

Ajuda externa e governança das instituições financeiras internacionais: o caso do Brasil no FMI e Banco Mundial

Laerte Apolinário Júnior*

Resumo

Este artigo analisa a relação entre a ajuda externa fornecida pelo Brasil no contexto da Cooperação Sul-Sul (CSS) e a formação de coalizões dentro das Instituições Financeiras Internacionais. Especificamente, foi verificado em que medida a participação nos blocos liderados pelo Brasil no Fundo Monetário Internacional e no Banco Mundial seria um dos determinantes para o recebimento de ajuda externa brasileira. Como no FMI e no Banco Mundial as principais decisões são tomadas no âmbito do Diretório Executivo, este estudo se centrou na análise dos processos que levam à formação de alianças para a escolha de representantes nessa instância decisória. Assim, foi testada a hipótese de que os países que compõem a coalizão brasileira dentro dos Diretórios Executivos do FMI e Banco Mundial possuiriam mais chances de receber ajuda externa brasileira do que os países que não apoiam o Brasil nessas instituições. Os resultados encontrados confirmam a hipótese.

Palavras-chave: Ajuda Externa, Cooperação Sul-Sul, Instituições Financeiras Internacionais, Política Externa Brasileira.

1. Introdução

Este artigo tem como objeto as iniciativas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) realizadas pelo Brasil no contexto da Cooperação Sul-Sul (CSS)¹, tendo como escopo, os anos entre 2003 a 2010, correspondentes aos dois

* Doutorando em Ciência Política pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP-USP). Mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP). Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP). Pesquisador do Centro de Estudos das Negociações Internacionais (CAENI – USP).

¹O conceito de CSS não é consensual e pode fazer referência a diferentes relações entre países em desenvolvimento. O conceito de CSS é utilizado, de modo geral, para designar um amplo conjunto de fenômenos relativos às relações entre países em desenvolvimento, nesse sentido, a expressão CSS alude às políticas de concertação, diálogo e aproximação entre países do Sul, tanto no nível bilateral quanto no nível multilateral. No entanto, o termo também pode ser usado para designar uma modalidade mais específica de CID, fazendo alusão às ações realizadas por um governo com o intuito de promover o desenvolvimento econômico em países subdesenvolvidos, considerando-se também, além da assistência técnica, empréstimos e doações. Por razões substantivas e metodológicas, esse estudo utilizou essa

mandatos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Nesse período, as relações Sul-Sul passaram a ser prioridade na agenda da política externa brasileira, havendo um aumento significativo no número de acordos de cooperação firmados pelo Brasil com países em desenvolvimento^{2 3}.

Embora haja uma literatura considerável acerca dos determinantes da ajuda externa e de sua efetividade, esses estudos estão centrados na ajuda fornecida pelos países desenvolvidos, havendo uma carência de trabalhos em relação à cooperação prestada pelos países emergentes, em especial, pelo Brasil⁴. Assim, esse trabalho, dialogando com esses estudos que buscaram analisar os padrões de fornecimento de ajuda externa tradicional⁵⁶, buscou investigar quais os determinantes para a alocação da CID brasileira⁷.

Partindo dessa literatura que analisa como os países utilizam ajuda externa para perseguir objetivos políticos e econômicos, foi analisado se o Brasil perseguiria objetivos diplomáticos com a política de CID, premiando os países que o apoiam em instituições financeiras internacionais. Para tanto, foi verificado qual a relação entre o fornecimento de ajuda e a posição dos países receptores em relação ao Brasil nas instâncias de governança do Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial⁸.

concepção mais estreita de CSS, usando os termos “ajuda externa” e “cooperação para o desenvolvimento” para se referir ao mesmo fenômeno.

² HIRST, 2010; LIMA, 2010; SOARES, 2010; MILANI, 2010; OLIVEIRA e ONUKI, 2012.

³ O orçamento para a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) que em 2002 era de 3,3 milhões passou para 37,8 milhões no ano de 2010.

⁴ Destacam-se os seguintes estudos: AYLLÓN PINO, 2010; CERVO, 1994; HIRST, 2011; LEITE, 2011; LEITE, 2012; LIMA, 2005; LOPES, 2005; LOPES, 2008; MAGALHÃES, 2012; MELO e SOUZA, 2012; MILANI, 2013; NANJI, 2011; PUENTE, 2010; VALLER FILHO, 2007; VIANA, 2015.

⁵ Por tradicional, entende-se a ajuda externa fornecida pelos países desenvolvidos.

⁶ MCKINLEY e LITTLE, 1977; MAIZELS e NISSANKE, 1984; MCGILLIVRAY e OCZKOWSKI, 1991 e 1992; GANG e LEHMAN, 1990; TARP *et al*, 1998; ALESINA e DOLLAR, 2000; BOONE, 1996; BERTHÉLEMY, J- C. e A. TICHIT, 2004; BEARCE e TIRONE, 2009; BERMEIO, 2008; DREHER, NUNNUNKAMP e THIELE, 2006; KUZIEMKO e WERKER, 2006; MESQUITA e SMITH, 2007; SCHRAEDER, 1998; VREELAND, 2010.

⁷ O caso brasileiro se mostra interessante por diversas razões. Primeiramente, o Brasil faz parte de um grupo de países que passaram de receptores a fornecedores de ajuda externa no plano internacional ao longo dos anos. Ademais, em contraste com os doadores da OCDE, que atualmente seguem as normas do CAD, o Brasil não impõe condicionalidades macroeconômicas, ambientais, de governança ou de direitos humanos para a concessão de Cooperação Técnica, e também apresenta menos exigências processuais; alegando respeitar os princípios da não interferência e da soberania dos parceiros, por ter sofrido historicamente numerosas e profundas interferências externas e violações de sua soberania. Assim sendo, faz-se necessário verificar até que ponto esse discurso se sustenta na medida em que o país utilizaria a cooperação como instrumento de política externa. Entretanto, vale destacar que em relação à Cooperação Financeira, levada a cabo pelo BNDES, a cooperação é reembolsável e demanda uma série de condicionalidades, como a obrigatoriedade de que os recursos sejam utilizados para adquirir bens e serviços de empresas brasileiras (VIANA, 2015).

⁸ Analisar a relação entre a ajuda externa fornecida pelo Brasil e governança dentro do FMI e Banco Mundial se mostra interessante por alguns motivos. Primeiramente, nota-se que ao longo da história, essas instituições foram objeto de críticas por representarem apenas os interesses das grandes potências e por

A hipótese testada pela pesquisa foi a de que a participação nas coalizões lideradas pelo Brasil no Fundo Monetário Internacional e no Banco Mundial seria um dos determinantes para o recebimento de ajuda externa brasileira⁹. De modo que a pergunta respondida foi: *existe relação entre a ajuda externa fornecida pelo Brasil e a composição de seu bloco nas instituições financeiras internacionais?*

2. A estrutura institucional do FMI e Banco Mundial

A estrutura institucional do FMI consiste basicamente na Assembleia de Governadores, Diretório Executivo, *Staff* e na figura do Diretor-geral. A Assembleia dos Governadores é composta por um governador e um suplente de cada país-membro. É, na teoria, a instância máxima de poder dentro da organização mas, na prática, delega a maioria de suas funções para o Diretório Executivo, à exceção daqueles que lhe forem diretamente concedidos pelos *Articles of Agreement*. Já o Diretório Executivo é, na prática, o órgão mais importante da instituição, composto por vinte e quatro membros, sendo responsável por gerir as operações gerais do Fundo e eleger o Diretor-geral além de exercer todos os poderes delegados pela Assembleia dos Governadores¹⁰.

ser serem pouco transparentes na prestação de contas. Recentemente, vários *policy-makers* ao redor do mundo argumentaram que a crise de legitimidade do FMI poderia ser resolvida por meio de reformas em suas estruturas de representação, em especial, no Diretório Executivo. É nessa instância que os países defendem suas posições no que diz respeito aos empréstimos internacionais e demais operações da instituição. No entanto, a despeito da centralidade do Diretório Executivo na governança do FMI, a comunidade acadêmica deu pouca atenção à representação dos países-membros nessa instância decisória. Nos últimos anos, entretanto, vários autores voltaram sua atenção para o funcionamento das organizações internacionais e como suas estruturas de representação afetam sua efetividade e seu relacionamento com seus Estados-membros bloco (THACKER, 1999; STONE, 2002; VREELAND, 2005, 2011 e BROZ e HAWES, 2006, GOULD, 2003, WOODS, 2006, HAWKINS *et al*, 2006, BARNETT e FINNEMORE, 2004 e FINNEMORE, 2005, WOODS e LOMBARDI, 2005, MOMANI, 2008, VREELAND, 2011).

⁹ A análise da atuação brasileira nessas instituições se mostra interessante por várias razões. Em primeiro lugar, apesar de o Brasil ser um membro do FMI desde sua criação; historicamente, ocupou um papel de pouco destaque no fundo, estando no grupo de países devedores e com pouca voz na organização. Apenas recentemente o Brasil passou para o seletivo grupo de credores da instituição, fato que permitiu que o país ganhasse mais voz nas discussões sobre a governança da organização.

Em segundo lugar, o Brasil se enquadra na categoria de países emergentes, junto à Rússia, Índia, China e África do Sul, que buscam reformas nas estruturas de governança do sistema financeiro internacional e, no entanto, nenhum desses países integra as coalizões lideradas pelo Brasil no FMI e Banco Mundial.

