pouco na última década. A média dos anos de experiência manteve-se constante e compatível com as cifras de outros organismos internacionais.<sup>24</sup> Também não houve variações significativas na experiência dos Administradores; cerca de 70% deles provêm de bancos centrais, ministérios das finanças e tesouros (Tabela 2).

<sup>24</sup> A experiência foi medida indiretamente como a idade média dos Administradores, que é de 53 anos. A idade média dos Administradores do Banco Mundial é 53 anos, a do BAsD é 54 anos e a do BERD, 55 anos.

Tabela 2: Experiência Prévia dos Administradores do FMI, Anos Selecionados

Área de Atuação do Administrador Imediatamente antes de Assumir o Posto FMI	1996	2001	2006
Ministério das Finanças/Tesouro	6	11	7
Banco Central	8	6	8
Outros Órgãos do Governo	5	2	4
Funcionário do FMI	3	3	2
Universidades	0	1	1
Setor Privado	0	0	1
Banco Mundial e Outros Organismos Internacionais	2	1	1

Fonte: Com base nos dados do Departamento de Secretaria.

55. **Rotatividade.** Os Administradores eleitos cumprem mandatos de dois anos que podem ser prorrogados, e os Administradores nomeados permanecem no cargo até serem chamados de volta por seus países. No período 1990–2007, a permanência média no cargo de Administrador (eleito ou nomeado) era de 23 meses, ou 40 meses se for computada a experiência prévia como Suplente. Nas entrevistas, os membros do Conselho afirmaram que são necessários entre seis meses e um ano para que um Administrador recém-chegado possa efetivamente desempenhar suas funções. Em certa medida, os mandatos de mais longa duração ajudam os Administradores a cumprir suas tarefas de forma mais independente da Direção-Geral, mas alguns membros do Conselho observaram que mandatos muito longos podem levar os Administradores a se identificar muito intensamente com as opiniões do corpo técnico e da Direção-Geral. Em relação aos organismos internacionais comparáveis, o FMI apresenta alguns dos mais curtos mandatos de Administradores.<sup>25</sup> A média também se revela curta no FMI em comparação ao setor privado, onde os especialistas recomendam dois mandatos de três anos para os membros dos conselhos.<sup>26</sup> As opiniões dos atuais membros e ex-membros do Conselho estão divididas quanto à necessidade de aumentar ou reduzir a rotatividade — 46% acredita que o grau de rotatividade no Conselho é “razoável” e 43% acredita que é excessivo. Dois terços dos técnicos acham que a rotatividade é razoável ou muito baixa.

<sup>25</sup> No Banco Mundial e no BAfD, os Administradores são eleitos por períodos de dois anos; três anos no BAfD, BID, BERD, OMS, GEF, BIS e PNUD; cinco anos no BEI. O tempo efetivo de serviço dos embaixadores da OCDE é de 3,5 anos.

<sup>26</sup> Higgs (2003, p. 5). Em *Spencer Stuart 2006 UK Board Index*, constatou-se que o tempo médio de serviço dos diretores não executivos nas maiores empresas britânicas era de 3,8 anos.

56. **Prestação de contas.** Cada Administrador presta contas às autoridades do seu grupo de países sobre suas intervenções e seus votos. Os Administradores nomeados podem ser chamados de volta a suas capitais a qualquer momento. Os Administradores eleitos por representações individuais também estão sujeitos a esse mesmo nível de escrutínio por suas autoridades, muito embora, ao menos em teoria, não possam ser removidos até as eleições seguintes. Os Administradores eleitos por representações de grupos de países enfrentam incentivos e cobranças diferentes. A maioria dos grupos mantém acordos de rodízio que definem se seus Administradores podem ser reeleitos ou se podem servir apenas um mandato de dois anos — o que elimina o incentivo da reeleição. Em ambos os casos, os Administradores precisam saber manobrar em meio aos interesses às vezes conflitantes de suas autoridades. De qualquer modo, para a maioria dos Administradores, o possível impacto sobre suas futuras carreiras no país de origem é um incentivo para que cumpram as orientações das autoridades. Os membros do Conselho estão sujeitos a seu próprio Código de Conduta, que é mais ambíguo que o aplicado ao quadro de funcionários — trata do que os membros “devem” fazer, enquanto o Código dos funcionários trata do que eles “têm” que fazer. Não há, hoje, um mecanismo específico para que o Comitê de Ética do Conselho aplique esse Código.

57. Mais da metade dos membros do Conselho declarou enfrentar conflitos eventuais entre seus papéis como representante de um grupo de países e como defensor dos interesses institucionais do Fundo. Numa segunda rodada de entrevistas, os Administradores explicaram que, na maioria dos casos, os conflitos envolvem questões administrativas ou questões de política de pouca importância. Todavia, dada a existência de conflitos, é lícito questionar se e como é possível responsabilizar cada Administrador por sua atuação como altos funcionários do FMI. Criar um mecanismo para essa finalidade seria uma tarefa complexa. Primeiro, embora na prática todos os Administradores tenham plena compreensão de seu papel de representantes, sua condição de funcionários do FMI não é tão clara.<sup>27</sup> Segundo, os Administradores não podem ser uniformemente responsabilizados pelas conseqüências de seus votos, pois o número de votos é proporcional às quotas dos respectivos países — o que confere graus diferentes de responsabilidade aos diversos Administradores.

### **C. Direção-Geral: Gabinete do Diretor-Geral**

58. A estrutura de gestão centralizada e os fortes vínculos com as autoridades decisórias das maiores economias foram sempre um dos pontos fortes da governança do FMI. Os Diretores-Gerais e a maioria dos Subdiretores do Fundo provém dos altos escalões de seus respectivos países, munidos da experiência e dos contatos de alto nível que constituem a força da organização. Em geral, exercem forte liderança sobre os funcionários disciplinados e

---

<sup>27</sup> Há quem sustente que essa condição resulta de alguns aspectos de sua relação de trabalho (por exemplo, o FMI paga os salários dos Administradores e o vínculo com a instituição lhes confere algumas imunidades).

altamente qualificados do FMI. A contribuição da Direção-Geral é indispensável para a eficácia do FMI. Mesmo assim, ela não dispõe de mecanismos de prestação de contas por seu próprio desempenho e pelo desempenho do Fundo. A ausência de uma estrutura de prestação de contas da Direção-Geral exacerba a impressão de que o Fundo não está sendo responsabilizado por sua atuação e, conseqüentemente, enfraquece o apoio e a legitimidade.

59. **Seleção.** O primeiro tema a ser mencionado quando se examina a Direção-Geral do FMI normalmente é a falta de transparência do processo de seleção do Diretor-Geral. Ainda que o processo tenha sido mais disputado e mais aberto nos últimos tempos, a posição continua a ser reservada a um europeu. O processo formal de seleção no Conselho é desvinculado dos processos decisórios substantivos, que se desenrolam em discussões diretas entre os governos europeus e os governos dos outros integrantes do G-7. A convenção pela qual os candidatos são apresentados pelos governos de seus países de origem contribui para dar ao processo um aspecto de “transação” — a troca de uma nomeação para um posto internacional por outra. Isso politizou o processo de seleção e, por conseguinte, enfraqueceu sua legitimidade, mesmo que o candidato por fim selecionado seja efetivamente o melhor.<sup>28</sup> De fato, o FMI está em descompasso com outros organismos internacionais no que diz respeito à transparência do processo de seleção de seus dirigentes.

60. O cargo de Primeiro Subdiretor-Geral tradicionalmente é reservado a um cidadão norte-americano, e acredita-se que pelo menos uma posição de Subdiretor-Geral seja reservada a uma determinada região ou nacionalidade. Mais uma vez, a legitimidade dessas nomeações fica comprometida. O atual sistema limita a capacidade do Diretor-Geral de selecionar seus subdiretores de forma a montar uma equipe coesa e bem preparada para executar as tarefas que ele gostaria de delegar.

61. **Fluxo de trabalho.** O Diretor-Geral cumpre duas funções — presidente do Conselho e chefe dos funcionários. Como não há mecanismos de prestação de contas, cabe a cada Diretor-Geral decidir como distribuir seu tempo entre essas funções e quais tarefas delegar aos subdiretores. Alguns Diretores-Gerais dedicaram uma parcela significativa do seu tempo à presidência e às consultas do Conselho; outros concentraram suas energias na gestão da instituição; outros, ainda, decidiram viajar para as capitais para promover ativamente a imagem do FMI. Com isso, os Administradores às vezes se queixavam de que o trabalho do Conselho era negligenciado. Ao mesmo tempo, as autoridades nas capitais indicaram, em várias entrevistas, que apreciariam manter uma interação mais direta com a Direção-Geral e, sobretudo, com o Diretor-Geral — o que criaria conflitos com o objetivo de aumentar a assiduidade às reuniões do Conselho.

---

<sup>28</sup> O Secretário Geral da ONU instituiu procedimentos mais transparentes para a seleção dos chefes de alguns órgãos, como o PNUD. A OCDE e a OMC também adotaram procedimentos mais transparentes. Ver Peretz (2007).

