

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
Centro Socioeconômico – CSE
Departamento de Economia e Relações Internacionais – CNM

BRUNO ANDRÉ BLUME

**PARADIPLOMACIA FINANCEIRA E POLÍTICA EXTERNA: UMA ANÁLISE DOS
EMPRÉSTIMOS CONTRAÍDOS POR ESTADOS BRASILEIROS JUNTO AO BANCO
MUNDIAL (2002-2014)**

Florianópolis, 2015

BRUNO ANDRÉ BLUME

**PARADIPLOMACIA FINANCEIRA E POLÍTICA EXTERNA: UMA ANÁLISE DOS
EMPRÉSTIMOS CONTRAÍDOS POR ESTADOS BRASILEIROS JUNTO AO BANCO
MUNDIAL (2002-2014)**

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da
Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito
obrigatório para obtenção de grau de Bacharelado.

Orientadora: Prof. Dra. Iara Costa Leite

FLORIANÓPOLIS, 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE GRADUAÇÃO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 8,0 ao aluno Bruno André Blume na disciplina CNM 7280 – Monografia pela apresentação deste trabalho, intitulado “Paradiplomacia Financeira e Política Externa: uma análise dos empréstimos contraídos por estados brasileiros junto ao Banco Mundial (2002-2014)”, no dia 02 de dezembro de 2015.

Banca Examinadora:

Prof.^a. Dr.^a. Iara Costa Leite

Prof.^a. Dr.^a. Mónica Salomón González

Prof. Dr. Michele Romanello

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha família: meu pai, Odair, minha mãe, Rosvitha, e meu irmão, Lucas, por todo o suporte emocional e material necessário para que eu conseguisse concluir esta importante etapa da minha vida.

A todos os colegas da turma 2011.1, em especial Bernardo, Iuri, Jemuel e Felipe, pelo companheirismo ao longo desses anos de vida acadêmica.

À minha orientadora, Iara Costa Leite, pela cuidadosa supervisão das minhas atividades e pelos inúmeros conselhos valiosos.

À minha melhor amiga e namorada, Fernanda, maior presente desta graduação.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo investigar a expansão da paradiplomacia financeira no Brasil. Define-se paradiplomacia financeira como a contração de empréstimos por parte de estados brasileiros junto a instituições financeiras internacionais – em especial, organismos multilaterais globais ou regionais. É um ramo de atuação peculiar da paradiplomacia no Brasil, tanto por estar prevista na Constituição – ao contrário de qualquer outra atividade externa de governos subnacionais brasileiros – quanto por existir há muito tempo, desde a primeira constituição republicana brasileira. Utilizando dados da Secretaria do Tesouro Nacional, foram observadas as flutuações do nível de empréstimos autorizados entre 2002 e 2014, período imediatamente posterior à implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal no país. A análise revela aumento significativo do uso dessa modalidade de financiamento no ano de 2012, mantendo-se em níveis anormalmente altos nos anos seguintes. A partir dessa constatação, foi investigado o contexto de curto e longo prazos em que se inseriu esse fenômeno, utilizando-se de contribuições teóricas da Análise de Política Externa. Alguns fatos que compõem esse contexto são: (i) maior descentralização política observada a partir da Constituição de 1988; (ii) mudanças no processo decisório de autorização dos empréstimos, como resultado de interesses do Governo Federal e dos estados; (iii) política externa do governo Dilma, pautada por assuntos econômicos; (iv) o processo de aprofundamento da globalização financeira e, por conseguinte, das relações transnacionais. (v) a globalização da paradiplomacia a partir dos anos 1990; (vi) os baixos custos do financiamento internacional; e (vii) as motivações dos bancos multilaterais de desenvolvimento em atuar junto ao nível subnacional, seja no Brasil, seja em outros países em desenvolvimento. Sobre essa última variável, constata-se, no caso específico do Banco Mundial, que os empréstimos estaduais casam com a necessidade geral dessa instituição em manter um fluxo expressivo de empréstimos, mesmo em períodos em que governos centrais de vários países mutuários não tenham avidez a emprestar dessas instituições. A atuação com governos subnacionais é apenas mais uma mutação na estratégia do Banco em mais de 70 anos de história, o que corrobora a hipótese de que este possui certo nível de autonomia burocrática.

Palavras-Chave: Análise de Política Externa, Relações Internacionais, paradiplomacia, operações externas de crédito, Banco Mundial, BIRD.

ABSTRACT

This thesis aims to investigate the expansion of financial paradiplomacy in Brazil. Financial paradiplomacy is here defined as the negotiation and contracting of loans by Brazilian states from international financial institutions – in particular global and regional multilateral financial organizations. This activity is quite a distinctive one in the general context of Brazilian paradiplomacy, since contracting external debts is a constitutional prerogative of the states, in a country that does not offer any other legal background for external action by its subnational units. Besides, this prerogative has existed since the beginning of the republican regime in the country: the Constitution of 1891 already allowed states to borrow from foreign institutions. Based on data from the Brazilian Secretary of the National Treasury regarding flows of external loans contracted by states between 2002 and 2014 – after the enactment of the Fiscal Responsibility Act, it was noticed that these loans expanded during Dilma Rousseff's first presidential term (2011-2014). From this observation, the research, based on Foreign Policy Analysis' assumptions, investigated domestic and external factors that may have contributed with the abrupt increase of the loans. In the domestic realm, it was verified that subnational loans are of interest not only to state governments, but to the Federal Government as well. The proof of this is that the latter has facilitated the loans' authorizing procedure through federal Executive agencies and anticipated the discharge of previous debts with the World Bank, the main multilateral bank working in the country. The benefits from these loans are the increase of public investment in Brazil, the continuous enforcement of the Fiscal Responsibility Act and the absorption of good practices by public sector management. In the international realm, the research focused on the importance of multilateral banks' practices and motivations. The analysis of these actors was based on theoretical studies that argue that international organizations often display autonomous and bureaucratic behavior. The study case of the World Bank illustrates that these institutions have been increasing their general focus on subnational units since the 1990's, a trend that was particularly noticed in Bank's strategy with important developing countries, such as India and Brazil. This is only one deviation noticed in Bank's history from its original aims, determined in Bretton Woods' conference in 1944. This fact supports claims that the World Bank displays bureaucratic autonomy.

Keywords: International Relations, Foreign Policy Analysis, paradiplomacy, external credit operations, World Bank, IBRD.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Etapas da autorização interna das operações externas de crédito	58
Gráfico 1 - Valor total das operações externas de crédito por ano (em US\$, 2002-2014).....	33
Gráfico 2 - Número de operações externas de crédito por ano (2002-2014)	34
Gráfico 3 – Evolução dos empréstimos de BIRD e BID a estados (em US\$, 2002-2014)	35
Gráfico 4 – Porcentagem do valor das operações por instituição	37
Gráfico 5 – Quantidade de empréstimos para cada setor.....	38
Gráfico 6– recursos captados por setor econômico	39
Gráfico 7 – Distribuição dos valores das operações por estado (2002-2014)	40
Gráfico 8 – Taxa de juros interna (2011-2014)	40
Gráfico 9– Taxa de juros internacional (2011-2015).....	41
Gráfico 10 – Evolução da dívida externa estadual - 1998-2015 (em R\$ milhões).....	42

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de operações e valor emprestado (em US\$) por instituição financeira (2002-2014)	36
Tabela 2 – Condições de financiamento do Banco Mundial no Brasil	83
Tabela 3 – Evolução do engajamento do Banco Mundial no Brasil (1998-2015).....	88

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFD	Agência Francesa de Desenvolvimento
APE	Análise de Política Externa
BEI	Banco Europeu de Investimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
CAF	Corporação Andina de Fomento
EPI	Economia Política Internacional
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FMI	Fundo Monetário Internacional
FONPLATA	Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata
IFI	Instituições Financeiras Internacionais
JBIC	Japan Bank for International Cooperation
JICA	Japan International Cooperation Agency
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ODA	Official Development Assistance
ONU	Organização das Nações Unidas
PAF	Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados
PEB	Política Externa Brasileira
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 A PARADIPLOMACIA FINANCEIRA: O JOGO DA CONTRATAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS INTERNACIONAIS PARA ESTADOS BRASILEIROS	14
1.1 ASPECTOS GERAIS DA PARADIPLOMACIA FINANCEIRA.....	14
1.1.1 Definição de paradiplomacia e sua adequação como objeto de estudo da Análise de Política Externa	15
1.1.1.1 Definição de paradiplomacia financeira	17
1.2 CONTEXTO DOMÉSTICO: O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA.....	20
1.2.1 Contribuições do jogo de dois níveis de Putnam.....	22
1.2.2 A ratificação de acordos externos em regimes democráticos.....	24
1.3 TEORIAS RELACIONADAS AO CONTEXTO EXTERNO: O NEOLIBERALISMO E A BUROCRATIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS.....	25
1.3.1 Crescimento das atividades externas de governos subnacionais	25
1.3.2 Atuação e motivação das organizações internacionais.....	26
1.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE O MARCO TEÓRICO	30
2 EXPANSÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNO PARA GOVERNOS ESTADUAIS BRASILEIROS: ANÁLISE CONTEXTUAL DOMÉSTICA	31
2.1 ANÁLISE DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNO A ESTADOS BRASILEIROS ENTRE 2002 E 2014	32
2.1.1 Total de operações e volume de recursos	32
2.1.2 Principais instituições financeiras envolvidas	34
2.1.3 Setores econômicos de destinação dos recursos.....	38
2.1.4 Principais estados receptores de recursos.....	39
2.1.5 Variações das taxas de juros doméstica e internacional	40
2.2 HISTÓRICO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNO CONTRAÍDAS POR ESTADOS BRASILEIROS	43
2.2.1 Paradiplomacia financeira na República Velha (1889-1930).....	43
2.2.2 1931-1985: centralização política e econômica.....	45
2.2.3 1985-2014: descentralização política e renegociações da dívida estadual	47
2.2.4 Paradiplomacia financeira: trajetória cíclica	49
2.3 MAPEAMENTO DA TRAMITAÇÃO DE PEDIDOS DE OPERAÇÕES EXTERNAS DE CRÉDITO POR ESTADOS.....	50
2.3.1 Comissão de Financiamentos Externos (COFIEIX).....	51
2.3.2 Secretaria do Tesouro Nacional (STN)	52
2.3.3 Autorização do Senado Federal.....	54
2.3.4 Considerações sobre o processo de autorização de empréstimos internacionais	56
2.4 CONTEXTO DOMÉSTICO E A EXPANSÃO DO FINANCIAMENTO EXTERNO AOS ESTADOS	59

2.4.1 Pluralização da Política Externa Brasileira e crescimento das atividades de paradiplomacia no Brasil	59
2.4.2 Necessidades de investimento público no Brasil.....	61
2.4.3 Secretaria do Tesouro Nacional: flexibilização da análise técnica.....	62
2.4.4 Atuação do Senado	63
2.5 CONCLUSÕES PARCIAIS SOBRE O CONTEXTO DOMÉSTICO	66
3 CONTEXTO INTERNACIONAL EXPANSÃO DOS EMPRÉSTIMOS DE ORGANISMOS MULTILATERAIS A ESTADOS BRASILEIROS	68
3.1 ECONOMIA INTERNACIONAL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI	68
3.2 BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO E GOVERNOS SUBNACIONAIS: ESTUDO DA TRAJETÓRIA DO BANCO MUNDIAL.....	69
3.2.1 O papel dos bancos multilaterais de desenvolvimento	69
3.2.1 Estrutura organizacional	72
3.2.2 Banco Mundial: histórico	73
3.2.3 Banco mundial e governos subnacionais.....	78
3.2.3.1 Atuação do Banco Mundial junto a governos subnacionais indianos nos anos 1990: viabilização de ajustes com auxílio de um ator externo	80
3.2.4 Atuação do Banco Mundial junto a estados brasileiros.....	82
3.2.4.1 Condições dos empréstimos do BIRD.....	82
3.2.4.2 Evolução de empréstimos do Banco junto a estados desde os anos 1990.....	84
3.3 CONTEXTO EXTERNO: CONCLUSÕES PARCIAIS	87
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	89
REFERÊNCIAS	94

INTRODUÇÃO

Os estudos sobre as ações externas dos governos subnacionais apontam para uma intensificação dessas ações em escala global desde os anos 1980. O avanço da globalização, iniciativas de integração regional e a relativa deterioração da capacidade de Estados nacionais de encabeçar projetos de desenvolvimento nacional levaram governos subnacionais de inúmeros países a se lançar na esfera internacional. Esse fenômeno é comumente denominado de paradiplomacia.

No Brasil, pode-se afirmar que a paradiplomacia tem relação com uma tendência geral de democratização da política externa brasileira, configurando mais uma frente de atores que passam a influenciar a agenda externa do país. Malgrado as inúmeras iniciativas de cunho cultural, político e de cooperação técnica com outros governos subnacionais (quais sejam, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal), a paradiplomacia brasileira possui viés econômico muito claro, perseguindo objetivos como a promoção comercial, a atração de investimentos estrangeiros e a captação de recursos financeiros externos. A captação de financiamentos externos foi denominada por Maia (2012) de paradiplomacia financeira. Tal ação de governos estaduais e municipais brasileiros possui peculiaridades, tendo em vista que é prevista constitucionalmente, ao contrário das demais formas de atuação externa de governos subnacionais brasileiros. Os empréstimos internacionais são enquadrados como operações externas de crédito e podem ser contraídos por governos subnacionais, sob autorização prévia do Senado Federal. Além disso, essa prerrogativa já existe desde os primórdios do federalismo brasileiro: a Constituição de 1891 permitia a estados a contração de empréstimos internacionais e até mesmo a emissão de títulos no mercado financeiro internacional.

À luz destes fatos, esta pesquisa procurou investigar um fato muito importante acerca da paradiplomacia financeira brasileira nos últimos anos. Dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) apontam para uma expansão inédita dos empréstimos internacionais a estados brasileiros autorizados pelo Senado Federal no ano de 2012. Constatada tal expansão, procurou-se responder à seguinte pergunta: em que contexto político-econômico ocorreu a expansão dos empréstimos internacionais de estados no ano de 2012?

Para encontrar respostas a tal questionamento, foram feitos os seguintes esforços:

a) levantamento e sistematização de dados sobre as operações de crédito realizadas por estados entre 2002 e 2014. Utiliza-se esse recorte temporal, em primeiro lugar, pela disponibilidade de dados do sistema da STN (SADIPEM); e em segundo lugar, por ser exatamente em 2002 que se inaugura o regime atual de tramitação de solicitações de empréstimos internacionais por estados nos poderes Executivo e Legislativo federais.

b) observação de mudanças no padrão da contratação de crédito externo ao longo da história da federação brasileira (desde 1891 até 2014), e contextualizações sobre essas mudanças.

c) investigação sobre o processo de autorização de empréstimos internacionais no nível federal, a fim de identificar mudanças relevantes que tenham possibilitado a expansão da contratação de empréstimos.

d) identificação das motivações dos bancos multilaterais em incorporar governos subnacionais em sua clientela, tanto no Brasil, quanto em outros países em desenvolvimento, com foco específico no Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) – denominado intermitentemente de Banco Mundial ao longo deste trabalho.

A pesquisa foi desenhada com base em contribuições da Análise de Política Externa (APE). Tal subdisciplina de Relações Internacionais chama a atenção pela sua particular preocupação com a análise de fatores domésticos na formulação da política externa de um Estado. Mais especificamente, foram observadas contribuições do jogo de dois níveis de Putnam (1988). Esse modelo tem como mérito possibilitar a sistematização da pesquisa e de seus resultados, pela separação analítica de negociações nos níveis interno e externo da política externa.

A partir do jogo de dois níveis, o trabalho procura identificar os principais atores envolvidos no processo de negociação das operações externas de crédito. Como será observado ao longo do trabalho, apesar de a captação de recursos financeiros externos depender do planejamento e da ação dos governos estaduais, o principal negociador desses recursos é, em última instância, o Governo Federal, conforme fica claro pelo rígido processo de autorização dos empréstimos em órgãos desse nível do governo. Investiga-se a evolução do ordenamento jurídico brasileiro das operações externas de crédito e como ele se encontra hoje. São elencados os principais órgãos envolvidos – Comissão de Financiamentos Externos (COFIEX), Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Senado Federal – e como eles podem ter influenciado na tramitação dessas operações em anos recentes.

No nível externo, investigam-se, de um lado, o contexto econômico que possam ter tornado possível maiores fluxos de investimentos e financiamentos estrangeiros no país e, por outro lado,

as condições impostas pelos organismos financeiros multilaterais aos estados, além de sua atuação e motivação geral para negociar com governos subnacionais, seja no Brasil, seja em outros países mutuários importantes. Tal escolha justifica-se pelo grande volume de empréstimos tomados por estados junto à instituição: desde 2002, foram autorizados mais de US\$ 17 bilhões do Banco Mundial aos estados brasileiros.

Além disso, o Banco Mundial é uma instituição-chave dentro do regime econômico-financeiro internacional, cujas estratégias de desenvolvimento local são consideradas um *benchmark* em nível internacional. Portanto, é importante analisar os fatores que levaram o BIRD a investir nos níveis subnacionais, tanto no Brasil, quanto em outros países emergentes, estratégia que foi progressivamente implementada a partir dos anos 1990. Levando-se em conta a autoridade do Banco Mundial e sua trajetória relativamente autônoma, reconhecida pela literatura (GUIMARÃES, 2012), adotou-se a teoria da autonomia burocrática das organizações internacionais para análise das motivações do Banco. Trata-se de teoria defendida por Barnett e Finnemore (2001). Dessa forma, investigam-se as condições nas quais o banco aceitou realizar cada vez mais financiamentos de governos subnacionais brasileiros, desde os anos 1990 até 2014, averiguando a relação dessa mudança com a necessidade de se manter relevante como organização no país.

Por fim, procurar-se-á compreender as vantagens mútuas do Governo Federal e de instituições como o Banco Mundial em permitir que os governos estaduais tenham maior autonomia na captação e no uso desses recursos, confirmando a condição de exposição simultânea do Governo Federal entre a política doméstica e a política internacional durante a negociação do financiamento das instituições estrangeiras.

Deve-se levar em conta os seguintes fatos gerais relacionados à expansão da paradiplomacia financeira no Brasil: (i) maior descentralização política observada a partir da Constituição de 1988; (ii) mudanças no processo decisório de autorização dos empréstimos, como resultado de interesses do Governo Federal e dos estados; (iii) política externa do governo Dilma, pautada por assuntos econômicos e captação de recursos para expansão de investimentos públicos; (iv) o processo de aprofundamento da globalização financeira e, por conseguinte, das relações transnacionais. (v) a globalização da paradiplomacia a partir dos anos 1990; (vi) os baixos custos do financiamento internacional; e (vii) a disposição crescente dos bancos multilaterais de desenvolvimento em atuar junto ao nível subnacional em vários países em desenvolvimento.

Esta pesquisa justifica-se pela importância de se compreender a intensificação do fenômeno da paradiplomacia no Brasil. Nesse sentido, é relevante compreender como atores tradicionais das Relações Internacionais, como governos centrais (no Brasil, o Governo Federal) e organizações internacionais lidam com uma atuação cada vez mais crescente dos governos subnacionais em assuntos externos. Os resultados da pesquisa são pertinentes para gestores estaduais que pretendem maximizar suas oportunidades a partir de ações externas; para gestores de diversos órgãos do nível federal, que encontrarão aqui um balanço das operações externas de crédito nos últimos anos; para organizações internacionais que procuram compreender essa parte do federalismo fiscal brasileiro; e para acadêmicos interessados tanto na ação externa de estados brasileiros, quanto no envolvimento de organismos multilaterais com governos subnacionais.

O trabalho é dividido em três capítulos. No primeiro, procura-se estabelecer um marco teórico adequado à complexidade da paradiplomacia financeira. São feitas observações a respeito do conceito de paradiplomacia e as motivações que levam os governos subnacionais brasileiros a intensificarem sua atuação internacional. São apresentados o modelo teórico de APE utilizado na pesquisa, o jogo de dois níveis e o modelo de mudanças em política externa. Também são feitas considerações a respeito de fatores domésticos na formulação de política externa (dentre os quais a atuação do Legislativo em sistemas republicanos e a importância das burocracias em processos de tomada de decisão), bem como a respeito do contexto externo – em especial a importância da discussão a respeito da atuação e motivação das organizações internacionais, especialmente as organizações multilaterais de crédito, como o Banco Mundial.

No segundo capítulo, são apresentados os dados que evidenciam a expansão das operações externas de crédito no governo Dilma Rousseff. Constatado tal fato, o resto do capítulo dedica-se a observar o contexto da política doméstica brasileira. Para tal, é feita uma revisão histórica da paradiplomacia financeira brasileira, buscando-se informações desde o período da Primeira República (1889-1930). Depois, é feita uma apresentação detalhada sobre o processo de autorização das operações no nível federal, que envolve pelo menos três instâncias-chave. O delineamento desse processo é importante para que se identifiquem eventuais alterações relevantes no comportamento desses atores em relação aos empréstimos que possam dar conta de tal aumento.

O terceiro capítulo dedica-se a analisar o contexto externo. Constata-se a importância da diminuição dos custos do financiamento internacional para países latino-americanos neste início de século XX – muito em decorrência do *boom* das *commodities* vivenciado até 2009. Entretanto,

ênfase maior é dada a questões relacionadas à atuação das organizações multilaterais de crédito e os motivos que podem ter levado a uma maior negociação desses organismos com governos subnacionais, seja no Brasil, seja em outros países em desenvolvimento de grande porte. É feita uma análise da trajetória do Banco Mundial junto aos governos subnacionais, a fim de se ilustrar a relação entre uma maior atuação com governos subnacionais e estratégias do Banco para manter uma atuação relevante em países mutuários importantes.

1 A PARADIPLOMACIA FINANCEIRA: O JOGO DA CONTRATAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS INTERNACIONAIS PARA ESTADOS BRASILEIROS

Este trabalho tem como objetivo investigar em que contexto se deram as recentes oscilações de fluxos de empréstimos internacionais contraídos por estados brasileiros. Portanto, um marco teórico adequado deve considerar, de um lado, o cenário doméstico pertinente aos empréstimos, com destaque para atores e objetivos relevantes relacionados a esses empréstimos; e de outro, a conjuntura internacional, como a economia internacional e a ação das organizações financeiras internacionais.

Para o estudo simultâneo de fatores domésticos e externos nas relações internacionais, a subárea conhecida como Análise de Política Externa (APE) apresenta-se como uma alternativa adequada, tendo em vista que enfatiza a importância do contexto político doméstico na formulação da política externa. Além da APE, é importante registrar contribuições de autores construtivistas no estudo das organizações internacionais, categoria de ator internacional em que se encaixam os organismos multilaterais de desenvolvimento, do regime de financiamento externo do setor público brasileiro.

O capítulo está dividido em três seções. Na primeira, será analisada a origem do termo paradiplomacia, termos alternativos existentes e aspectos gerais a respeito da atuação de governos subnacionais. Na segunda seção, são analisadas as teorias relacionadas à conjuntura externa e sua relação com os empréstimos internacionais em nível subnacional. Essas teorias são o neoliberalismo - aumento das relações transnacionais, afetando dinâmicas sociais, políticas e econômicas em escala internacional - e o construtivismo, que procura trazer uma resposta adequada à questão do comportamento das organizações internacionais.

A terceira seção faz referência a modelos e teorias que consideram a influência de fatores domésticos para o processo decisório da política externa. Todos esses modelos foram desenvolvidos pela subárea das Relações Internacionais conhecida como Análise de Política Externa (APE).

1.1 ASPECTOS GERAIS DA PARADIPLOMACIA FINANCEIRA

Antes de adentrar nas teorias de análise de fatores externos e internos, faz-se necessário discutir o conceito de paradiplomacia, de uma forma geral, e seu componente financeiro, em

particular. Esta seção dedica-se a essa definição conceitual, fazendo considerações gerais sobre a ação externa de governos subnacionais. Para isso, é necessário, em primeiro lugar, trazer à tona a discussão acerca das terminologias utilizadas para descrever as atividades externas de governos subnacionais e, em segundo lugar, evidenciar que as operações externas de crédito são uma modalidade de ação de governos subnacionais, que pode ser adequadamente definida pelo termo *paradiplomacia financeira*.