Em terceiro lugar, apesar do discurso de cooperação regional dos líderes brasileiros nas últimas décadas, nenhum país do MERCOSUL integra seu bloco⁹ de forma que se a governança econômica global fosse reformulada em linhas regionais, o Brasil se veria em uma situação delicada, pois a maioria de seus parceiros regionais integra o bloco liderado por Argentina e Uruguai. Ademais, a aparente falta de laços históricos entre os membros do bloco brasileiro – composto por Cabo Verde, Colômbia, República Dominicana, Equador, Filipinas, Guiana, Haiti, Nicarágua, Panamá, Suriname, Timor-Leste, Trinidad e Tobago - e a heterogeneidade de sua composição tornam esse caso interessante.

¹⁰ Fonte: www.imf.org. Acesso em agosto de 2014.

No FMI, o poder de voto de cada país-membro é determinado pela sua quota de participação, em que cada membro possui 250 votos básicos mais um voto para cada 100.000 DES¹¹. Esse sistema de quotas também define a contribuição dos países ao Fundo, a disponibilidade de recursos e a distribuição de DES entre os membros. O processo decisório no FMI ocorre com base no poder de voto relativo de seus membros, de forma que as decisões ordinárias requerem uma maioria simples para serem aprovadas, enquanto que algumas decisões necessitam de maiorias especiais especificadas pelos *Articles of Agreement*.^{12 13}.

Das vinte e quatro cadeiras do Diretório Executivo, apenas cinco são ocupadas por países que possuem votos suficientes para indicar seus representantes de forma direta: Estados Unidos¹⁴, Alemanha¹⁵, Japão¹⁶, França¹⁷ e Reino Unido¹⁸. Embora, recentemente, Rússia¹⁹, China²⁰ e Arábia Saudita²¹ também tenham indicado seus representantes sem o auxílio de outros países em virtude do aumento em suas quotas de participação. Os demais países ocupam as dezesseis cadeiras restantes por meio de *constituencies* formadas por vários países, mas liderados por algum em especial. Esses países formam alianças com o intuito de elegerem um representante para atuar em nome dos países que compõem seu bloco. Essas eleições ocorrem a cada dois anos e embora não haja regras formais para a formação dessas coalizões, há normas claras acerca do processo pelo qual essas eleições ocorrem. Embora os diretores indicados possam

¹¹ Os Direitos Especial de Saque (DES) são ativos internacionais de reserva criados pelo FMI, sendo atribuídos aos países-membros na proporção das respectivas quotas nesse organismo internacional.

¹² Desde que a segunda emenda aos *Articles of Agreement*, adotada em 1977, foram acordados dois níveis de maiorias qualificadas para as votações – 70% e 85%¹² - em cada caso como porcentagem do total de votos dentro da instituição. Uma abstenção possui o mesmo efeito de um voto negativo. Os Estados Unidos são o único país com poder de votos suficientes para vetar decisões importantes dentro do FMI¹². No entanto, Van Houtven (2002) aponta que as decisões são tomadas por consenso como uma forma de minimizar confrontos, embora por vezes votações formais possam ser realizadas. Em meio às narrativas, o diretor executivo dos EUA utiliza uma estratégia chamada de “*sense of the meeting*”, que seria uma tentativa dos EUA de exercerem seu poder para convencer os demais diretores de a vontade estadunidense prevalecerá no final. O Diretor-geral pode requerer votações simbólicas ao longo das discussões para observar onde se encontra a maioria necessária para a aprovação de determinada política. Embora a votação nominal raramente ocorra, tais votações podem ser utilizadas para identificar a posição da maioria e impô-la sobre eventuais minorias para que haja consenso.

¹³ VAN HOUTVEN, 2002 e MOUNTFORD, 2008.

¹⁴ Atualmente, os Estados Unidos possuem um total de 426.961 votos o que contabiliza 16,75% do total de votos dentro da organização.

¹⁵ A Alemanha possui atualmente 146.392 votos contabilizando 5,81% dos votos da instituição.

¹⁶ O Japão possui 157.022 votos, equivalente a 6,26% do total de votos.

¹⁷ França possui 108.122 votos o que equivale a 4,29% dos votos.

¹⁸ O Reino Unido possui 108.122 votos, equivalente a 4,29% dos votos.

¹⁹ A Rússia possui 60.191 votos, o que dá 2,39% dos votos.

²⁰ A China possui 95.996 votos ou 3,81%.

²¹ Possui 70.582 votos ou 2,80%.

exercer o cargo pelo tempo que seus países determinarem, os diretores eleitos prestam seus serviços por dois anos com direito à reeleição^{22 23}.

Woods e Lombardi (2006) identificaram três padrões de governança que refletem as relações de poder dentro dessas *constituencies*. Alguns grupos são fortemente dominados por apenas um país, que detém a cadeira de diretor executivo e consequentemente comanda as decisões do bloco. Um segundo grupo de *constituencies* tende a ser liderado por um pequeno número de países que alternam o cargo de diretor executivo entre si. E um terceiro grupo, mais igualitário, composto por países com capacidades econômicas similares.

Alguns blocos são formados regionalmente, como os dois blocos compostos por países africanos²⁴, que alternam o cargo de diretor executivo e suplente entre si. Outros são formados por países que possuem laços culturais e históricos entre si, como os blocos liderados por Espanha e Canadá²⁵, que embora mais diversificado geograficamente, também é composto por países que possuem um legado colonial em comum. No entanto, outros blocos possuem composições menos óbvias, como por exemplo, o bloco da Itália²⁶, o bloco da Áustria²⁷, o da Suíça²⁸ e o bloco brasileiro que, a exemplo do suíço, é formado por países que possuem laços pouco evidentes entre si,

²² Fonte: www.imf.org. Acesso em agosto de 2014.

²³ Já o Banco Mundial não é uma única instituição internacional. Com o passar do tempo, a organização se dividiu em cinco instituições internas: Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (IBRD), Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA), Corporação Financeira Internacional (IFC), Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA) e Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (ICSID). Em relação à sua governança, as cinco instituições do Banco Mundial possuem uma estrutura de poder similar ao FMI, consistindo basicamente na Assembleia de Governadores, Diretório Executivo, na figura do Presidente e demais membros do *Senior Management*, e nas unidades organizacionais de gerenciamento. Na prática, as composições dos blocos no Diretório Executivo variam muito pouco em relação aos blocos formados no FMI e variam menos ainda dentre as próprias agências do Banco Mundial. No entanto, em relação ao Brasil especificamente, objeto de estudo deste trabalho, nota-se que há algumas diferenças em relação à coalizão formada no FMI. No IBRD, IFC e MIGA, a coalizão liderada pelo Brasil é formada atualmente por Filipinas, Colômbia, República Dominicana, Equador, Haiti, Panamá, Suriname e Trinidad Tobago. No IDA, a coalizão é formada por estes mesmos países com exceção do Suriname.

²⁴ Um bloco é composto atualmente por Angola, Botsuana, Burundi, Eritreia, Etiópia, Gambia, Quênia, Lesoto, Libéria, Malawi, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Serra Leoa, África do Sul, Sudão, Suazilândia, Tanzânia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue. O outro é formado por Benin, Burkina Faso, Camarões, República Central Africana, Chade, Cômoros, República Democrática do Congo, República do Congo, Costa do Marfim, Djibuti, Guiné Equatorial, Gabão, Guiné, Mali, Mauritânia, Mauritius, Nigéria, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Senegal e Togo.

²⁵ Atualmente formado por Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Irlanda, Jamaica, St. Kitts e Neve, St. Lucia, São Vicente e Granada.

²⁶ Embora possua votos suficientes para atuar de forma isolada, atua de forma conjunta com seus vizinhos do sul da Europa, como Grécia, Malta, Portugal, São Marino e Albânia.

²⁷ Composto por países como Turquia, Bielorrússia, República Tcheca, Hungria, Kosovo, Eslováquia e Eslovênia.

²⁸ Formado por países sem aparentemente nenhum vínculo histórico ou cultural entre si como Azerbaijão, Cazaquistão, Quirquístão, Polônia, Sérvia, Tajiquistão e Turcomenistão.

como Cabo Verde, República Dominicana, Equador, Guiana, Haiti, Nicarágua, Panamá, Suriname, Timor Leste e Trinidad e Tobago²⁹.

3. Ajuda externa no sistema internacional

O fornecimento de ajuda externa não é um fenômeno recente nas relações internacionais. Embora não haja um consenso acerca de sua definição, suas origens costumam ser localizadas no contexto do pós Segunda Guerra Mundial, com a criação do Plano Marshall e das instituições de *Bretton Woods*. Nota-se que o fornecimento de ajuda foi motivado por uma combinação de fatores políticos, econômicos, sociais, geoestratégicos, ideológicos, morais e éticos, de modo que o peso a importância de cada um desses elementos variaram ao longo do tempo^{30 31}.

Concomitantemente ao desenvolvimento da CID no cenário internacional, uma crescente literatura buscou analisar os determinantes da Cooperação Norte-Sul³² e os resultados dessas políticas para os países desenvolvidos, identificando como esses países utilizariam a ajuda internacional para perseguir seus objetivos de política externa. Alesina e Dollar (2000) analisaram o padrão de alocação de ajuda externa de vários doadores encontrando evidências de que a ajuda externa é guiada mais por interesses

²⁹ O Bloco liderado pelo Brasil soma atualmente 65.870 votos, equivalentes a 2,61% do total de votos dentro da instituição.

³⁰ DENGBOLO-MARTINUSSEN, 2004; LANCASTER, 2007; PUENTE, 2010.