62. De uma perspectiva institucional, a distribuição de responsabilidades pelos assuntos nacionais e regionais entre os Subdiretores-Gerais parece arbitrária. Isso cria incertezas entre as chefias de departamento quanto a opiniões da Direção-Geral em assuntos de âmbito global ou regional que afetam determinados países e, às vezes, inconsistências na posição do Fundo. A prestação de contas também é prejudicada, pois nenhum Subdiretor-Geral assume a responsabilidade pelas opiniões do FMI sobre uma região específica. Um aspecto ainda mais importante revelado nas entrevistas é que, ocasionalmente, em virtude da má coordenação com o Gabinete do Diretor-Geral, os Departamentos esperavam até um determinado Subdiretor-Geral se ausentar do trabalho para enviar documentos para aprovação. Em outros casos, muito tempo se passava até que se emitisse uma resposta ou decisão sobre certos documentos.

63. **Prestação de contas.** A estrutura de prestação de contas da Direção-Geral não é apropriada. Em princípio, a cláusula do Convênio Constitutivo segundo a qual o Diretor-Geral atua sob o “controle geral” do Conselho estabelece uma linha clara de responsabilidade. Na prática, porém, o Conselho não exige a prestação de contas da Direção-Geral, por diversos motivos. Não há um processo formal de avaliação do desempenho do Diretor-Geral pelo Conselho. E, mesmo que houvesse, não existem regras nem parâmetros para essa avaliação, e o Conselho não dispõe de meios para recompensar ou punir o Diretor-Geral. Conforme mencionado anteriormente, o Conselho se limita a validar oficialmente a seleção do Diretor-Geral, e não há informações específicas sobre as circunstâncias que forçariam o seu afastamento ou os mecanismos para fazê-lo. Essas características acentuam o contraste com as melhores práticas no setor privado e nas entidades sem fins lucrativos, nos quais a avaliação dos CEOs é uma das maiores responsabilidades dos conselhos.<sup>29</sup> Os membros do Conselho concordam amplamente com esse diagnóstico: não menos que 80% dos membros do Conselho entrevistados consideram que este “não se envolve o suficiente” na avaliação do desempenho da Direção-Geral, e três quartos acreditam que o Conselho não faz pressão suficiente para que a Direção-Geral preste contas por seu desempenho.

64. **Tratamento de conduta irregular e de conflitos de interesses.** Nos termos de sua carta de nomeação, o atual Diretor-Geral está subordinado ao Código de Conduta dos funcionários, embora isto não esteja previsto no Código. Ademais, não fica claro a quem caberia a imposição do Código ao Diretor-Geral, considerando que os responsáveis por essa tarefa são seus subordinados. O Primeiro Subdiretor-Geral e os Subdiretores-Gerais, por outro lado, estão sujeitos ao Código de Conduta na sua qualidade de funcionários.

---

<sup>29</sup> Segundo o Spencer Stuart Board Index (2006), 96% das empresas da S&P500, por exemplo, contam com um processo formal de avaliação do desempenho do CEO que é conduzido anualmente. A responsabilidade pela avaliação do desempenho dos CEOs já não se restringe a uma comissão especializada; é cada vez mais comum o envolvimento de todo o conselho. Entre as diretorias executivas das entidades sem fins lucrativos nos Estados Unidos, o número comparável é 80% (BoardSource, 2004, p. 9).

A estrutura de governança do FMI não foi concebida para identificar os conflitos de interesses ou problemas éticos do Diretor-Geral, concretos ou abstratos. Não existe um mecanismo de proteção às pessoas que denunciam casos de conduta irregular e, em especial, não existe um mecanismo de apresentação de dúvidas e reclamações sobre os Administradores, o Diretor-Geral e outros altos funcionários que garanta o sigilo das fontes. Embora o Conselho seja, ao menos implicitamente, responsável pela apuração das alegações de conduta irregular do Diretor-Geral, não há procedimentos para guiar o cumprimento dessa responsabilidade. Acresce que não há restrições quanto ao tipo de emprego que o Diretor-Geral pode aceitar após se desligar do FMI. Esse tipo de restrição é prática comum para os altos funcionários dos governos, bancos centrais e empresas do setor financeiro.

#### **V. RUMO A UM FMI MAIS EFICAZ, RESPONSÁVEL E REPRESENTATIVO: CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

65. O FMI se encontra num momento crucial, em que se questionam sua legitimidade e relevância. Esse desafio tem causas e soluções multifacetadas. Nos últimos tempos, muita atenção tem sido dedicada ao tema das quotas e poder de voto. Mas uma reforma mais ampla da governança também poderia ajudar a fortalecer a legitimidade e a relevância da instituição. É mister que as estruturas, regras e práticas do Fundo estejam mais bem alinhadas com as atuais necessidades de seus países membros, com seu atual mandato e com os desafios a serem enfrentados na economia globalizada. A estrutura de governança do FMI como um todo funcionará de forma eficaz apenas se cada um de seus órgãos dirigentes fizer a sua parte. Após passar em revista as principais conclusões e recomendações, o presente capítulo propõe medidas detalhadas específicas ao CMFI, ao Conselho e à Direção-Geral.

66. Em termos gerais, as conclusões e recomendações são as seguintes:

- Primeiro, a fim de tornar o FMI mais eficaz e facilitar a prestação de contas, é necessário esclarecer as funções e responsabilidades de cada um de seus órgãos dirigentes, de modo a minimizar as duplicidades e corrigir possíveis lacunas. São pouco claras as funções e responsabilidades do CMFI, um órgão consultivo que, embora careça de um mandato para a definição de um direcionamento estratégico, na prática define os contornos dos programas de trabalho do Fundo por meio de seus comunicados. As respectivas funções do Conselho e da Direção-Geral também são afetadas por duplicações e pela falta de clareza. O Conselho revisa e aprova quase todas as decisões tomadas pela Direção. Esse estreito envolvimento no processo decisório limita a capacidade do Conselho de supervisionar a Direção de forma eficaz. Isso constitui uma brecha significativa na estrutura de governança do Fundo.
- Segundo, o Fundo carece de um envolvimento ministerial mais ativo e sistemático no que tange à definição de objetivos estratégicos mais amplos e à supervisão de seu desempenho, com vistas a fortalecer sua legitimidade e permitir-lhe maior agilidade para modificar seu papel e mandato à medida que surjam novos desafios.

- Terceiro, o enfoque excessivo em funções executivas, em vez de supervisoras, prejudica a eficácia do Conselho. Este deveria ser reorientado de modo a desempenhar um papel de supervisão, participando mais ativamente na formulação de estratégias, monitorando a implementação de políticas para assegurar que medidas corretivas sejam tomadas em tempo hábil e exercendo uma supervisão eficaz da Direção-Geral. Para tanto, o Conselho precisaria modificar suas práticas, abandonando atividades executivas e operacionais do dia-a-dia da instituição, inclusive por meio da delegação de funções a comitês e, possivelmente, à própria Direção-Geral.
- Por último, é preciso estabelecer um mecanismo para assegurar que a Direção-Geral responda por seu desempenho.

#### **A. O CMFI e o Comitê de Desenvolvimento**

67. As constatações da avaliação apontam para a necessidade de criar um órgão dirigente em nível ministerial, com uma função formal dentro da estrutura do FMI. Isso poderia ser feito por meio da implementação do Conselho Ministerial previsto no Convênio Constitutivo. Esse Conselho tomaria decisões de caráter oficial — à diferença do CMFI, um órgão consultivo —, de maneira que seus pronunciamentos teriam força de lei. Entre suas responsabilidades, figurariam a definição dos objetivos estratégicos mais amplos do Fundo e a tomada de decisões que exigissem apoio das mais altas esferas políticas, como a escolha do Diretor-Geral. Além disso, poderia supervisionar legitimamente a instituição, inclusive o Conselho de Administração. É provável que o envolvimento dos membros desse órgão (o CMFI/Conselho Ministerial) nas atividades do Fundo seja maior que o dos membros do CMFI no momento, pois aqueles seriam oficialmente co-responsáveis pelo resultado de suas decisões. Como um órgão dirigente oficial, o CMFI/Conselho Ministerial teria legitimidade para exercer funções de supervisão. Segundo o dispositivo que rege as votações nesse Conselho, o poder de voto seria dividido entre os países — o que não ocorre no Conselho de Administração. Isso poderia contribuir para amplificar a voz de todos os países membros, pois todos eles participariam de forma mais ativa nas decisões importantes.

68. O novo CMFI/Conselho Ministerial deve preservar os pontos fortes e sanar algumas das deficiências do CMFI. Nesse sentido, recomenda-se:

- O órgão ministerial deve receber um mandato claro para o exercício da supervisão do FMI em nome da Assembléia de Governadores;
- O processo de seleção do Presidente do CMFI/Conselho Ministerial deve ser transparente e abranger todos os países membros, oferecendo a países desenvolvidos e em desenvolvimento a oportunidade de presidir o CMFI/Conselho Ministerial;

- O presidente do CMFI/Conselho Ministerial deve exercer um mandato de até cinco anos. Esse período seria longo o bastante para permitir-lhe adquirir experiência suficiente para realizar um bom trabalho.
- As reuniões do CMFI/Conselho Ministerial devem ser realizadas duas vezes por ano, e os governadores devem participar mais ativamente da formulação da agenda comparativamente ao que ocorre no momento no CMFI;
- O atual formato das sessões plenárias do CMFI deve passar por modificações significativas de modo a permitir discussões mais aprofundadas, possivelmente restringindo a participação em determinadas sessões apenas a governadores;
- O sistema decisório do CMFI/Conselho Ministerial deve buscar o consenso, como é o caso no CMFI. As votações devem ocorrer apenas em circunstância extraordinárias (de acordo com o sistema descrito no Convênio Constitutivo). Ademais, as decisões sobre temas mais importantes devem ser tomadas por maioria qualificada.