1.1.1 Definição de paradiplomacia e sua adequação como objeto de estudo da Análise de Política Externa

Tradicionalmente, a disciplina de Relações Internacionais foca seus estudos nas relações interestatais, ou seja, relações exclusivamente entre Estados nacionais, o ator tradicional das Relações Internacionais. Porém, com o aprofundamento do processo de globalização econômica, política e cultural, a atuação de governos subnacionais, como cidades e regiões, tornou-se progressivamente mais dependente de fatores externos, uma vez que se tornou mais difusa a distinção entre os âmbitos doméstico e internacional (KEATING, 1999, p.1; HOCKING, 1999, p. 19). Esse processo tem sido denominado, em numerosos trabalhos desde a década de 1980, de *paradiplomacia*. Tal termo foi uma das primeiras tentativas de conceituação do fenômeno da incorporação das dimensões regional e local à economia e política globais. Sua origem remonta aos trabalhos de Soldatos (1990) e Duchacek (1990), que discutiram por anos uma terminologia adequada para o fenômeno. Tanto Soldatos (1990), quanto Duchacek (1990) realizaram estudos comparativos de diversas democracias liberais para procurar explicar o crescente papel internacional que governos subnacionais passaram a assumir nos anos 1980 e 1990. Ao longo da década 1990, o neologismo *paradiplomacia* foi amplamente incorporado na literatura sobre a ação externa de governos subnacionais, pela sua funcionalidade em descrever esse fenômeno em linhas gerais. Dentre as várias definições do termo, destaca-se a de Cornago (1999, p. 40, tradução nossa)¹

[...] o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais pelo estabelecimento de contatos permanentes ou *ad hoc* com entidades estrangeiras públicas ou privadas, com o objetivo de promover assuntos socioeconômicos ou

¹ Tradução de: “[...] non-central governments' involvement in international relations through the establishment of permanent or *ad hoc* contacts with foreign public or private entities, with the aim to promote socioeconomic or cultural issues, as well as any other foreign dimension of their constitutional competences.”

culturais, bem como quaisquer outras dimensões de suas competências constitucionais.

Contudo, a utilização do termo não ficou isenta de críticas. Salomón (2011) considera que a expressão paradiplomacia não consegue dar conta de resolver a confusão conceitual entre política externa e diplomacia, que persiste na disciplina de Relações Internacionais. Enquanto é corriqueiro igualar ambos os conceitos, trata-se de coisas diferentes: a diplomacia é apenas o estágio da implementação da política externa. Assim, definições muito correntes de paradiplomacia acabam por se revelar demasiadamente amplas, abarcando toda e qualquer ação internacional empreendida por um governo subnacional, mesmo que completamente isolada de qualquer esforço planejado. Isso reduz a importância do fenômeno (SALOMÓN, 2011).

Além disso, o próprio sufixo *para* parece indicar uma menor relevância relativa da ação externa subnacional, como se tal ação fosse paralela à política externa oficial (HOCKING, 1999; SALOMÓN, 2011). A ação externa subnacional não pode ser encarada como uma ação secundária, um simulacro da diplomacia oficial, e sim como uma forma de política externa, visto que formulada por atores que possuem atributos próprios de um Estado (governo sobre um território com uma população) – mesmo que esses atores contenham características que remetam a atores não estatais, como a menor influência da soberania sobre suas ações e, portanto, uma maior liberdade relativa de definir agendas (SALOMÓN; NUNES, 2007).² Evidente que o uso do termo política externa para o caso de governos subnacionais tampouco escapa de controvérsia, tendo em vista que a formulação da política externa é tradicionalmente atribuída ao governo central.³ Também pesa nesse sentido o fato de que a paradiplomacia costuma estar associada a assuntos considerados de *low politics* (assuntos econômicos, técnicos e culturais, por exemplo), enquanto a diplomacia “oficial” continua a monopolizar as prerrogativas de ação em assuntos da *high politics* (especialmente a segurança nacional) (SALOMÓN; NUNES, 2007; BARROS, 2009).

Por conta das problematizações trazidas acima, termos alternativos surgiram para descrever a ação externa de governos subnacionais. Antes da adoção generalizada da expressão paradiplomacia, Duchacek (1990 apud AGUIRRE, 1999, p. 187) procurou introduzir o termo *microdiplomacia*, que, pode-se afirmar, acaba por acentuar a conotação de menor relevância da

² Isso remete à discussão sobre a categoria de ator mais adequada a governos subnacionais, que na visão de Salomón e Nunes (2007) seria a de atores mistos (misturam atributos estatais e não estatais).

³ No caso do Brasil, a Constituição de 1988 reserva, no artigo 21, essa prerrogativa à União.

ação externa de governos subnacionais em relação às ações de governos centrais. Porém, segundo Aguirre (1999), o próprio autor abandonou tal termo em favor da paradiplomacia, sugerida por Soldatos (1990).

A expressão *diplomacia federativa* também se relaciona aos governos subnacionais. Tal nomenclatura é adotada oficialmente pelo Ministério das Relações Exteriores e outros órgãos do Executivo Federal em suas comunicações (KLEIMAN, 2007; BARROS, 2009). Novamente, o uso do termo “diplomacia” remete à problemática da distinção entre diplomacia e política externa, apontada por Salomón (2011). O termo “federativo”, por sua vez, apesar de ter o mérito de destacar a existência de diferentes níveis de governo, característica de um Estado federativo – adequado, portanto, à realidade política brasileira – acaba limitando a ação externa de governos subnacionais a Estados que adotam o formato federativo. Conforme Barros (2009), a regionalização da política externa também pode ocorrer em estados unitários, o que torna este um termo limitado.

Outra terminologia importante é a *cooperação descentralizada*, também adotada em documentos oficiais do governo brasileiro (BARROS, 2009). Barros adota tal termo em seu significado mais estrito, como as relações voluntárias entre governos subnacionais de diferentes países – definição introduzida por Hafteck (2003 apud BARROS, 2009, p. 8)⁴. Entretanto, a autora, leva em conta que, tal termo pode ser interpretado de forma mais genérica: por exemplo, as ações de outros agentes de caráter não estatal, bem como poderia envolver também a participação de governos centrais no processo.

Tendo em vista as limitações de termos alternativos e o uso corrente em grande parte da literatura do termo paradiplomacia, este trabalho adotará a nomenclatura paradiplomacia para descrever de maneira generalizada a ação externa de governos subnacionais.

1.1.1.1 Definição de paradiplomacia financeira

Justificada a adoção do termo paradiplomacia para esta pesquisa, é preciso ainda construir uma definição específica de paradiplomacia financeira, a fim de se esclarecer, em primeiro lugar,

⁴ HAFTECK, Pierre. An introduction to Decentralized Cooperation: definitions, origins and conceptual mapping. **Public Administration and Development**, vol. 23, n. 4, pp. 333-345, out. 2003.

que esta é uma atividade que pode ser considerada como de paradiplomacia e, em segundo lugar, elencar os atores e condições em que ela é exercida na realidade brasileira.

Para se definir a que se refere quando se fala em paradiplomacia financeira, é necessário deixar clara a base legal sob a qual se assenta essa atividade no Brasil, além de se identificar os atores externos envolvidos. No que diz respeito à base legal, pode-se considerar como adequadas ao conceito de paradiplomacia financeira todas as operações externas de crédito realizadas por estados brasileiros e autorizadas pelo Senado Federal, conforme previsto no inciso V do artigo 52 da Constituição Federal. Quanto às instituições financeiras envolvidas, os números levantados por esta pesquisa demonstram que os mais relevantes negociadores são os bancos multilaterais de desenvolvimento, notadamente o BIRD e o BID. Entretanto, a paradiplomacia financeira brasileira não se limita à negociação com essa modalidade de organismos. Foram identificados pelo menos mais dois tipos de instituições financeiras das quais estados contraíram empréstimos: as agências bilaterais de auxílio ao desenvolvimento – normalmente, agências criadas e mantidas por governos de nações desenvolvidas; e instituições privadas multinacionais. Não se observa no ordenamento jurídico brasileiro qualquer limitação no que diz respeito à personalidade jurídica da instituição financeira negociante.

Entretanto, é preciso observar a existência de uma terceira parte envolvida na paradiplomacia financeira brasileira: o Governo Federal. Órgãos do Executivo Federal compõem uma intrincada tramitação para atestar a viabilidade das operações externas de crédito de estados, tramitação que culmina na autorização do Senado Federal – envolvendo, portanto, o Legislativo em um assunto de política externa.

Portanto, a paradiplomacia financeira, ao menos no caso brasileiro, pode ser definida como o conjunto de atividades de estados brasileiros destinadas à contratação de recursos financeiros estrangeiros, junto a organismos públicos (bilaterais ou multilaterais) ou privados, com a finalidade de angariar recursos para investimentos públicos desses estados.

Revisando a literatura, observa-se que a paradiplomacia financeira é parte relevante da ação externa de governos subnacionais brasileiros e de outros países em desenvolvimento. Os objetivos da paradiplomacia são variados, abarcando as esferas política, cultural ou econômica (SALOMÓN, 2011; MAIA, 2012; KEATING, 2013). No sentido econômico - apontado como talvez o objetivo mais perseguido pela paradiplomacia brasileira (BUENO, 2012) – abre-se um leque de objetivos específicos, como a promoção comercial, a atração de investimentos externos e também a captação

de financiamentos (BUENO, 2012; KEATING, 2013; SALOMÓN, 2011; MAIA, 2012). Sobre este último objetivo, Salomón (2011, p. 275) afirma que

Nos países em desenvolvimento que estão construindo suas próprias versões de paradiplomacia, como a Índia (Sridharan, 2003), o Brasil (Salomón e Nunes, 2007) e a Argentina (Iglesias, 2008), a procura de recursos internacionais através da apresentação de propostas para o financiamento internacional de infraestruturas locais ou de projetos de utilidade social é considerada um componente fundamental da paradiplomacia.

Observa-se, portanto, que a paradiplomacia financeira tem relação com a atuação externa de países em desenvolvimento, que são os maiores recipientes de financiamentos de bancos multilaterais de desenvolvimento. Vários autores concordam que a captação de recursos financeiros faz parte de um dos objetivos predominantes de governos subnacionais brasileiros na arena externa (BARROS, 2009; SALOMÓN, 2011; HOCKING, 2013; KEATING, 2013). A busca por financiamento de organismos internacionais é, ao lado da atração de investimentos estrangeiros, a principal atividade de ordem econômica observada na ação externa de estados e municípios em tempos recentes. A autora ainda acrescenta que tal atividade não era explorada de maneira significativa por autoridades dos âmbitos estadual e municipal antes das décadas de 1990 e 2000 (BARROS, 2009, p. 31).

Bessa e Matos (2010, p. 3) também evidenciam as vantagens do crédito de organismos internacionais para estados e municípios brasileiros: “trata-se, assim, de uma fonte estável de financiamento para os programas de investimento e desenvolvimento local [...], além do acesso a [...] assistência técnica e financeira internacional.”

Outro aspecto importante da paradiplomacia é a agência dos estados na negociação dos empréstimos. É constatado por Maia (2012) que sem a iniciativa direta de gestores estaduais, a paradiplomacia financeira não acontece, ou fica bastante debilitada. Também se afirma que as negociações dos empréstimos são desenvolvidas informalmente, sem intermediação do Governo Federal, com definição de termos diretamente entre gestores estaduais e equipe dos bancos (MAIA, 2012, p. 322).⁵ Entretanto, a constatação dessa relativa independência dos governos estaduais na

⁵ Atribui-se à capacidade de articulação de governadores e gestores estaduais grande parte do sucesso na contração de empréstimos externos, vide GONÇALVES, André. SC “descobre” o segredo do cofre. **Gazeta do Povo**. Disponível em <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/sc-descobre-o-segredo-do-cofre-b4yjabl8iwxndr3ipidwfmvim>>. Acesso em 19 de novembro de 2015.

paradiplomacia financeira não implica, de forma alguma, em falta de alinhamento de objetivos entre os estados e a União. Pelo contrário, a União tem interesse direto nas operações externas de crédito realizadas por estados, como será constatado ao longo deste trabalho. Essa complementaridade da paradiplomacia financeira remonta à diferenciação feita na literatura entre paradiplomacia e protodiplomacia, esta última expressão utilizada para designar governos subnacionais cuja atuação externa tenha objetivos que entram em direto conflito com seus respectivos governos centrais, como a promoção de causas separatistas (BALTHAZAR, 2013, p. 162). Não é o que se observa no caso de estados brasileiros, entre os quais há poucos registros de manifestações que apontem para aspirações de dissolução da federação atual.

1.2 CONTEXTO DOMÉSTICO: O PROCESSO DE FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA

Entende-se que a paradiplomacia financeira surge a partir das negociações – realizadas tanto domesticamente, quanto externamente – da distribuição dos recursos financeiros internacionais entre os diferentes níveis da administração pública brasileira. Essa distribuição pode ser encarada como uma política externa do Estado brasileiro. Isso porque, para tal finalidade, é necessário haver uma tomada de decisão por parte do Poder Executivo Federal que considere tanto as demandas de governos subnacionais brasileiros, quanto a disponibilidade de recursos nas organizações multilaterais de desenvolvimento. Dessa forma, o governo brasileiro se posiciona junto a esses organismos.

Salomón (2011) também justifica que, de uma forma geral, a paradiplomacia pode ser estudada como uma política externa, por entender que os governos subnacionais são legítimos atores estatais, embora muitas vezes sejam tratados pela literatura como atores não estatais das relações internacionais. Essa confusão conceitual se deve às semelhanças entre as ações dos governos subnacionais e de outros atores sociais relevantes, como movimentos sociais, ONGs e grupos de interesse (SALOMÓN, 2011, p. 271). Governos subnacionais de fato encontram maior liberdade em sua ação externa do que governos centrais, que possuem maiores restrições por conta de suas responsabilidades como Estado soberano, focando-se sobretudo em assuntos de *low politics* (ROSENAU, 1990 apud SALOMÓN, 2011, p. 272; BARROS, 2009)⁶. Isso, porém, não retira dos

⁶ ROSENAU, J. N. **Turbulence in world politics**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

governos subnacionais seu caráter de ente estatal, com algum nível de responsabilidade soberana atrelado às suas ações externas. Feitas essas considerações, considera-se adequada a adoção de contribuições da Análise de Política Externa (APE) para a construção do marco teórico relacionado ao contexto doméstico.

A APE é uma subdisciplina das Relações Internacionais que se caracteriza pelo estudo dos diferentes aspectos envolvidos na tomada de decisão de uma política externa, incluindo contribuições de diversas áreas do conhecimento, como a sociologia, a psicologia social, economia, direito e história (SALOMÓN, PINHEIRO, 2013). Sua origem remonta a trabalhos das décadas de 1950 e 1960, como Snyder, Bruck e Sapin (1954 apud HUDSON, 2007)⁷, Rosenau (1966 apud HUDSON, 2007)⁸ e Sprout & Sprout (1956 apud HUDSON, 2007)⁹. Essa subdisciplina foi desafiada pela introdução do neorrealismo por Kenneth Waltz (1979), que inaugurou uma era de primazia da análise sistêmica na disciplina de Relações Internacionais. A teoria neorrealista é focada na estrutura de incentivos do sistema internacional anárquico e como essa estrutura molda a ação de todos os agentes submetidos a ela. Waltz (1979) procurou formular uma teoria com bases científicas, isolando apenas alguns fatores, considerados primordiais para o comportamento dos Estados, e removendo da análise teórica os atributos das unidades de análise (ou seja, os atributos dos Estados). Assim, Waltz (1979) decidiu descartar de sua teoria fatores como as culturas nacionais, estruturas políticas domésticas, fatores econômicos, entre outros.

Mesmo sob o domínio das análises estruturais, alguns autores das RI continuaram a insistir na importância de se estudar os agentes da política externa (ou seja, os tomadores de decisão de política externa) e de fatores domésticos relacionados à sua formulação (HUDSON, 2003). A própria existência de um fenômeno como a paradiplomacia coloca em xeque o tradicional estadocentrismo de teorias realistas e liberais, uma vez que demonstram a complexidade das burocracias estatais e a importância de fatores regionais e locais para a formulação de uma política externa. A APE abarca de maneira mais satisfatória a análise de fatores domésticos que teorias que se limitam à análise das variáveis supranacionais.

⁷ SNYDER, Richard C; BRUCK, H. W.; SAPIN, Burton. **Decision-making as an approach to the study of international politics**. Princeton: Princeton University Press. (Foreign Policy Analysis Project Series, n. 3).

⁸ ROSENAU, James. Pre-theories and theories of foreign policy. In: FARRELL, R. B (ed.). **Approaches in comparative and international politics**. Evanston, IL: Northwestern University Press, 1966.

⁹ SPROUT, Harold; SPROUT, Margaret. **Man-milieu relationship hypotheses in the context of international politics**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1956.

1.2.1 Contribuições do jogo de dois níveis de Putnam

Putnam (2010) introduziu o jogo de dois níveis na APE, uma contribuição associada à vertente liberal das teorias de relações internacionais (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013). Esse autor endossa a ideia de que fatores estruturais da política internacional, como a anarquia, não são suficientes para explicar a tomada de decisões de política externa, como postulou Waltz (1979). Os Estados, antes de serem atores racionais, são entidades com estruturas internas complexas e compostas por indivíduos responsáveis por tomar as decisões pelo Estado. Assim, seria necessário observar tanto as estruturas de tomada de decisão de política externa dos Estados, levando em conta também a influência de atores domésticos nesse processo. Por tudo isso, Putnam (2010, p.151) preceitua que

A luta política de várias negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos.

Na prática da política externa, os níveis externo e doméstico estão frequentemente entrelaçados, influenciando-se mutuamente de forma contínua. Assim, os tomadores de decisão de política externa – geralmente líderes do Poder Executivo de Estados nacionais, como presidentes e chanceleres – são compelidos a observar simultaneamente os dois jogos e obter o máximo de ganhos possível na combinação de ambos.

A conciliação desses dois jogos, porém, revela-se muito complexa. Escolhas que são racionais em um jogo pode se revelar ser completamente irracionais no outro jogo. Jogadores de ambos os níveis podem realizar movimentos que causam desequilíbrios e que demandam realinhamentos (PUTNAM, 2010). Para exemplificar sua teoria, Putnam (2010, p. 153) esquematiza um processo decisório em dois estágios:

1. a barganha entre os negociadores que leva a um acordo provisório – chamemos este estágio de nível I;
2. as discussões em separado entre os grupos domésticos de apoio sobre ratificar ou não o acordo – chamemos este estágio de nível II.

Nesse esquema, os acordos alcançados no nível I (internacional), denominado de fase da negociação, não podem ser levados a cabo sem a realização de uma conciliação com os distintos grupos de interesses e instituições no âmbito doméstico, chamada por Putnam (2010) de “fase da ratificação”, no nível II (doméstico). Essa ratificação pode ocorrer por meio de mecanismos formais - tais como votações parlamentares para a ratificação de um tratado internacional - ou informais, como o consenso dos grupos de interesse diretamente afetados pelo acordo no nível I, a opinião pública e outros atores domésticos relevantes (PUTNAM, 2010, p. 153). O líder nacional encontra-se simultaneamente em ambos os jogos, tendo de lidar com as contrapartes estrangeiras no nível I e com parlamentares, grupos de pressão e assessores políticos no nível II (PUTNAM, 2010, p. 151).

Putnam (2010) reconhece que os negociadores internacionais podem ser outros que não o líder do governo central, o que abre a possibilidade, por exemplo, de governadores e gestores de governos estaduais assumirem esse papel, viabilizando a análise da paradiplomacia financeira sob a ótica do jogo de dois níveis. Em um contexto marcado pela internacionalização crescente das unidades subnacionais, esses atores encontram-se frequentemente na posição de agentes da política externa, criando vínculos formais e informais na dimensão internacional e negociando diretamente com atores externos. No caso do Brasil, líderes e burocratas de estados e municípios agem como os negociadores do nível I, indo ao encontro de bancos multilaterais (ou recebendo esses bancos para ouvirem suas propostas). No nível II, por outro lado, as negociações ocorrem junto ao Executivo e Legislativo federais. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), pertencente ao Ministério da Fazenda, é o órgão responsável por analisar todos os pormenores técnicos das operações e por sinalizar sua legalidade e viabilidade. Sem o aval da STN, o Senado Federal não autoriza as operações. Portanto, os negociadores representantes dos estados brasileiros encontram restrições domésticas e precisam considerar a necessidade de pelo menos duas ratificações dos acordos que firmam com esses organismos.

Entretanto, o ponto principal que esta pesquisa procurará explicitar é que as negociações levadas a cabo por governos estaduais se inserem dentro de uma negociação antecedente, que determina as bases sobre as quais se desenvolverá a ação subnacional. Trata-se do diálogo direto entre Governo Federal e organismos multilaterais de desenvolvimento, tais como BIRD e BID, que determinam em conjunto as formas de alocação desses recursos que melhor atendam aos interesses de todas as partes.

1.2.2 A ratificação de acordos externos em regimes democráticos

Putnam (2010, p. 153) afirma que “a ratificação doméstica de acordos internacionais pode ser peculiar às democracias”. Ao contrário de regimes autoritários, em que as decisões de política externa não estão submetidas a mecanismos formais de ratificação doméstica, regimes democráticos normalmente demandam alguma forma de legitimação das ações dos líderes e tomadores de decisão perante os *constituents*, normalmente representados por um parlamento eleito. É comum que esse parlamento tenha a prerrogativa de ratificar acordos internacionais do Executivo nesses países.

Essa discussão é importante do ponto de vista da paradiplomacia financeira brasileira pois cabe ao Senado Federal autorizar de maneira definitiva a contratação de empréstimos internacionais por estados e municípios brasileiros, o que, em teoria, os confere o poder de veto no processo decisório. Essa prerrogativa tem relação com a busca do Legislativo em garantir maior participação na política externa do país durante a Assembleia Constituinte de 1986, para além da ratificação de tratados. Essa busca se restringiu à esfera financeira, pois os parlamentares constituintes queriam garantir o controle sobre os acordos do país com o Fundo Monetário Internacional (FMI) (ALEXANDRE, 2006).

Entretanto, o padrão de conduta em relação aos tratados internacionais assinados pelo Poder Executivo é de ratificar o que foi acordado pelo Poder Executivo, havendo poucos registros de resistência ou oposição a estes no período pós-1988 (ALEXANDRE, 2006). Isso poderia ser interpretado como reflexo do sobrecarregamento do Legislativo, falta de *expertise* nos assuntos versados nos tratados ou mesmo uma falta de politização dos assuntos internacionais (ALEXANDRE, 2006).

Como forma de compreender melhor essas demonstrações difusas do Legislativo quanto à política externa, a autora lança a hipótese da delegação, já utilizada anteriormente por Martin (2000 apud ALEXANDRE, 2006)¹⁰, segundo a qual o Legislativo delega a decisão final ao Poder Executivo em matéria de política externa, aquiescendo de uma forma geral quanto aos temas versados, principalmente quando não se apresenta muita politização por parte de grupos da sociedade civil ou quando as questões apresentadas são demasiado complexas do ponto de vista

¹⁰ MARTIN, L. **Democratic Commitments**: Legislatures and International Cooperation. Princeton: Princeton University Press, 2000.

técnico. Entretanto, a delegação não equivale à abdicação (ou seja, total retirada de participação em decisões de política externa), pois continuam a existir à disposição do Legislativo mecanismos de controle formais e informais sobre as atividades do Executivo. Alexandre (2006) refere-se a esses mecanismos como “alarmes de incêndio”, que são acionados por setores sociais interessados em determinadas questões de política externa. Esses setores podem ser: a opinião pública, grupos políticos organizados, o empresariado, entre outros. Assim, quando despertado por esses setores, o Congresso tende a adotar uma postura mais ativa nessas matérias, seja realizando requerimentos de informação ao Executivo, seja utilizando-se da inserção de emendas e cláusulas interpretativas nos dispositivos apresentados para marcar seu parecer (ALEXANDRE, 2006).

As considerações de Alexandre (2006) acerca do comportamento do Congresso na ratificação de tratados internacionais devem ser observadas também no caso do comportamento do Senado Federal no processo de autorização de operações externas de crédito. Será observado o padrão desenvolvido pelo Senado entre 2002 e 2014 e possíveis inferências sobre esse padrão a partir da literatura existente.

1.3 TEORIAS RELACIONADAS AO CONTEXTO EXTERNO: O NEOLIBERALISMO E A BUROCRATIZAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

Nesta seção serão discutidas teorizações que auxiliam no entendimento da conjuntura político-econômica internacional contemporânea, bem como teorias que façam referência à atuação e ao comportamento das organizações internacionais. Para se analisar adequadamente a paradiplomacia financeira, deve-se levar em conta importância dos fatores econômicos e institucionais nas relações internacionais contemporâneas, de modo a se entender os motivos tanto da busca dos governos subnacionais brasileiros por recursos junto a instituições estrangeiras, quanto do interesse dessas mesmas instituições em negociar com tais governos. Para isso, esta seção revisará as contribuições do neoliberalismo institucional e dos estudos sobre a paradiplomacia.