³¹ Puente (2010) destaca quatro fases na evolução da CID: a primeira fase compreenderia as décadas de 1950 e 1960, a segunda fase cobriria a década de 1970, a terceira, a década de 1980, e a quarta, dos anos 90 até os dias de hoje. Na primeira fase (1950-1960), influenciada pelo sucesso do Plano Marshall e pelo contexto de Guerra Fria, a cooperação para o desenvolvimento foi utilizada pelas grandes potências como forma de manter os países receptores dentro de suas órbitas de influência, de modo que a assistência externa esteve vinculada à promoção do comércio e dos interesses econômicos dos doadores. A segunda fase, referente à década de 70, caracteriza-se pela insatisfação dos países em desenvolvimento com a lógica do modelo vigente, pelo incremento da chamada cooperação horizontal entre os países em desenvolvimento e pela expansão das organizações internacionais como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas na participação em matéria de cooperação internacional. A terceira fase, referente à década de 80, é marcada pelos efeitos das crises do petróleo dos anos 70, pela chamada “crise da dívida” e consequente recessão econômica dos países em desenvolvimento. A cooperação, por parte dos doadores, sofre reduções drásticas e é orientada para os chamados “ajustes estruturais”, levando a um descontentamento cada vez maior por parte dos países receptores em relação à cooperação prestada pelos países desenvolvidos e pelas instituições internacionais. Esse contexto, agravado pelo fim da Guerra Fria e expansão das políticas liberalizantes, levou a uma perda de interesse ainda maior por parte dos países desenvolvidos na prestação de ajuda externa aos países em desenvolvimento. A quarta fase é marcada pelo desgaste da “cooperação tradicional” e pelo revigoramento da cooperação horizontal, em especial, após as crises financeiras internacionais ocorridas ao longo dos anos 90. Nesse contexto, em especial após os anos 2000, ganha força a chamada cooperação Sul-Sul (CSS), entendida aqui como um fenômeno mais amplo do que a CTPD.

³² A maior parte da assistência internacional para o desenvolvimento dos Estados Unidos tem sido direcionada para a América Latina, dos países da Europa para suas ex-colônias na África, e do Japão para a Ásia (ver as estatísticas da OCDE, disponíveis em <http://www.aidflows.org/>).

políticos e estratégicos dos doadores do que pelas necessidades econômicas e performance política dos países receptores.

Boone (1996), Bruce Bueno de Mesquita e Smith (2007) e Bearce e Tirone (2009) entre outros avaliaram como os países utilizam ajuda externa para comprar influência junto aos governos receptores nas instituições internacionais. Schraeder *et al* (1998) analisaram os fluxos de ajuda bilateral provenientes dos Estados Unidos, Japão, França e Suécia para o continente africano durante os anos 80 e concluíram que questões econômicas e militares foram fatores decisivos para o fornecimento de ajuda e que questões humanitárias não aparentaram ser decisivas para nenhum dos doadores analisados.

Bermeo (2010) buscou averiguar se houve mudanças significativas em relação aos determinantes de ajuda externa com o final da guerra fria. Para tanto, analisa a alocação de ajuda externa de quatro grandes doadores, França, Japão, Reino Unido e Estados Unidos nos últimos vinte anos. Conclui que há diferenças significativas entre fluxos recentes de ajuda externa e àqueles ocorridos ao longo dos anos 80. Destaca que durante a guerra fria, a ajuda externa era guiada primordialmente por interesses militares e que, atualmente, essa questão ocupa um papel menor nas motivações para o fornecimento de ajuda. Aponta que interesses estratégicos continuam sendo determinantes, embora questões militares tenham perdido espaço para questões de ordem econômica.

Vreeland (2011), dialogando com essa literatura de determinantes de ajuda externa, analisou a relação entre a ajuda externa fornecida pela Suíça e a composição de sua coalizão nos diretórios executivos do FMI e Banco Mundial. Os resultados de sua pesquisa corroboram a hipótese de que os países pobres venderiam seu apoio em instituições de governança global com o intuito de obterem vantagens econômicas como ajuda externa. Assim, este artigo, se baseando na metodologia utilizada por Vreeland (2011), buscou analisar se existe relação entre a ajuda externa brasileira e a composição de sua coalizão nos diretórios executivos do FMI e Banco Mundial.

4. A ajuda externa brasileira

Embora esse estudo adote como escopo a ajuda externa fornecida pelo Brasil no período posterior a 2003, englobando os dois governos do presidente Lula, vale destacar que a CID não é uma novidade dessa administração. O Brasil não ficou de fora dos

movimentos globais em relação a CID, passando de receptor para um doador expressivo ao longo das últimas décadas³³.

A partir de 2004, os acordos de cooperação firmados pelo Brasil³⁴, no contexto da Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CGPD), têm-se pautado pelas seguintes diretrizes: 1) priorizar programas de cooperação técnica que favoreçam a intensificação das relações do Brasil com seus parceiros em desenvolvimento, principalmente com os países de interesse prioritário para a política exterior brasileira; 2) apoiar projetos vinculados, sobretudo a programas e prioridades nacionais de desenvolvimento dos países receptores; 3) canalizar os esforços de CGPD para projetos de maior repercussão e âmbito de influência, com efeito multiplicador mais intenso; 4) privilegiar projetos com maior alcance de resultados; 5) apoiar projetos com contrapartida nacional e/ou com participação efetiva de instituições parceiras; 6) estabelecer parcerias preferencialmente com instituições genuinamente nacionais³⁵.

³³ A primeira iniciativa de implantação de um Sistema de Cooperação Internacional no Brasil ocorreu em 1950, com a criação da Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT). Em 1969, foi realizada uma reforma institucional do Sistema centralizando as competências básicas de cooperação técnica na Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) e no Ministério das Relações Exteriores (MRE). No contexto de redemocratização do país em meados da década de 1980, os antigos órgãos que compunham o sistema nacional de cooperação dão lugar à Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), criando-se um órgão para tratar da cooperação internacional que unia as funções técnicas e de política externa. Observa-se uma ampliação das iniciativas em especial durante os governos de FHC (1995-1998 e 1999-2002), em consonância com o aprofundamento das relações brasileiras com os países latino-americanos e africanos. A função instrumental de cooperação horizontal para a política externa brasileira fazia-se presente, uma vez que entre os objetivos delimitados para a CTPD durante o governo FHC encontrava-se a ampliação da imagem positiva do Brasil no cenário internacional por meio das atividades de CSS. Entretanto, é a partir do governo Lula que a CSS ganha maior ênfase sendo percebida e admitida com maior nitidez como instrumento de política externa brasileira. A partir de 2003, reforça-se a estratégia de inserção do país por meio da promoção de alianças e acordos com parceiros do Sul na tentativa de reduzir as assimetrias nas relações com os países desenvolvidos e aumentar a capacidade de negociação brasileira, havendo um aumento significativo do orçamento para ABC nesse período (CERVO, 1994; LEITE, 2011; LOPES, 2008; NANCI, 2011; PUENTE, 2010; VIGEVANI e CEPALUNI, 2007).

³⁴ Considera-se como ajuda externa: empréstimos, subsídios (*grants*) e investimentos realizados por um governo com o intuito de promover o desenvolvimento econômico em países subdesenvolvidos. Esses dados incluem compromissos (*commitments*) na forma de: subsídios (*grants*); empréstimos à taxas favoráveis de agências multilaterais (*Loans at concessional rates from multilateral agencies*); empréstimos para o desenvolvimento à taxa de mercado; assistência técnica; programas de transferência de ajuda por setor na forma de dinheiro ou em espécie e algumas atividades de investimento de capital. Vale destacar que esse banco não considera como ajuda externa: equipamentos e serviços militares; estoques militares de dívida (*military stock of debt*); créditos à exportação ou financiamentos do comércio; garantias de empréstimos (*loan guarantees*); fluxos de ajuda de organizações não governamentais; empréstimos provenientes de fundos mantidos no país destinatário; investimento estrangeiro direto (IED), empréstimos bancários sem garantias, investimentos de portfólio e contribuições para o financiamento de bases de organizações de desenvolvimento multilaterais (*AidData User's Guide*, 2011).

³⁵ Fonte: www.abc.gov.br. Acesso em março de 2014.

À luz das atuais orientações governamentais, a CGPD concentrou suas ações com base nas seguintes prioridades: 1) compromissos assumidos em viagens do Presidente da República e do Chanceler; 2) países da América do Sul; 3) Haiti; 4) países da África, em especial os Palops³⁶, e Timor-Leste; 5) demais países da América Latina e Caribe; 6) apoio à CPLP; e 7) incremento das iniciativas de cooperação triangular com países desenvolvidos e organismos internacionais³⁷.