69. **Comitê de Desenvolvimento.** Também cabe à Assembléia de Governadores esclarecer os mandatos e responsabilidades do Comitê de Desenvolvimento. A jurisdição desse comitê deve restringir-se ao trabalho do Banco Mundial, o que lhe permitiria tornar-se mais eficaz na área que já constitui seu principal foco. O presidente do CMFI e o Diretor-Geral participariam das reuniões do Comitê de Desenvolvimento na qualidade de observadores (como o fazem o Presidente do Comitê de Desenvolvimento e o Presidente do Banco Mundial nas reuniões do CMFI) e, dessa forma, estariam aptos a intervir sempre que surgissem questões de interesse comum.

## B. Conselho de Administração

70. O Conselho de Administração deve procurar ativamente corrigir as lacunas identificadas na estrutura de governança do Fundo, sobretudo a supervisão insuficiente a que é submetida a Direção-Geral e o monitoramento pouco eficaz da implementação das políticas acordadas. Para isso, é fundamental que o Conselho transfira o foco de suas atividades para uma **função de natureza mais supervisora**, sobretudo mediante o monitoramento da Direção-Geral, e para suas **funções representativas**, contribuindo para a formulação de estratégias e permitindo a todos os membros do Fundo uma participação mais igualitária. Essa mudança tornaria mais claros os respectivos papéis do Conselho e da Direção-Geral, o que facilitaria a relação entre eles e diminuiria a preocupação com a duplicação de responsabilidades. As recomendações abaixo também aumentariam a eficácia e eficiência do Conselho, além de promover sua transparência. Convém atualizar os Estatutos com a inclusão de emendas que esclareçam o papel do Conselho como um órgão de supervisão e monitoramento e delinham suas áreas específicas de responsabilidade.

71. O Conselho deve adotar um **modelo de prestação de contas para a Direção-Geral**. Já se vem trabalhando nesse sentido e será necessário apresentar propostas claras sobre os

critérios de desempenho, os processos a serem seguidos e a transformação das avaliações em fontes de incentivos. Os critérios devem focar, por um lado, a condução das atividades rotineiras do Fundo pela Direção-Geral (passando pela presidência do Conselho; consultas com autoridades, Administradores e partes interessadas; execução do orçamento e gestão financeira; quadro de pessoal e outros assuntos administrativos e de chefia) e, por outro, a qualidade dos resultados das atividades do Fundo. Para que a Direção-Geral seja avaliada de forma eficaz, pode ser necessário delegar essa tarefa a um comitê do Conselho, que recolheria as opiniões de todos os Administradores e apresentaria suas constatações a todo o Conselho tão logo a avaliação houvesse sido concluída. Talvez seja preciso manter a avaliação em sigilo a fim de não abalar a credibilidade do Diretor-Geral perante os países membros em geral.

72. O Conselho deve dar mais ênfase ao desenvolvimento de processos mais eficazes de **supervisão** da implementação das políticas e estratégias acordadas, dedicando atenção especial à aplicação de medidas corretivas sempre que necessário. Os resultados devem constar do *feedback* transmitido à Direção-Geral como parte da avaliação de seu desempenho.

73. Para exercer a supervisão de forma eficaz, o Conselho precisaria **reduzir seu envolvimento direto nas operações do dia-a-dia da instituição**. Embora o Conselho continuaria a atuar parcialmente como um órgão executivo, seria aconselhável ele tornar-se mais seletivo em suas intervenções, concentrando-se em questões sistêmicas e delegando a comitês — e talvez à Direção-Geral — as decisões sobre temas que têm pouco impacto sobre as políticas e situam-se no campo dos precedentes e das práticas. Em especial, o Conselho deve reconsiderar as modalidades de seu envolvimento no processo de supervisão nos termos do Artigo IV, que consome uma parcela significativa do seu tempo mas, atualmente, é visto como um trabalho que agrega pouco valor. Convém considerar a possibilidade de permitir à Direção-Geral encarregar-se de certos tipos de questões nacionais não sistêmicas, como a aprovação da avaliação de programas e determinadas consultas ao abrigo do Artigo IV. Para poder priorizar suas atividades, o Conselho precisaria participar de forma mais ativa na elaboração de sua própria agenda. Isso exigiria a definição de um papel mais ativo e sistemático para os presidentes de comitês e de uma linha hierárquica subordinando o Secretário do Conselho ao Conselho.

74. **Estrutura e funcionamento do Conselho**. O Conselho deveria **reunir-se com menos frequência**. Seguindo um novo direcionamento, poderia reunir-se por uma semana a cada mês, o que permitiria mais tempo a seus membros para manterem consultas com suas respectivas autoridades e realizarem o trabalho de base necessário para sua atuação ter mais impacto durante as reuniões. Embora o Conselho deva manter-se como um órgão residente, essa disposição poderia permitir que algumas representações tivessem Administradores não residentes, o que talvez estimularia a nomeação de Administradores de mais alto escalão.

### Boxe 2. Um Conselho Residente ou não Residente?

A avaliação examinou e rejeitou a idéia, levantada por alguns observadores, de um Conselho não residente. Seus proponentes apontam para a possibilidade de nomear autoridades de alto escalão para os cargos de Administrador, as quais estariam mais bem posicionadas para moldar um direcionamento estratégico e se veriam mais distantes das operações do dia-a-dia da instituição, o que lhes habilitaria a exercer a supervisão com mais eficácia. Também sublinham uma possível redução de custos, uma vez que estes seriam transferidos para as respectivas autoridades. A equipe de avaliação passou em revista a experiência de outros organismos intergovernamentais em que o conselho não é residente e entrevistou autoridades de vários países membros. A experiência nos outros organismos revela que, após algumas reuniões, a maioria das autoridades de alto escalão passa a enviar subordinados para representá-los nas reuniões. De modo geral, administradores não residentes estão menos aptos a contribuir para discussões estratégicas e atividades de supervisão, pois seu conhecimento é menor em virtude de suas posições no conselho serem apenas um componente parcial de suas funções. Talvez ainda mais preocupante seja o fato de os entrevistados terem indicado que algumas autoridades podem tentar aumentar sua influência na instituição interferindo na nomeação de funcionários, como aparentemente vem ocorrendo em outros organismos. Por último, um conselho não residente poderia ser visto como uma vantagem injusta para o país sede em termos de acesso e interação com a Direção-Geral e o corpo técnico.

75. ***Seleção e tempo de serviço dos Administradores. Todos os ocupantes dos cargos de Administrador deveriam ser eleitos***, substituindo assim os cinco Administradores nomeados, que representam os cinco maiores acionistas do FMI. A eliminação dessas cinco posições pode abrir a porta para que várias — ou até mesmo todas as oito — representações individuais aceitem acolher outros países. Isso diminuiria o peso sobre alguns grupos que representam um grande número de países e poderia, assim, aumentar a voz e a legitimidade.

76. Para ajudar a garantir a eficácia da atuação de seus membros, convém ao Conselho formular e publicar **descrições genéricas dos cargos** dos Administradores, Administradores Suplentes, Assessores Sênior e Assessores. Os Administradores deveriam selecionar seus assessores, possivelmente de uma relação de pré-candidatos escolhidos pelas autoridades do(s) país(es) habilitado(s) a ocupar os cargos em conformidade com o regimento da representação. Os Administradores deveriam submeter os quadros de seus gabinetes a uma avaliação de desempenho anual, a qual seria transmitida às autoridades dos respectivos países de origem.

77. O tempo de serviço dos **Administradores** deveria ser estendido de dois para três anos (em caráter formal ou informal). Isso reforçaria os conhecimentos institucionais, a continuidade e a eficácia do Conselho. Convém fortalecer os programas de iniciação e formação destinados a membros do Conselho, a fim de encurtar o seu período de adaptação.

78. **Comitês do Conselho.** A **estrutura de comitês** do Conselho deve ser reforçada, inclusive por meio da criação de comitês para as áreas de política de recursos humanos e auditoria. Todos os comitês devem ser presididos por um Administrador e não pelo Diretor-Geral, para que esses órgãos sejam mais independentes e atuantes no exercício da supervisão. Convém estabelecer diretrizes claras para a seleção dos membros e presidentes dos comitês, lembrando que a continuidade dos componentes é importante para a eficácia.

Cabe aos comitês propor recomendações que possam ser aceitas por todo o Conselho por decurso de prazo. Este, por sua vez, deve realizar uma avaliação anual do desempenho do comitê (e do respectivo presidente).

79. **Assessoria independente.** É fundamental que o Conselho receba assessoria independente do Conselheiro Jurídico do Fundo sobre assuntos jurídicos e do Secretário do Conselho sobre os procedimentos da instituição. Para tanto, o Conselho deve participar formalmente da seleção, avaliação do desempenho e demissão desses funcionários. Em todo caso, o Conselho e seus comitês devem dispor de recursos para contratar assessoria externa independente nas áreas econômica, financeira, jurídica, etc. Em especial, recomenda-se que o futuro comitê de auditoria conte com peritos externos com nível de qualificação semelhante ao dos membros do atual Comitê de Auditoria Externa.