1.3.1 Crescimento das atividades externas de governos subnacionais

É amplamente afirmado na literatura que a globalização contemporânea é uma das principais variáveis para o crescimento das atividades externas de governos subnacionais em escala

mundial (KEATING, 2013; HOCKING, 2013; BARROS, 2009). Em relação a esse conceito-chave, cabe mencionar Keohane e Nye (1977), que são os grandes propulsores do neoliberalismo na disciplina das Relações Internacionais. Em *Power and Interdependence*, os autores elaboram o conceito de interdependência complexa, fenômeno resultante dos notáveis avanços das telecomunicações, que também propiciam maiores fluxos de transações comerciais em escala global. Esses fatos tornam os objetivos tradicionais do Estado, como sobrevivência e proteção, comparativamente menos relevantes, visto que garantidos em uma margem de segurança tolerável. Isso também está relacionado à ideia de que o *hard power*, ou seja, as capacidades bélicas dos países teriam se tornado menos persuasivas na política internacional, prevalecendo a sensibilidade e vulnerabilidade dos países (KEOHANE; NYE, 1977). Em outras palavras, os custos de ir à guerra são potencialmente muito altos frente aos ganhos, o que faz sentido ao se considerar que as duas grandes potências dos anos 1970, Estados Unidos e União Soviética, possuíam um arsenal nuclear capaz de facilmente destruir o planeta como o conhecemos. A distensão na relação entre ambas as superpotências é inclusive apontada como causa do declínio do pensamento realista nos anos 1970 (MAIA, 2012). Assim, a agenda internacional torna-se mais horizontal, abarcando uma miríade de temas tradicionalmente taxados como *low politics*.

Tendo em vista que a agenda militar sofre essa perda relativa de relevância, outras agendas internacionais acabam por emergir, ganhando espaço na política internacional. Assuntos econômicos, ambientais e sociais tornam-se centrais na cena global. Por consequência, o *soft power*, constituído dos elementos de poder não militares, passa a ser mais acionado e a influenciar primordialmente os rumos da política internacional (KEOHANE, NYE, 1977).

1.3.2 Atuação e motivação das organizações internacionais

Para além do fenômeno da globalização, é pertinente observar o que a literatura tem a dizer sobre a atuação das organizações internacionais, categoria de ator internacional na qual se encaixam as principais instituições financeiras internacionais que negociam com estados brasileiros (quais sejam, as instituições multilaterais de crédito de caráter regional ou global). Isso é um fator essencial para que se entenda os motivos do aprofundamento da parceria entre esses organismos e governos subnacionais brasileiros ter se aprofundado de maneira significativa ao longo do primeiro governo de Dilma Rousseff.

Apesar de hoje existirem mais de 200 organizações internacionais trabalhando diariamente com toda sorte de problemas globais, nenhuma teoria tradicional das relações internacionais dá conta de explicar por que, em muitas situações, as organizações internacionais se comportam de maneiras diversas daquelas propostas na ocasião de suas fundações, muitas vezes resistindo a demandas por mudanças pelos próprios Estados que ajudaram a construí-las, demonstrando relativa autonomia em suas decisões e apresentando-se como legítimas autoridades em determinados assuntos. Na visão de teorias tradicionais, as organizações internacionais cristalizam estruturas de regras, princípios e normas, através dos quais os Estados agem. Em última instância, elas fazem o que os Estados querem (BARNETT, FINNEMORE, 2001).

A literatura de regimes internacionais destaca-se no estudo do papel das organizações internacionais. Os regimes são definidos como “ [...] conjuntos de normas, princípios, regras ou processos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem” (MILNER, 1992, p. 475). Segundo Guimarães (2012, p. 39), “ [...] os regimes têm as seguintes funções: estabelecer padrões legais de credibilidade, prover informação relativamente simétrica e organizar os custos da barganha de maneira a facilitar a formação de acordos.” O regime econômico monetário internacional formado após a Segunda Guerra Mundial, nomeado por Ruggie (1982) como *embedded liberalism* (liberalismo embutido, em tradução literal), teve em sua formação institucional o desafio de manter a estabilidade econômica doméstica, sem acionar consequências externas destrutivas (RUGGIE, 1982, p. 393). Assim, as organizações internacionais teriam a essencial missão de prover esses benefícios.

Outro corpo teórico relevante no estudo das organizações internacionais e que caminha em direção semelhante à literatura de regimes é o funcionalismo. Com origens em estudos dos anos 1960 sobre a integração regional (HAAS, 1964 apud GUIMARÃES, 2012, p. 36)¹¹, o funcionalismo reaparece nos anos 1980, acrescentando que tais instituições reduzem os custos de transação das barganhas legítimas, ao passo que aumenta os custos das barganhas ilegítimas dos Estados nacionais (KEOHANE, 1984 apud GUIMARÃES, 2012, p. 38)¹². Assim, sob a ótica funcionalista, as organizações internacionais possuem papel essencial para a cooperação internacional, adquirindo grande responsabilidade na formulação e implementação de políticas

¹¹ HAAS, E. **Beyond the nation-State**: functionalism and international organization. Stanford: Stanford University Press, 1964.

¹² KEOHANE, R. **After hegemony**: cooperation and discord in the world politics. Princeton: Princeton University Press, 1984.

internacionais. Entretanto, sua existência depende da delegação dos Estados, e depende, em última instância, de sua capacidade de garantir benefícios a estes.

Portanto, observa-se que as teorias apresentadas nos últimos parágrafos focam-se sobretudo na função que as organizações possuem para os Estados, deixando, porém, de observar a lógica interna de funcionamento dessas organizações (GUIMARÃES, 2012). Partindo de uma abordagem construtivista, Barnett e Finnemore (2001) procuraram preencher essa importante lacuna da literatura teórica das relações internacionais, lançando uma hipótese fundamental: as organizações internacionais tendem a se comportar como burocracias. Como principais traços distintivos da atuação dessas organizações, os autores elencam o baixo nível de compromisso das organizações internacionais com seus principais *stakeholders* (quais sejam, os Estados nacionais que as mantêm), a contínua mudança em suas missões e discursos, adentrando novas áreas de atuação e, ao mesmo tempo, a resistência a reformas e redirecionamentos (BARNETT, FINNEMORE, 2001, p. 2). A fim de explicar esses comportamentos, os autores empregam uma análise baseada no pressuposto de que organizações internacionais são um exemplo de burocracia, uma modalidade distinta de autoridade social com lógica interna e propensões comportamentais próprias (BARNETT, FINNEMORE, 2001, p. 3).

Quatro características fundamentais definem as burocracias modernas, segundo Barnett e Finnemore (2001, p. 18): elas são hierarquizadas, com clara divisão de tarefas entre seus funcionários; elas são permanentes, com salário integral e avanço regular; são impessoais, no sentido de que seu trabalho segue regras e procedimentos operacionais que eliminam a arbitrariedade e influências políticas; e possuem *expertise*, com a seleção de funcionários de acordo com o mérito, que são treinados para sua função e possuem acesso a conhecimento documentado.

Outro aspecto fundamental das burocracias modernas é a prescrição de regras impessoais, que se aplicam tanto à ação interna da burocracia, quanto à ação de atores externos à burocracia. Essas regras podem moldar a forma como os burocratas veem o mundo e percebem os problemas que eles encaram. Ainda a respeito da formulação dessas regras impessoais, Barnett e Finnemore (2001, p. 18-19) observam que tais regras ajudam a criar realidades sociais propícias para que as próprias burocracias possam intervir em determinadas situações (BARNETT, FINNEMORE, 2001, p. 18-19). Ou seja, as organizações internacionais frequentemente são capazes de determinar problemas de tal forma que elas próprias possam oferecer suas soluções.

Barnett e Finnemore (2001) também chamam a atenção para o fato de que burocracias são uma forma particular de autoridade, entendida como uma relação social construída, em que se confere a certos atores sociais a legitimidade para tratar sobre certos temas. A autoridade das organizações internacionais está vinculada aos valores que alega incorporar e às pessoas que alega defender. Para isso, é necessário se apresentar de forma neutra, imparcial e tecnocrática (BARNETT, FINNEMORE, 2001, p. 21). Segundo os autores, existem quatro formas de autoridade sobre as quais estão baseadas as organizações internacionais: autoridade racional-legal; autoridade delegada (Estados delegam autoridade às organizações internacionais, especialmente em assuntos que não podem agir por conta própria); autoridade moral (organizações internacionais são criadas com a missão de proteger certo conjunto de valores, apresentando-se como defensoras dos interesses da comunidade internacional); e autoridade baseada na *expertise* (organizações internacionais são formadas por funcionários altamente qualificados, com conhecimento especializado acerca dos assuntos que concernem à organização em que trabalham). Essas formas de autoridade conferem às organizações internacionais certo grau de autonomia em suas ações, algo não previsto pelas teorias realista e liberal (BARNETT, FINNEMORE, 2001, p. 25).

Outra contribuição importante de Barnett e Finnemore (2001) é o estudo sobre as patologias das organizações internacionais, que são as mesmas observadas em burocracias de uma forma geral. Burocracias podem agir de formas irracionais, contrariando sua missão inicial e até mesmo virando as costas para aqueles pelos quais eles são responsáveis. Organizações internacionais estão sujeitas ao mesmo tipo de comportamento disfuncional de qualquer outro tipo de burocracia (BARNETT, FINNEMORE, 2001).

Finalmente, Barnett e Finnemore (2001, p. 42-43) elencam os fatores que contribuem para as mudanças organizacionais dentro das organizações. Fatores materiais e culturais, internos e externos a essas organizações podem explicar tais mudanças. De acordo com esses fatores, organizações internacionais mudam por influência dos Estados ou de padrões normativos e regulatórios internacionais, ou então suas mudanças ocorrem por conta de regras presentes na própria cultura da organização. Às vezes elas percebem que suas próprias categorizações sobre realidades sociais levaram a resultados negativos, ou mesmo trágicos, forçando-as a adotar novas categorias, sempre construídas de forma a facilitar a intervenção dessas mesmas organizações internacionais (BARNETT, FINNEMORE, 2001, p. 43).

Nesta pesquisa, a atuação das instituições financeiras internacionais, em especial do Banco Mundial, junto a estados e outros governos subnacionais, será analisada a partir das considerações de Barnett e Finnemore (2001) sobre a lógica de funcionamento das organizações internacionais como burocracias.

1.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE O MARCO TEÓRICO

Esta pesquisa sobre a paradiplomacia financeira brasileira baseia-se em pressupostos da APE, que preceitua a relação de mútua influência de fatores domésticos e externos na formulação da política externa de um país. Essa abordagem possui vantagens sobre a teoria neorrealista, que desconsidera o nível dos atributos das unidades para a formação de uma teoria do comportamento dos Estados no cenário internacional. As operações externas de crédito são analisadas, portanto, tanto pelo contexto doméstico, quanto pelo contexto externo, demandando instrumentos teóricos para ambas as dimensões.

Na análise doméstica, o jogo de dois níveis preceitua um olhar atento sobre o processo decisório institucional, a fim de que se percebam as mudanças essenciais no regime de autorização das operações externas de crédito. Além disso, deve-se observar como se desenvolveu a assimilação política da paradiplomacia no Brasil desde os anos 1990, e, mais especificamente os objetivos de política econômica do primeiro governo Dilma.

Já no âmbito externo busca-se reconhecer a importância do comportamento da economia internacional no país e a importância da globalização econômica no aumento da interdependência do Brasil em relação aos fluxos de capitais globais, aprofundando a participação de governos subnacionais em assuntos internacionais. Além disso, destaca-se o instrumental teórico especificamente voltado ao comportamento das organizações internacionais, categoria na qual se enquadram as instituições financeiras multilaterais, como o Banco Mundial. Parte-se da hipótese de que tais organizações demonstram um nível de relativa autonomia burocrática em suas ações, o que pode explicar sua atuação junto a governos subnacionais brasileiros.

2 EXPANSÃO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNO PARA GOVERNOS ESTADUAIS BRASILEIROS: ANÁLISE CONTEXTUAL DOMÉSTICA

Este capítulo tem como objetivo apresentar o contexto político e econômico doméstico em que se desenrolou a expansão das operações externas de crédito contratadas pelos governos estaduais brasileiros no período 2002-2014. Apesar de se tratar de uma ação que conta com a iniciativa dos governos estaduais brasileiros, este capítulo terá como objetivo primordial demonstrar que essa ação está inexoravelmente subordinada aos direcionamentos do Governo Federal, que é quem de fato determina a distribuição desses recursos dentro do país.

Na primeira seção, serão apresentados os dados sobre o volume de recursos emprestados por instituições financeiras estrangeiras para os estados desde o ano de 2002 até o ano de 2014. Esse recorte temporal se justifica porque é a partir de 2002 que se consolida o atual regime tramitação dessas operações pelos órgãos competentes nos poderes Executivo e Legislativo federais, com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, e das Resoluções 40 e 43 do Senado Federal, em 2001. Os dados foram obtidos no Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (SADIPEM), sistema digital oferecido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).¹³ Eles explicitam a expansão da autorização de recursos financeiros a estados, além de elencar seus principais credores, os principais estados mutuários, bem como os setores da economia em que foram aplicados. Isso serve como ponto de partida para as investigações subsequentes, seja no âmbito doméstico, seja no âmbito externo.

Para compreender a expansão das operações externas de crédito do ponto de vista doméstico, será feita uma breve revisão histórica da contração desses empréstimos por estados brasileiros, atividade desempenhada por esses governos desde a República Velha, baseado em levantamentos realizados por Maia (2012) e Bueno (2012). Esse levantamento traz inferências sobre fatores que condicionam a disponibilidade do financiamento externo para governos subnacionais no Brasil. Após essa seção, será mapeada a atual tramitação das operações externas na esfera federal, a fim de explicitar os principais atores no processo decisório interno. O objetivo

¹³ Disponível em: <https://sadipem.tesouro.gov.br/sadipem/public/pages/login/login.jsf>>. Acesso em 09 de novembro de 2015.

de analisar o processo decisório é observar se houve medidas que possibilitaram maior contratação de recursos. Por fim, são feitas considerações

2.1 ANÁLISE DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNO A ESTADOS BRASILEIROS ENTRE 2002 E 2014

Esta seção apresenta os dados que serviram como fio condutor de toda a pesquisa: a evolução da entrada de recursos ao longo do período de 2002 a 2014. Os gráficos apresentados nesta seção foram elaborados a partir de dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pelo Banco Central (BACEN). Desde 2002, por conta da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, a STN é responsável por analisar as operações de crédito internas e externas realizadas por todos os entes federativos (União, Estados, Municípios e Distrito Federal).

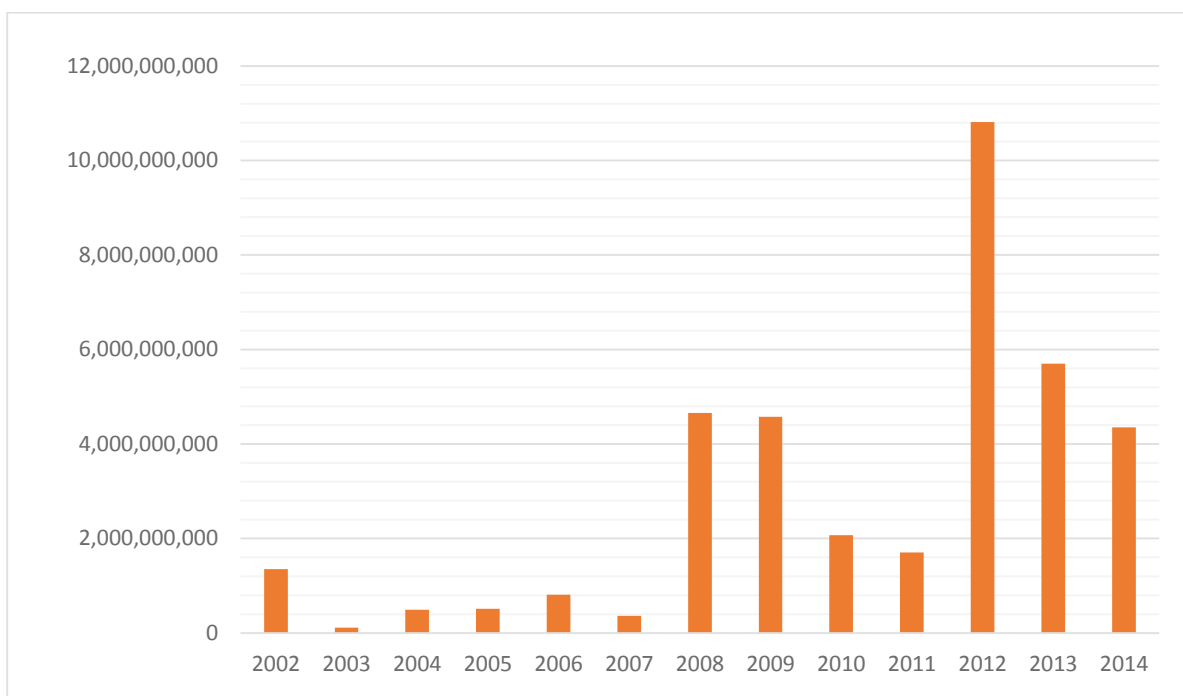
Cabem algumas considerações metodológicas. Os dados referem-se exclusivamente a empréstimos externos dos estados e do Distrito Federal, contraídos no período e que tenham sido, pelo menos, autorizados pelo Senado Federal (ou então, cujos contratos tenham sido assinados com as instituições financeiras). Também é importante mencionar que a autorização pelo Senado, apesar de crucial para o usufruto dos financiamentos, não é garantia de que o governo estadual utilizará integralmente os recursos contratados. O principal foco dessa análise é compreender o contexto em que ocorreu o aumento da autorização de empréstimos a partir de 2012, no primeiro mandato presidencial de Dilma Rousseff.

2.1.1 Total de operações e volume de recursos

Entre 2002 e 2014, cerca de US\$ 40 bilhões foram contraídos por estados brasileiros junto a instituições financeiras internacionais. Entretanto, uma análise mais cuidadosa demonstra que a maior parte desses recursos foi contratada entre 2008 e 2014. Para efeitos de comparação, entre 2002 e 2007, os empréstimos externos apresentaram níveis anuais sempre abaixo de US\$ 2 bilhões, reflexo do ajuste fiscal no nível estadual promovido pela LRF. Isso começou a se alterar em 2008 e 2009, biênio em que essas operações somaram mais de US\$ 8 bilhões. Após uma queda dos empréstimos em 2010 e 2011, o ano de 2012 superou a barreira dos US\$ 10 bilhões. Foi também o ano em que mais operações foram aprovadas, 35 ao todo.

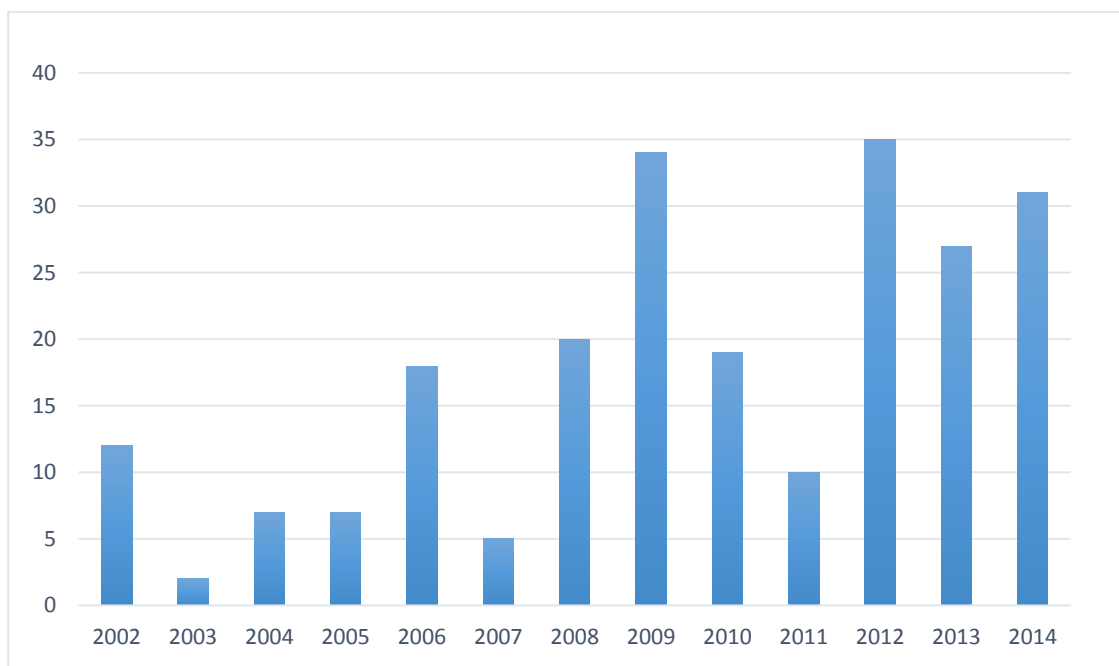
Maia (2012, p. 304) realizou levantamento semelhante, desde 1980 até 2009 – englobando, portanto, boa parte do período analisado nesta pesquisa. Ainda assim, o montante desses recursos ao longo desses 30 anos alcançou apenas US\$ 20 bilhões. Apenas no quinquênio 2010-2014, os estados captaram US\$ 24,64 bilhões, superando o valor acumulado nos 30 anos anteriores.

Gráfico 1 - Valor total das operações externas de crédito por ano (em US\$, 2002-2014)



Fonte: SADIPEM/STN; elaboração do autor.

Gráfico 2 - Número de operações externas de crédito por ano (2002-2014)



Fonte: SADIPEM/STN; elaboração do autor.

2.1.2 Principais instituições financeiras envolvidas

Entre as diversas instituições financeiras que oferecem empréstimos aos estados brasileiros, duas se distinguem: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), uma das duas instituições que formam o Banco Mundial. Trata-se de duas instituições financeiras multilaterais, mantidas principalmente pelos recursos de seus Estados-membros. Ambas as instituições têm como objetivo auxiliar seus membros, por meio de financiamentos e serviços de *expertise*, na aceleração de seu desenvolvimento econômico. Somados, os dois bancos realizaram, desde 2002, 175 operações, que corresponderam a quase 80% dos recursos emprestados a estados brasileiros no referido período.

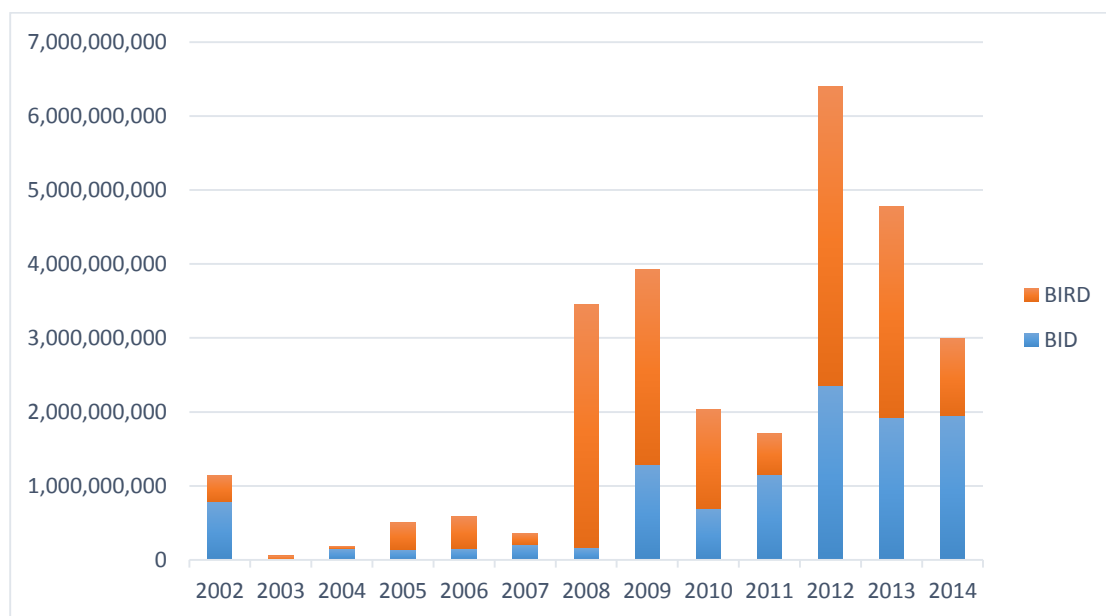
Enquanto o BID realizou um número superior de operações creditícias (93), o BIRD o supera em termos de volume: foram mais de US\$ 17 bilhões emprestados, correspondente a 46% do total de recursos.

Foram também essas duas instituições que mais contribuiram para o aumento dos empréstimos contratados, especialmente em 2008 e 2009. Em 2008, em que foram autorizados cerca de US\$ 4,5 bilhões, o BIRD sozinho emprestou cerca de US\$ 3,3 bilhões. Em 2009, os

recursos do BID também aumentaram significativamente (US\$ 1,2 bilhões, cerca de dez vezes mais que o despendido no ano anterior). As duas instituições somaram praticamente de US\$ 4 bilhões, cerca de 90% do financiamento internacional de estados naquele ano.

Já em 2012, ambas as instituições também atingiram níveis recordes: o BIRD emprestou sozinho mais de US\$ 4 bilhões, enquanto o BID atingiu a marca de US\$ 2,3 bilhões. Nesse ano, os recursos dessas duas instituições equivaleram a cerca de 60% do financiamento internacional em 2012, proporcionalmente menos que em 2008. Isso significa que houve maior contribuição de outras instituições financeiras, dentre as quais se destacam a agências de desenvolvimento nacionais e regionais (Agência Francesa de Desenvolvimento - dois empréstimos, cerca de US\$ 800 milhões; Corporação Andina de Fomento - quatro empréstimos, cerca de US\$ 720 milhões emprestados) e bancos privados estrangeiros (Bank of America/Merryl Lynch e Credit Suisse AG).