Figura 4.1. Evolução da ajuda externa brasileira

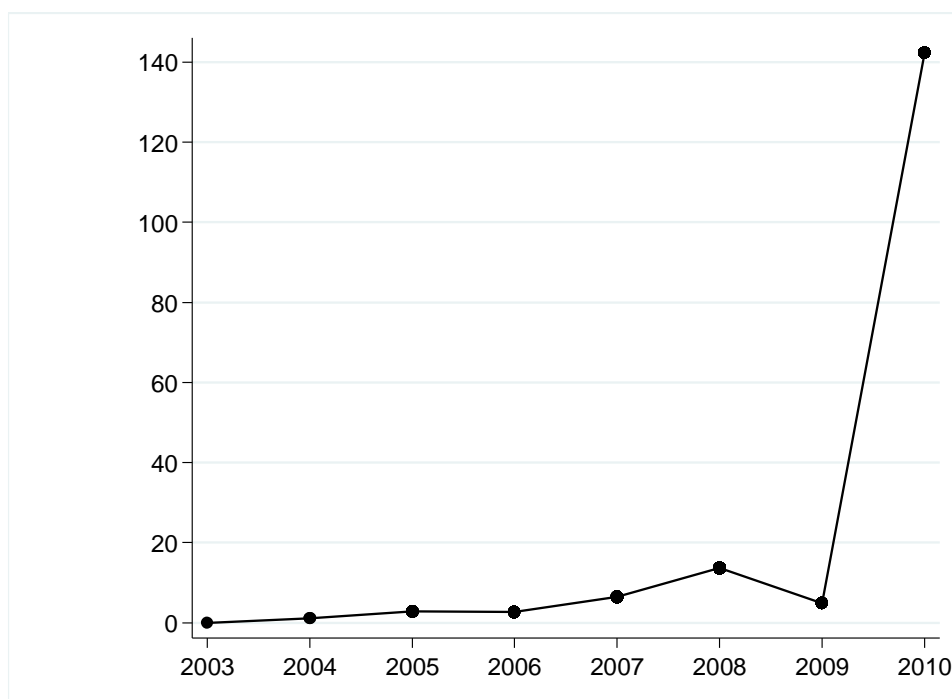


Gráfico preparado pelo autor com dados provenientes do *AidData 3.0*.

O gráfico acima ilustra a evolução histórica da ajuda externa brasileira ao longo das últimas duas décadas. Como se pode notar, o Brasil passou a fornecer ajuda sistematicamente apenas a partir do 1º mandato do presidente Lula. Nesse período, as relações Sul-Sul passaram a ser prioridade na agenda da política externa brasileira, havendo um aumento significativo no número de acordos de cooperação firmados pelo Brasil com países em desenvolvimento³⁸.

³⁶ Países africanos de língua portuguesa.

³⁷ Fonte: www.abc.gov.br. Acesso em março de 2014.

³⁸ HIRST, LIMA e SOARES, 2010; OLIVEIRA e ONUKI, 2012.

Nota-se uma inflexão nos valores fornecidos em 2009, no período de maior agravamento da crise financeira, e que o país volta a prover valores expressivos em 2010, ano recorde no fornecimento de ajuda externa, em que o Brasil busca se colocar como um *player* global buscando ganhar terreno frente aos países desenvolvidos.

Figura 4.2. Principais receptores de ajuda externa brasileira

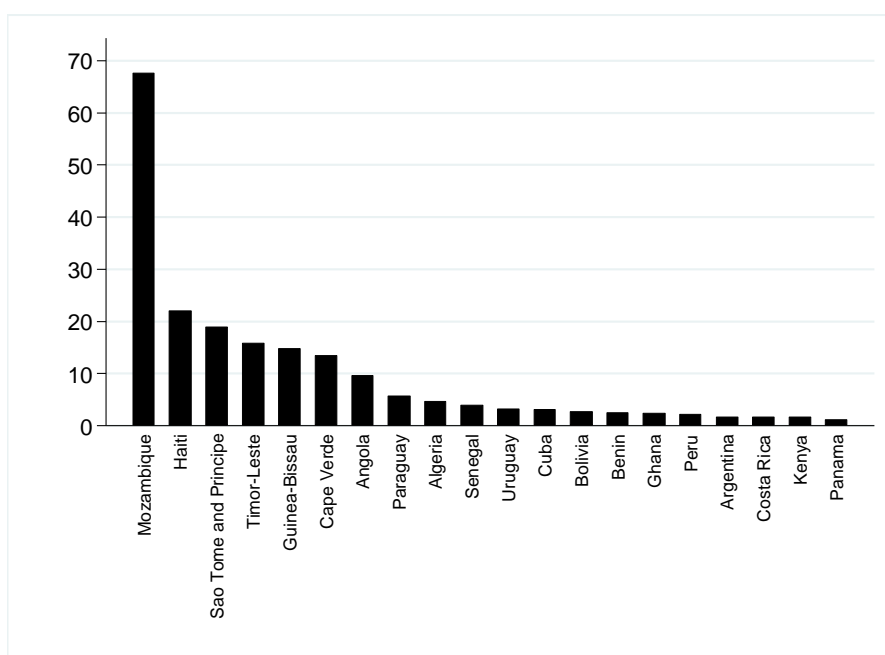


Gráfico realizado pelo autor com dados provenientes do *AidData 3.0*.

A figura 4.2 traz o total de ajuda externa fornecida pelo Brasil para cada país. Nota-se que os maiores receptores são os países africanos e americanos, em especial, os localizados na América do Sul e na América Central, sendo Moçambique e Haiti os maiores beneficiados. O Timor-Leste, país de língua portuguesa, localizado no sudeste asiático, também aparece como um grande receptor de ajuda externa brasileira.

Figura 4.3. Ajuda externa brasileira por setor

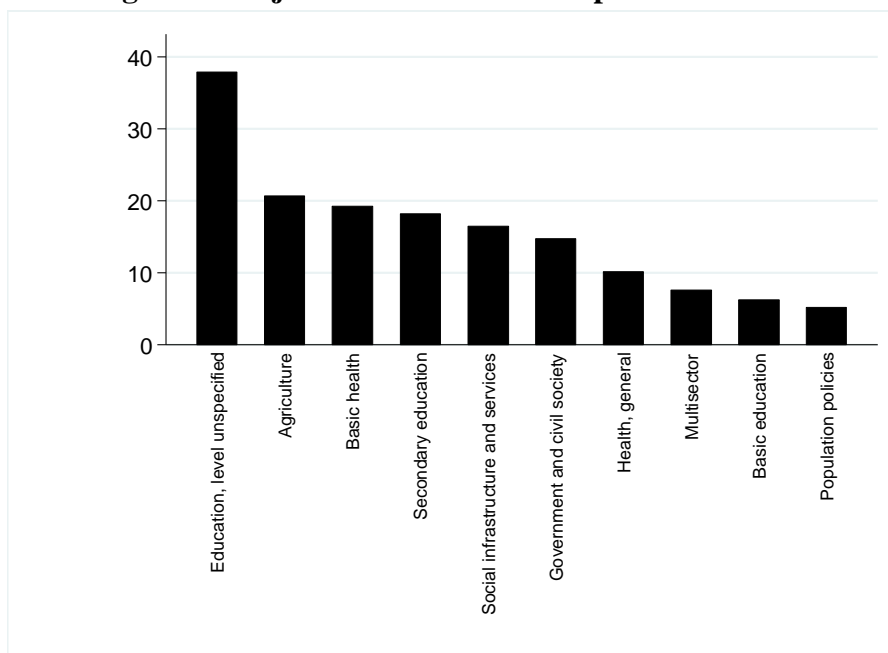


Gráfico preparado pelo autor com dados provenientes do *AidData 3.0*.

A figura 4.3 apresenta o total de ajuda fornecida pelo Brasil entre os anos de 2003 e 2010 pelos principais setores beneficiados. Nota-se como os projetos referentes à educação tiveram prioridade contabilizando 37.8 milhões de dólares no período, seguidos dos setores relativos à agricultura, 20,6 milhões e saúde básica, 19,3 milhões. Vale destacar que nos gráficos acima só foram considerados os projetos referentes à ajuda externa brasileira bilateral, ficando de fora doações realizadas a organizações internacionais e regiões como um todo.

5. Dados, métodos e desenho da pesquisa

Este artigo analisa qual a relação entre a ajuda externa fornecida pelo Brasil e a composição de seu bloco nas instituições financeiras internacionais. As variáveis de interesse dizem respeito ao volume de ajuda fornecida pelo Brasil entre os anos de 2003 e 2010 e à participação ou não de países no bloco brasileiro dentro dos Diretórios Executivos do FMI e Banco Mundial. A hipótese levantada é a de que a participação nas coalizões lideradas pelo Brasil no FMI e Banco Mundial seria um dos determinantes para o recebimento de ajuda externa brasileira.

Para testar essa hipótese, foi construído um banco de dados³⁹ no formato “*cross-sectional*” utilizando dados do *AidData* versão 3.0, *World Development Indicators* do Banco Mundial, dos sites do Ministério das Relações Exteriores, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e da ferramenta *AliceWeb* desenvolvida pelo MDIC. O banco agrega dados sobre 210 países entre os anos de 2003 e 2010. Para verificar se os países do bloco brasileiro no FMI e Banco Mundial recebem mais ajuda externa do Brasil do que os que não participam, foi construída uma variável dicotômica, codificada como “1” nas observações em que um país se encontra presente no grupo brasileiro e “0” caso contrário^{40 41}.

Nota-se que o Brasil só passou a fornecer ajuda externa de forma sistemática na última década, sendo que a maioria dos países que compõe o bloco brasileiro participa do mesmo há mais tempo. A ideia é que a participação na coalizão brasileira seria um dos determinantes para o recebimento de ajuda externa de modo que os países que integram o bloco brasileiro nas instituições financeiras internacionais seriam recompensados a partir do momento que o Brasil passa a fornecer ajuda no cenário internacional no intuito de manter esses países dentro de sua órbita de influência nessas organizações.