80. **Auto-avaliação.** O Conselho deve colocar em prática um processo regular de auto-avaliação, que envolveria, entre outras coisas, a solicitação das opiniões das autoridades, da Direção-Geral e do corpo técnico. Esse deve ser um processo de aprendizado, com vistas a identificar os pontos fortes e fracos no desempenho do Conselho como um todo, em vez de colocar em julgamento a atuação de cada Administrador. O processo de auto-avaliação deve ser facilitado por uma firma de consultoria externa especializada, como ocorre em outros organismos internacionais e conselhos de empresas. Os resultados do processo de auto-avaliação seriam mantidos em sigilo e compartilhados apenas com os membros do Conselho e com o presidente do CMFI/Conselho Ministerial.

81. **Resumos (Summings up).** A eficácia do Conselho depende da qualidade dos resumos de suas reuniões. A fim de aumentar a clareza e transparência desses documentos, recomenda-se que eles sejam mais claros sobre o que constitui uma decisão formal e uma opinião do Conselho, por oposição às opiniões de grupos de Administradores. Ao mesmo tempo, os pontos de vista da minoria devem ser refletidos de modo mais consistente. Urge esclarecer e divulgar as palavras-código usadas para descrever o nível de apoio dado pelos Administradores a uma determinada posição. Tais mudanças forneceriam informações mais claras ao corpo técnico e à Direção-Geral sobre a orientação do Fundo e promoveriam a prestação de contas. Por último, os membros do Conselho poderiam facilitar a elaboração de resumos eficazes por meio de intervenções mais bem direcionadas durante as reuniões e mediante a circulação dos documentos GRAY pelo menos 48 horas antes das reuniões.

82. **Supervisão da ética.** Para reforçar esse sistema de supervisão, o Conselho deve tomar providências para que o texto do Código de Conduta passe a ser vinculante, além de criar um mecanismo centralizado para receber queixas e denúncias anônimas sobre casos de conduta irregular de seus membros. Convém colocar em prática um esquema para proteger de retaliação as pessoas que apresentarem essas denúncias. Os membros do Comitê de Ética devem ser devidamente instruídos sobre suas responsabilidades e sobre como investigar de forma eficaz os supostos casos de conduta irregular.

83. **Transparência.** Embora o Fundo tenha realizado progressos rumo ao aumento da transparência, várias medidas ainda precisam ser tomadas para alinhar suas práticas com as melhores práticas dos organismos internacionais. O prazo regulamentar para que um documento do Conselho de Administração seja tornado público deve ser fixado em dois anos, com a exigência de uma decisão específica nesse sentido no caso de prazos mais longos. Os critérios aplicados atualmente para classificar um documento como “estritamente confidencial” ou “secreto” devem ser revistos e divulgados. Também devem ser publicados os critérios usados para colocar à disposição do público os documentos classificados como “estritamente confidencial” e “secreto”. Deve-se ampliar o uso da Internet para facilitar o acesso ao material em arquivo.

### C. Direção-Geral

84. **Modelo de prestação de contas.** A presente avaliação revela que uma lacuna no sistema de prestação de contas constitui a principal deficiência da Direção-Geral em termos de governança. Para corrigir essa situação, recomenda-se estabelecer um modelo transparente de prestação de contas para a Direção-Geral, conforme descrito acima no parágrafo 70.

85. **Processo de seleção do Diretor-Geral.** Este processo deve ser reformado, levando em consideração os princípios estabelecidos em 2001 no relatório preliminar conjunto dos grupos de trabalho sobre a revisão do processo de seleção do Presidente e do Diretor-Geral (*Draft Joint Report of the Bank and Fund Working Groups to Review the Process for Selection of the President and Managing Director*). As qualificações e a probabilidade de êxito na função devem ser os principais critérios de seleção, e o processo deve ser aberto a candidatos de todas as nacionalidades.

86. **Processo de seleção e responsabilidades dos Subdiretores-Gerais.** Os processos de seleção para os cargos de Primeiro Subdiretor-Geral e Subdiretor-Geral devem ser abertos, com base em critérios bem especificados. Embora a diversidade deva ser um dos elementos a serem levados em conta na seleção, não convém reservar esses cargos para pessoas de determinadas nacionalidades. Os membros do Conselho e o Departamento de Recursos Humanos (HRD) poderiam participar de comitês de pré-seleção, mas a última palavra cabe ao Diretor-Geral, de modo a manter a coesão de sua equipe. A eficácia e a prestação de contas seriam reforçadas ainda mais por meio de uma divisão mais coerente das responsabilidades regionais e funcionais entre os Subdiretores-Gerais. Recomenda-se que o Diretor-Geral institua um processo de avaliação formal de seus subdiretores.

87. **Código de Conduta e período de quarentena.** O Código de Conduta dos funcionários deve ser revisto de modo que seus dispositivos passem a vincular explicitamente o Diretor-Geral, além de especificarem que tipo de mecanismo deve ser usado para garantir a aplicação do Código com autonomia e credibilidade. Após deixar o FMI, o Diretor-Geral e os Subdiretores-Gerais devem respeitar períodos de quarentena claramente definidos antes de assumirem cargos no setor privado relacionados a suas atividades no Fundo.

## ANEXO 1

### GOVERNANÇA DO FMI: DESCRIÇÃO DAS ESTRUTURAS E PRÁTICAS ATUAIS

O presente anexo descreve os mecanismos de governança do FMI. As estruturas e práticas formais de governança da instituição estão definidas no Convênio Constitutivo e nos Estatutos e Regimento Interno.<sup>30</sup> Faz-se referência também aos órgãos informais que não constam do Convênio, mas que, não obstante, têm um papel importante na governança do Fundo.

***Assembléia de Governadores.*** Órgão máximo de gestão do Fundo, compõe-se de um governador e um suplente para cada um dos 185 Estados membros da instituição. Os governadores, quase sempre ministros das finanças ou presidentes (governadores) de bancos centrais indicados por seus governos, reúnem-se anualmente e escolhem um presidente dentre eles. A Assembléia delegou a maioria de seus poderes ao Conselho,<sup>31</sup> mas isso não implica que os governadores abdicaram da sua responsabilidade mais ampla de tutela da instituição.

***Comitê Monetário e Financeiro Internacional.*** Formado por 24 governadores, sua estrutura reflete os grupos representados no Conselho. Assim como o Comitê Interino, que o CMFI substituiu em 1999, está encarregado de assessorar a Assembléia de Governadores em assuntos relacionados à gestão do sistema monetário e financeiro internacional.<sup>32</sup> O CMFI reúne-se duas vezes por ano e emite um comunicado ao fim de suas reuniões. O Comitê não realiza votações formais, pois é apenas um órgão de assessoria e atua com base no consenso. ***O Comitê de Desenvolvimento*** foi criado por meio de uma resolução da Assembléia de Governadores para assessorar os governadores do Banco Mundial e do FMI no tocante a questões cruciais para o desenvolvimento e aos recursos financeiros necessários para promover o desenvolvimento econômico nos países em desenvolvimento.<sup>33</sup> Na prática, contudo, a percepção dos governadores e do Conselho de Administração, Direção-Geral e

---

<sup>30</sup> Em especial, o Artigo XII. Mountford (2008a) faz uma descrição mais pormenorizada dos mecanismos de governança do Fundo, enquanto Mountford (2008b) discute a evolução histórica nessa área. Os resumos desses e dos outros documentos de referência elaborados para os fins desta avaliação estão no Anexo 2. Os documentos estão à disposição no *website* do IEO ([www.ieo-imf.org](http://www.ieo-imf.org)).

<sup>31</sup> Os Governadores conservaram a autoridade para aprovar aumentos das quotas, alocações de direitos especiais de saque (DES), admissão de novos membros, separação obrigatória de países membros e modificação do Convênio Constitutivo e dos Estatutos. As votações normalmente são realizadas por meio do envio de votos pelo correio. A Assembléia de Governadores também elege ou indica administradores e é a última instância para arbitragem sobre questões relacionadas à interpretação do Convênio.

<sup>32</sup> A intenção era que o CI/CMFI fosse um órgão provisório e viesse a ser substituído por um conselho decisório de nível ministerial.

<sup>33</sup> IMF (1974).

corpo técnico do FMI é a de que o Comitê de Desenvolvimento ocupa-se precipuamente das atividades do Banco Mundial.

**Conselho de Administração.** É responsável pela condução das atividades do Fundo em conformidade com os poderes que lhe foram conferidos pela Assembléia de Governadores.<sup>34</sup> É formado por 24 Administradores, dos quais cinco são nomeados pelos membros do FMI detentores das maiores quotas e os outros 19 são eleitos pelos demais países, organizados em representações.<sup>35</sup> A duração do mandato dos Administradores nomeados fica a critério de seus respectivos governos, ao passo que os Administradores eleitos cumprem mandatos renováveis de dois anos. Além dos Administradores, o Conselho conta com mais de 240 funcionários, incluindo Administradores Suplentes, assessores sênior, assessores e pessoal administrativo, muitos dos quais representam informalmente seus países. O Conselho reúne-se “em sessão contínua”, o que, na prática, significa cerca de três vezes por semana. Entre suas responsabilidades, destacam-se definir a estratégia da instituição e monitorar sua implementação, conduzir a supervisão bilateral (por ex., as consultas nos termos do Artigo IV) e a supervisão do sistema monetário internacional como um todo, aprovar o uso de recursos do Fundo pelos países membros, nomear o Diretor-Geral, supervisionar a instituição e definir sua política administrativa.