Gráfico 3 – Evolução dos empréstimos de BIRD e BID a estados (em US\$, 2002-2014)



Fonte: SADIPEM/STN; elaboração do autor.

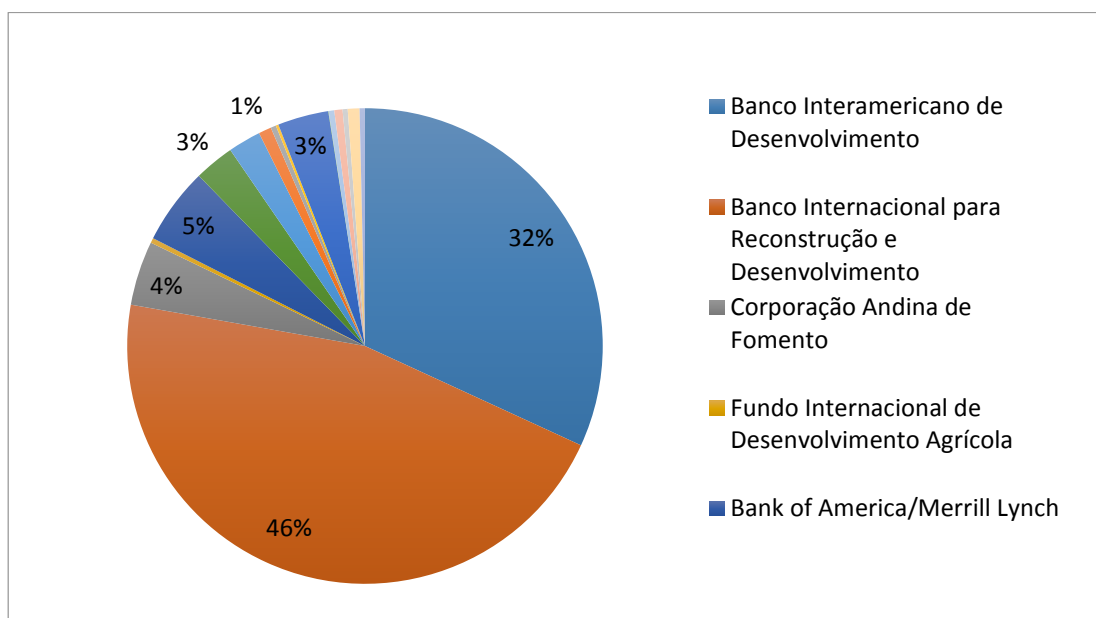
Tabela 1 – Número de operações e valor emprestado (em US\$) por instituição financeira (2002-2014)

Instituição Financeira	Operações	Valor (US\$)	Valor %
Banco Interamericano de Desenvolvimento	93	11,956,462,742	31.9%
Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento	82	17,233,283,984	45.9%
Corporação Andina de Fomento	13	1,641,494,000	4.4%
Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola	6	124,977,912	0.3%
Bank of America/Merrill Lynch	3	1,952,490,320	5.2%
Agência Francesa de Desenvolvimento	3	1,023,114,000	2.7%
Sumitomo Mitsui Banking Corporation	3	839,000,000	2.2%
Banco Italiano Mediocredito Centrale	3	324,330,165	0.9%
Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata	3	136,700,000	0.4%
Intermed Handels – Und Consultinggesellschaft mbH	2	68,634,500	0.2%
Credit Suisse AG	1	1,300,000,000	3.5%
Kreditanstalt für Wiederaufbau	1	9,082,296	0.02%
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria	1	143,198,162	0.4%
Banco Europeu de Investimento	1	209,538,000	0.6%
Japan Bank for International Cooperation	1	130,000,000	0.3%

Banco Santander	1	300,000,000	0.8%
Japan International Cooperation Agency	1	135,259,462	0.4%
Total	218	37,527,565,543	100%

Fonte: SADIPEM/STN; elaboração do autor.

Gráfico 4 – Porcentagem do valor das operações por instituição



Fonte: SADIPEM/STN; elaboração do autor.

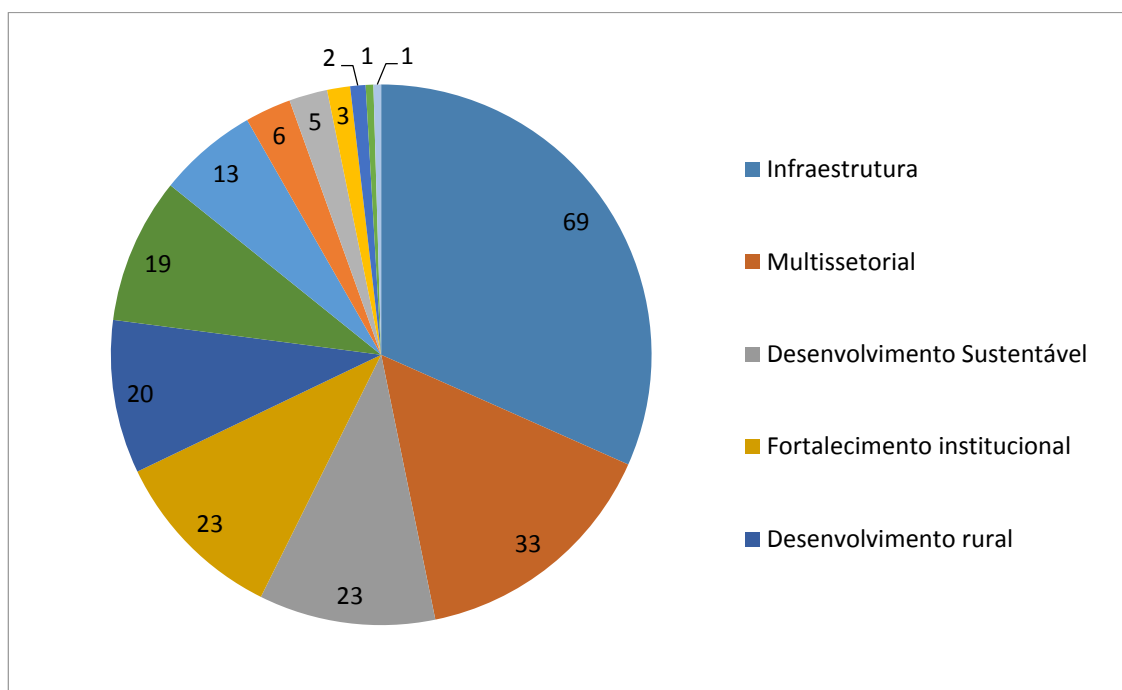
Outras instituições financeiras que negociaram volumes de empréstimos relevantes para estados são organizações de atuação regional, como a Corporação Andina de Fomento (CAF) e agências de desenvolvimento de países desenvolvidos - exemplos são a agência alemã (KfW), a agência francesa e duas agências japonesas (JICA e JBIC). Também chamam a atenção empréstimos do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), que é uma agência da Organização das Nações Unidas; do Banco Europeu de Investimento; e a presença de instituições privadas, como o Merrill Lynch, que desde 2010 pertence ao Bank of America, e o banco Credit Suisse – apesar da atuação dessas instituições ser em escala muito menor que as agências multilaterais ou nacionais.

2.1.3 Setores econômicos de destinação dos recursos

Os dados revelam a prioridade dos estados em aprimorar sua infraestrutura através da captação de recursos externos, visto que mais de um terço dos empréstimos foram destinados a esse fim. Alguns empréstimos tiveram caráter multissetorial, modalidade de empréstimo muito praticada pelo BIRD; esses projetos receberam 20% do valor total. O fortalecimento institucional e o desenvolvimento sustentável foram outros destinos de outra boa parte dos recursos.

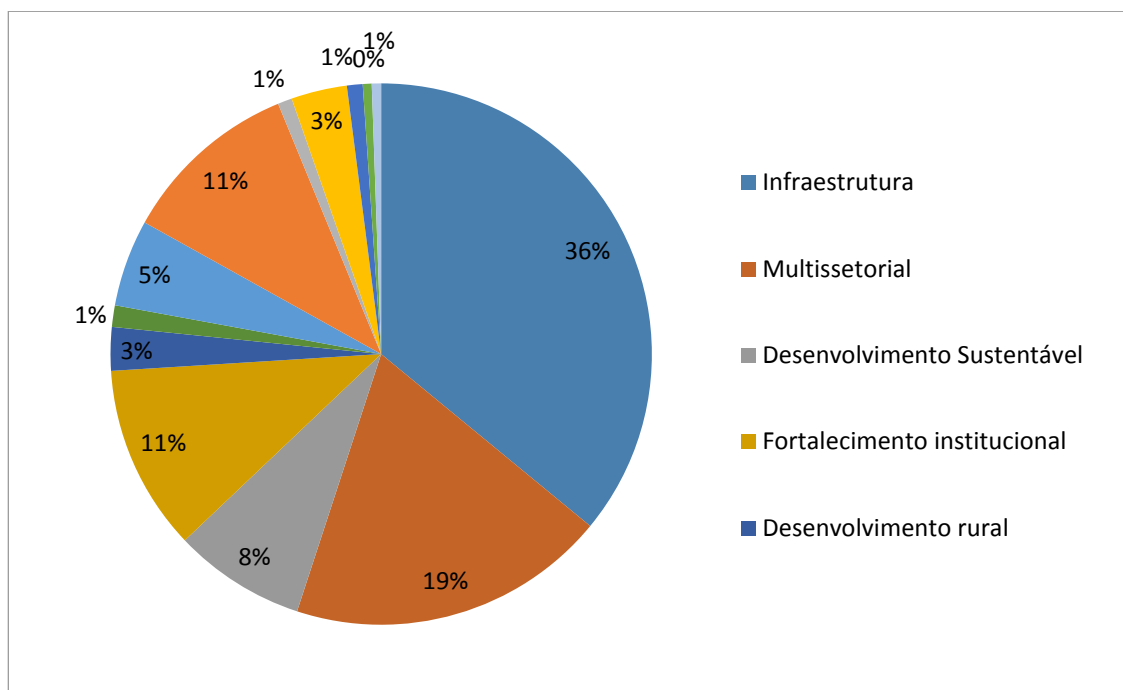
Outro dado que merece atenção é o valor significativo destinado à recomposição e reestruturação do principal de dívidas estaduais (mais de US\$ 4 bi, ou 11% dos recursos). Isso significa que a questão das dívidas estaduais está sendo tratada com a contratação de novos empréstimos, boa parte dos quais negociados em dólar e a taxas de juros flutuantes (taxa Libor e afins). Mais adiante, apresentar-se-á a evolução recente da dívida externa estadual.

Gráfico 5 – Quantidade de empréstimos para cada setor



Fonte: SADIPEM/STN; elaboração do autor.

Gráfico 6– recursos captados por setor econômico



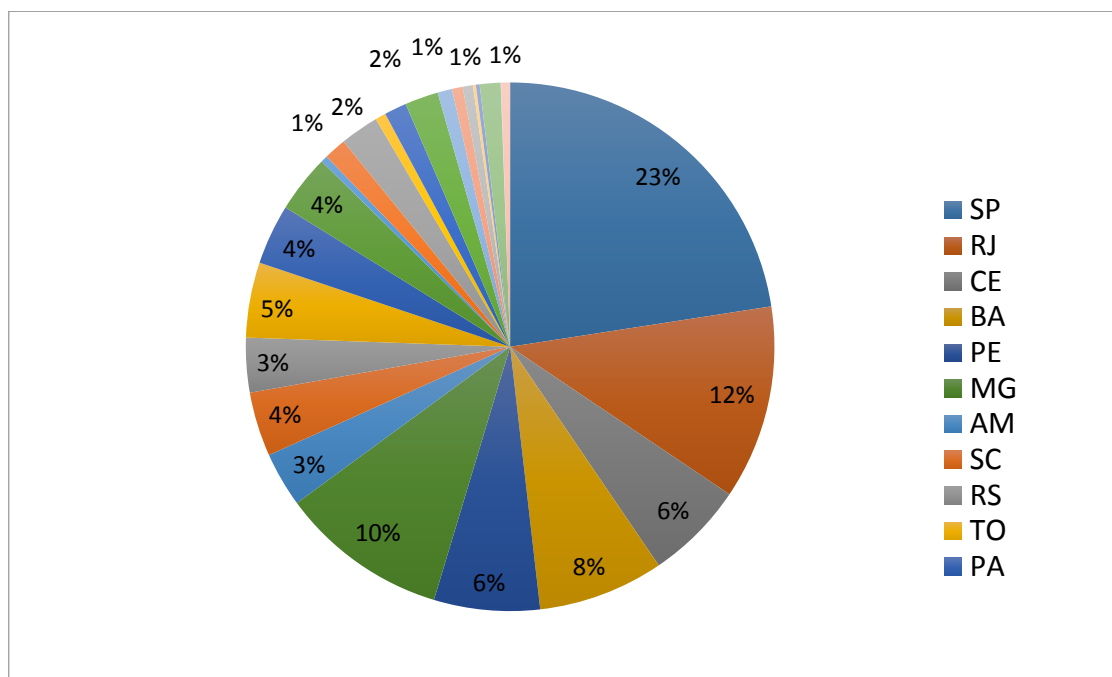
Fonte: SADIPEM/STN; elaboração do autor.

2.1.4 Principais estados receptores de recursos

Os dados da STN revelam uma concentração dos empréstimos externos para os estados de maior economia do país. O estado de São Paulo recebeu a maior fatia dos recursos emprestados por instituições estrangeiras: desde 2002, contratou 39 empréstimos, que somam mais de US\$ 8 bilhões, o equivalente a quase um quarto desses recursos. Outros que se destacam são o Rio de Janeiro, Minas Gerais, o Ceará e a Bahia.

Santa Catarina, por sua vez, contratou no período analisado nove operações externas, totalizando cerca de US\$ 1,5 bilhão. Cinco desses empréstimos foram destinados à melhoria da infraestrutura do estado, como obras em rodovias e portos.

Gráfico 7 – Distribuição dos valores das operações por estado (2002-2014)

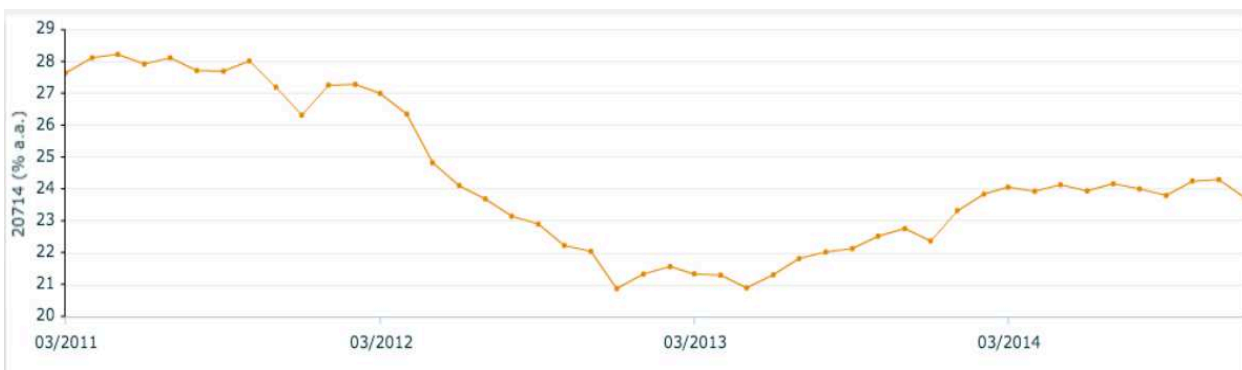


Fonte: SADIPEM/STN; elaboração do autor.

2.1.5 Variações das taxas de juros doméstica e internacional

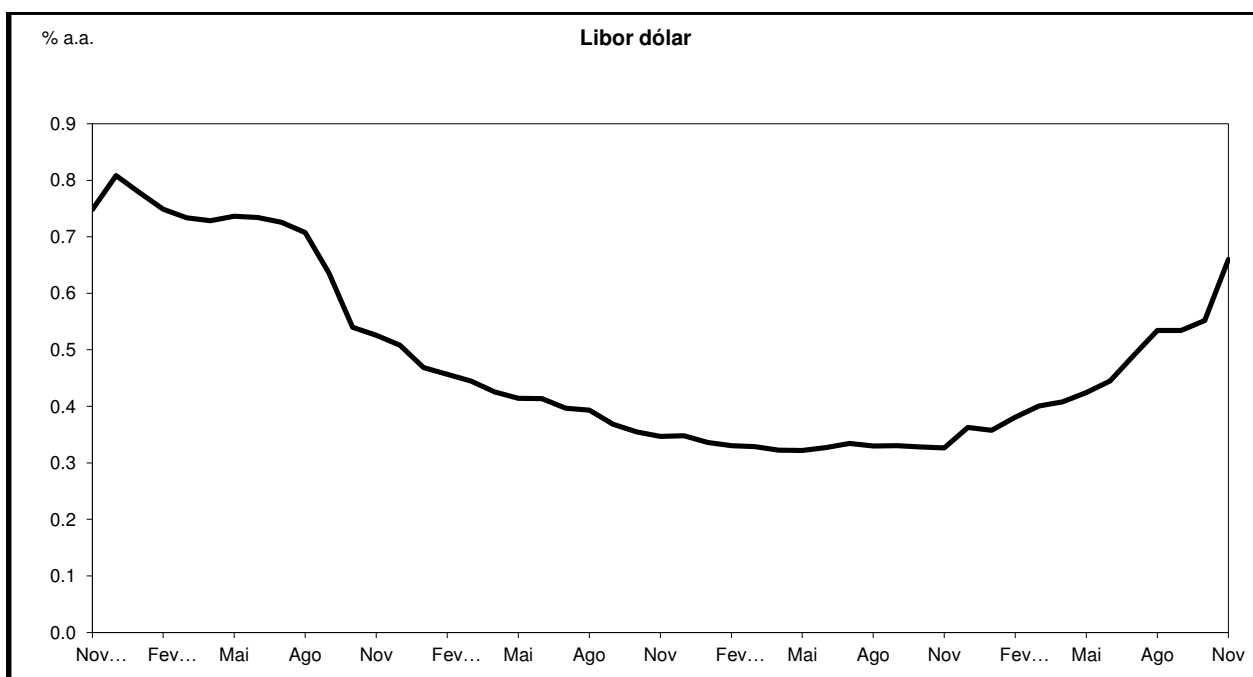
Dados do Banco Central demonstram que, ao longo do ano de 2012, houve uma gradativa queda das taxas médias de juros, tanto domesticamente, quanto internacionalmente. A queda no mercado internacionalmente. Isso é mais um indício que aquele foi um período favorável para governos subnacionais acessarem o crédito, tanto no mercado doméstico, quanto no mercado internacional.

Gráfico 8 – Taxa de juros interna (2011-2014)



Fonte: BACEN.

Gráfico 9– Taxa de juros internacional (2011-2015)



Fonte: BACEN.

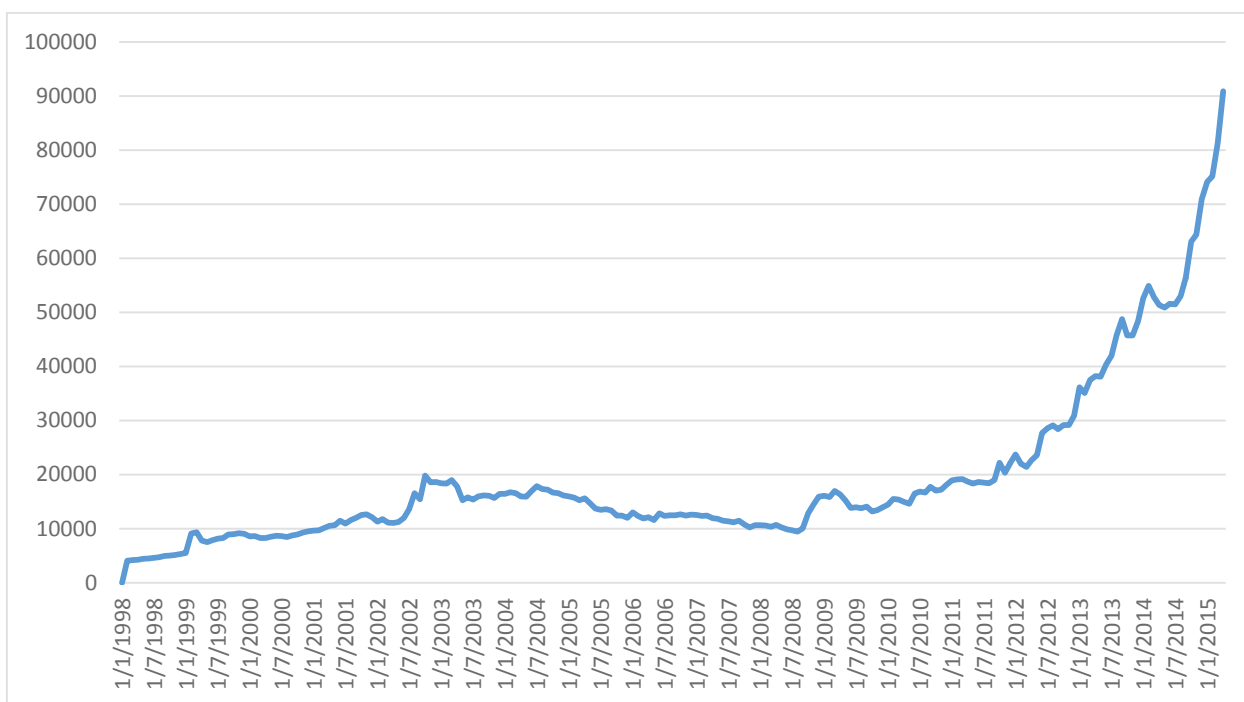
2.1.5 A dívida externa estadual

Outra forma de observar a expansão dos empréstimos é observar o comportamento da dívida externa estadual. Na década de 1990, a dívida dos estados revelou-se como um dos maiores entraves para o sucesso do plano Real, iniciado no governo Itamar Franco. A última renegociação dessa dívida, realizada em 1997, trouxe alívio às contas estaduais, mas veio acompanhado de um

severo corte nos orçamentos regionais, privatização dos bancos estaduais e imposição de restrições legais à contração de novas dívidas, especialmente a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essas medidas, por um lado, reordenaram as finanças dos governos subnacionais, mas limitaram as receitas estaduais e, portanto, sua capacidade de serem relevantes no processo de desenvolvimento regional e local, tornando-os mais dependentes dos recursos federais. As condições sob as quais foi negociado o refinanciamento das dívidas também foram apontadas como desfavoráveis aos estados, por conta dos índices a que estão vinculadas essas obrigações.

Após quase duas décadas de contenção nas contas estaduais, o problema da dívida subnacional parece ressurgir, precisamente por causa do aumento da contratação de empréstimos externos. O gráfico a seguir demonstra a evolução da dívida externa líquida estadual, desde 1998 até 2015.

Gráfico 10 – Evolução da dívida externa estadual - 1998-2015 (em R\$ milhões)



Fonte: BACEN; elaboração do autor.

Desde meados de 2012, a dívida externa estadual tem alcançado patamares há muito não vistos. A tendência de alta é observada desde 2009, no início da crise econômica mundial, mas o aumento mais expressivo é registrado a partir de 2012: no início daquele ano, a dívida externa

estadual estava em R\$ 22 bilhões, enquanto que no início de 2015, ela havia atingido a marca de R\$ 75 bilhões. Com o aumento do dólar no decorrer deste ano, o saldo devedor já saltou para mais de R\$ 90 bilhões.

As próximas seções deste capítulo serão dedicadas a discutir o contexto político-econômico em que se insere a expansão do fluxo de empréstimos externos aos estados em 2012. Para isso, será observado o histórico dessas operações, a tramitação atual e o contexto político-econômico doméstico em que se inseriu a expansão do financiamento externo estadual.

2.2 HISTÓRICO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNO CONTRAÍDAS POR ESTADOS BRASILEIROS

Há muito tempo a contração de financiamentos internacionais é tida como uma importante alternativa de viabilização de projetos do poder público no Brasil, inclusive nas esferas subnacionais do governo. A capacidade de financiamento também tem relação com a própria história do pacto federativo brasileiro, que desde o início da República procurou trazer certo grau de autonomia aos estados e municípios. Nesta seção será feita uma breve recapitulação histórica da captação de empréstimos externos por estados brasileiros, desde a formação da República até o governo Dilma. Serão observados possíveis recorrências de períodos de maior ou menor contratação de empréstimos internacionais por parte de estados brasileiros.