Embora essa pesquisa dialogue com o a análise de Vreeland (2011) sobre o caso suíço, nota-se que os casos e os modelos teóricos são diferentes. Se por um lado a Suíça fornecia ajuda externa há várias décadas, sua coalizão só é formada no começo dos anos 90. Já o caso brasileiro é o inverso na medida em que sua coalizão existe desde as

³⁹Também foi construído um banco de dados na forma de painel, agregando 210 países entre os anos de 2003 e 2010 independentemente de participarem ou não do FMI e do Banco Mundial. Foram rodados modelos, no intuito de corrigir eventuais problemas como autocorrelação e heterocedasticidade, utilizando o método *Panel Corrected Standard Errors (PCSE)*, incluindo um lag (t-1) da variável dependente nas regressões em todos os modelos (BECK and KETZ, 1995). Em função da variável de interesse “*part*” apresentar pouca variação no período analisado, sendo praticamente os mesmos países que compõe a coalizão brasileira entre os anos de 2003 e 2010, e pelo fato de os modelos estimados no banco na forma “*cross-sectional*” apresentarem melhores medidas de ajustamento, optou-se por apresentar apenas os modelos deste último no trabalho, sendo que os demais modelos são apresentados nos anexos. Os resultados entre os dois modelos também foram similares, com a diferença de que nos modelos estimados no banco em formato de painel, a variável “*part*” tenha perdido significância estatística com a inclusão das *dummies* regionais para os continentes.

⁴⁰ Em função das variáveis referentes à participação na coalizão brasileira no FMI e à participação na coalizão brasileira no Banco Mundial serem muito parecidas, optou-se por utilizar uma variável única “*part*” referente à participação em ambas as instituições. Assim, há “8” observações em relação à participação na coalizão brasileira no FMI e/ou Banco Mundial e 202 observações de não participação.

⁴¹ A Colômbia foi codificada como “0” por se entender que esse país já recebe como recompensa a cadeira de vice-diretor por apoiar o Brasil nas eleições para escolha dos diretores executivos. Também foram rodadas os mesmos modelos com a Colômbia codificada como um e os resultados se mantiveram os mesmos.

origens das instituições, passando por poucas modificações, enquanto o Brasil só passar a fornecer ajuda de forma substancial a partir do segundo governo Lula.

Para testar a hipótese formulada, foram rodadas regressões, utilizando o método de estimação dos Mínimos Quadrados Ordinários⁴² para dados distribuídos na forma “*cross sectional*”, para a variável dependente referente à ajuda externa brasileira⁴³. Para a operacionalização dessa variável, foi utilizado o logaritmo natural do total de ajuda externa fornecida pelo Brasil para cada país da amostra durante o período considerado⁴⁴.

Foram utilizadas, como controle, variáveis provenientes das diretrizes para o fornecimento de ajuda externa brasileira como: número de viagens presidenciais⁴⁵ brasileiras bilaterais (*bilat*) e multilaterais (*multi*)⁴⁶ para um país, número de viagens de chefes de Estado e Governo ao Brasil (*rec*)⁴⁷, uma variável para os países que fazem parte da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (*cplp*)⁴⁸, variáveis regionais⁴⁹ para a África (*africa*), América do Sul (*amsul*) e América Central (*amcentral*). Seguindo a literatura que analisa os determinantes da ajuda externa, também foram utilizadas variáveis retiradas da literatura sobre o tema, como renda per capita (*ln_percapita*)⁵⁰,

⁴² Método dos Mínimos Quadrados Ordinários (*Ordinary Least Squares*) é uma técnica de estimação que procura encontrar o melhor ajuste para um conjunto de dados tentando minimizar a soma dos quadrados das diferenças entre os valores estimados e os dados observados (essa diferença recebe o nome de resíduos). É o método mais conhecido para estimar modelos de regressão (KELLSTEDT & WHITTEN, 2013, p. 176).

⁴³ Nesse período, 86 países receberam ajuda externa do Brasil.

⁴⁴ Foi utilizado o logaritmo natural da variável no intuito de aproximar a distribuição da variável de uma distribuição normal. Em função da impossibilidade de tirar o log de “0”. Primeiramente somou-se “1” aos valores da variável referente à ajuda externa para, em seguida, tirar o log dessa variável.

⁴⁵ Variáveis relativas ao número total de viagens presidenciais brasileiras – bilaterais e multilaterais - para cada país da amostra entre os anos de 2003 e 2010 (www.itamaraty.gov.br).

⁴⁶ Somente foram consideradas multilaterais as visitas sem nenhum registro de encontro com autoridades locais; quando houver compromissos bilaterais e multilaterais na mesma ocasião, a visita é considerada bilateral.

⁴⁷ Variável referente ao número total de viagens de chefes de Estado e Governo ao Brasil de cada país da amostra para o Brasil entre os anos de 2003 e 2010. Para as visitas recebidas, foram contabilizadas somente as visitas bilaterais (de Estado, Oficiais ou de Trabalho) e as participações em reuniões multilaterais que incluíram encontros registrados com autoridades brasileiras. (www.itamaraty.gov.br).

⁴⁸ Como a variável referente à CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) engloba os mesmos países pertencentes à PALOPS (Países Africanos de Língua Portuguesa), com adição de Portugal e Timor-Leste, optou-se por utilizar apenas a primeira nos modelos para evitar eventuais problemas de multicolinearidade.

⁴⁹ As variáveis dicotômicas regionais foram utilizadas no intuito de controlar para fatores geográficos da alocação de ajuda externa.

⁵⁰ Variável utilizada para mensurar o nível de desenvolvimento de um país. Operacionalizada como o logaritmo natural da média do PIB per capita de cada país entre os anos de 2003 e 2010 em dólares (valores constantes US\$2005) (*World Development Indicators*).

nível de abertura comercial (\ln_open)⁵¹, nível de democracia ($polity$)⁵² e volume de comércio (\ln_trade)^{53 54 55}.

Tabela 5.1. Estatísticas descritivas

Variables	N	Mean	S.D	min.	max.	Type	Source
Africa	210	.2571429	.4381032	0	1	Binary	Self calculation
Ajuda	210	830596.1	4548073	1	58.5 million	\$ 2011 const.	AidData 3.0
amcentral	210	.1142857	.3189182	0	1	Binary	Self calculation
Amsul	210	.0571429	.23267	0	1	Binary	Self calculation
Bilat	210	.8238095	1.689371	0	13	Nº total	MRE
Cplp	210	.0380952	.1918836	0	1	Binary	CPLP
ln_ajuda	210	5.083903	6.25185	0	17.88423	Log	Self calculation
ln_percapita	198	8.234795	1.659865	4.995857	11.81755	Log	WDI
ln_trade	205	2010078	3506074	1148192	3797588	Log	Self calculation
multi	210	.4190476	1.254892	0	10	Nº total	MRE
part	210	.0380952	.1918836	0	1	Binary	Self calculation
partfmi	210	.0333333	.1799344	0	1	Binary	IMF
partwb	210	.0333333	.1799344	0	1	Binary	World Bank
percapita	198	12378.59	19759.57	1379425	135611.3	\$ 2005 const.	WDI
rec	210	1.314286	2.508604	0	20	Nº total	MRE
trade	210	8.77 bi	28.7 bi	0	291 bi	\$ 2011 const.	AliceWeb

Tabela elaborada pelo autor

6. Análise empírica

Para verificar se há relação entre o fato de determinados países participarem da coalizão brasileira nas instituições financeiras internacionais e o fornecimento de ajuda externa brasileira; foram realizadas regressões para a variável dependente referente ao log da ajuda externa no intuito de analisar se a participação nas coalizões liderada pelo

⁵¹ Codificada como a porcentagem que o comércio ocupa no PIB de cada país. No caso, foi utilizado o logaritmo natural da média dessa variável para cada país entre os anos de 2003 e 2010 (*World Development Indicators*).

⁵² Para medir o nível de democracia em um país foram utilizados dados provenientes do projeto POLITY IV. Essa escala possui uma concepção substantiva do processo democrático, referindo-se concomitantemente à exigência de um procedimento de escolha de lideranças por meio de eleições livres, competitivas e justas; além de questões como ausência de violações de direitos civis e controle sociopolítico do Estado. O POLITY IV mensura democracia em uma escala que vai de -10 (menos democrático) a +10 (mais democrático).

⁵³ Variável referente à soma do total de importações e exportações brasileiras em dólares para cada país da amostra entre os anos de 2003 e 2010 (*Aliceweb*).

⁵⁴ ALESINA e DOLLAR, 2000; VREELAND, 2011.

⁵⁵ Em todos os modelos foram utilizados erros padrão robustos (White)

Brasil nessas organizações seria um dos determinantes para o recebimento de ajuda externa brasileira. Primeiramente, foi rodada uma regressão linear bivariada, analisando o efeito da variável independente referente à participação na coalizão sobre a variável dependente. Em seguida, foram estimadas regressões lineares multivariadas incluindo as variáveis de controle.

O primeiro modelo considerou apenas a variável independente referente à participação no bloco brasileiro nas instituições financeiras internacionais. No segundo modelo, foram incluídas variáveis referentes a atividades diplomáticas tendo como base as diretrizes da política externa brasileira para o firmamento de acordos de cooperação. Esse modelo inclui uma variável dicotômica para os países que integram a CPLP; variáveis referentes ao número total de viagens bilaterais e multilaterais realizadas pelo presidente Lula para cada país da amostra, e ao número de viagens de chefes de Estado e Governo ao Brasil; e variáveis dicotômicas regionais, para a África, América do Sul e América Central.

No terceiro modelo, foram utilizadas variáveis provenientes da literatura internacional acerca da alocação de ajuda externa, como indicadores relativos ao volume de comércio do Brasil em relação a cada país da amostra e aos níveis de abertura comercial e de democracia nesses países. Por fim, o quarto modelo considerou, além da variável “*part*”, todos os controles utilizados nos modelos anteriores.