O total de votos no Conselho é determinado pelas quotas dos países membros, que variam entre quase 17% para os Estados Unidos e menos de 1,5% para um conjunto de 23 países africanos (a maioria francófonos).<sup>36</sup> Compete ao Presidente do Conselho conduzir as discussões no sentido de chegar o mais próximo possível do consenso, e muito raramente uma decisão exige uma votação formal. Ao concluir uma reunião, o Presidente confirma o “senso da reunião”, e um resumo é elaborado, refletindo tanto as opiniões da maioria (ponderada pelas quotas) como as da minoria.

Os países podem pertencer a qualquer representação de sua livre escolha, levando em conta aspectos regionais e outros fatores (e em conformidade com os demais membros da representação). Cada representação tem a liberdade para determinar o país de origem e o processo de seleção de seu Administrador, bem como o sistema de rodízio a ser seguido no preenchimento dos demais cargos. De modo geral, esses sistemas refletem as quotas relativas de cada país membro da representação e variam bastante na prática. Não é permitido aos

---

<sup>34</sup> Convênio Constitutivo, Artigo XII, Seção 3.

<sup>35</sup> Estados Unidos, Japão, Alemanha, França e Reino Unido nomeiam seus administradores. China, Rússia e Arábia Saudita decidiram eleger um administrador que representa apenas seu respectivo país.

<sup>36</sup> Dada a atual distribuição do número de votos, um quinto dos países membros conseguiria reunir uma maioria dos votos, o que é suficiente para tomar muitas decisões importantes, inclusive sobre a concessão de empréstimos. Algumas decisões, como as que envolvem mudanças institucionais significativas, exigem maiorias qualificadas de 70% e 85% dos votos.

países da representação fracionar o seu voto — o voto de cada Administrador conta como um único voto de todo o seu grupo de países. Assim, os Administradores que representam vários países precisam ponderar os interesses de todos os países do grupo ao decidir que posição tomar. Cada representação também tem suas próprias regras no tocante às consultas do Administrador com as autoridades nacionais.

***Direção-Geral.*** Embora o Convênio Constitutivo faça referência explícita apenas ao Diretor-Geral, nesta avaliação referimo-nos à “Direção-Geral”, que abrange o Diretor-Geral, o Primeiro Subdiretor-Geral, dois Subdiretores-Gerais e seus funcionários. De acordo com o Convênio, o Diretor-Geral preside, sem direito a voto, o Conselho de Administração e chefia o corpo técnico do Fundo. Ele está encarregado de conduzir “as atividades rotineiras do Fundo” sob a “supervisão geral” do Conselho.<sup>37</sup> À semelhança do corpo técnico, mas diferentemente dos Administradores, o Diretor-Geral está subordinado exclusivamente ao Fundo e a nenhuma outra autoridade.<sup>38</sup> Segundo uma convenção extra-oficial existente desde a criação do Fundo, o Diretor-Geral sempre foi um europeu, e o Primeiro Subdiretor-Geral, um cidadão americano desde a criação do cargo. Compete à Direção elaborar documentos operacionais e de política a serem distribuídos ao Conselho, administrar a assistência técnica, contratar e demitir funcionários e gerir o organismo. (O FMI conta com cerca de 2600 **funcionários** que têm como característica uma cultura institucional hierárquica, disciplinada e, de modo geral, coesa. Entre suas principais responsabilidades figuram a elaboração de documentos de política, a realização das atividades preparatórias para a supervisão bilateral e multilateral, a negociação dos acordos do Fundo *ad referendum* e a prestação de assistência técnica aos países membros.)

Embora não seja o foco desta avaliação, os grupos extra-oficiais de países têm um papel importante na governança do Fundo. Vários desses **grupos**, como o G-7, o G-20 e o G-24, reúnem-se regularmente para articular suas posições e emitir comunicados. Não raro, tais grupos trazem questões ao conhecimento do Conselho de Administração e ou do CMFI.

---

<sup>37</sup> Convênio Constitutivo, Artigo XII, Seção 4.

<sup>38</sup> Convênio Constitutivo, Artigo XII, Seção 4(c).

**ANEXO 2**  
**RESUMOS DOS DOCUMENTOS DE REFERÊNCIA ELABORADOS PARA A AVALIAÇÃO DA**  
**GOVERNANÇA CORPORATIVA DO FMI PELO IEO**

**Estruturas e Práticas de Governança do FMI**

*Chelsky, Jeff, “Summarizing the Views of the IMF Executive Board” (BP/08/05)*  
*[Um Resumo das Opiniões do Conselho de Administração do FMI]*

Este documento descreve e avalia o processo adotado para resumir as opiniões do Conselho. Resumos precisos das opiniões do Conselho são um elemento crucial para a solidez da governança do FMI. Para constituir um marco de orientação eficaz e legítimo para a instituição, esses resumos precisam ser claros e refletir uma variedade suficientemente grande de opiniões de todos os países membros. Com base numa análise de uma amostra dos resumos (*Summings Up*), o autor avalia se a prática atual é satisfatória do ponto de vista da manutenção da continuidade, clareza e responsabilidade das deliberações do Conselho. Conclui-se que, embora o processo aparentemente funcione bem no geral, as opiniões minoritárias não são refletidas de forma consistente nem é feita uma distinção clara entre opiniões e decisões consensuais e aquelas emitidas por grupos de Administradores.

*Chelsky, Jeff, “The Role and Evolution of Executive Board Standing Committees in IMF Corporate Governance” (BP/08/04) [O Papel e a Evolução dos Comitês Permanentes do Conselho de Administração na Governança Corporativa do FMI]*

Inúmeras vezes se tentou aumentar a eficácia dos comitês permanentes do Conselho de Administração, mas o desempenho dessas unidades ainda é motivo de bastante insatisfação, sobretudo entre os membros do próprio Conselho. Com base em entrevistas, dados de pesquisas, avaliações anteriores da estrutura de comitês do Conselho, princípios de boa governança corporativa e experiência de outras instituições multilaterais, o documento conclui que o potencial dos comitês para melhorar a governança interna do Fundo ainda não foi plenamente utilizado. Analisam-se os fatores que afetam a eficácia desses comitês e fazem-se recomendações visando seu aperfeiçoamento. Entre outras, destacam-se medidas para incentivar os Administradores a engajarem-se no trabalho dos comitês, mudanças na estrutura geral e melhorias nas práticas de trabalho.

*Clark, C. Scott e Jeff Chelsky, “Financial Oversight of the International Monetary Fund” (BP/08/06) [Supervisão das Finanças do Fundo Monetário Internacional]*

O documento avalia o modelo de prestação de contas do FMI no tocante à auditoria e controle financeiros e à gestão de riscos. Descreve-se a evolução do sistema de auditoria financeira do Fundo, enfocando o Comitê de Auditoria Externa. Ademais, compara-se o modelo em aplicação no Fundo com o de outros organismos internacionais. Conclui-se que a atual estrutura de supervisão das finanças não é robusta porque os proprietários da instituição não têm representantes no processo de auditoria. Recomendam-se meios de fortalecer o

quadro atual a fim de melhorar a prestação de contas e tornar mais eficaz a supervisão pelas partes interessadas na instituição, inclusive através do reforço da participação e da capacidade do Conselho no que tange à supervisão dos processos de auditoria e controle das finanças.

*Mountford, Alexander, “The Formal Governance Structure of the International Monetary Fund” (BP/08/01) [A Estrutura Formal de Governança do Fundo Monetário Internacional]*

O documento descreve a estrutura e as práticas de governança em vigor no Fundo, passando pelos principais órgãos decisórios, conforme definidos no Convênio Constitutivo da instituição. Examinam-se a composição, os poderes e as atividades da Assembléia de Governadores e de seus comitês consultivos, bem como o tamanho, composição e principais aspectos do Conselho de Administração. Descrevem-se ainda o papel e as funções do Diretor-Geral e do corpo técnico.

*Mountford, Alexander, “The Historical Development of IMF Governance” (BP/08/02) [A Evolução Histórica da Governança do FMI]*

O documento traça a evolução dos principais órgãos decisórios do Fundo e de organismos a ele relacionados, como o Comitê Monetário e Financeiro Internacional. A análise parte da fundação do FMI e dedica atenção especial a momentos cruciais em que a governança do Fundo sofreu alterações em função da evolução da economia mundial.

*Shakow, Alexander, “The Role of the International Monetary and Financial Committee in IMF Governance” (BP/08/03) [O Papel do Comitê Monetário e Financeiro Internacional na Governança do FMI]*

O documento passa em revista a história e avalia os trabalhos do Comitê Monetário e Financeiro Internacional (CMFI). Conclui-se que as reuniões do CMFI têm um importante papel na governança, sobretudo por ocasionarem determinados acontecimentos, mas esse papel é limitado pelas deficiências na sua estrutura e nas práticas de trabalho. Os comunicados do CMFI situam-se numa área cinzenta entre diretriz e recomendação, o que prejudica a prestação de contas. Não raro, as orientações constantes desses comunicados são pouco claras no que concerne às prioridades e estratégia do Fundo. Ademais, o Comitê pouco tem feito para remover os principais entraves e não tem sido uma fonte de iniciativas estratégicas, que costumam emanar de grupos informais alheios ao CMFI. O documento também descreve medidas que poderiam ser tomadas para aumentar a eficácia do Comitê nessas áreas.