2.2.1 Paradiplomacia financeira na República Velha (1889-1930)

Desde o início da República no Brasil existem registros de empréstimos externos contratados por governos subnacionais brasileiros (MAIA; SARAIVA, 2012). A nova configuração política brasileira após a queda do Segundo Reinado era amplamente favorável à autonomia política e econômica dos estados, adotando pela primeira vez na história do país o regime federativo. Dentre as capacidades conferidas aos estados na Constituição de 1891 estava a de contrair financiamentos no exterior, inclusive por emissão de títulos da dívida no sistema financeiro internacional. Isso casou perfeitamente com a ampla disponibilidade de oferta de capitais para a América do Sul no mercado internacional no período entre o final do século XIX e o início do século XX, tornando possível a contratação de vários empréstimos pelos estados brasileiros. (MAIA; SARAIVA, 2012, p. 112). Segundo Bueno (2012, p. 138),

o envolvimento internacional dos estados da Primeira República era extraordinariamente intenso. Essa intensidade era impulsionada pela existência de uma direta e forte conexão entre as sociedades e os governos dos estados brasileiros com as forças comerciais e financeiras internacionais.

Outro fato interessante apontado por Bueno (2012) é que os estados brasileiros eram tratados de forma distinta nos principais centros financeiros do mundo no período, tratando como soberanos os papéis emitidos por eles – ou seja, tratamento equivalente ao usado para papéis emitidos por governos centrais, inclusive o governo federal brasileiro. Revistas econômicas especializadas faziam matérias apresentando individualmente a situação financeira de vários estados (MUSACCHIO, FRITSCHER, 2009 apud BUENO, 2012)¹⁴.

Os primeiros estados a conseguirem empréstimos em praças financeiras internacionais foram Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo. Os principais credores desse período eram bancos privados franceses e ingleses, que até as vésperas da Primeira Guerra Mundial emprestaram praticamente 90% de todos os recursos externos ao país (MAIA; SARAIVA, 2012, p. 115). Os empréstimos destinavam-se predominantemente ao resgate de dívidas anteriores, financiamento de obras de infraestrutura e financiamento de ações de valorização do café, que era então o principal produto de exportação nacional e, portanto, a *commodity* em que a economia brasileira se assentava (MAIA; SARAIVA, 2012, p. 119).

O maior problema relacionado às operações de crédito externo dessa época foi a mentalidade de curto prazo dos administradores estaduais, que ignoravam muitas condições onerosas que eram impostas com os empréstimos. Alguns empréstimos tinham custos muito elevados: os valores contratados chegavam a equivaler o dobro da receita anual dos estados, como foi o caso dos empréstimos do Espírito Santo e de Minas Gerais (MAIA; SARAIVA, p. 113). Por conta disso, a dívida externa estadual e municipal aumentou vertiginosamente ao longo da República Velha: apenas entre 1903 e 1912, ela sextuplicou, tornando-se 2/3 da dívida total dos estados e municípios (GOLDSMITH *apud* MAIA; SARAIVA, 2012, p. 112).

Com a eclosão da Grande Guerra, os fluxos de financiamentos se interromperam e só foram retomados a partir de 1919. A diferença dessa fase de empréstimos para a fase anterior foi o

¹⁴ MUSACCHIO, Aldo; FRITSCHER, André. **Endowments, fiscal federalism, and the cost of capital for states: evidence from Brazil, 1891-1930**. Texto apresentado na Harvard Conference on New Frontiers of Latin American Economic History. Boston: Harvard Business School, outubro de 2009.

ingresso maciço de empréstimos norte-americanos, o que estava em consonância com a transição do foco da economia mundial, e também dos fluxos comerciais brasileiros, da Grã-Bretanha para os Estados Unidos (MAIA; SARAIVA, 2012, p. 122). Essas operações, conforme afirmam Maia e Saraiva (2012), foram essenciais para os estados conseguirem cobrir seus déficits fiscais e investir em sua infraestrutura. Foram também os anos de maior volume de contratação de empréstimos externos no período da República Velha.

Outro aspecto relevante dessa fase foi a concentração dos recursos nos estados mais desenvolvidos do País, em geral produtores de café e borracha, produtos bem aceitos no mercado internacional. Os estados menos desenvolvidos tinham maior dificuldade de acesso a esses empréstimos, criando uma disparidade na distribuição de recursos (MAIA; SARAIVA, 2012, p. 129).

Ao todo, o período da República Velha representou cerca de 40 anos quase ininterruptos de uma incipiente paradiplomacia financeira brasileira, na terminologia de Maia e Saraiva (2012). Esse período chegou ao fim com a crise econômica mundial de 1929, que afetou profundamente a arrecadação de receitas dos estados, levando à insolvência do serviço de suas dívidas. A situação tornou-se insustentável, de modo que o governo Vargas, instituído em 1930 e que pôs fim à República Velha, interveio na situação, estabelecendo limites à autonomia política e fiscal dos estados. Inaugurou-se um período de centralização política e econômica (MAIA; SARAIVA, 2012, p. 131).

2.2.2 1931-1985: centralização política e econômica

A partir da década de 1930, iniciou-se um longo período de centralização da entrada de recursos externos no Brasil (BUENO, 2012; MAIA, 2012). O Governo Federal instituiu mecanismos de controle que se mantiveram ao longo das décadas, dificultando o acesso de governos subnacionais a esses recursos. Segundo Bueno (2012), a autorização de empréstimos externos a estados passou a ser submetida a autorização do Senado com uma reforma constitucional promovida em 1926. Mas o fator mais importante para esse movimento de centralização foi a crise subsequente ao *crash* de 1929, pois causou grande retração da economia mundial, atingindo a economia real, afetando as exportações e conseqüentemente a capacidade arrecadatória dos estados

(BUENO, 2012). Tudo isso tornou impraticável a realização desses empréstimos ao longo dos anos 1930, mesmo na esfera federal (MAIA, 2012).

Estabelecido em 1930, o governo Getúlio Vargas centralizou o gerenciamento de diversos setores da economia nacional que até então eram controlados no nível estadual, como os órgãos regulatórios do café e do açúcar (LOPREATO, 2002 *apud* MAIA, 2012). O Ministério da Fazenda passou a ter pleno acesso a informações sobre as dívidas estaduais, o que permitiu a instalação de uma sindicância, em 1930. Essa sindicância revelou um quadro preocupante: o valor contratado dessas dívidas equivalia a três vezes a receita total dos estados, além de exigir anualmente serviços equivalentes a 25% dessa receita (MAIA, 2012, p. 274). Muitos desvios também foram constatados na aplicação desses empréstimos. Esse quadro problemático levou o governo a federalizar a dívida estadual, além de manter, na Constituição de 1934, a limitação na capacidade de contração de empréstimos externos por parte dos estados, além da liberdade de taxar seus produtos de exportação (ARRETCHE, 2005 *apud* BUENO, 2012)¹⁵. O advento do Estado Novo, que dissolveu o Congresso Nacional, acabou por vedar de maneira absoluta os empréstimos estaduais, em um dos períodos de maior centralização política do país no século XX.

Após o hiato por todo o período do Estado Novo, que coincidiu com a Segunda Guerra Mundial - período de precário acesso a recursos externos - o sistema financeiro internacional estabilizou-se progressivamente após o fim do conflito, com a criação das instituições de Bretton Woods (MAIA, 2012, p. 276). No Brasil, a retomada dos empréstimos estaduais ocorreu de forma gradual, mesmo com a volta da democracia com a Constituição de 1946, sem nunca chegar a atingir patamares semelhantes aos da Primeira República. Digno de nota, porém, é a estreia da relação entre estados e bancos multilaterais, como o Banco Mundial. Entre 1948 e 1960, apenas cinco empréstimos foram realizados por estados brasileiros, somando US\$ 63 milhões em valores históricos (MAIA, 2012, p. 279). Isso se deve em parte à manutenção da prerrogativa do Senado de autorizar as operações de crédito externo de governos subnacionais. Mas o principal motivo para valores tão modestos, de acordo com Maia (2012, p. 280), foi a relação pouco amistosa entre o governo brasileiro e o Banco Mundial nesse período, especialmente devido às medidas econômicas intervencionistas tomadas no segundo governo de Getúlio Vargas (1951-54).

¹⁵ ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Rev. Sociol. Polit.**, 2005, n.24, p. 69-85.

Fluxos mais expressivos de capitais para os estados começaram a surgir a partir de 1961, com o início das operações do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), banco que realizou a maior parte das 61 operações de crédito externas estaduais ao longo da década de 1960. Agências nacionais de financiamento do comércio exterior também realizaram empréstimos em menor escala, destinando seus recursos principalmente para o financiamento de importações dos estados (MAIA, 2012, p. 281).

Nos anos 1970, apesar da forte centralização política e econômica promovida pelo regime militar, os estados aumentaram bastante sua dívida externa. O padrão de contração de empréstimos externos por parte dos estados foi alterado por influência da política econômica do regime militar, baseada no endividamento externo. Dois fatos importantes devem ser considerados para compreender o aumento dos empréstimos externos nessa época: (i) o mercado de eurodólares possibilitou a países recém-industrializados, como o Brasil, a captar empréstimos no mercado privado de capitais, em um nível historicamente inédito; (ii) o Governo Federal induziu os estados ao endividamento externo, ao regular fortemente as condições de endividamento interno desses governos. Como naquele momento não existia, de acordo com Maia (2012), qualquer limite à contratação de empréstimos externos, os estados se viram na condição de recorrer a instituições financeiras estrangeiras privadas. A maior parte dos empréstimos, que ao longo da década somaram mais de 100, foi contraída junto a bancos comerciais estrangeiros. Houve pouca negociação com organismos multilaterais de assistência oficial ao desenvolvimento, que focavam seu trabalho no nível federal (MAIA, 2012, p. 288).

O início da década de 1980 foi um período de restrição geral ao financiamento externo, especialmente pela crise da dívida externa latino-americana, que atingiu o Brasil. Assim como a União, os estados também sofreram com a crise, tendo que arcar com juros altos e restrição fiscal (MAIA, 2012, p. 316). Foi também o momento em que o país passou a se redemocratizar e a experimentar um movimento de descentralização política, com grande protagonismo dos governadores estaduais (BUENO, 2012).

2.2.3 1985-2014: descentralização política e renegociações da dívida estadual

Com o fim do regime militar e o início do processo de redemocratização política, abriu-se uma oportunidade para os estados recuperarem algumas autonomias perdidas ao longo das décadas

anteriores, dentre elas a capacidade de financiamento. A Constituição de 1988, conforme ressalta Maia (2012, p. 299),

[...] reafirmando velhos traços da tradição política brasileira, implicou fortalecimento dos governadores e do poder regional com reflexos na distribuição institucional da renda e do poder de gasto e taxaço dos governos subnacionais.

Entretanto, o quadro econômico do país continuava instável, impedindo na prática a contratação de volumosos empréstimos externos de estados. O Governo Federal precisou, em um período de dez anos, resgatar financeiramente os estados em três ocasiões: 1989, 1993 e 1997 (MAIA, 2012, p. 316).

A dívida estadual continuou a ser um problema ao longo dos anos 1990, quando o Brasil procurou trazer ordem às contas públicas em meio a crises financeiras internacionais e contínua hiperinflação no país. O Plano Real, estabelecido em 1994, veio encerrar um período de inflação elevada, elevando sobremaneira a taxa de juros. Isso tornou a dívida estadual insustentável, levando o Governo Federal e o Senado a assumirem papel ativo na reforma fiscal (AVARTE, 2008; MAIA, 2012; SENADO, 2013). Em 1995, iniciou-se a implementação do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (PAF). Através desse programa, a União assumiu compromissos que os estados tinham junto ao mercado e os refinanciou, tornando-se a principal credora deles. Em troca, exigiu-se dos estados um rigoroso ajuste fiscal, que incluía:

1. Controle e redução da despesa de pessoal, nos termos da Lei Complementar nº 82 de 1995 – a chamada Lei Camata I; 2. Privatização, concessão de serviços públicos, reforma patrimonial e controle de estatais estaduais; 3. Aumento da receita, modernização e melhoria de sistemas de arrecadação, de controle do gasto e de geração de informações fiscais, buscando explorar plenamente a base tributária e desenvolver esforços para incrementar a arrecadação tributária própria; 4. Compromisso de resultado fiscal mínimo, traduzidos neste caso, em metas de resultado primário trimestral; 5. Redução e controle do endividamento estadual. (NASCIMENTO, DEBUS, 2003, p. 8)

O marco jurídico do PAF foi a lei nº 9.496 de 1997, em que foram estabelecidas as condições do refinanciamento dessa dívida, que ainda vigoram atualmente. Foi dado aos estados um prazo de 30 anos para o pagamento. A atualização monetária mensal do saldo devedor ocorre de acordo com o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), que ainda se soma a uma taxa de juros variável entre 6% e 9% ao ano. Os bancos estaduais foram liquidados ou privatizados. Outra importante determinação dessa lei foi o limite

de comprometimento da Receita Líquida Real (RLR)¹⁶ com o pagamento do serviço da dívida (fixado entre 11,5% e 15%, dependendo do contrato), ou seja, uma restrição ao endividamento dos estados (SENADO, 2013).

Ademais, em 1996, uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) desvendou várias fraudes relacionadas aos títulos públicos estaduais. A exposição dessas fraudes facilitou a aprovação de melhorias no controle do endividamento pelo Senado, a principal delas sendo a Resolução 78 de 1998 (AVARTE; BIDERMAN; MENDES, 2008, p. 989). Essa resolução colocou restrições que visavam à diminuição da manipulação política na autorização dos empréstimos. A partir dela, por exemplo, o relator do pedido de empréstimo não pode mais ser um senador do Estado (AVARTE; BIDERMAN; MENDES, 2008, p. 989).

Apesar desse período de crise e ajuste fiscal, os governos estaduais realizaram quase 90 operações externas de crédito ao longo dos anos 1990, que juntas somaram quase US\$ 9 bilhões (MAIA, 2012, p. 305). Esse fluxo expressivo de operações tem como explicação a melhora na relação entre o governo e o Banco Mundial a partir do Plano Real, lançado em 1994. A sinergia entre as duas instituições aumentou significativamente nesse momento. Além disso, o Banco Mundial se prontificou a prestar assistência ao governo nas reformas fiscais nos níveis federal e estadual, apoiando iniciativas de austeridade através de empréstimos de ajuste¹⁷ a alguns estados em 1997 (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 10-11).¹⁸

2.2.4 Paradiplomacia financeira: trajetória cíclica

A análise do histórico das operações externas de crédito de governos estaduais brasileiros revela algumas possíveis correlações com os ciclos de expansão da paradiplomacia financeira. O primeiro seria o nível de descentralização política no país. Os períodos em que os dispositivos

¹⁶ “Receita Líquida Real (RLR): é a receita realizada nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior àquele em que se estiver apurando, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou de doações recebidas com o fim específico de atender despesas de capital e, no caso dos Estados, as transferências aos Municípios, por participações constitucionais e legais.” BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/receita-liquida-real>. Acesso em 19 de outubro de 2015.

¹⁷ Adjustment Loans, atualmente Development Policy Loans (DPL's): voltados para remediar problemas fiscais imediatos do setor público.

¹⁸ Na verdade, os empréstimos voltados ao ajuste fiscal dos estados foram registrados como empréstimos de investimento, já que a Diretoria do Banco Mundial ainda não havia aprovado o uso dos empréstimos para o ajuste no nível subnacional (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 11).

constitucionais vigentes contemplaram maiores responsabilidades econômicas e políticas aos governos subnacionais foram também aqueles em que os estados mais se utilizaram da prerrogativa do financiamento estrangeiro. Destaca-se nesse sentido o período em que a Constituição de 1891 regia o país. Essa Constituição concedia considerável autonomia aos estados, inclusive no que diz respeito à sua atuação junto a mercados internacionais. Além disso, períodos de maior centralização política no país foram também os períodos em que os empréstimos se tornaram mais escassos. A Constituição de 1988, que rege o ordenamento jurídico atual, foi elaborada em um contexto de forte atuação política de governadores e forças políticas regionais, cuja atuação foi essencial para o processo de redemocratização do país (BUENO, 2012). Não à toa, essa Constituição procurou retomar a descentralização política como característica do federalismo brasileiro.

A disponibilidade de recursos nos mercados internacionais também se correlaciona com a expansão da paradiplomacia financeira. Por disponibilidade entende-se: condições econômicas globais favoráveis ao fluxo de capitais e disposição de instituições financeiras internacionais de negociar com governos subnacionais brasileiros. Instituições financeiras privadas estrangeiras receberam de bom grado estados brasileiros no período entre 1889 e 1914, momento em que a disponibilidade de capitais britânicos, americanos e franceses era notadamente grande (MAIA, 2012). Ao longo da década de 1930, com a crise financeira deflagrada em 1929, seguido da Segunda Guerra Mundial, o mercado internacional de capitais ficou muito fragilizado, diminuindo também as fontes de captação de empréstimos dos estados. Já no período iniciado em 1988, destaca-se a atuação dos organismos multilaterais de crédito, todos fundados após a Segunda Guerra Mundial. De uma forma geral, eles adotaram ao longo do tempo estratégias de envolvimento no nível subnacional de países mutuários, como será analisado mais detidamente no próximo capítulo.

2.3 MAPEAMENTO DA TRAMITAÇÃO DE PEDIDOS DE OPERAÇÕES EXTERNAS DE CRÉDITO POR ESTADOS

Esta seção tratará da legislação nacional a respeito das operações externas, a fim de que se possa analisar os principais atores políticos envolvidos no processo, desenhar o quadro do processo de ratificação no nível II do jogo de dois níveis de Putnam e possíveis mudanças que possam ter nesse processo que possam ter influenciado nos fluxos de empréstimos.

A tramitação por que passam os pedidos de contratação de empréstimos internacionais foi estabelecida de acordo com previsões da Constituição Federal de 1988 e de diversas normativas infraconstitucionais, como decretos, leis complementares, resoluções do Senado e portarias dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento. Nesta seção serão apresentadas em sequência todas as etapas e órgãos envolvidos na autorização das operações de crédito.

2.3.1 Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX)

Com o Decreto 99.241, de 1990, foi criada a Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX), que é o primeiro órgão a receber os pleitos de estados de empréstimos juntos a organismos estrangeiros. Essa comissão é um órgão colegiado integrante da Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Entretanto, ela ainda possui componentes do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e do Ministério da Fazenda (MF), revelando uma coordenação interministerial para a definição dos rumos do financiamento externo do país. Abaixo estão listados todos os integrantes da Comissão:

1. Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Presidente da Comissão;
2. Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretário-Executivo da Comissão;
3. Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
4. Secretário de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
5. Chefe da Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
6. Subsecretário-Geral de Assuntos de Integração, Econômicos e de Comércio Exterior do Ministério das Relações Exteriores;
7. Secretário do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda;
8. Secretário de Assuntos Internacionais do Ministério da Fazenda;
9. Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda; e
10. Diretor de Assuntos Internacionais do Banco Central do Brasil (BRASIL, 2005, p. 9).

A comissão avalia todos os projetos e programas passíveis de financiamento. Esses projetos devem estar enquadrados dentro do Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do estado solicitantes (BRASIL, 2005).¹⁹

2.3.2 Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Desde o ano 2000, após a aprovação do pedido de empréstimo na COFIEIX, a solicitação de operação externa segue para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Isso foi estabelecido a partir da Lei Complementar 101/2000 – mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) –, que no artigo 32 atribui ao Ministério da Fazenda a tarefa de verificar o cumprimento dos limites e condições relativos às operações (OLIVEIRA, J. R. A. et al., 2009, p. 10). A LRF, junto com as resoluções 40 e 43 de 2001 do Senado Federal, reúne praticamente todas as exigências técnicas que a STN deve observar.

A solicitação de operação externa de crédito deve ser entregue à STN acompanhada com parecer da COFIEIX e dos órgãos técnicos da entidade interessada, explicitando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação (OLIVEIRA, J. R. A et al., 2009, p. 10). À solicitação deve estar anexada uma extensa documentação. A lista de documentos solicitados foi apresentada por Maia (2012, p. 321):

- a) os limites de endividamento;
- b) a capacidade de pagamento;
- c) a inserção da operação no Contrato ou Programa de Ajuste Fiscal, quando aplicável;
- d) a adimplência do proponente mutuário com a União e suas entidades controladas;
- e) os limites para concessão de garantia;
- f) a lei autorizativa estadual para concessão das contragarantias;
- g) as contragarantias oferecidas;
- h) a inclusão do projeto no Plano Plurianual estadual.

Mas ainda há outros requisitos. Um deles foi determinado pela Resolução 40/2001 do Senado.

¹⁹ Maiores detalhamentos acerca dos recursos procedimentos para pedido de análise podem ser encontrados no sítio eletrônico da SEAIN. Disponível em: <http://www.sain.fazenda.gov.br/assuntos/politicas-institucionais-economico-financeiras-e-cooperacao-internacional/comissao-de-financiamento-externo-cofiex> Acesso em 11 de novembro de 2015.

A resolução estabelece que, até 2016, as Dívidas Consolidadas Líquidas (DCL)²⁰ de cada estado não poderão ser superiores a 200% das Receitas Correntes Líquidas (RCL).²¹ Eventuais excessos em relação a esse limite deverão ser reduzidos na proporção de pelo menos 1/15 ao ano (ROCHA, 2007). Estados que não cumprem esse limite são proibidos de contratar operações de crédito, tanto internas, quanto externas.

A resolução nº 43/2001 do Senado, por sua vez, estabeleceu a nova normativa das operações de crédito realizadas pelos entes federativos. Ela corroborou a previsão da LRF de que o Ministério da Fazenda seria encarregado de analisar a viabilidade e a legalidade dessas operações, realizar levantamentos de dados a respeito delas e fazer instrução de pleitos de endividamento. A maior contribuição da resolução nesse sentido foi fazer menção específica à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que integra o organograma desse ministério, como responsável da análise técnica da viabilidade dessas operações. Ademais, ela estabeleceu que o montante global para operações de crédito realizados em um exercício passaria a ter o limite de 16% da RCL (NASCIMENTO, DEBUS, 2003). Já o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos não pode exceder 11,5% da RCL (ROCHA, 2007).

Antes da LRF, a função de assessoramento do Senado em operações externas cabia ao Banco Central (NASCIMENTO, DEBUS, 2003). Avarte, Biderman e Mendes (2008, p. 990) destacam que essa substituição do Banco Central pela STN

(...) foi muito importante porque o Banco Central, ao ser incluído entre os órgãos públicos responsáveis pelo controle da dívida dos Estados, era muitas vezes chamado a emitir títulos ou moeda para realizar operações de resgate. A escolha do Tesouro Nacional também foi estratégica, já que o órgão também era responsável pela administração dos contratos de refinanciamento da dívida dos Estados. Concentrar em uma só instituição todas as informações relevantes acerca das finanças dos estados e dar a ela autoridade legal para impor restrições ao endividamento estadual aumentou a eficácia do órgão de assessoria.

²⁰ Dívida Consolidada Líquida (DCL): segundo a STN, a dívida consolidada compreende o montante total das operações financeiras para amortização em prazo superior a 12 meses. Já a *dívida consolidada líquida* é obtida com a dedução do ativo disponível e dos haveres financeiros. TESOURO NACIONAL. Disponível em:

<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series_temporais/principal.aspx?subtema=9#ancora_consulta>
Acesso em 19 de outubro de 2015.

²¹ Receitas Correntes Líquidas (RCL): segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, art 2º, a RCL é o somatório das receitas tributárias, deduzidas, no caso dos estados, as transferências constitucionais e legais aos municípios. TESOURO NACIONAL. Disponível em:

<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series_temporais/principal.aspx?subtema=10#ancora_consulta>
Acesso em 19 de outubro de 2015.

Um detalhe muito importante sobre a análise técnica da STN é que, caso decida por rejeitar uma solicitação de operação de crédito, esta é reprovada definitivamente, não cabendo qualquer recurso contra a decisão. Assim, a STN possui um papel-chave, podendo ser considerado o órgão que concentra o poder de veto nessa tramitação.

Na sequência do trâmite formal, um projeto com pedido de financiamento externo aprovado pela STN é assinado pelo Ministro da Fazenda ou pela Procuradoria Geral da Fazenda (PGFN/MF), sendo despachado para o Senado.

2.3.3 Autorização do Senado Federal

Após análise técnica da STN, a solicitação de crédito externo segue para avaliação e autorização do Senado Federal. Isso está previsto no artigo 52 da Constituição Federal, que elenca as competências privativas do Senado Federal. Este artigo estabelece que:

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...) V - **autorizar operações externas de natureza financeira**, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI - **fixar**, por proposta do Presidente da República, **limites globais para o montante da dívida consolidada** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - **dispor sobre limites globais** e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - **dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia** da União em operações de crédito externo e interno;

IX - **estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária** dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...] (BRASIL, 1988, grifos nossos)

Pode-se afirmar que existe no Brasil uma monopolização no Executivo Federal quanto às decisões de política externa em relação aos demais poderes da República. Tratemos especificamente do Poder Legislativo, considerado um *veto player* nas democracias contemporâneas (OLIVEIRA, M. F., 2007). Segundo Alexandre (2006), o Legislativo brasileiro tem à sua disposição poucos mecanismos formais de participação na política externa brasileira. O mais relevante desses mecanismos encontra-se no artigo 49 da Constituição, inciso I, que reserva à competência exclusiva do Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos

ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (BRASIL, 1988). Esse poder de resolução sobre os tratados pode ser considerado o mais importante instrumento de ratificação da política externa no nível doméstico brasileiro. Dentro do jogo de dois níveis de Putnam, ele traz o Congresso ao centro do nível II, que deve sempre ser considerado nas negociações no nível I (realizadas pelo Poder Executivo, por meio do Presidente e do MRE) (ALEXANDRE, 2006).