Tabela 6.1. Regressões lineares para o período 2003-2010

ln_ajuda	OLS (1)	OLS (2)	OLS (3)	OLS (4)
part	7.718*** (0.867)	3.962*** (1.077)	6.734*** (1.070)	2.335* (1.177)
cplp		5.727** (2.005)		7.529** (2.359)
bilat		0.908* (0.359)		0.646 (0.392)
mult		-0.392 (0.265)		-0.363 (0.241)
rec		0.0144		-0.239

		(0.315)		(0.340)
africa		7.598***		7.508***
		(0.841)		(1.007)
amsul		7.541***		10.11***
		(1.775)		(2.305)
amcentral		8.207***		10.49***
		(1.077)		(0.906)
ln_percapita		-2.012***		-0.475
		(0.376)		(0.289)
ln_trade		0.684**		0.400*
		(0.232)		(0.187)
ln_open		-1.179		-0.416
		(1.072)		(0.858)
polity		0.0181		-0.0297
		(0.0779)		(0.0593)
_cons	4.790***	0.789*	12.34*	-1.172
	(0.436)	(0.332)	(6.161)	(5.209)
N	210	210	157	157
R-sq	0.056	0.578	0.253	0.650

Obs: *p < 0,05 / **p < 0,01 / *** p < 0,001
 Erro padrão entre parênteses

A variável “*part*” se mostrou estatisticamente significativa em todos os modelos estimados indicando que, durante esse período, o fato de um país apoiar o Brasil nas instituições financeiras internacionais - FMI e Banco Mundial – aumentaria sua probabilidade de receber ajuda externa do Brasil. No modelo “4”, que controla para todos os fatores levantados que poderiam influenciar no recebimento de ajuda externa, a variável referente à participação na coalizão brasileira apresentou um coeficiente positivo igual 2,35, e estatisticamente significativo ao nível de 0,05. Como a variável dependente está operacionalizada como o logaritmo natural do total de ajuda externa, interpreta-se substantivamente esse coeficiente como o fato de um país compor a

coalizão brasileira no FMI e Banco Mundial nesse período aumentaria suas chances de receber ajuda externa do Brasil em 2,35%, mantendo-se os demais fatores constantes.

Em relação às variáveis de controle retiradas das diretrizes para o fornecimento de ajuda externa brasileira, nota-se a prioridade da política externa brasileira em privilegiar os países da África, América do Sul e América Central, e que compõe a CPLP, na medida em que esses indicadores apresentaram coeficientes positivos e estatisticamente significativos. As variáveis “*africa*”, “*amcentral*”, “*amsul*”, apresentaram coeficientes positivos e estatisticamente significativos ao nível de 0,001, evidenciando a importância dos fatores regionais na realização de acordos de cooperação com o Brasil.

A variável “*cplp*” apresentou coeficiente positivo e estatisticamente significativo ao nível de 0,01, apontando a importância desse grupo em relação à política de cooperação brasileira. Substantivamente, o fato de um país integrar a CPLP aumenta suas chances de receber ajuda do Brasil em 7,53%, de ser africano em 7,5%, de estar na América Central em 10,5% e de estar na América do Sul em 10,11%; dados os demais fatores constantes. Já as variáveis referentes às viagens presidenciais realizadas e recebidas não apresentaram significância estatística⁵⁶.

Em relação às variáveis retiradas da literatura internacional sobre ajuda externa, nota-se que apenas a variável relativa ao fluxo de comércio do Brasil com os países da amostra apresentou coeficientes positivos e estatisticamente significativos⁵⁷ nos dois modelos estimados, dando indícios de que haveria motivações comerciais para o fornecimento de ajuda externa. Já as variáveis referentes ao nível de abertura comercial, desenvolvimento econômico e democracia não apresentaram significância estatística em nenhum dos modelos analisados⁵⁸. De modo geral, o modelo consegue explicar 65% da variação da variável referente à ajuda externa brasileira⁵⁹.

⁵⁶ Embora a variável referente às viagens bilaterais tenha apresentado coeficiente estatisticamente significativo no modelo “2”.

⁵⁷ A cada aumento de 1% no comércio com o Brasil, esse país teria uma probabilidade 0,4% maior em receber ajuda externa brasileira; dados os demais fatores constantes.

⁵⁸ Resultado esperado se for considerado que essa variável foi retirada de uma literatura que analisou basicamente os determinantes de recebimento de ajuda externa dos países desenvolvidos, em especial, Estados Unidos, que buscaram nas últimas décadas firmar acordos de livre-comércio com os países pouco desenvolvidos ao redor do globo.

⁵⁹ A estatística do teste F de ajustamento global do modelo foi de 65,14, indicando que se pode rejeitar com certa folga, a 0,1%, a hipótese nula de ausência de relação linear entre a variável dependente (Y) e o conjunto de preditores. Vale destacar que a rejeição por si só dessa hipótese nula não garante um bom ajustamento do modelo.

Conclusão

Esse artigo analisou se a participação na coalizão liderada pelo Brasil no FMI e Banco Mundial seria um dos determinantes para o recebimento de ajuda externa brasileira. Primeiramente, foi realizada uma análise descritiva sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) realizada pelo Brasil e sobre a estrutura de governança das instituições financeiras internacionais.

Em seguida, para testar a hipótese de que o Brasil premiaria os países que o apoiam nessas instituições com ajuda externa, foram realizadas regressões lineares utilizando o método dos Mínimos Quadrados Ordinários para a variável dependente relativa à ajuda externa brasileira utilizando uma série de variáveis de controle retiradas das diretrizes da política externa brasileira para o firmamento de acordos de cooperação e da literatura internacional sobre os determinantes para a alocação de ajuda externa.

Para a operacionalização da variável dependente, foi utilizado o logaritmo natural do valor total de ajuda externa brasileira concedida para cada país da amostra. Foram realizados modelos dos mais simples aos mais complexos, controlando para diversos fatores que poderiam estar influenciando na relação entre as duas variáveis de interesse. Foram utilizadas, como controle, variáveis como: número de viagens – bilaterais e multilaterais - do presidente brasileiro para cada país; número de viagens dos chefes de Estado e Governo dos países para o Brasil; pertencimento à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa; variáveis regionais para África, América Central e América do sul; volume de comércio com o Brasil; e níveis de renda per capita, de abertura comercial e de democracia dos países da amostra.

Os resultados encontrados confirmam a hipótese de que haveria uma relação positiva entre a ajuda externa brasileira e a composição do bloco brasileiro. Foi mostrado que o fato de um país apoiar o Brasil nas instituições financeiras internacionais aumentaria as chances de esse país receber ajuda externa brasileira. Esses resultados evidenciam aspectos importantes da política internacional, na medida em que evidenciam objetivos diplomáticos da ajuda externa brasileira⁶⁰.

⁶⁰ Essa pesquisa, de caráter exploratório utilizou os dados disponíveis até o momento para a realização de pesquisas inferenciais sobre a ajuda externa brasileira. Vale destacar que os dados de ajuda externa brasileira retirados do projeto *AidData 3.0*, ainda estão incompletos e os bancos do IPEA ainda não estão disponíveis para o público em geral. Para o futuro, seria interessante a realização dessas análises utilizando os dados oficiais fornecidos pelo governo no intuito de verificar se os resultados se sustentam.

Essa pesquisa exploratória buscou dialogar com as literaturas sobre ajuda externa e sobre governança das instituições financeiras internacionais. Ficando abertos os caminhos para futuras pesquisas em ambas as agendas. Primeiramente, em relação à literatura que trata sobre o papel dos países emergentes na governança no FMI e Banco Mundial, embora tenha se mostrado que esses países são recompensados financeiramente por apoiarem o Brasil nessas organizações, não foi determinado o porquê do apoio ao Brasil em momentos anteriores. Em uma agenda futura, seria interessante a realização de entrevistas com funcionários que tenham servido nessas instituições no intuito de elencar os motivos iniciais para a formação do bloco brasileiro.

Em relação à agenda de pesquisa sobre a ajuda externa fornecida pelos países emergentes, esse trabalho buscou apresentar quais seriam os determinantes para o recebimento de ajuda brasileira. Indo além da análise descritiva, foi apresentado um determinante até então pouco explorado na literatura sobre o tema. Este trabalho buscou mostrar que a ajuda fornecida pelo Brasil almejou objetivos similares, no caso, diplomáticos, em relação à ajuda externa tradicional realizada pelos países desenvolvidos.

Referências

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Disponível em <http://www.abc.gov.br/>
Acesso em 10/02/2014.

AGRESTI, A.; FINLAY, B.. *Statiscal Methods for the Social Sciences*, Fourth Edition, Pearson Prentice Hall, New Jersey, 2009.

ALESINA, A. e DOLLAR, D. Who gives aid to whom and why? *Journal of Economic Growth*, 5, 1: 33-63, 2000.

ALONSO, M.M. e FERNANDES, A.P. – *ABCD: Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento*, Lisboa, Colprinter, 2005.

AYLLÓN PINO, B. La Cooperación de Brasil: un modelo en construcción para una potencia emergente. *Análisis del Real Instituto Elcano*. Madrid: Real Instituto Elcano, oct. 2010.

BARNETT, M. e FINNEMORE, M. *Rules of the World: international organizations in global politics*. Ithaca: Cornell University Press, 2004.

BEARCE, D. H. e TIRONE, D. C. Foreign aid effectiveness and the strategic goals of donor governments, University of Pittsburgh Department of Political Science. Working Paper, 2009.