## **Padrões de Referência e Comparações**

*Dalberg Global Development Advisors, “Lessons from Private Sector Governance Practices” (BP/08/07) [Lições das Práticas de Governança no Setor Privado]*

Com base numa extensa avaliação de códigos de boa governança corporativa de todo o mundo, este estudo identifica 14 princípios e práticas relevantes para o FMI, levando em consideração as diferenças entre o Fundo e empresas privadas e estatais. O documento descreve esses princípios, explica a lógica de cada um deles, oferece exemplos de aplicação e ressalta as questões levantadas por tais princípios para a governança do FMI. Ademais, descreve processos e indicadores do setor privado usados na avaliação de sistemas de governança e indica quais podem ser apropriados para avaliar a governança do Fundo.

*Martinez-Diaz, Leonardo, “Executive Boards in International Organizations: Lessons for Strengthening IMF Governance” (BP/08/08) [Conselhos de Administração de Organismos Internacionais: Lições para o Reforço da Governança do FMI]*

O documento compara e contrasta o Conselho de Administração do FMI com os de outros 11 organismos internacionais. Identificam-se quatro funções principais que os conselhos devem desempenhar nesses organismos — contrapeso político, fiscal do desempenho, tribuna democrática e pensador estratégico — e avalia se os conselhos estão bem munidos para cumprir esse papel. Deste exercício surgem três “modelos” de governança, cada um com seu próprio conjunto de vantagens comparativas. Concluiu-se que as crises gêmeas da eficácia e legitimidade com que o FMI se depara no momento estão relacionadas à adoção de um modelo específico de governança. O documento apresenta recomendações sobre como fortalecer a capacidade do Conselho para desempenhar outras funções importantes.

## **Governança do Fundo na Prática**

*Bossone, Biagio, “IMF Surveillance: A Case Study on IMF Governance” (BP/08/10) [Supervisão do FMI: Um Estudo de Caso sobre a Governança do FMI]*

O estudo examina o papel desempenhado pelos órgãos dirigentes do Fundo no exercício da supervisão e na adaptação dos modelos de supervisão ao longo do tempo. Analisam-se não apenas as estruturas formais de governança, mas também a função essencial dos grupos informais de países na supervisão do Fundo. Conclui-se que, embora o atual modelo de governança do FMI tenha ajudado a forjar um consenso no sentido de adaptar a política de supervisão à evolução da economia mundial, ele enfraqueceu o papel do FMI no exercício eficaz dessa supervisão. O autor identifica aspectos específicos da governança do Fundo que podem ter ocasionado essas deficiências.

*Bossone, Biagio, “Integrating Macroeconomic and Financial-Sector Analyses within IMF Surveillance” (BP/08/11) [Integração das Análises Macroeconômica e do Setor Financeiro na Supervisão do FMI]*

O estudo examina como o Fundo incorporou questões do setor financeiro na supervisão tradicional da conjuntura macroeconômica dos países membros, dedicando atenção especial ao desempenho dos órgãos dirigentes do FMI ao longo do processo. Essa incorporação tornou-se impreterível após as crises da década de 1990 nos mercados emergentes terem ressaltado a importância dos vínculos entre a macroeconomia e o setor financeiro. Conclui-se que o Conselho de Administração encarregou-se de executar e distribuir tarefas, mas não foi uma fonte de iniciativas estratégicas, as quais emanaram de fontes externas ao Fundo, mormente de grupos informais de países. A atuação do Conselho nesse processo teve como obstáculo a sua falta de especialização em assuntos do setor financeiro.

*Bossone, Biagio, “The Design of the IMF’s Medium-Term Strategy: A Case Study on IMF Governance” (BP/08/09) [A Formulação da Estratégia de Médio Prazo do FMI: Um Estudo de Caso sobre a Governança do FMI]*

O estudo analisa o processo de formulação da Estratégia de Médio Prazo (EMP) do FMI, dedicando atenção especial ao desempenho dos mecanismos de governança do Fundo durante esse episódio crucial de definição da estratégia da instituição. A EMP, publicada em setembro de 2005, constitui uma estrutura que visa posicionar o Fundo de modo a melhor atender as necessidades dos países membros. O autor retrata a formulação da EMP como um processo complexo, conduzido internamente e, em seu começo, difícil, por força de problemas iniciais de gestão. Essas dificuldades, no entanto, foram superadas por meio da intervenção firme do Diretor-Geral. Embora reconheça os pontos positivos do processo, o estudo conclui que um processo mais bem organizado, mais aberto e abrangente, conduzido pelo Diretor-Geral desde o princípio e com a participação mais proativa do Conselho teria resultado numa revisão mais ampla e profunda das questões estratégicas do Fundo, legando aos países membros uma gama mais variada de opções para discussão.

*Campbell, Katrina, “Managing Conflicts of Interest and Other Ethics Issues at the IMF” (BP/08/12) [A Administração de Conflitos de Interesses e Outras Questões Éticas no FMI]*

O estudo avalia as estruturas, políticas e práticas do Conselho de Administração e da Direção-Geral do FMI para prevenir e resolver casos de conduta irregular e conflitos de interesses. Comparam-se as práticas e políticas do FMI com as de outros organismos internacionais e com diretrizes que constituem as melhores práticas do setor. Consta-se que o sistema de governança do Fundo não está formulado a contento para identificar conflitos de interesses e questões éticas, sejam eles reais ou em potencial, entre os Administradores e o Diretor-Geral. Em especial, não existem mecanismos para proteger quem faz uma denúncia, os códigos de conduta são pouco claros e os procedimentos para investigar e resolver casos

de conduta irregular por parte de um Administrador ou do Diretor-Geral não estão bem delimitados. Além disso, o Comitê de Ética do Conselho parece estar inativo.

*Cortes, Mariano, “The Governance of IMF Technical Assistance” (BP/08/13)  
[A Governança da Assistência Técnica do FMI]*

O documento passa em revista o desempenho da governança do FMI no tocante à gestão estratégica da assistência técnica. Examina-se como as práticas corporativas que regem esse tipo de assistência na instituição foram alteradas de forma significativa no curso das duas últimas décadas. Conclui-se que, embora o Conselho tenha adotado práticas mais rigorosas de transparência e prestação de contas, sua supervisão estratégica sobre essa área não tem sido eficaz. Em especial, constata-se que havia uma grande defasagem entre as avaliações sistemáticas das atividades e das políticas de assistência técnica. Ademais, a prestação de contas e a avaliação na esfera dos projetos e países ocorriam raramente, na melhor das hipóteses. O processo de desenvolvimento dos critérios para a distribuição de recursos para assistência técnica constitui um exemplo da dificuldade encontrada em definir precisamente as atribuições da Direção-Geral em oposição às do Conselho.

*Peretz, David, “The Process for Selecting and Appointing the Managing Director and First Deputy Managing Director of the IMF” (BP/07/01) [O Processo de Seleção e Nomeação do Diretor-Geral e do Primeiro Subdiretor-Geral do FMI]*

O documento passa em revista os processos formais e informais de seleção e nomeação do Diretor-Geral e do Primeiro Subdiretor-Geral do FMI. Examina-se a evolução histórica dos processos, comparando-os aos de outros organismos internacionais e do setor privado. Conclui-se que os processos carecem de transparência, incentivam arranjos entre as partes interessadas nos níveis mais altos e excluem candidatos qualificados com base na nacionalidade. O autor avalia propostas para melhorar esse processo no FMI, especialmente aquela apresentada pelos grupos de trabalho dos Conselhos do Fundo e do Banco que elaboraram um relatório preliminar conjunto em 2001, e identifica abordagens promissoras para aperfeiçoar o processo no futuro.

*Stone, Randall W., “IMF Governance and Financial Crises with Systemic Importance, Summary” (BP/08/14) [Governança do FMI e Crises Financeiras de Importância Sistêmica, Um Resumo]*

Este documento examina o desempenho da governança do Fundo durante períodos de crise sistêmica. Crises em países de importância sistêmica criam graves problemas de governança em virtude das possíveis conseqüências, do volume de recursos a ser mobilizado e da necessidade de tomar decisões rápidas. O autor discute seis episódios de crise em países sistêmicos e ilustra como procedimentos decisórios informais ganham proeminência nesses casos. No entanto, como a maioria das contribuições ao processo decisório é feita em sigilo, não há efetivamente uma responsabilização *a posteriori*.

### ANEXO 3

#### RESUMO DAS OPINIÕES DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

O IEO realizou uma pesquisa com 32 organizações da sociedade civil (OSC) de todo o mundo para colher opiniões sobre aspectos da governança interna do FMI.<sup>39</sup> Receberam-se respostas de nove organizações e pessoas, cujas identidades foram mantidas em sigilo para que as respostas fossem o mais francas possível.

Houve consenso entre os respondentes de que os atuais canais de comunicação entre o FMI (incluindo o Conselho de Administração) e as OSC eram insuficientes e que faltava um sistema formal de consultas.<sup>40</sup> Vários respondentes pediram que fosse considerada a possibilidade de estabelecer um processo formal para que partes interessadas alheias ao Fundo pudessem manter consultas com o FMI *antes* da implementação das políticas. Uma queixa recorrente foi a falta de transparência nos processos do Conselho, que tornava difícil para as OSC avaliar se suas opiniões eram consideradas nas deliberações daquele órgão. Muitos solicitaram a antecipação da publicação das atas do Conselho<sup>41</sup> e a divulgação de transcrições das reuniões do Conselho. No tocante às relações com o FMI, várias OSC opinaram que a instituição adotava uma abordagem unilateral — às vezes até “paternalista” — em vez de agir como um parceiro. O processo de credenciamento e o envolvimento do Departamento de Relações Externas também foram alvo de críticas, com algumas OSC ressaltando que suas perguntas às vezes eram tratadas com suspeita.