Além disso, segundo análise conjuntural de Alexandre (2006), a parte final da redação do inciso I do artigo 49 tem como origem uma tentativa de ampliação da competência do Legislativo em matérias de política externa. Nos anos 1980, o Brasil passava por severa crise econômica e recorreu diversas vezes a empréstimos do FMI, que impunha condicionalidades à realização de tais empréstimos. Essas negociações ocorriam à revelia do Congresso, que começou a demonstrar insatisfação por não ter sua opinião consultada em relação às condicionalidades, que afetavam diretamente a política econômica do país e as condições de vida de seus habitantes. Assim, foi incluído nesse inciso o trecho “[...] que **acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional**” (BRASIL, 1988), como forma de obrigar a passagem dos acordos com o FMI pelo crivo do Congresso, antes de sua ratificação definitiva. A manobra, porém, foi em vão, pois o Executivo e o próprio FMI apresentaram argumentos segundo os quais os acordos não precisariam ser resolvidos definitivamente no Congresso (ALEXANDRE, 2006).

Da mesma forma, Alexandre (2006) entende que a preocupação do Congresso com os compromissos financeiros internacionais do país deu origem ao inciso V do artigo 52. (ALEXANDRE, 2006). Mazzuoli (2003, apud ALEXANDRE, 2006, p. 92) explica que²²

A origem histórica do dispositivo em análise liga-se ao fato de que, à égide da Carta de 1969 o Executivo, celebrando discricionariamente contratos e acordos com bancos e entidades estrangeiras, acabou por agravar sobremaneira a dívida externa brasileira, sem o conhecimento e o controle do Parlamento. O Senado não havia, à época, competência para autorizar tais operações externas, o que só veio a ocorrer com a Carta de 1988, que corrigindo o problema, lhe atribuiu esse poder.

Já Oliveira, J. R. A. et al (2009) entendem que a razão para o Senado ter recebido a prerrogativa de autorização das operações externas realizadas por todos os entes federativos, ao

²² Observe-se que a maior preocupação do legislador era obter controle sobre as operações de crédito realizadas especificamente pela União, que era quem estava em negociação direta com o FMI, mas a prerrogativa também incluiu o controle dos demais entes federativos (ALEXANDRE, 2006).

invés da Câmara dos Deputados, está relacionada à competência do Senado de representar os estados-membros da federação. Em linha semelhante, Avarte, Biderman e Mendes (2008, p. 987) afirma que o Senado tem tal competência porque sua principal função é “cuidar do equilíbrio entre as unidades da federação”. Já o motivo para a própria existência de tal autorização tem relação primeiramente com o histórico de problemas de inadimplência dos estados e municípios – o que também justifica toda a tramitação anterior por órgãos do Executivo Federal. Como visto anteriormente neste capítulo, a dívida subnacional foi uma parte importante de crises financeiras do país em diferentes momentos da história republicana do Brasil.

Além de garantir a palavra final sobre as operações externas ao Senado, o artigo 52 também atribuiu a essa casa legislativa a competência de estipular os limites globais de endividamento, as condições para as operações de crédito externo e os limites para concessões de garantias da União para estados e municípios, a fim de obter um controle efetivo sobre as dívidas dos entes federativos. Vale mencionar também que o Senado estabelece limites tanto para a dívida consolidada, quanto para a dívida mobiliária dos entes.²³

Segundo Avarte, Biderman e Mendes (2008), a tramitação do pedido de autorização de empréstimo dentro do Senado tem quatro etapas-chave: (i) apresentação à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), cujo presidente nomeia um relator para analisar o pedido. Esse relator não pode pertencer ao estado solicitante; (ii) ele apresenta um relatório do pedido à comissão; (iii) após a apresentação desse relatório, a CAE vota a aprovação da solicitação; (iv) por fim, o pedido é votado no plenário do Senado.

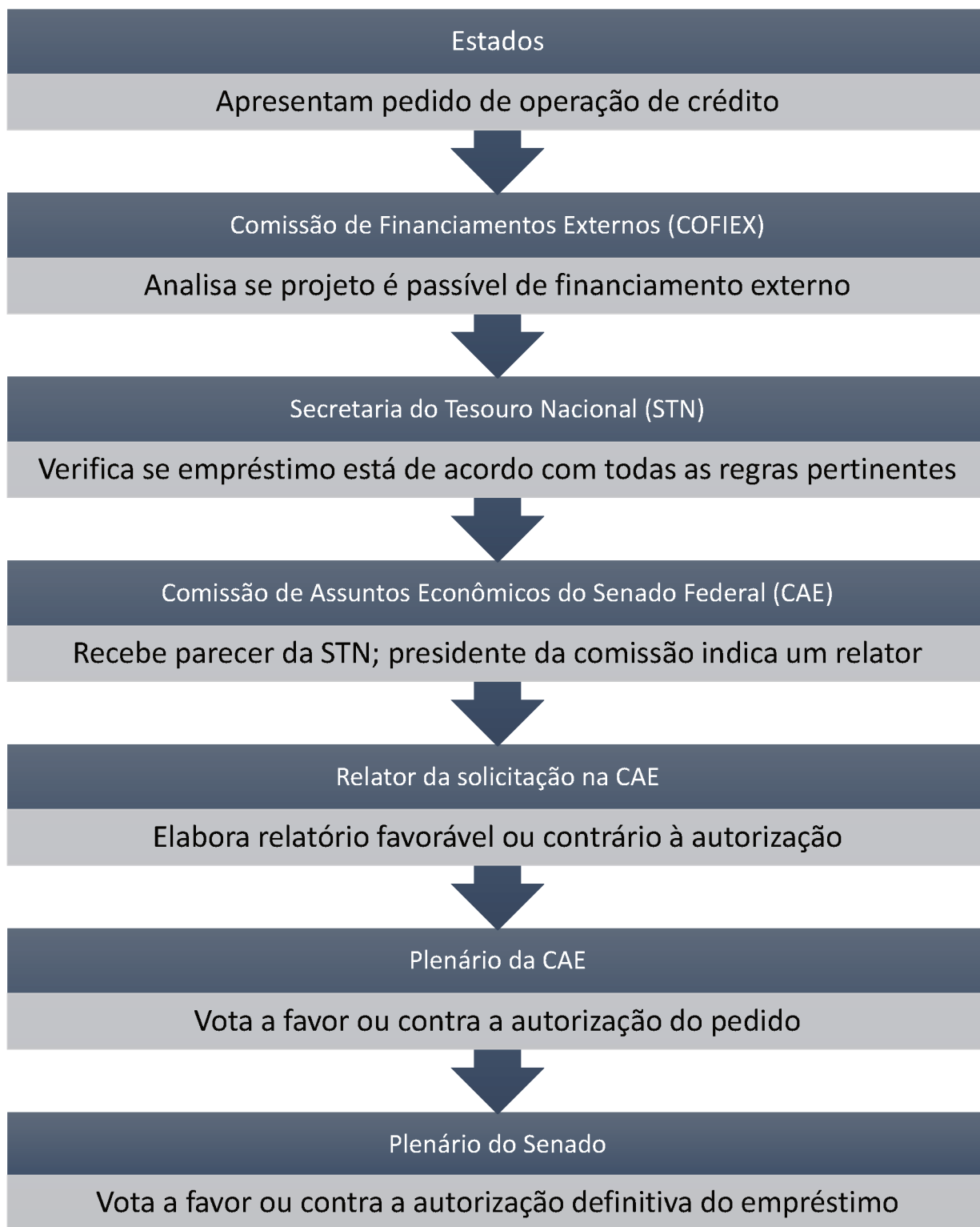
2.3.4 Considerações sobre o processo de autorização de empréstimos internacionais

O rigoroso processo de tramitação acima descrito teve como origens a renegociação da dívida realizada pelo Governo Federal nos anos 1990 e a necessidade de saneamento das contas públicas nacionais, elemento tido como fundamental para o sucesso do Plano Real. A experiência histórica demonstra que o Brasil vive ciclos de expansão do endividamento subnacional, que coincidem com momentos de desequilíbrio fiscal. Isso torna mais plausível o estabelecimento dos mecanismos ao

²³ Dívida mobiliária: dívida formada pela emissão de títulos da dívida pública, atualmente proibida para estados e municípios (MAIA, 2012).

longo das últimas duas décadas. Também se conclui que a paradiplomacia financeira, mesmo sendo a única ação externa de governos subnacionais prevista na Constituição, é rigidamente controlada pelo governo central, que controla seus fluxos a partir de interesses macroeconômicos nacionais. Trata-se, portanto, de uma atividade externa de estados e municípios com grau de autonomia relativizado. O quadro a seguir demonstra de forma resumida todas as etapas de tramitação descritas nesta seção:

Quadro 1 - Etapas da autorização interna das operações externas de crédito



Fonte: Elaboração do autor, com base em Maia (2012) e Avarte, Biderman e Mendes (2008).

2.4 CONTEXTO DOMÉSTICO E A EXPANSÃO DO FINANCIAMENTO EXTERNO AOS ESTADOS

Com o resgate histórico da paradiplomacia financeira no Brasil e o delineamento do processo de autorização no nível federal, é possível fazer considerações sobre o contexto político e econômico doméstico, além do comportamento dos tomadores de decisão domésticos na autorização dos empréstimos, a fim de se constatar mudanças que tenham possibilitado a expansão dos empréstimos internacionais. Além de uma revisão sobre a pluralização da política externa brasileira e as necessidades de investimento público no Brasil, serão discutidas as atuações da STN e do Senado Federal nos últimos anos.

2.4.1 Pluralização da Política Externa Brasileira e crescimento das atividades de paradiplomacia no Brasil

As estruturas estatais brasileiras têm se internacionalizado progressivamente desde a década de 1990, fenômeno denominado de democratização ou pluralização da Política Externa Brasileira (PEB) (PINHEIRO; MILANI, 2011). Até aquele momento, a política externa era entendida como um assunto de alçada exclusiva do Ministério das Relações Exteriores (MRE), ou Itamaraty (FARIA, 2012). Esse monopólio estava acompanhado de uma falta de transparência no processo decisório interno de política externa, possivelmente reflexo da predominância do pensamento realista tradicional na política externa do país. A visão da diplomacia como *high politics*, a ser tratada exclusivamente por um corpo de burocratas de elite, pautou por muito tempo a formulação da política externa brasileira, influenciando até mesmo na seleção de novos diplomatas, escolhidos após entrevistas orais em inglês e francês.

No entanto, desde os anos 1990, as pressões para a participação de outros ministérios na PEB têm crescido significativamente, seja pelo aprofundamento do processo de globalização, seja pela importância que esses outros agentes estatais passaram a atribuir às relações internacionais (PINHEIRO, MILANI, 2011). Essas impressões possuem, inclusive, respaldo quantitativo, pelo menos no que diz respeito à burocracia estatal federal. Segundo França e Badin (2010), que analisaram a inserção internacional de toda a estrutura do Poder Executivo brasileiro (incluindo ministérios e seus respectivos órgãos, além dos órgãos subordinados à Presidência da República), a partir da regulamentação infraconstitucional pertinente (portarias e decretos), 56,4% dos órgãos

da burocracia estatal da União gozam de algum tipo de competência internacional. Além disso, cerca de 30% dos órgãos do Executivo têm competências mais qualificadas, ou seja, tratam de assuntos relacionados à área fim de atuação dos ministérios, e não apenas de assessoria. Esses órgãos possuem a competência de firmar acordos de cooperação técnica internacional, ou, nos casos mais avançados, a autonomia de negociar e definir a posição brasileira nos processos decisórios vinculados às instâncias e organizações internacionais (FRANÇA & BADIN, 2010). Os ministérios envolvidos na autorização de financiamentos externos (Ministério da Fazenda – MF e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG) possuem suas próprias secretarias de assuntos internacionais, além de possuírem representação na COFIEX.

Entretanto, a internacionalização da burocracia estatal não se limita à esfera federal: envolve também os níveis estadual e municipal, à revelia de previsões constitucionais (artigos 21 e 84 da CF/1988) de que compete à União, na figura do Presidente da República, manter relações com estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (FRANÇA & BADIN, 2010). Apesar dessa reserva de competência, estados e municípios têm criado secretarias de assuntos internacionais e ampliado a utilização dos instrumentos legais disponíveis para aumentar sua presença internacional.

No que concerne especificamente à atuação internacional de estados e municípios brasileiros, o próprio Itamaraty foi responsável, em certa medida, por auxiliar muitos desses governos a elaborar uma agenda internacional própria (SALOMÓN, 2011). Em 1997, foi criada a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), que mantém contato com estados e municípios brasileiros que desenvolvem ações internacionais. A AFEPA passou a coordenar vários escritórios regionais do ministério, criados nessa mesma época com o duplo objetivo de facilitar alguns serviços burocráticos para o público e de estreitar as relações entre o Itamaraty e os governos subnacionais. O primeiro desses escritórios foi estabelecido no Rio Grande do Sul, em 1995, o ERESUL (SALOMÓN, 2011).

Para além da alçada do Itamaraty, a Presidência da República também promoveu mudanças institucionais voltadas ao aumento das ações internacionais regionalizadas no país. Em 2003, no primeiro mandato de Lula, foi criada a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), que tem a função de promover a cooperação descentralizada de estados e municípios (SALOMÓN, 2011). Assim, o Governo Federal e o MRE também têm sido ativos no fomento da internacionalização dos governos subnacionais brasileiros.

Dessa forma, observa-se que as atividades de paradiplomacia têm sido desenvolvidas em profundidade cada vez maior no Brasil, inclusive com aval, por vezes mais ou menos explícito, do Governo Federal.

2.4.2 Necessidades de investimento público no Brasil

A dificuldade de expandir o investimento público no país é certamente um dos mais importantes entraves ao desenvolvimento encontrados pelas gestões de diferentes presidentes brasileiros nas últimas décadas. Nesse sentido, Afonso e Biasoto Jr (2007) afirmam que o Brasil é um caso singular entre as economias emergentes, apresentando um baixo nível de investimento, em comparação com os níveis de arrecadação tributária, que na década de 2000 bateu sucessivos recordes.

Além disso, é preciso contextualizar essa dificuldade com a própria perda de relevância do Governo Federal – e nesse sentido, do Estado brasileiro – como catalisador do desenvolvimento nacional e provedor de serviços públicos a partir dos anos 1980, momento em que passa a lidar com inúmeros problemas do ponto de vista financeiro (BARROS, 2009). É também neste momento que ganha força o ideário neoliberal quanto ao papel do Estado. A abertura comercial dos anos 1990 promoveu novos espaços para investimento, com oportunidades para agentes econômicos diversos, não necessariamente sob o controle do Estado (AFONSO; BIASOTO JR, 2007).

Após um período de robusta expansão dos investimentos públicos nos governos de Lula da Silva, o governo de Dilma Rousseff teve como desafio manter e expandir os níveis alcançados na gestão de seu antecessor, tendo como fator adicional de pressão a necessidade de conclusão de obras para os megaeventos esportivos a serem realizados no país em 2014 e 2016. É nesse contexto de necessidade que se observa uma expansão dos financiamentos externos a governos subnacionais, em especial os estados, que viabilizam uma série de investimentos projetados por essas instâncias do Estado brasileiro.

No que concerne especificamente à capacidade de investimento dos estados brasileiros, é fato reconhecido que esses governos possuem muita dificuldade em investir com recursos próprios, dependendo na maior parte das vezes de financiamentos, sejam domésticos, sejam externos.

2.4.3 Secretaria do Tesouro Nacional: flexibilização da análise técnica

No que diz respeito ao processo decisório de autorização das operações externas de crédito, constatam-se pelo menos duas mudanças relevantes, ambas realizadas em 2012, que flexibilizaram a análise técnica dessas operações no âmbito da STN, impactando no volume das operações de crédito externo por parte dos estados. A primeira diz respeito aos critérios de avaliação de adimplência dos estados solicitantes, que foi flexibilizado pela STN. A autorização maciça de novos empréstimos foi promovida pela Portaria número 306/2012 do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2012), que passou a permitir que, além de garantias a empréstimos tomados por estados com avaliação de crédito positiva²⁴, que, “em caráter excepcional”, estados mal avaliados²⁵ consigam garantias em empréstimos a “projetos considerados relevantes para o Governo Federal”²⁶ (PATU, 2013; BRASIL, 2012; FGV IBRE, 2015). Análise da FGV IBRE (2015) aponta o uso dessa excepcionalidade em diversas autorizações de empréstimos como um dos principais fatores para a deterioração fiscal dos estados desde 2009.

O uso da excepcionalidade na contratação de operações externas de crédito permitiu que estados como São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Ceará contraíssem novos empréstimos junto a instituições financeiras multilaterais, como o BIRD e o BID. Todos esses estados têm capacidade de pagamento avaliada em “C” ou “D” pela STN. O Rio Grande do Sul é o estado mais endividado do país na atualidade, com uma relação entre DCL e RCL de 209% em dezembro de 2014, acima do teto de 200% permitido pela Resolução 40/2001 do Senado e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A segunda mudança que cabe ser mencionada é a revisão do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) do período 2012-2014, no âmbito do Ministério da Fazenda (ao qual está subordinada a STN) (NETO, 2014). O principal resultado dessa revisão, segundo Neto (2014), foi a ampliação da capacidade de endividamento dos estados, que a partir disso conseguiram espaço para contratar mais de R\$ 58 bilhões em novas dívidas.

²⁴ Estados cuja capacidade de endividamento seja avaliada pelo Tesouro como “A” ou “B”, segundo metodologia de análise de capacidade constante nessa portaria.

²⁵ Estados que na mesma classificação de crédito da STN sejam avaliados com notas “C” ou “D”.

²⁶ PATU, Gustavo. Com aval da União, dívida dos Estados avança. **Folha de São Paulo**, Brasília, 3 jun 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/06/1288739-com-aval-da-uniao-divida-externa-dos-estados-avanca.shtml>>. Acesso em 16 de novembro de 2015.

Dessa forma, percebe-se que a Secretaria do Tesouro Nacional teve papel importante na expansão dos financiamentos externos, abstendo-se em diversas situações de utilizar sua prerrogativa de veto desses acordos.

2.4.4 Atuação do Senado

Conforme visto no capítulo teórico, o Poder Legislativo possui poucas competências relacionadas à PEB (ALEXANDRE, 2006). Não obstante a pouca participação nesses temas, observa-se que existe um padrão de ratificação automática para os acordos internacionais realizados por órgãos do Executivo, o que levou Alexandre (2006) a considerar que o Legislativo delega sua competência em assuntos externos ao Executivo. Com essas considerações em mente, cabe discutir brevemente a atuação do Senado Federal no processo de autorização das operações financeiras externas. A literatura pouco se debruçou sobre essa questão, sendo a principal contribuição vinda de Avarte, Biderman e Mendes (2008). É necessário notar que as operações possuem impactos políticos relevantes, visto que representam uma flexibilização orçamentária para os estados, o que pode implicar em acúmulo de capital político para o governador ou seu partido nas eleições seguintes (AVARTE; BIDERMAN; MENDES, 2008, p. 1000). Ao analisar dados das autorizações do Senado entre 1989 e 2001 (portanto, em um momento anterior ao atual regime jurídico), Avarte, Biderman e Mendes (2008) concluíram que alguns indícios apontam para a hipótese de que há, de fato, espaço para influência política no processo de autorização das operações de crédito.

Avarte, Biderman e Mendes (2008) constataram que as solicitações de operações que chegaram ao Senado dificilmente foram rejeitadas no período por eles analisado. A explicação para isso é que não há muito espaço para um veto sumário no Senado, já que as solicitações passam antes pela análise técnica da STN (AVARTE; BIDERMAN; MENDES, 2008, p. 985). Da mesma forma, não foram encontrados registros de rejeição de pedidos de empréstimos por parte do Senado entre 2002 e 2014. Essa constatação pode corroborar a hipótese da delegação: o Senado delega a análise técnica dos pedidos de empréstimo a um órgão do Poder Executivo, abstendo-se, assim, de utilizar-se do seu suposto poder de veto garantido no inciso V do artigo 52 da Constituição.

Outra hipótese considerada por Avarte, Biderman e Mendes (2008) para explicar a autorização quase automática das solicitações de empréstimos que chegam ao Senado é que pode haver um pacto silencioso entre os senadores, segundo o qual não seria prudente se opor às

solicitações de outros estados, tendo em vista que isso poderia gerar retaliações contra o senador quando seu próprio estado fosse o solicitante de empréstimos. Assim, Avarte, Biderman e Mendes (2008) procuraram observar outras formas como o processo de autorização no Senado pode sofrer influência política.

A primeira observação importante nesse sentido é que os prazos para aprovação dos empréstimos apresentam considerável variação entre si: alguns são aprovados no mesmo dia em que são apresentados; outros demoram meses para conseguir a autorização. O que causaria essa discrepância? Avarte, Biderman e Mendes (2008) elencam algumas hipóteses. Em primeiro lugar, o relator destacado para análise da solicitação na Comissão de Assuntos Econômicos parece ser uma peça muito importante em termos de duração do processo. Isso porque quando o governador do estado solicitante pertence à mesma coalizão política do relator, a aprovação tende a ser mais rápida; quando não há essa ligação entre ambos, a agilidade do processo diminui (AVARTE; BIDERMAN; MENDES, 2008, p. 1000-1). Em segundo lugar, os estados com maior número de solicitações registrados nos seis meses anteriores tendem a esperar mais pela autorização. Isso pode ser um indicativo de que os senadores não estão dispostos a aumentar rápida e excessivamente as bases de investimento de algum estado (AVARTE; BIDERMAN; MENDES, 2008, p. 1002). Alguns outros motivos investigados pelo autor e que não apresentaram grande significância em sua pesquisa foram o elo político entre o presidente da CAE e o governador solicitante; a relação entre maior PIB per capita do estado e um maior prazo para aprovação (considerando que estados mais pobres têm maior representação absoluta no Senado); e a influência do elo do Executivo federal com o estado solicitante.

Ademais, Avarte, Biderman e Mendes (2008) também aventam a possibilidade de que o processo de barganha tenha sido deslocado para a STN, em que todos os detalhes técnicos são esmiuçados e onde de fato se decide pela aprovação ou rejeição do financiamento. No entanto, como afirma o autor, não há dados que possam comprovar que a Secretaria sofra influência política no seu processo de análise de empréstimos (AVARTE; BIDERMAN; MENDES, 2008, p. 987).

A expansão das operações externas foi observada mais detidamente pelo Senado apenas em meados de 2013. A Comissão de Assuntos Econômicos do Senado (CAE) apontou que, desde o fim de 2011, quase 90 pedidos de empréstimos haviam sido autorizados na casa, alcançando mais de US\$ 15 bilhões (JUNGBLUT, 2013). Conforme descrito pela imprensa, esses empréstimos passaram a ser aprovados pela CAE e pelo Plenário do Senado no mesmo dia, por vezes em ritmo

nitidamente apressado. Isso ocorreu, por exemplo, com uma solicitação de empréstimo do estado de Sergipe junto ao BID, no valor de US\$ 5 milhões, em julho de 2013 (JUNGBLUT, 2013).²⁷

Por conta dessa situação, o presidente da CAE, o senador Lindbergh Farias, mudou a sistemática das votações, estabelecendo um sistema de “vista coletiva” dos pedidos de empréstimos. Ele estabeleceu um prazo mínimo de uma semana entre a votação da CAE e a votação do Plenário. Lindbergh afirmou que: “[...] é preciso encontrar um ponto de equilíbrio entre a necessidade de financiamento e a capacidade de pagamento dos estados. O Senado não pode ser um cartório, que apenas carimba os pedidos de empréstimos” (JUNGBLUT, 2013). Apesar de se tratar de uma observação anedótica, a atitude do senador Lindbergh corrobora a hipótese lançada por Avarte, Biderman e Mendes (2008) de que os senadores tendem a se indispor a autorizar um número excessivo de empréstimos em um curto período de tempo, além de indicar uma politização do tema naquela casa legislativa.