- BECK, N. e J. N. KATZ, 'What to do (and not to do) with time series cross section data', *American Political Science Review* Vol. 89, No. 3 (1995).
- BERMEO, S. B. *Foreign Aid, Foreign Policy, and Strategic Development*. Dissertation. Princeton University, 2008.
- BOONE, P. Politics and the effectiveness of foreign aid, *European Economic Review* 40, 2: 29-329, 1996.
- BOX-STEFFENSMEIER, Janet M. *et al. Time Series Analysis for the Social Sciences*. Cambridge University Press, 2014. 296 p.
- BROZ, J. L. e HAWES, M. B. US Domestic Politics and International Monetary Fund Policy, in: Darren Hawkins, David A. Lake, Daniel Nielson, and Michael J. Tierney (eds.), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge University Press: p. 77-106. 2006.
- BUENO DE MESQUITA, B. e SMITH, A. Foreign Aid and Policy Concessions, *Journal of Conflict Resolution* 51 (2):251-284, 2007.
- BUIRA, A. *A new voting structure for the IMF*. Group of twenty four. processed. 2002.
- CERVO, A.L. Socializando o Desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil in *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 37 (1), 1994.
- CHWIEROTH, J. "The silent revolution:" *How the staff exercises informal governance over IMF lending*. In *International Organization*, 2013.
- DEGNBOL-MARTINUSSEN, J. e EGBERG-PEDERSEN, P. – *Aid: Understanding International Development Cooperation*, New York, Zed Books, 2004.
- ECOSOC. *Background study for the development cooperation forum: trends in south-south and triangular development cooperation*. Nova York: ECOSOC, abr. 2008.
- FIGUEIREDO FILHO, D. B. et al. When is statistical significance not significant? *Brazilian Political Science Review*. Vol. 07, Nº 01, 2013).
- FIGUEIREDO FILHO, D. B. et al. Reply on the Comments on When is Statistical Significance not Significant? *Brazilian Political Science Review*. Vol. 8, Nº 3, 2014.
- FINNEMORE, M. Norms, culture, and world politics: insights from sociology's institutionalism. In *International Organization*, 1996.
- GUIMARÃES, F. S. *A Autonomia Burocrática das Organizações Financeiras Internacionais: um estudo comparado entre FMI e Banco Mundial*, 2010.
- HAWKINS, D. *et al.* Delegation under Anarchy: states, international organizations, and principal agent theory. In Hawkins *et al. Delegation and Agency in International Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

HIRST, M. *Brazil's renewed responsibilities in cooperation for development and international security*. CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION, New York. 2011.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires, p. 22-41, dez. 2010.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. Disponível em <<http://www.imf.org/>> Acesso em 04/04/2013.

IPEA. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2005-2009*. Brasília: Ipea, dez. 2010.

IPEA. *Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento*. Brasília: Ipea, mar. 2010.

KELLSTEDT, Paul M.; WHITTEN, Guy, D. *The Fundamentals of Political Science Research*, Second Edition, Cambridge University Press, New York, 2013. 342 p.

KUZIEMKO, I. e WERKER, E. "How Much is a Seat on the U.N. Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations." *Journal of Political Economy*, 2006.

LEITE, I. C. Cooperação Sul-Sul: Conceito, História e Marcos Interpretativos. *Observador On-line*, v.7, n. 03 mar. 2012

LEITE, P. S. *O Brasil e a operação Sul-Sul em três momentos: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geizel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

LIMA, M.R.S. A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48 (1), Brasília, 2005.

LIMA, M. R. S.; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006

LOPES, C. – *Cooperação e desenvolvimento humano: a agenda emergente para o novo milênio*, São Paulo, UNESP, 2005.

LOPES, L.L.A. *A Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) na Agência Brasileira de Cooperação (ABC-MRE): O Brasil como doador*. Dissertação de mestrado. Programa Santiagodantas, 2008.

MAGALHÃES, R. N. *Os determinantes da Ajuda externa Brasileira*. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, 2012.

MALAMUD, A. A Leader without Followers? The Growing Divergence between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics and Society*, vol. 53, n.º 3 p. 1-24. 2011.

MARSHALL, M.; JAGGERS, K.; GURR, T. R. Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2010. College Park, MD: University of Maryland, 2011. Disponível em: <http://www.cdicm.umd.edu.inscr/polity/index.htm>.

MASIERO, G. e CASEIRO, L.C. Z. *State Support for Emerging Market Multinationals: The Brazilian and Chinese experiences*, 2012.

MELLO e SOUZA, A. “A Cooperação para o Desenvolvimento Sul-Sul: os casos do Brasil, da Índia e da China”. In: *Cadernos Adenauer XIII*, n 2, 2012.

MENON, B.P. – *Bridges Across the South: Technical Cooperation Among Developing Countries*, New York, Pergamon Press, 1980.

MILANI, C. *South-South Cooperation and Foreign Policy Agendas: designing a comparative framework*. Artigo apresentado na IPSA, 2012.

MILANI, C. Cooperação Sul-Sul e Política Externa: Brasil e China no continente africano. *Estudos internacionais*, v. 1 n. 1 jan-jun, 2013.

MILANI, C e ECHART MUÑOZ, E. “Does the South challenge the Geopolitics of International Development Cooperation?”. *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 4, núm. 1, 35-41, 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Disponível em <http://www.mdic.gov.br/> Acesso em 03/06/2014.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/>> Acesso em 02/06/2014.

MOMANI, B. *Getting a Seat at the IMF Executive Board Table*. Paper presented to the ISA Annual Conference, San Francisco. 2008.

MORGENTHAU, H. – Preface to a Political Theory of Foreign Aid in GOLDWIN, R.A. (ed.) – *Why Foreign Aid*, Chicago, Rand McNally, 1971.

MOUNTFORD, A. *The Formal Governance Structure of the International Monetary Fund*. Independent Evaluation Office of the IMF, 2008.

NANCI, F. *Cooperação Sul-Sul e Política Externa: um estudo sobre a participação de atores sociais*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais. PUC-Rio. Rio de Janeiro, 2011.

NYE Jr., J.S. – *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York, 2004.

OLIVEIRA, A. J. S. N.; ONUKI, J. South-South Cooperation and Brazilian Foreign Policy. *Foreign Policy Research Center Journal*, v. 3, p. 80-99, 2012.

PINHEIRO, L. – “Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea”, in *Contexto Internacional*, IRI, PUC, vol.22, - Rio de Janeiro, 2000.

PINHEIRO, L. e GAIO, G. G. Cooperation for Development, Brazilian Regional Leadership and Global Protagonism. *Brazilian Political Science Review*. Vol 8, N° 02, 2014.

PORTUGAL, M. *Improving IMF Governance and Increasing the Influence of Developing Countries in IMF Decision-Making*. G24 Technical Group Meeting Manila, Philippines March 17-18, 2005

PUENTE, C. A. I. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/MRE, 2010.

RAPKIN, D. e STRAND, J. *Reforming the IMF's weighted voting system*. In *The World Economy*, volume 29, 2006.

SCHAEDER, P.J. *et al.* – “Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows”, in *World Politics*, vol.50 (2), 1998.

SILVA, P. e GUARNIERI, F. H. *Comments on When is Statistical Significance not Significant?* *Brazilian Political Science Review*. Vol.8, N° 02, 2014.

SOARES, G.F.S – “A Cooperação Técnica Internacional” in MARKOVITCH, J. (org.) – *Cooperação Técnica Internacional: Estratégia e Gestão*, São Paulo, Edusp, 1994.

STONE, R. *Lending Credibility: The International Monetary Fund and the Post-Communist Transition*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

STRANDOW, D.; FINDLEY, M.; NIELSON, D.; POWELL, J. *The UCDP-AidData codebook on Geo-referencing Foreign Aid*. Version 1.1. Uppsala Conflict Data Program. Uppsala, Sweden: Uppsala University, 2011

STREZHNEV, A.; VOETEN, E. *"United Nations General Assembly Voting Data"*, 2012.

THACKER, S. The High Politics of IMF Lending, *World Politics*, 52 (1): 38-75, 1999.

THE ECONOMIST. *Brazil's foreign-aid programme: speak softly and carry a blank cheque*. 15 jul. 2010.

TRUMAN, E. M. *A Strategy for IMF Reform*. Washington, DC: Institute for International Economics, February 2006.

VALLER FILHO, W. *O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. Brasília: FUNAG, 2007.

VAN HOUTVEN L. Governance of the IMF, Decision Making, Institutional Oversight, Transparency, and Accountability, *Pamphlet Series*, n°53, August, IMF; Washington D.C. 2002.

VELASCO E CRUZ, S. C. e STUART, A. M. Mudando de Rumo: a política externa do governo Lula. In: VELASCO E CRUZ, Sebastião C. *O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva*. São Paulo: UNESP, 2010, p. 71-86.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. *A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação*, 2007.

VREELAND J. R. *The IMF and Economic Development*. Yale University, 2003.

VREELAND, J. R. *Governance at the International Monetary Fund*. Georgetown University. April 2009, pp. 1-8. 2009.

VREELAND, J. R. Foreign aid and global governance: Buying Bretton Woods – the Swiss-bloc case. International Organization, 2011

WOODS, N. Making the IMF and the World Bank more accountable, in *International Affairs* 77.1, 2001

WOODS, N. *From intervention to cooperation: reforming the IMF and the World Bank*. Progressive Governance Loondon, 2008.

WOODS, N. e LOMBARDI, D. Effective Representation and the role of coalitions within the IMF. *GEG Working Paper*, 2005.

WOODS, N. *The Globalizers: the IMF, the World Bank and their borrowers*. Cornell University Press: Ithaca, 2006.