Na opinião de muitos respondentes, a estrutura de governança do FMI não contribui para que a instituição preste contas de suas decisões às partes interessadas. Segundo eles, o processo de seleção do Diretor-Geral tem deficiências básicas e urge instituir um processo mais transparente e baseado no mérito. Também consideram fundamental um processo que obrigue a Direção-Geral a prestar contas ao Conselho e aos países membros sobre as atividades do Fundo. Para alguns respondentes, o Diretor-Geral não devia presidir o Conselho.

Várias OSC afirmaram que a Assembléia de Governadores devia avaliar o desempenho do Conselho com base em critérios objetivos, quer diretamente ou por meio do CMFI. Algumas

---

<sup>39</sup> O questionário enviado às OSC consta do material de referência desta avaliação, disponível no *website* do IEO ([www.ieo-imf.org](http://www.ieo-imf.org)).

<sup>40</sup> Isso é compatível com os resultados de uma pesquisa com autoridades dos países membros que revelou que quase dois terços dos respondentes “raramente ou nunca” se reúnem com representantes da sociedade civil. Os membros do Conselho de Administração do Fundo se mostraram um pouco mais acessíveis, com 18% deles indicando que se reuniam ou consultavam representantes da sociedade civil “regularmente” e 43% indicando que o faziam “em casos específicos”. As respostas a uma pesquisa com funcionários de nível sênior do FMI também revelam um nível semelhante de envolvimento.

<sup>41</sup> Atualmente, as atas das reuniões do Conselho são publicadas com uma defasagem de dez anos.

OSC ressaltaram que o Conselho devia incluir mais autoridades de alto escalão e que a dupla função dos Administradores como altos funcionários do Fundo e representantes de seus respectivos governos comprometia a prestação de contas e a definição de responsabilidades. Na opinião de muitos, o sistema de votos ponderados e representações de grupos de países era anacrônico e devia ser substituído por um sistema de votação por dupla maioria.

#### ANEXO 4

### TRANSPARÊNCIA: POLÍTICAS DE DIVULGAÇÃO E ARQUIVOS

Uma condição necessária para a prestação de contas ao público é a transparência das informações, uma área em que o Fundo realizou progressos consideráveis ao longo da última década: muitos relatórios do corpo técnico sobre as consultas do Artigo IV, documentos de política e resumos das reuniões do Conselho agora são publicados no *website* do FMI. Como parte do esforço para aumentar a transparência, o Fundo começou a permitir o acesso a seus arquivos em 1996, uma prática que vem sendo gradativamente expandida. No momento, o público pode acessar, mediante solicitação, documentos do Conselho com mais de cinco anos, atas do Conselho com mais de 10 anos e outros materiais institucionais com mais de 20 anos. Os documentos confidenciais que cumprem esses critérios são automaticamente colocados à disposição do público. No caso do número relativamente pequeno de documentos classificados como “*estritamente confidenciais*” ou “*secretos*” essa liberação precisa ser aprovada pela Direção-Geral.

Divergem as opiniões sobre uma maior liberalização da política de divulgação do Fundo. Quase metade (48%) dos membros do Conselho e 44% das autoridades dos países membros consultados consideram “adequado” o atual nível de acesso do público aos documentos do Fundo. Ao mesmo tempo, minorias expressivas apóiam uma maior divulgação. Quarenta por cento das autoridades e membros do Conselho consultados responderam que a gama de documentos publicados deve ser ampliada; o nível de apoio à redução do prazo para a divulgação de documentos é semelhante. Cerca de 40% dos técnicos da instituição também acham excessivamente longa a espera pela publicação de documentos.

Em todo caso, há muito a fazer para facilitar o acesso do público ao material disponível, mesmo dentro das regras ora em vigor. Por exemplo, a página dos Arquivos no *website* do Fundo poderia ser mais fácil de usar e poderia abrir espaço para atender pedidos em outras línguas além do inglês. O *site* atende as necessidades de “pesquisadores” (mas não do público em geral) e solicita que os interessados em ter acesso aos arquivos participem de uma “entrevista de referência”. Embora a finalidade dessa entrevista seja ajudar a direcionar o pedido, algumas pessoas podem sentir-se intimidadas pela linguagem usada.

Quando os pedidos são relativamente simples, os arquivistas do FMI fornecem os documentos disponíveis ao público em formato eletrônico. Contudo, o material arquivado a que o público tem acesso não costuma ser apresentado no *website* do Fundo por força de um suposto conflito entre a política de publicações e a política de arquivos do Fundo.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Segundo o Departamento Jurídico do FMI, cada uma dessas políticas foi formulada sem levar a outra em consideração. Uma vez que a apresentação de material no *website* do Fundo é considerada uma “publicação”, a política de publicações tem precedência, mesmo quando o público já tem acesso ao documento. Como a publicação de um documento precisa ser aprovada em diferentes níveis, o material de arquivo que está disponível ao público não pode ser disponibilizado regularmente no *site* do Fundo.

Isso dificulta o acesso aos documentos do Fundo disponíveis ao público, especialmente para quem vive fora de Washington. Convém persuadir o Conselho a harmonizar essas duas políticas e adaptar sua política de arquivos à tecnologia atual, de modo a seguir o espírito e o texto da política de divulgação do Fundo.

## ANEXO 5

### BOAS PRÁTICAS: SELEÇÃO E AVALIAÇÃO DOS ADMINISTRADORES, SUPLENTES E ASSESSORES

A eficácia da atuação dos membros do Conselho — Administradores, suplentes e assessores — é determinada em grande medida pela capacidade e experiências das pessoas selecionadas para ocupar esses cargos. Além do que consta do Convênio Constitutivo e dos Estatutos do Fundo, não existe uma descrição do cargo e funções dos Administradores ou de seus suplentes. Em 2003, o Comitê para Assuntos Administrativos do Conselho de Administração (CAM) tentou definir um nível mínimo de responsabilidades e qualificações para os quadros profissionais dos gabinetes dos Administradores, a fim de ajudar as autoridades a identificar candidatos plenamente capacitados.<sup>43</sup> Contudo, os Administradores não conseguiram chegar a um acordo, nem mesmo no caso das diretrizes de cumprimento voluntário. Como resultado, os critérios e os processos de seleção para esses cargos continuam a ser definidos exclusivamente com base em processos internos de cada representação e na opinião das autoridades dos respectivos países membros.

Considerando a importância de contar com quadros devidamente capacitados e experientes no Conselho, a equipe de avaliação do IEO buscou identificar exemplos de boas práticas na seleção de membros do Conselho. Além da definição clara dos requisitos, destacam-se processos transparentes para estimular a seleção dos candidatos mais bem qualificados e para avaliar o desempenho. As políticas e práticas variam bastante entre as representações. Algumas não têm regras específicas para a seleção de quadros, ao passo que outras, como a do grupo de países nórdicos e bálticos, têm descrições detalhadas das funções de cada cargo no gabinete do Administrador, bem como das atribuições e requisitos (domínio de conhecimentos de macroeconomia e economia política, fluência em línguas e familiaridade com as políticas e procedimentos do FMI).

As diretrizes adotadas em 2003 pelo grupo de países africanos de língua inglesa constituem um bom padrão de referência em termos de boas práticas na seleção de Administradores e outros quadros. Tais diretrizes estão descritas em detalhe numa publicação elaborada por aquele gabinete.<sup>44</sup> O grupo funciona num sistema de rodízio em que cada país tem a oportunidade de indicar candidatos para o cargo de Administrador Suplente. Imediatamente após concluir seu mandato, cada Suplente também cumpre um mandato como Administrador. Três nomes são submetidos à apreciação de um painel formado por seis governadores do

---

<sup>43</sup> “Capacity Building Measures for the Offices of Executive Directors”, EB/CAM/03/5, 26 de junho de 2003 [*Medidas para Capacitação dos Funcionários dos Gabinetes dos Administradores*].

<sup>44</sup> Africa Group I Constituency, International Monetary Fund and World Bank, “Working Rules and Procedures for Africa Group I Constituency in the IMF and World Bank”, setembro de 2003. [Grupo I de Países Africanos, Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, “Regras e Procedimentos de Trabalho do Grupo I de Países Africanos no FMI e Banco Mundial”]

grupo. Se nenhum deles for aceito, o país encarregado da indicação recebe uma segunda e última oportunidade de apresentar três candidatos. Caso nenhum dos três seja aceito, o país perde a sua vez em favor do próximo da lista. Os candidatos aprovados são então recomendados ao grupo inteiro.

O grupo atualmente liderado pelo Administrador da Austrália constitui um bom padrão de referência em termos de avaliação. O grupo conta com um sistema informal de avaliação de desempenho de todos os quadros profissionais. O sistema é adaptado para cada tipo de cargo e se baseia no modelo de Avaliação de Desempenho Anual do FMI. As avaliações elaboradas pelo Administrador podem ser distribuídas às autoridades do país da pessoa avaliada. O Administrador também concordou em ser avaliado, com base em informações fornecidas por seus funcionários.