Outra medida requerida pelo então presidente da CAE foi a convocação do Secretário do Tesouro Nacional, Arno Augustin, para explicar os motivos para a autorização maciça de empréstimos externos aos estados brasileiros. Em setembro de 2013, Augustin realizou audiência junto à CAE, em que assegurou a solidez das finanças públicas dos entes federativos.²⁸

As considerações de Avarte, Biderman e Mendes (2008), aliadas à observação do padrão do Senado no período entre 2002 e 2014, demonstram que essa casa legislativa não se utiliza do veto garantido no artigo 52 da Constituição. Isso, porém, não implica necessariamente em dizer que o tema não é politizado entre os parlamentares. De fato, a hipótese de Avarte, Biderman e Mendes (2008) de que os senadores tendem a se atentar mais ao assunto quando existe um grande número de solicitações simultâneas na casa foi corroborada pela criação do sistema de vista coletiva na CAE e convocação do Secretário do Tesouro Arno Augustin, em 2013. Esse quadro de ratificação automática da análise da STN, alterado apenas em situações pontuais, é evidência de que a hipótese da delegação é adequada para esse caso.

²⁷ OLIVEIRA, Kelly. CAE aprova empréstimos internacionais a Sergipe, São Paulo e Pernambuco. **EBC**, 09 de julho de 2013. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/economia/2013/07/cae-aprova-emprestimos-internacionais-a-sergipe-sao-paulo-e-pernambuco>>. Acesso em 19 de outubro de 2015.

²⁸ MINISTÉRIO DA FAZENDA. Apresentação do secretário Arno Augustin na CAE do Senado Federal. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/divulgacao/noticias/2013/setembro/apresentacao-do-sec.-arno-augustin-na-cae-do-senado-federal-03-09-2013>>. Acesso em 19 de outubro em 2015.

2.5 CONCLUSÕES PARCIAIS SOBRE O CONTEXTO DOMÉSTICO

Este capítulo procurou analisar a evolução recente das operações externas de crédito realizadas por estados brasileiros, mais especificamente desde o início do século XXI. Com a análise da expansão dessas operações em 2012, procurou-se observar o contexto econômico e político doméstico. Para isso, foi resgatado o histórico dessas operações desde a República Velha e mapeado o regime de tramitação das solicitações na esfera federal.

Foi observado que a paradiplomacia brasileira tem ganhado cada vez mais força desde os anos 1990, muitas vezes apoiado por líderes e órgãos do Governo Federal. Esse parece ser também o caso da paradiplomacia financeira, que começou a ganhar força nos anos 1990, mas atingiu seu auge apenas em 2012. Também se constatou que o financiamento externo de projetos de governos subnacionais foi parte importante para a estratégia do governo Dilma em expandir o investimento público, algo que, já se sabe não foi alcançado.

Além disso, algumas flexibilizações das condições de endividamento global dos estados e da análise de contratação de empréstimos antecederam o maior fluxo de financiamentos externos a esses entes em 2012. Destacam-se, nesse sentido: o aceite da STN de diversos pedidos de empréstimos em caráter excepcional, no caso de estados cuja capacidade de pagamento seria normalmente considerada insuficiente de acordo com os dispositivos legais (LRF e resoluções do Senado); e a revisão do PAF em 2012, que garantiu um espaço de endividamento estadual avaliado em R\$ 58 bilhões. Evidencia-se, assim, que a descentralização dos financiamentos externos do setor público funciona foi parte da estratégia adotada pelo governo central brasileiro em relação ao recebimento e uso desses recursos, pelo menos no primeiro governo de Dilma Rousseff.

Ainda foi investigada a atuação do Senado Federal. Observou-se que essa casa legislativa, no período de 2002 a 2014, absteve-se de vetar solicitações de empréstimos externos dos estados, padrão semelhante ao observado por Avarte, Biderman e Mendes (2008) no período entre 1989 e 2001. Isso não significa, porém, que não tenha havido qualquer politização relacionada à ampliação do endividamento externo estadual, como se observa pelo estabelecimento de um processo de análise estendido pela CAE do Senado em 2013, além da convocação do então Secretário do Tesouro, Arno Augustin para prestar esclarecimentos aos senadores daquela comissão.

Também deve ser aventada a hipótese de que essa flexibilização faça parte de uma barganha política, em que a formação da coalizão eleitoral governista da campanha presidencial de 2010 tenha sido parcialmente condicionada a maiores facilidades para captação de recursos por parte dos

estados. Não se trata de hipótese irrazoável, tendo em vista que a relação entre objetivos eleitorais e política externa no Brasil já foi notada por Oliveira, M. F. (2007), que demonstrou que o apoio à licença compulsória no contencioso das patentes farmacêuticas na Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2002, teve cunho político-eleitoral. José Serra, então candidato à presidência, baseou sua campanha na promessa de barateamento dos tratamentos de HIV e na defesa dos genéricos, contando para isso com apoio de laboratórios nacionais, organizações internacionais e organizações da sociedade civil (OLIVEIRA, M. F., 2007, p. 205-206). É possível que as operações de crédito sejam um caso semelhante de coordenação em termos político-eleitorais, envolvendo para isso o apoio concertado de governos estaduais e organismos financeiros internacionais.

A anormal oscilação observada em 2012 no volume de operações externas de crédito teve importantes antecedentes domésticos. Entretanto, é necessário que se evidencie que essa oscilação também foi resultado de negociações internacionais e, portanto, da política externa brasileira. Para isso, é preciso estudar a outra ponta das negociações dos empréstimos: os bancos multilaterais de desenvolvimento e sua forma de atuação no Brasil.

3 CONTEXTO INTERNACIONAL EXPANSÃO DOS EMPRÉSTIMOS DE ORGANISMOS MULTILATERAIS A ESTADOS BRASILEIROS

No capítulo anterior, foi constatada a expansão das operações externas de crédito por parte de estados brasileiros no ano de 2012, além do contexto doméstico em que se deu tal oscilação. O objetivo deste capítulo, por sua vez, é trazer a conjuntura internacional em que se insere a tendência à expansão do financiamento externo de estados brasileiros. Este capítulo divide-se em três seções. Na primeira, trata-se sobre a formação do sistema de instituições financeiras internacionais (IFI's) no pós-Segunda Guerra, sob o regime de Bretton Woods. A segunda seção será dedicada a analisar a evolução da agenda do Banco Mundial, que se metamorfoseou em diversas ocasiões ao longo de suas sete décadas de história. O objetivo será compreender essas mudanças à luz da teoria das organizações internacionais lançada por Barnett e Finnemore (2001). Por fim, a terceira seção será dedicada especificamente a analisar a estratégia do Banco Mundial em atuar no nível subnacional, tanto no Brasil, quanto em outros países mutuários importantes, como Índia e Rússia. Será visto como o Banco Mundial tem negociado com o Governo Federal a descentralização de sua atuação no Brasil.

3.1 ECONOMIA INTERNACIONAL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

Na primeira década do século XXI, o Brasil e a América Latina como um todo viveram um período de pujança econômica, com poucas interrupções no caminho (a mais notável delas no ano de 2009, logo após a deflagração da crise do banco Lehman Brothers) (TALVI, 2014). Como mostra estudo recente realizado pelo Instituto Brookings, três fatores externos agiram conjuntamente para colaborar com o sucesso da região: 1) a taxa de crescimento internacional, excepcionalmente alta no período; 2) o *boom* do preço das *commodities*, produtos de importância estratégica na pauta exportadora dos países latino-americanos; e 3) a baixa histórica dos custos do financiamento internacional. Conjugando-se esses três fatores, observa-se que eles estão correlacionados em 65% das flutuações do PIB da América Latina no período (TALVI, 2014, p. 4). Assim, o Brasil teve, entre 2002 e 2014, condições muito favoráveis para atrair investimentos no mercado internacional e impulsionar ainda mais sua economia. O índice EMBI+, conhecido no

Brasil como “Risco Brasil”, reduziu a níveis históricos, o que trouxe maior atratividade para investidores estrangeiros.

As condições gerais do financiamento externo têm relação com as próprias condições que os estados encontram junto aos bancos multilaterais de desenvolvimento, tendo em vista que estes costumam oferecer taxas de juros compatíveis com as praticadas no mercado internacional. Assim, as taxas de juros internacionais tornaram os empréstimos vantajosos em comparação com o financiamento interno, junto a instituições controladas pela União, como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal.

3.2 BANCOS MULTILATERAIS DE DESENVOLVIMENTO E GOVERNOS SUBNACIONAIS: ESTUDO DA TRAJETÓRIA DO BANCO MUNDIAL

Foi dentro de um contexto de aprofundamento da globalização econômica, condições favoráveis de acesso ao crédito internacional e crescimento das atividades de paradiplomacia que organismos multilaterais de desenvolvimento passaram a alocar recursos financeiros para projetos de governos subnacionais de países em desenvolvimento. Esta seção é dedicada à análise de como uma dessas instituições, o BIRD - possivelmente a mais relevante entre elas – alterou sua estratégia, de forma a trabalhar em conjunto com as burocracias estaduais. Observa-se que o BIRD teve crescente engajamento no nível subnacional com estados e outros governos subnacionais nas últimas duas décadas, não apenas no Brasil, como em outros importantes países emergentes.

A opção por analisar especificamente o BIRD justifica-se pelo significativo volume de empréstimos dessa instituição observado junto aos estados no período de 2002 a 2014. Trata-se do maior prestador de recursos externos dos estados brasileiros: entre esses anos, foram 132 empréstimos contratados, no valor de US\$ 23 bilhões apenas em projetos com governos estaduais. Além disso, o BID, que é um credor equiparável ao BIRD, possui foco maior com os municípios (BANCO MUNDIAL, 2010a). Serão observadas as mutações da estratégia geral do Banco Mundial para o Brasil e mais especificamente o componente de negociação da instituição com governos locais e regionais.

3.2.1 O papel dos bancos multilaterais de desenvolvimento

Desde a Conferência de Bretton Woods, realizada em 1944, o sistema financeiro internacional conta com a atuação direta de um grupo de bancos multilaterais com foco no desenvolvimento. Tiveram sua autoridade delegada por Estados nacionais (com aval indispensável das grandes potências da época) para direcionar as estratégias do sistema internacional do pós-Segunda Guerra. As duas mais proeminentes dessas organizações são o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), junto às quais surgiram diversas instituições de atuação regional, além de agências de cooperação ligadas à ONU e de agências nacionais de cooperação (SILVA, 2011, p. 14).

O Banco Mundial veio encabeçar um conjunto de bancos multilaterais de desenvolvimento, formado por várias instituições de atuação regional: o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB, em inglês), o Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB) o Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento (BERD). Ainda cabe menção a outras instituições regionais relevantes, como, no caso da América Latina, a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento para a Bacia do Prata (FONPLATA). De acordo com Tussie (1995 apud MAKINO, 2014, p. 17)²⁹, esses bancos não têm fins lucrativos, apesar de que seu funcionamento dependa do equilíbrio financeiro. Todas elas também funcionam como cooperativas de crédito, em que há a participação de países-membros tanto na composição de capital, quanto nas instâncias decisórias das organizações (MAKINO, 2014).

Segundo a literatura, ao longo das décadas que se seguiram, o Banco Mundial tornou-se mais autônomo em relação aos Estados-membros do que o FMI (GUIMARÃES, 2012). Essa diferença de autonomia entre instituições que surgiram simultaneamente pode ter diversos motivos, dentre os quais a diversificação das fontes de financiamento do Banco Mundial, que consegue boa parte de seus recursos no mercado de capitais privado, o que o faz depender menos de recursos provenientes de governos de países desenvolvidos.

Segundo Silva (2011, p. 14), a atuação das IFI's está concentrada em duas grandes frentes: (i) auxiliar o processo de desenvolvimento dos países; e (ii) superar crises externas – papel mais afeito ao FMI, através da atuação na implementação de políticas macroeconômicas em países insolventes (BARNETT; FINNEMORE, 2001). O regime de assistência ao desenvolvimento, apesar de anterior à existência das IFI's, foi incrementado a partir do pós-Segunda Guerra Mundial

²⁹ TUSSIE, Diana. **The Inter-American Development Bank**. Lynne Rienner Publishers, 1995.

com o trabalho ativo do Banco Mundial e do FMI (PEREIRA, 2010; LANCASTER, 2007; MAIA, 2012). Esse auxílio prestado a países em desenvolvimento costuma envolver também apoio técnico prestado aos países que recebem recursos e, por outro lado, exigências de boas práticas atreladas aos recursos emprestados. Essas exigências são normalmente denominadas de “condicionalidades” no caso do FMI, que costuma exigir ajustes no balanço de pagamentos de países mutuários (FINNEMORE, BARNETT, 2001). O Banco Mundial também trabalha de forma semelhante, privilegiando no nível subnacional estados que tenham demonstrado comprometimento com a responsabilidade fiscal e que sejam considerados *creditworthy* (solventes). Nos anos 1990, alguns empréstimos para o ajuste foram destinados a alguns estados brasileiros com esse perfil (BANCO MUNDIAL, 2010b). Mas a disseminação de ideias e práticas por essas instituições vai além do âmbito fiscal, envolvendo a gestão dos sistemas de educação, saúde, agricultura, entre outros (PEREIRA, 2010; GUIMARÃES, 2012).

Desde os anos 1990, a atuação das organizações multilaterais de crédito tem sido questionada em diversos âmbitos, inclusive no contexto político doméstico dos Estados Unidos, cuja influência é fundamental para a estratégia do banco. Em 1998, o Congresso dos Estados Unidos instaurou uma comissão consultiva sobre a necessidade de reforma dessas organizações (especificamente, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e três bancos regionais de desenvolvimento). Foi uma iniciativa da oposição republicana, historicamente contrária às políticas de desenvolvimento de bancos multilaterais. O presidente da comissão foi Allan Meltzer, cujo nome batizou a comissão e o relatório final (PEREIRA, 2011). A Comissão Meltzer, em seus dois anos de trabalho, teceu duras críticas ao papel das IFIs na economia política internacional pós-Guerra Fria, apontando que tais organismos haviam perdido relevância em duas frentes: 1) como provedores de fundos para mercados emergentes, diante do aumento exponencial dos fundos provenientes dos mercados de capital; e 2) como instrumentos políticos estratégicos, papel que exerceram ao longo da Guerra Fria por meio de empréstimos multilaterais a aliados geopolíticos norte-americanos (PEREIRA, 2011, p. 121).

A superposição das atividades do FMI e do BIRD, a amplitude excessiva do âmbito de atuação das IFIs, a falta de transparência e a incapacidade de resolver crises financeiras internacionais foram alguns dos pontos ressaltados como falhas nas ações dessas instituições, o que, no entender da comissão, demanda uma profunda reforma destas (PEREIRA, 2011, p. 122).

Especificamente no que concerne ao BIRD, a comissão Meltzer apontou que 70% dos recursos aportados pelo Banco entre 1993 e 1999 destinaram-se a um grupo de apenas 11 países, todos com amplo acesso ao mercado de capitais. Isso entrava em direta contradição com o discurso do banco de ter como prioridade o alívio à pobreza. Na prática, a instituição não alcançava os países mais necessitados (PEREIRA, 2011, p. 123). A solução para a ineficiência do BIRD, bem como dos demais bancos multilaterais de desenvolvimento, seria elaborar uma redefinição de papéis, com o Banco Mundial passando a agir como provedor de assistência técnica e disseminador de boas práticas. Seus programas nacionais e regionais seriam transferidos para os bancos regionais. Até mesmo uma mudança de nome foi sugerida: o BIRD passaria a ser chamado de Agência de Desenvolvimento Mundial. (PEREIRA, 2011, p. 125).

Entretanto, a Comissão Meltzer teve caráter meramente consultivo. O Tesouro dos Estados Unidos, ao analisar as sugestões da comissão, acatou boa parte das críticas à atuação dos bancos multilaterais. Entretanto, foi irredutível na rejeição da ideia de transferência de funções do BIRD para os bancos regionais. O motivo para essa irredutibilidade teria sido o fato de bancos regionais serem mais suscetíveis à influência dos países emergentes do que o Banco Mundial, este dentro da esfera de influência americana (MELTZER apud PEREIRA, 2011, p. 135).

Dessa forma, a atuação do BIRD e demais bancos multilaterais de desenvolvimento chegou ao século XXI relativamente desacreditada, com resultados aquém do que se esperaria de instituições responsáveis por auxiliar países a encontrar a rota para o desenvolvimento.

3.2.1 Estrutura organizacional

O Banco Mundial iniciou sua trajetória como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Ao longo das décadas, entretanto, ele tornou-se um conglomerado de instituições financeiras multilaterais, cada uma com foco em âmbitos específicos. Em 1956, a Corporação Financeira Internacional (IFC), cuja incumbência é promover o desenvolvimento econômico através do setor privado. Em 1960, foi fundada a Agência Internacional de Desenvolvimento (AID), cuja função é conceder empréstimos isentos de taxas para os países menos desenvolvidos do mundo, que se encontram isolados do mercado de capitais internacional. O Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI) foi criado em 1966

e proporciona instalações para a resolução de conflitos entre investidores estrangeiros e seus países anfitriões. O Brasil não integra o CIADI. Por fim, a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (*Multilateral Investment Guarantee Agency - MIGA*) foi fundada em 1988 e oferece seguros e garantias para o investimento estrangeiro direto estrangeiro em países em desenvolvimento.

Juntas, as cinco instituições supracitadas formam o Grupo Banco Mundial. Este não deve ser confundido com o Banco Mundial, formado por BIRD e AID. Os empréstimos realizados entre a instituição e estados brasileiros são de responsabilidade do BIRD.

O Banco Mundial funciona como uma cooperativa, conforme afirmado em seu próprio site institucional.³⁰ Atualmente 188 países integram o Conselho de Governantes (*Board of Governors*). Os governantes são normalmente ministros das finanças dos países-membros do banco. O conselho define as linhas gerais de atuação da instituição (GUIMARÃES, 2012, p. 25-26). O sistema de voto dentro do Conselho de Governantes é desigual, com cada país recebendo uma fração dos votos totais. Os fatores que definem a fração de cada país são: peso na economia mundial; contribuições financeiras para o Grupo Banco Mundial; e contribuições para o desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2010a). Os Estados Unidos possuem a maior fatia de votos, 15,85%, seguidos de Japão (6,84%) e China (4,42%). O Brasil possui 2,24% dos votos. Segundo Makino (2014), essas proporções se alteraram nos últimos anos para 15,01% no caso dos Estados Unidos, 5,24% no caso da Chian e 8,12% para o Japão.

Além do Conselho de Governantes, existe o Conselho Executivo (*Boards of Directors*), formado por 25 representantes de países, cinco dos quais fixos (EUA, Reino Unido, França, Japão e Alemanha). Esse conselho trabalha dentro do próprio banco e toma todas as decisões cotidianas, como novos projetos e empréstimos a serem realizados (GUIMARÃES, 2012, p. 26).

3.2.2 Banco Mundial: histórico

O objetivo desta seção é apresentar o histórico do Banco Mundial. Como será visto, o fator primordial para alterações de estratégia do Banco Mundial foi o surgimento de crises que colocaram em xeque os resultados de sua atuação global.

³⁰ Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/about/leadership>> Acesso em: 07 de novembro de 2015.

Em julho de 1944, no ocaso da Segunda Guerra Mundial, foi realizada em Bretton Woods, Estados Unidos, a conferência que lançou as bases do regime econômico-financeiro internacional do período pós-Guerra. Dessa conferência, surgiram o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Suas funções se complementavam: enquanto o primeiro procurava promover a estabilidade econômica internacional, por meio de auxílio com as taxas de juros nacionais, o BIRD tinha o objetivo de auxiliar países devastados pela Segunda Guerra em sua reconstrução e recuperação econômica (BABB, 2009, p. 25-26). Ambas as instituições foram financiadas em peso pelos Estados Unidos, o que influenciaria definitivamente suas trajetórias.

O BIRD foi concebido, segundo Pereira (2012), de acordo com as estratégias norte-americanas para a alocação dos recursos e a tomada de decisões de investimentos internacionais. O seu objetivo primordial era, em conjunto com o FMI, assegurar a estabilidade da economia mundial. De acordo com Pereira (2012, p. 396),

[...] não cabia a ele competir com os bancos comerciais privados e muito menos fortalecer o setor público e quaisquer formas mistas de economia, mas sim, fundamentalmente, financiar projetos para fins produtivos relacionados a obras públicas de fácil definição, supervisão e aferição de resultados que não fossem de interesse direto da banca privada.

Assim, o presidente norte-americano Franklin Roosevelt, o maior entusiasta das instituições de Bretton Woods, procurou tranquilizar a oposição do setor privado, representado sobretudo por Wall Street e republicanos, à implantação de instituições financeiras internacionais, garantindo que os Estados Unidos teriam controle sobre suas ações e também que tais instituições não competiriam com o capital privado (PEREIRA, 2012).

Os primeiros anos do BIRD passaram a impressão de que a instituição terminaria como um retumbante fracasso. Em 1947, após um ano de existência, o banco ainda não havia conseguido firmar um empréstimo sequer e a desconfiança do mercado, cujos investimentos no novo banco eram essenciais para seu sucesso, era muito elevada (PEREIRA, 2012, p. 401). Ademais, seu capital revelou-se muito mais limitado do que o esperado para dar conta de reconstruir as esfaceladas economias europeias. Para efeito de comparação, os Estados Unidos como país investiram US\$13,5 bilhões em 16 países europeus entre 1948 e 1952, auge do Plano Marshall,

90% dos quais a título de ajuda; o BIRD, por sua vez, investiu apenas US\$ 800 milhões entre 1947 e 1954 para a mesma finalidade (PEREIRA, 2012, p. 400).

Entretanto, o Banco Mundial resistiu a esses primeiros percalços porque o governo dos Estados Unidos tinha muito interesse em seu sucesso. O Tesouro americano não mediu esforços para conquistar a confiança dos banqueiros Wall Street e do Congresso, de maioria republicana, seja com a realização de campanhas ostensivas de marketing afirmando sua solidez, seja com a indicação de nomes amigáveis ao mercado financeiro para a diretoria do Banco. Pereira (2012, p. 403) afirma que, naquela época, “na prática, a subscrição dada pelo Tesouro [dos Estados Unidos] era a única garantia real dos investidores [do BIRD]”.

Ainda nos anos 1950, o BIRD foi envolvido em uma extensa deliberação a respeito de qual das novas organizações internacionais seria a principal encarregada de financiar projetos de desenvolvimento para os países do Terceiro Mundo. A Organização das Nações Unidas (ONU) chegou muito perto de receber essa designação. Esse organismo era atrativo para países em desenvolvimento por conta de sua estrutura democrática de votação (a Assembleia Geral toma decisões com base no sistema de um país, um voto). Com o processo de descolonização, que criou inúmeros novos Estados, o bloco de países em desenvolvimento cresceu e ganhou muita influência nela (BABB, 2009, p. 22).

Evidentemente, o sistema de votação da Assembleia Geral das Nações Unidas não era interessante para os Estados Unidos e outros países industrializados, que, mesmo tendo de bancar a maior parte dos fundos para o desenvolvimento, ficariam em desvantagem para determinar sua destinação. Nesse sentido, o BIRD apresentou-se como opção mais atrativa, com um sistema de votação proporcional aos aportes de cada país, favorecendo países desenvolvidos e doadores de auxílios. Além disso, a ONU não era bem vista de forma geral pela opinião pública norte-americana, influenciada pelo sentimento anticomunista predominante na Guerra Fria. A instituição manifestava opiniões à esquerda daquelas predominantes na política doméstica dos Estados Unidos, inclusive no tocante à política de auxílio financeiro para países em desenvolvimento. Além disso, havia a preocupação de que a organização estivesse sendo utilizada pelo bloco comunista para manipular o Terceiro Mundo contra os interesses do mundo capitalista (BABB, 2009, p. 23).

Desse modo, Washington rejeitou a ideia de se criar o Fundo Especial das Nações Unidas para o Desenvolvimento Econômico (SUNFED), em 1953, que por sua vez foi apoiada por países

do Terceiro Mundo. Como o apoio do Congresso americano era fundamental para a operacionalidade do SUNFED, a ONU voltou atrás e desistiu da proposta (BABB, 2009, p. 23).

A limitação de recursos foi o fator determinante para a modesta atuação do BIRD em suas duas primeiras décadas. Foi concedido um nível baixo de empréstimos, com os recursos sendo destinados em grande parte, mas não exclusivamente, à reconstrução de países atingidos pela Segunda Guerra Mundial. Por esse motivo, a seleção dos pedidos de empréstimos era rigorosa. Os empréstimos também se tornaram um instrumento político importante dentro do contexto da Guerra Fria (GOLDMAN, 2005; PEREIRA, 2012). Algumas situações em que o uso político do crédito do BIRD ficou claro foram: 1) o financiamento à Nicarágua nos anos 1950, onde os Estados Unidos tinham uma base militar confiável para realizar operações na América Central e no Caribe, como a derrubada do governo Arbenz na Guatemala, em 1954, e a invasão da Baía dos Porcos em Cuba, em 1961; 2) a rejeição de pedidos de empréstimo da Polônia e da Tchecoslováquia, em 1948, ambos governados por comunistas e sob influência direta da União Soviética, o que levou os dois países a se desligarem do BIRD e do FMI (PEREIRA, 2012, p. 404-405).