WORLD BANK GROUP. Disponível em <<http://www.worldbank.org>> Acesso em 05/06/2013.

Anexos

A. Variáveis utilizadas nessa pesquisa

africa: variável regional dicotômica para os países do continente africano.

ajuda: variável relativa aos valores totais de ajuda externa concedida pelo Brasil para cada país da amostra entre os anos de 2003 e 2010 em dólares (valores constantes U\$2011). Retirada do banco de dados *AidData 3.0*, projeto surgido da fusão entre os bancos *Project-Level Aid (PLAID)* e *Accessible Information on Development Activities (AiDA)*.

amcentral: variável regional dicotômica para os países da América Central.

amsul: variável regional dicotômica para os países da América do Sul.

bilat: variável relativa ao número de viagens presidências brasileiras bilaterais para cada país da amostra entre os anos de 2003 e 2010 (www.itamaraty.gov.br)

cplp: variável dicotômica indicando se um país faz parte da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (www.cplp.org).

ln_ajuda: variável relativa ao logaritmo natural dos valores totais de ajuda externa concedida pelo Brasil entre os anos de 2003 e 2010 (*AidData 3.0*).

ln_open: logaritmo natural da variável referente ao nível de abertura comercial de um país. (*World Development Indicators*).

ln_percapita: variável utilizada para mensurar o nível de desenvolvimento de um país. Codificada como o logaritmo natural da variável referente à média da renda per capita dos países da amostra entre os anos de 2003 e 2010 (*World Development Indicators*).

ln_trade: variável referente ao logaritmo natural da variável referente à soma do total de importações e exportações brasileiras em dólares para cada país da amostra entre os anos de 2003 e 2010 (valores constantes U\$2011) (*Aliceweb*).

multi: variável relativa ao número de viagens presidências brasileiras multilaterais para cada país da amostra entre os anos de 2003 e 2010 (www.itamaraty.gov.br)

open: variável utilizada para mensurar o nível de abertura comercial de um país. Codificada como a porcentagem que o comércio ocupa no PIB de cada país (*World Development Indicators*).

part: variável dicotômica correspondente à participação de determinado país no bloco brasileiro nos diretórios executivos do FMI e Banco Mundial em determinado ano. Codificada com base nos dados fornecidos no site das instituições (www.imf.org/ / www.worldbank.org).

percapita: variável utilizada para mensurar o nível de desenvolvimento de um país. Operacionalizada como a média do PIB per capita de cada país entre os anos de 2003 e 2010 em dólares (valores constantes U\$2005) (*World Development Indicators*).

rec: variável relativa ao número total de viagens de chefes de Estado e Governo de cada país da amostra para o Brasil entre os anos de 2003 e 2010 (www.itamaraty.gov.br)

trade: variável referente à soma do total de importações e exportações brasileiras em dólares para cada país da amostra entre os anos de 2003 e 2010 (valores constantes U\$2011) (*Aliceweb*).

B. Evolução histórica da coalizão brasileira no FMI e Banco Mundial

FMI

1946 - 1950: Bolívia, Chile, Equador, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai

1950 - 1954: Bolívia, Chile, República Dominicana, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru, Uruguai

1954-1956: Bolívia, Chile, República Dominicana, Equador, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai
 1956-1958: Bolívia, Chile, República Dominicana, Equador, Haiti, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai
 1958 - 1972: Colômbia, República Dominicana, Haiti, Panamá, Peru
 1972 - 1978: Colômbia, República Dominicana, Guiana, Haiti, Panamá, Peru
 1978 - 1980: Colômbia, República Dominicana, Guiana, Haiti, Panamá, Peru, Trinidad e Tobago
 1980 - 1982: Colômbia, República Dominicana, Guiana, Haiti, Panamá, Peru, Suriname, Trinidad e Tobago
 1982 - 2012: Colômbia, República Dominicana, Equador, Guiana, Haiti, Panamá, Suriname, Trinidad e Tobago
 2012 - 2014: Cabo Verde, República Dominicana, Equador, Guiana, Haiti, Nicarágua, Panamá, Suriname, Timor Leste e Trinidad e Tobago

Banco Mundial

1947 - 1954: Chile, Filipinas, Bolívia, Costa Rica, Guatemala, Paraguai, Panamá
 1954 - 1956: Chile, Colômbia, Filipinas, Bolívia, Equador, Haiti, Paraguai
 1956 - 1960: Colômbia, Filipinas, República Dominicana, Equador, Haiti
 1960 - 1962: Colômbia, Filipinas, Equador, Haiti
 1962 - 1974: Colômbia, Filipinas, Equador, República Dominicana
 1974 - 1982: Colômbia, Filipinas, República Dominicana, Equador
 1982 - 1990: Colômbia, Filipinas, República Dominicana, Equador, Haiti
 1990 - 2014: Colômbia, Filipinas, República Dominicana, Equador, Haiti, Trinidad e Tobago, Suriname, Panamá

C. Diretores Executivos brasileiros no FMI

1951 – 1960 – Octávio Paranaguá
 1961 - 1966 - Maurício Chagas Bicalho
 1967 - 1998 - Alexandre Kafka
 1998 - 2005 - Murilo Portugal
 2006- Paulo Nogueira Batista

D. Correlação entre variáveis – banco “cross sectional”

D.1. Tabela de correlação entre as variáveis referentes à participação na coalizão brasileira no FMI e Banco Mundial

	Part	Partfmi	Partwb
part	1.0000		
partfmi	0.9331	1.0000	
partwb	0.9331	0.8522	1.0000

Tabela preparada pelo autor

D.2. Tabela de correlação entre as variáveis independentes

	part	cplp	bilat	mult	rec	africa	amsul	Amcentral	ln_percapita	ln_open	ln_trade	polity
part	1.0000											
cplp	-0.0396	1.0000										
bilat	0.0356	0.0798	1.0000									
mult	0.0327	0.0526	0.6218	1.0000								
Rec	0.1639	0.1340	0.8689	0.5462	1.0000							
Africa	-0.1171	0.1675	-0.0936	-0.1447	-0.1000	1.0000						
amsul	0.2725	-0.0490	0.6100	0.4420	0.7396	-0.1448	1.0000					
amcentral	0.2413	-0.0715	-0.0069	-0.0963	-0.0212	-0.2113	-0.0884	1.0000				
ln_percapita	-0.0465	-0.0852	0.0798	0.2225	0.0259	-0.5311	-0.0240	0.0766	1.0000			
ln_open	0.0343	0.0301	-0.2277	-0.1974	-0.1551	-0.1077	-0.0949	0.0694	0.2829	1.0000		
ln_trade	0.0721	-0.0664	0.4750	0.4322	0.4121	-0.1457	0.2074	0.0190	0.3631	-0.0538	1.0000	
polity	0.1138	0.0625	0.1880	0.2836	0.2553	-0.2492	0.1535	0.1261	0.3221	0.0717	0.2238	1.0000

Tabela preparada pelo autor

E. Teste para multicolinearidade (Variance Inflation Factors) – modelo 4

Variable	VIF	1/VIF
rec	7.37	0.135616
bilat	5.60	0.178552
amsul	3.90	0.256191
ln_percapita	2.59	0.385426
ln_trade	2.26	0.442125
mult	1.98	0.505886
africa	1.60	0.625088
part	1.53	0.655528
amcentral	1.51	0.660487
ln_open	1.42	0.706354
polity	1.29	0.775532
cplp	1.21	0.823423
Mean VIF	2.69	

F. Banco “cross-sectional time-series”: Panel-Corrected Standard Errors (CSTS) – 2003-2010

ln_ajuda	PCSE	PCSE	PCSE	PCSE	PCSE	PCSE
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
L.ln_ajuda	0.731*** (0.151)	0.615*** (0.158)	0.534*** (0.155)	0.703*** (0.0928)	0.611*** (0.0741)	0.512*** (0.104)
part	1.487* (0.625)	1.671* (0.664)	0.439 (0.628)	1.029*** (0.169)	1.291*** (0.310)	-0.756 (0.883)
cplp		3.798**	4.094***		3.424***	4.295***

		(1.224)	(1.139)		(0.570)	(0.688)						
bilat	0.852*	(0.373)	0.627	(0.324)	0.577**	(0.178)	0.197	(0.162)				
mult	-0.0954	(0.344)	-0.122	(0.303)	-0.0657	(0.271)	-0.283	(0.315)				
rec	0.596	(0.368)	0.293	(0.311)	0.444	(0.323)	0.000838	(0.395)				
africa			1.509	(0.771)			1.586***	(0.393)				
amsul			2.801*	(1.174)			3.652**	(1.349)				
amcentral			2.230**	(0.860)			3.966**	(1.452)				
ln_percapita					-0.471**	(0.148)	-0.451**	(0.153)	-0.157*	(0.0780)		
ln_trade					0.153*	(0.0628)	0.141*	(0.0557)	0.111**	(0.0422)		
ln_open					-0.0740	(0.102)	-0.0412	(0.113)	0.000686	(0.122)		
polity2					0.0324**	(0.0121)	0.0194	(0.0119)	0.0121	(0.00820)		
_cons	0.868*	(0.370)	0.683*	(0.340)	0.0760	(0.0830)	2.232***	(0.677)	1.990*	(0.808)	-0.656	(0.544)
N	1470		1470		1470		1002		1002		1002	
R-sq	0.354		0.389		0.431		0.394		0.420		0.465	

Obs: *p < 0,05 / **p < 0,01 / *** p < 0,001
 Erro padrão entre parênteses