## Bibliografia

- Africa Group I Constituency, 2003, “Working Rules and Procedures for Africa Group I Constituency in the IMF and World Bank.” (Washington: International Monetary Fund and the World Bank Group).
- Association Française des Entreprises Privées (AFEP) and Mouvement des Entreprises de France (MEDEF)*, 1999, “Recommendations of the Committee on Corporate Governance chaired by Mr. Marc Vienót” (Vienót Report), July (France, Association Française des Entreprises Privées (AFEP) and Mouvement des Entreprises de France (MEDEF)).
- Bank for International Settlements, 2004, “Review of the Governance of the Bank for International Settlements”, (Basel: Bank for International Settlements).
- Birla, Shri Kumar Mangalam, 2000, “Report of the Kumar Mangalam Birla Committee on Corporate Governance” (Mumbai: Securities and Exchange Board of India).
- Blagescu, Monica, Lucy de Las Casas, and Robert Lloyd, 2005, “Pathways to Accountability: the GAP Framework”, (London: One World Trust).
- BoardSource, 2004, *Non-Profit Governance Index 2004* (Washington: BoardSource).
- Boorman, Jack, 2007, “IMF Reform: Congruence with Global Governance Reform”, Chapter 1, *Global Governance Reform: Breaking the Stalemate*, Colin I. Bradford and Johannes Linn, eds. (Washington: Brookings Institution Press).
- Bossone, Biagio, 2008a “The Design of the IMF’s Medium-Term Strategy: A Case Study on IMF Governance”, Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/09) (Washington: International Monetary Fund).
- \_\_\_\_\_, 2008b, “IMF Surveillance: A Case Study on IMF Governance”, Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/010) (Washington: International Monetary Fund).
- \_\_\_\_\_, 2008c, “Integrating Macroeconomic and Financial Sector Analyses within IMF Surveillance: A Case Study on IMF Governance”, Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/11) (Washington: International Monetary Fund).
- Bretton Woods Project, 2006, “European CSO open statement on governance reform of the IMF”, July 17. Disponível na Internet no endereço <http://www.brettonwoodsproject.org/art.shtml?x=539161>
- Buira, Ariel, 2005, *Reforming the Governance of the IMF and the World Bank* (London: Anthem Press).

- Camdessus, Michel, 2005, "International Financial Institutions: Dealing with New Global Challenges" (Washington: Per Jacobsen Foundation).
- Campbell, Katrina, 2008, "*Managing Conflicts of Interest and Other Ethics Issues at the IMF*", Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/12) (Washington: International Monetary Fund).
- Carter, Colin, and J. William Lorsch, 2003, *Back to the Drawing Board: Designing Corporate Boards for a Complex World* (Cambridge, MA: Harvard Business School Press).
- Chelsky, Jeff, 2008a, "Summarizing the Views of the IMF Executive Board", Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/05) (Washington: International Monetary Fund).
- \_\_\_\_\_, 2008b, "The Role and Evolution of Executive Board Standing Committees in IMF Corporate Governance", Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/04) (Washington: International Monetary Fund).
- Clark, C. Scott and Jeff Chelsky, 2008, "Financial Oversight of the International Monetary Fund", Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/06) (Washington: International Monetary Fund).
- The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd., 1992, "Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance (Cadbury Report) (London: Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd.).
- Cortes, Mariano, 2008, "The Governance of IMF Technical Assistance", Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/13) (Washington: International Monetary Fund).
- Cottarelli, Carlo, 2005, "Efficiency and Legitimacy: Trade-offs in IMF Governance", IMF Working Paper WP/05/107, June (Washington: International Monetary Fund).
- Dalberg Global Development Advisors, 2008, "Lessons from Private Sector Governance Practices", Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/07) (Washington: International Monetary Fund).
- De Gregorio, Jose, et al., 1999, *An Independent and Accountable IMF* (Geneva: International Center for Monetary and Banking Studies).
- Financial Reporting Council, 2006, "Combined Code on Corporate Governance (UK)" (London: Financial Reporting Council).
- Forbes, 2007, "The Global 2000." Disponível na Internet no endereço <http://www.forbes.com/lists>.

- Garratt, Bob, 2003, *The fish rots from the head: The crisis in our boardrooms – Developing the crucial skills of a competent director* (London: Profile Books).
- Government Commission German Corporate Governance Code, 2003, “German Corporate Governance Code”. Disponível na Internet no endereço [http://www.ecgi.org/codes/documents/code\\_200305\\_en.pdf](http://www.ecgi.org/codes/documents/code_200305_en.pdf).
- Grant, Ruth W. and Robert O. Keohane, 2005, “Accountability and Abuses of Power in World Politics”, *American Political Science Review*, Vol. 99, No. 1, (February), (Washington).
- Higgs, Derek, 2003, “Higgs Report on Non-executive directors: Summary Recommendations”, January. Disponível na Internet no endereço <http://www.berr.gov.uk/files/file23012.pdf>.
- Horsefield, J. Keith, 1969, *The International Monetary Fund 1945-1965, Volume I* (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund, 1944, “Articles of Agreement of the International Monetary Fund” (revised 1969, 1978, 1992).
- \_\_\_\_\_, 1974, *Governors Resolution 29-9, October 2* (Washington: International Monetary Fund).
- \_\_\_\_\_, 2006, “By-Laws Rules and Regulations of the International Monetary Fund”, Sixtieth Issue, May (Washington: International Monetary Fund).
- Japanese Corporate Governance Committee, 2001, “Revised Corporate Governance Principles”, (Tokyo: Japan Corporate Governance Committee and Japanese Corporate Governance Forum).
- King Committee on Corporate Governance, 2002, (Executive Summary of the King Report 2002 “King II Report”) (Parktown, South Africa: Institute of Directors).
- King, Mervyn, 2006, “Reform of the International Monetary Fund” (New Delhi: Indian Council for Research on International Economic Relations).
- Kenen, Peter B., 2007, “Reform of the International Monetary Fund”, Council on Foreign Relations, CSR Special Report No. 29 (New York: Council on Foreign Relations).
- Martinez-Diaz, Leonardo, 2008, “Executive Boards in International Organizations: Lessons for Strengthening IMF Governance”, Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/08), (Washington: International Monetary Fund).
- McCormick, David, 2008, “IMF Reform: Meeting the Challenges of Today’s Global Economy”, Remarks by the U.S. Treasury Under Secretary for International Affairs at the Peter G. Peterson Institute for International Economics, February 25 (Washington: Institute for International Economics).

- Mountford, Alexander, 2008a, “The Formal Governance Structure of the International Monetary Fund”, Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/01) (Washington: International Monetary Fund).
- \_\_\_\_\_, 2008b, “The Historical Development of IMF Governance”, Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/02) (Washington: International Monetary Fund).
- New Rules for Global Finance, 2007, “High-Level Panel on IMF Accountability: Key Findings & Recommendations” (Washington: New Rules for Global Finance).
- One World Trust, 2006, *2006 Global Accountability Report*. Disponível na Internet no endereço <http://www.oneworldtrust.org>.
- \_\_\_\_\_, 2007a, “Addressing the International Monetary Fund’s need to improve accountability in the short-term” (London: One World Trust).
- \_\_\_\_\_, 2007b, *2007 Global Accountability Report*. Disponível na Internet no endereço <http://www.oneworldtrust.org>.
- Organization for Economic Cooperation and Development, 2004, “OECD Principles of Corporate Governance” (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development ).
- Peretz, David, 2007, “The Process for Selecting and Appointing the Managing Director and First Deputy Managing Director of the IMF”, Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/07/01a) (Washington: International Monetary Fund).
- Portugal, Murilo, 2005, “Improving IMF Governance and Increasing the Influence of Developing Countries in IMF Decision-Making” (Manila: G-24 Technical Group Meeting).
- Shakow, Alexander, 2008, “The Role of the International Monetary and Financial Committee in IMF Governance”, Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/03) (Washington: International Monetary Fund).
- South Centre, 2007, “Reform of World Bank Governance Structures”, Analytical Note, SC/GGDP/AN/GEG/4 (Geneva: South Centre).
- Spencer Stuart, 2006a. *Board Index, 2006: The Changing Profile of Directors*.
- \_\_\_\_\_, 2006b. *UK Board Index, 2006*.
- \_\_\_\_\_, 2006c. *Board Index: Italia 2006*.
- Stone, Randall W., 2008, “IMF Governance and Financial Crises with Systemic Importance, (Summary)”, Independent Evaluation Office (IEO) Background Paper (BP/08/014) (Washington: International Monetary Fund).

Sutherland, Peter, et al., 2004, "The future of the WTO: Addressing institutional challenges in the new millennium", Report by the Consultative Board to the Director-General Supachai Panitchpakdi (Geneva: World Trade Organization).

Truman, Edwin M., 2006, *A Strategy for IMF Reform* (Washington: Institute for International Economics)

United Nations, 2006, "Comprehensive Review of Governance and Oversight", (New York: United Nations).

Van Houtven, L. 2002, *Governance of the IMF: Decision Making, Institutional Oversight, Transparency, and accountability*. IMF Pamphlet Series No. 35. (Washington: International Monetary Fund).

Woods, Ngaire, 2006, *The Globalizers: The IMF, the World Bank, and Their Borrowers* (Ithaca: Cornell University Press).