Outra característica dos empréstimos da primeira fase do BIRD foi a limitação das áreas às quais os recursos se destinavam, o que estava em conformidade com o modelo de desenvolvimento preceituado naquele período:

O grosso dos empréstimos foi para as áreas de geração de energia elétrica por meio da construção de grandes represas e usinas termoeletricas, vias de transporte (estradas e ferrovias) e telecomunicações [...] Ao longo dos primeiros 16 anos de operação, o BIRD não autorizou nenhum empréstimo para a área social (saúde, educação, etc), fundamentalmente porque Wall Street não aceitaria, mesmo com o governo norte-americano garantindo os compromissos financeiros do BIRD (PEREIRA, 2012, p. 409).

Por fim, desde suas primeiras operações o BIRD procurou fazer de seus recursos uma janela para a disseminação de boas práticas em política econômica, especialmente no tocante à abertura ao capital estrangeiro (PEREIRA, 2012). Através de assistência técnica e do atrelamento da liberação de recursos ao “bom comportamento” dos Estados mutuários, o BIRD inaugurou o chamado sistema de condicionalidades (PEREIRA, 2012, p. 407).

Após mais de 20 anos com operações modestas, o BIRD passou a viver seu momento de maior expressividade e autonomia com a chegada do ex-secretário da Defesa dos Estados Unidos Robert McNamara à presidência da instituição, em 1968. Ao assumir o banco, McNamara declarou

que a instituição deveria emprestar nos cinco anos seguintes o dobro do que fora emprestado nos cinco anos anteriores, demonstrando que haveria uma atuação mais robusta sob sua direção (LANCASTER, 2007, p. 42). A estratégia expansionista de McNamara não deixou de ter alinhamento com a política de ajuda financeira norte-americana. A canalização desse auxílio a países em desenvolvimento por meio de organismos multilaterais tornou-se uma preferência nos Estados Unidos, o que é apontado tanto por Pereira (2010, p. 261), quanto por Lancaster (2007, p. 42). Os motivos para tal preferência elencados pelos autores são variados. A tensão da guerra do Vietnã é um deles, pois tornou o Congresso americano mais interveniente em questões de política externa, inclusive na questão da assistência externa, dificultando a ajuda pela via bilateral e fortalecendo a assistência por vias multilaterais (PEREIRA, 2010, p. 261). Além disso, a visão de que projetos de organismos multilaterais teriam maior impacto que projetos bilaterais também se tornou predominante entre agentes envolvidos no trabalho de auxílio ao desenvolvimento, como afirma Lancaster (2007, p. 42).

Sob McNamara, o foco principal do banco passou a ser o combate à pobreza, através do atendimento das necessidades básicas de países em desenvolvimento, o que também estava alinhado ao foco geral do regime de ajuda externa no período (LANCASTER, 2007, p. 14). Pereira (2010, p. 267) demonstra como a diferenciação feita por McNamara entre pobreza relativa e pobreza absoluta (esta última a mais grave e que imperava no meio rural em países em desenvolvimento) foi um elemento fundamental para guiar a estratégia de empréstimos do banco ao longo dos anos 1970. McNamara entendia que o desenvolvimento era uma questão de segurança para os Estados Unidos, conforme apontado por Pereira (2010, p. 261). A agricultura, vista como fator-chave para o crescimento econômico na maioria dos países em desenvolvimento, foi o setor com maior incremento no portfólio do banco no período de 1968 a 1973 (PEREIRA, 2010, p. 262).

A ambiciosa meta de expansão dos empréstimos imposta por McNamara criou uma característica fundamental da cultura organizacional do Banco, que se manteve nas décadas seguintes. Segundo Pereira (2010, p. 264),

O imperativo de “mover o dinheiro” a qualquer custo se tornou, desse modo, um dos traços mais marcantes da cultura organizativa do Banco. Para criar a demanda pelos seus recursos financeiros, o Banco enviava seus técnicos para que vendessem projetos financiáveis aos governos dos Estados clientes. Por sua vez, do ponto de vista governamental, o acesso ao dinheiro do Banco funcionava como um catalisador de empréstimos externos públicos e privados.

Assim, observa-se que remonta a esse período a cultura do BIRD de manter um fluxo contínuo e robusto de empréstimos junto aos governos recipientes, o que levou essa instituição a expandir de maneira inédita sua atuação em nível mundial. Segundo Ziegler (2002), sob McNamara, que ficou à frente do banco até o início dos anos 1980, o montante anual de empréstimos do BIRD e da AID aumentou de US\$ 1 bilhão para US\$ 13 bilhões; o número de funcionários multiplicou-se por quatro.

Nas décadas de 1980 e 1990, o foco de atuação do Banco Mundial foi a assistência de países para o ajuste fiscal, em um contexto de generalizada crise de endividamento, tanto na América Latina, quanto em outras regiões em desenvolvimento (LANCASTER, 2007, p. 14). Muitos empréstimos passaram a ser vinculados a programas de reforma econômica dos países endividados, dos quais era solicitada a implementação de medidas de cunho neoliberal (liberalização comercial, desvalorização da moeda, redução de déficits, entre outros) (LANCASTER, 2007, p. 44).

O histórico do Banco Mundial revela que esta organização altera sua forma de atuação de modo a garantir que seus recursos continuem circulando e, conseqüentemente, garantindo sua própria atuação e impacto em escala global. Desse ponto de vista, os empréstimos em si tornam-se acessórios. Nas palavras de Pereira (2010, p. 276),

Historicamente, a carteira de empréstimos do Banco Mundial funcionou como instrumento para fazer circular, internalizar e institucionalizar o produto principal: ideias econômicas e prescrições políticas sobre o que fazer, como fazer, quem deve fazer e para quem em matéria de desenvolvimento capitalista, nas suas mais variadas dimensões.

3.2.3 Banco mundial e governos subnacionais

Os tratados constitutivos do Banco Mundial, conhecidos como *Articles of Agreement*, tornam obrigatória a concessão de empréstimos exclusivamente a governos federais, ou pelo menos a existência da garantia soberana para o empréstimo. Por esse motivo, o Banco Mundial tradicionalmente focou seus recursos no nível federal dos países em que atuou (BANCO MUNDIAL, 2010b, p. 3).

Entretanto, a partir de meados da década de 1990, houve uma mudança de perfil do portfólio do banco com diversos mutuários. O BIRD passou a ampliar sua atuação no nível subnacional em pelo menos quatro grandes países emergentes: Brasil, Índia, Rússia e Nigéria. Um relatório

institucional da organização admite esse ajuste estratégico e procura justificá-lo (BANCO MUNDIAL, 2010b). Os motivos dessa mudança de foco, segundo esse relatório, vinham tanto dos mutuários, quanto do próprio banco. Do lado dos países, havia a necessidade de estabilização fiscal, por conta das crises financeiras vivenciadas naquele momento - foram pelo menos duas na década de 90: a do Leste Asiático (1997) e a da Rússia (1997-98). As reformas fiscais dos quatro países supramencionados demandavam ajustes por parte de seus respectivos governos estaduais. Nesse contexto, os governos centrais viram no Banco Mundial um organismo com a autoridade e a capacidade de assistir tais unidades políticas para realizar os ajustes fiscais necessários (BANCO MUNDIAL, 2010b, p. xii). Os próprios governos subnacionais também se entusiasmaram com a possibilidade de negociar com o banco, pois os empréstimos que ele oferece são realizados a custos razoáveis, por vezes melhores que aqueles oferecidos pelos governos centrais ou pelo mercado doméstico (BANCO MUNDIAL, 2010b, p. xii).

Do lado do BIRD, percebeu-se também uma disposição menor dos governos centrais em tomar empréstimos do Banco. Isso se estendeu nos anos 2000 por causa do *boom* das commodities, que trouxe aos governos estabilidade macroeconômica e melhoras na situação fiscal. Segundo o próprio Banco, “[a] level of Bank engagement commensurate with the size and importance of these countries almost mandated the shift to the state level, where demand remained buoyant.” (BANCO MUNDIAL, 2010b, p. xii).³¹ Portanto, os entraves de se trabalhar com governos centrais de países considerados estratégicos para o BIRD praticamente o forçaram a recorrer aos seus respectivos governos subnacionais, visto que deixar de atuar em tais países não era uma opção. Nota-se, portanto, a necessidade de se manter um fluxo expressivo de empréstimos, mesmo em períodos de pouca necessidade dos clientes tradicionais do banco – governos centrais.

Por fim, o Banco Mundial aponta a priorização da redução da pobreza como um fator-chave para iniciar a expansão dos negócios com governos subnacionais, o que está alinhado ao pensamento geral acerca do desenvolvimento nos anos 2000, em contexto pós-neoliberal e de críticas a ajustes estruturais. O banco afirma que programas federais costumam ser menos efetivos em alcançar resultados positivos no combate à pobreza. Ademais, governos estaduais dos países em questão geralmente já possuem a responsabilidade de diminuição da pobreza, bem como são mais cientes das particularidades de suas respectivas regiões. Esses fatores, de acordo com a

³¹ Tradução: “[...] um nível de engajamento do banco que fosse proporcional ao tamanho e à importância desses países praticamente forçou a mudança para o nível estadual, onde a demanda continuava aquecida.”

posição institucional do BIRD, tornam o trabalho com tais governos mais efetivo do que com governos federais (BANCO MUNDIAL, 2010b, p. 14).

3.2.3.1 Atuação do Banco Mundial junto a governos subnacionais indianos nos anos 1990: viabilização de ajustes com auxílio de um ator externo

As mutações do relacionamento entre a Índia e o Banco Mundial ao longo das últimas décadas estão registradas no trabalho de Kirk (2011). Tal autor faz uma afirmação provocativa, demonstrativa da relação dúbia que a instituição possui com o governo daquele país: “O Banco Mundial precisa da Índia mais do que a Índia precisa do Banco Mundial” (KIRK, 2011, p. xvii).³²

Em 1996, o Banco Mundial se viu em uma encruzilhada no que diz respeito aos seus projetos na Índia. Após cerca de cinco décadas presente no país, o consenso geral era de que sua contribuição para a redução da pobreza indiana havia sido “decepcionante”, de acordo com o próprio diretor do Banco na Índia, Edwin Lim (KIRK, 2011, p. 50). Além desse descontentamento com os inexpressivos resultados de longo prazo da atuação desse organismo, o cenário de curto prazo também era desfavorável à instituição: o governo central superara uma crise econômica interna, iniciada em 1991 pelas reformas de liberalização econômica; com o fim das dificuldades financeiras do governo central, eliminou-se a necessidade de financiamento de sua balança de pagamentos, o que era feito via empréstimos do banco. Como resultado, o banco passou por uma crise de identidade e teve de buscar outras formas de “permanecer relevante” no cenário político-econômico indiano (KIRK, 2011, p. 47).

Foi nesse contexto que o banco identificou uma nova forma de atuação dentro da Índia: o contato direto com os governos subnacionais. Como o governo central não necessitava mais diretamente dos empréstimos do banco, chegou-se à conclusão que tais recursos poderiam servir a um importante objetivo político interno do governo central. Para se compreender tal objetivo, é preciso fazer uma contextualização. A Índia possui um sistema político fragmentado, com a existência de diversos partidos com influências focalizadas em certas regiões. O governo central depende, portanto, da formação de coalizões com forças políticas regionais, a fim de obter a sustentação necessária para governar (KIRK, 2011). Em meados dos anos 1990, era consensual de

³² Tradução de: “*The World Bank needs India more than India needs the World Bank*”.

que os estados precisavam adotar medidas liberalizantes similares àquelas adotadas pelo governo central indiano a partir de 1991. O sucesso do projeto de liberalização econômica dependia dos ajustes no nível subnacional (KIRK, 2011). Entretanto, a imposição de tal ajuste por parte do governo central revelou-se politicamente custosa, tendo em vista as necessidades de sustentação da coalizão política com forças regionais.

Foi nesse contexto que o Banco Mundial encontrou uma maneira alternativa de atuar no país. Com aval do governo central indiano, passou a oferecer empréstimos de investimento para estados. Mas esse oferecimento não foi feito sem uma estratégia específica. Para que os recursos do banco pudessem auxiliar no objetivo do governo central indiano de estabelecer um regime de ajuste no nível subnacional do país, o banco adotou uma política “deliberadamente anti-igualitária” na distribuição de empréstimos entre os estados (KIRK, 2011, p. 51). O critério era simples: os estados que demonstrassem comprometimento com a reforma de suas finanças recebiam mais (e maiores) empréstimos; aqueles que não davam sinais suficientes disso recebiam menos.

Essa política de recompensas, que o Banco passou a adotar em praticamente todas as negociações com seus mutuários, passou a ser denominada de seletividade em seus relatórios institucionais, e seria o equivalente às condicionalidades adotadas pelo FMI. O conceito de seletividade se refere a um sistema de recompensas a governos subnacionais que demonstram de antemão se preocupar com reformas fiscais, por meio dos mecanismos institucionais disponíveis no ambiente político nacional (BANCO MUNDIAL, 2010b). Isso seria mais eficiente do que tentar forçar tal comprometimento a partir da vinculação de novos empréstimos a uma reforma, que é o cerne da estratégia de condicionalidades (KIRK, 2011, p. 48). Ou seja, o ímpeto do ajuste fiscal torna-se a causa da contratação de novos recursos, e não o inverso.

A estratégia de seletividade do Banco Mundial foi útil porque, naquele momento, o governo central indiano encontrava-se em delicada posição política para impor políticas econômicas austeras para os governos estaduais. Nota-se, portanto, que houve um jogo de dois níveis, tal como descrito por Putnam (1988), em que o governo central negocia com forças políticas externas, de tal forma que possa satisfazer condições políticas domésticas. Dessa forma, houve a maximização dos benefícios tanto do governo central, a partir de uma restrição doméstica (necessidade de sustentação política por meio de formação de coalizões), quanto do próprio banco, que dessa forma conseguiu manter-se politicamente relevante para seu principal mutuário.

Os empréstimos do Banco eram vistos como um fundo adicional pelos estados, ou seja, recursos que precisavam ser conquistados, e não a que esses estados teriam direito, como no caso de recursos provenientes do governo central – estes são tradicionalmente distribuídos de forma igualitária na Índia (KIRK, 2011, p. 59). Por outro lado, os empréstimos não seriam realizados sem o cumprimento das condicionalidades impostas, que eram adequadas às necessidades de reforma fiscal indianas. Dessa forma, os interesses do BIRD e do governo central da Índia casaram-se perfeitamente, pois o primeiro estava na posição ideal para concretizar resultados políticos de interesse do segundo (KIRK, 2011, p. 59).

O caso indiano revela que o Banco Mundial adotou a estratégia de negociação com o nível subnacional em contextos por vezes desfavoráveis e que ameaçavam sua própria relevância como uma instituição no cenário internacional.

3.2.4 Atuação do Banco Mundial junto a estados brasileiros

Esta seção analisa os padrões de atuação desse organismo no nível estadual no Brasil. Como ponto de partida, serão apresentadas as condições do financiamento de projetos estaduais colocadas pelo banco, para que depois se analise a trajetória de atuação do banco junto a estados brasileiros desde os anos 1990.

3.2.4.1 Condições dos empréstimos do BIRD

Como qualquer banco, o BIRD impõe diversas condições para realizar seus empréstimos. Entretanto, como coloca Silva (2011, p. 62), os empréstimos oferecidos pelas instituições multilaterais de crédito são bastante vantajosos para países em desenvolvimento. Portanto, os estados, além de observar as condições internas para a autorização dos empréstimos, já explicadas no capítulo anterior, também devem observar as imposições dessas instituições. Nesta seção serão estudadas as condições-padrão do BIRD, a fim de se investigar se tais condições se apresentam benéficas para os estados brasileiros.

Os custos de acesso aos recursos de instituições multilaterais de crédito, elencados por Silva (2011), são diversos, começando com o capital inicial de integralização de contas, ou seja, a subscrição do país à instituição. Além disso existem exigências quanto à destinação desses recursos. Segundo Maia (2012, p. 320), “a captação de recursos externos junto a organismos

oficiais de assistência ao desenvolvimento (ODA) se faz, de maneira geral, como financiamento de projetos, inexistindo praticamente operações de crédito para livre aplicação pelo mutuário”. Isso significa que os recursos sempre estão diretamente atrelados a alguma iniciativa de desenvolvimento socioeconômico do estado mutuário.³³ Além disso, existe a exigência de contrapartida por parte dos estados brasileiros nesses projetos. Dessa forma, nenhum desses empréstimos financia integralmente as obras planejadas. Silva (2011, p. 63) afirma que normalmente os recursos do BIRD representam 50% do custo total das obras beneficiadas. Essa é uma forma de reforçar a responsabilidade que os estados possuem sobre esses recursos (MAIA, 2012, p. 320). Os empréstimos costumam ser de longo prazo, com períodos de três a cinco anos de carência e dez a doze anos para as amortizações (SILVA, 2011, p. 63).

Por fim, no que diz respeito às taxas de juros, grande parte dos empréstimos tem como condições de pagamento a taxa *London Interbank Offered Rate* (LIBOR), uma taxa de referência diária (portanto variável) utilizada nos grandes empréstimos entre bancos internacionais operantes no mercado de Londres, acrescido de uma margem variável ou fixa (BANCO MUNDIAL, apud SILVA, 2011). É uma das taxas mais utilizadas em transações internacionais.³⁴ Como a maior parte dos empréstimos são realizados em dólar, é aplicada a variação da Libor de seis meses para essa moeda, que se encontra a 0,74% em outubro de 2015.

Tabela 2 – Condições de financiamento do Banco Mundial no Brasil

Características dos empréstimos	Condições
Financiamento do projeto	Até 50% do custo total
Moeda	Dólar, Euro ou Iene
Taxa de juros	LIBOR de 6 meses + spread
Outras comissões	Comissão de abertura de crédito: 1% do valor do financiamento
Desembolso	Até 5 anos
Carência	De 3 a 5 anos
Comissão de compromisso	Entre 0,75% e 1% ao ano
Amortização	De 12 a 15 anos

³³ Como explicado no capítulo anterior, esse projeto deve ser previsto no Plano Plurianual (PPA) do estado, documento referente ao planejamento orçamentário de médio e longo prazo da administração pública no Brasil (SILVA, 2011, p. 65).

³⁴ Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/London_Interbank_Offered_Rate>. Acesso em 19 de outubro de 2015.

Fonte: Silva (2011).

3.3.4.2 Evolução de empréstimos do Banco junto a estados desde os anos 1990

A estratégia de atuação junto a estados brasileiros remonta aos anos 1990, mesmo momento em que foi observada essa forma de atuação na Índia. Como na Índia, houve naquela época o uso estratégico de recursos para fomento de programas estaduais de reforma fiscal no Brasil, inclusive com a aplicação de empréstimos de ajuste para alguns estados (BANCO MUNDIAL, 2010b, p. xiii). Como forma de estimular o comprometimento com práticas fiscais consideradas responsáveis, o Banco solicitou aos estados interessados em seus serviços que demonstrassem comprometimento com a responsabilidade fiscal por meio dos mecanismos disponíveis no país (BANCO MUNDIAL, 2010b, p. xiv).

No período seguinte, entre a virada do milênio e 2007, houve um período de pouca alocação de recursos para estados por parte do banco. Isso coincide com a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal no país e a existência de necessidades fiscais no nível federal (BANCO MUNDIAL, 2010b). Maiores alocações de recursos para o nível dos estados viriam a partir de 2008, quando o Governo Federal estava em condição fiscal mais favorável, com o *boom* das *commodities* ainda refletindo na economia brasileira. Isso significa que o governo federal passou a depender relativamente menos dos empréstimos do banco. É nesse momento em que os recursos do banco passam a ter foco em estados brasileiros, com previsão de um portfólio de 70% do total de recursos para projetos levados a cabo por esses governos entre 2008 e 2011 (BANCO MUNDIAL, 2010b, p. 12). No documento de estratégia para o período seguinte, o banco constata que 75% dos recursos foram alocados para estados e municípios (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 14).

Em 2011, o BIRD lançou a Estratégia de Parceria de País do Brasil para os quatro anos seguintes. O documento ressalta a importância da atuação do banco no nível subnacional, que é vista como uma tendência para o futuro e que representa uma flexibilidade para o governo federal. Os recursos e o trabalho do banco, relata-se, são muito bem recebidos pelos governos estaduais, uma vez que complementam o planejamento feito nos respectivos Planos Plurianuais (PPA's) dos estados (BANCO MUNDIAL, 2011). O documento também faz alusões à importância do trabalho

do BIRD em termos de reforço da LRF nos estados e municípios, demonstrando mais uma vez como essa instituição ainda atua de modo a reforçar práticas fiscais junto aos governos mutuários (BANCO MUNDIAL, 2011). Um dado adicional importante é que o Governo Federal realizou, desde 2009, pré-pagamentos de empréstimos contratados anteriormente com o BIRD. Isso abriu mais espaço para que no ciclo seguinte o banco pudesse realizar mais empréstimos a governos estaduais (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 72). Com isso, foi prevista a alocação de cerca de US\$ 5,8 bilhões entre 2012 e 2015 no país, com estados e municípios recebendo a maior parte (US\$ 5,5 bilhões) (BANCO MUNDIAL, 2011, p. 50).

Todas as informações constantes nos parágrafos anteriores coincidem com os dados sobre as operações de crédito externo entre os anos de 2002 e 2014 apresentados no capítulo anterior, que registram dois picos importantes de empréstimos do Banco: primeiro, a autorização de mais de US\$ 3 bilhões no ano de 2008; e segundo, o nível recorde de autorização de US\$ 4 bilhões em 2012. Mais do que isso, elas corroboram o padrão de atuação identificado por Kirk (2011) na Índia: em momentos de menor necessidade dos governos nacionais, o banco se foca em projetos no nível subnacional, auxiliando no que for necessário para auferir benefícios estratégicos para o governo central.

Destaca-se também o uso da modalidade de empréstimos multissetoriais, cada vez mais presentes no trabalho do banco com os estados. Esses empréstimos representam 20% dos valores autorizados pelo Senado desde 2002. O principal impacto dessa modalidade de empréstimos, segundo colocado pelo próprio banco, é “[...] induzir uma mudança institucional que impacte a efetividade da despesa pública e a qualidade geral da gestão do setor público”. Ou seja, boa parte da ênfase do banco em seu trabalho no Brasil continua ligado a impactos em termos de gestão. Junto aos empréstimos são transmitidas práticas ao setor público subnacional, que, como o próprio banco admite, são mais importantes do que os empréstimos em si, tendo em vista quão pequenos são em relação à economia brasileira (BANCO MUNDIAL, 2011).

A tabela abaixo, extraída de documentos institucionais de 2010 e 2011, apresenta as diversas estratégias de alocação de recursos adotadas pelo banco no país desde o final dos anos 1990 até 2015.

Tabela 3 – Evolução do engajamento do Banco Mundial no Brasil (1998-2015)

	1998-2000	2000-2002	2003-2007	2008-2011	2012-2015
Estratégia	Foco em estados “reformistas” para apoiar estabilização; Alívio da pobreza em estados do Nordeste	Foco explícito em estados do Nordeste (estados com maiores níveis de pobreza)	Reforço do compromisso com a região; Nordeste Foco especial em estados fiscalmente responsáveis	Atenção especial a estados com boas condições de crédito; Prioridades definidas pelos governadores; Portfólio predominantemente voltado para os estados	Aprofundamento das estratégias do período anterior: desenvolvimento multissetorial e parceria com governos subnacionais
Principais instrumentos	Empréstimos baseados em políticas de investimento realizados para quatro estados reformistas	Lei de Responsabilidade Fiscal limita capacidade de empréstimos dos estados; Estados do Nordeste recebem empréstimos para alívio à pobreza e melhoria de serviços públicos	Primeiro empréstimo com abordagem multissetorial (SWAp); Primeiro empréstimo de política de desenvolvimento (DPL) para um ente subnacional (Minas Gerais)	Expansão dos empréstimos da modalidade SWAp para diversos estados; Maior coordenação do ciclo de financiamento do Banco com o ciclo político no nível estadual	Empréstimos de abordagem multissetorial
Portfólio	Estados: 33% Governo Federal: 65%	Estados: 19% Governo Federal: 81%	Estados: 18% Governo Federal: 82%	Estados: 70% Governo Federal: 30%	Estados e municípios: 95% Governo Federal: 5%

Fonte: Banco Mundial (2010b, p. 12; 2011).

3.3 CONTEXTO EXTERNO: CONCLUSÕES PARCIAIS

Este capítulo procurou evidenciar o contexto internacional em que se inseriu a expansão das operações de crédito externo realizadas por estados brasileiros, observando-se a conjuntura de curto e longo prazos. Primeiramente, foi destacada a redução dos custos do financiamento internacional como variável externa geral que possui relação direta com o aumento da paradiplomacia financeira. Evidentemente, o cenário econômico internacional tornou propícia a maior contratação de recursos. Entretanto, é importante destacar o aspecto político dos empréstimos de bancos multilaterais de desenvolvimento. Foi dada ênfase especial, nesse sentido, ao interesse das IFI's – em especial o Banco Mundial – no trabalho com governos subnacionais.

No que diz respeito ao Banco Mundial, sua atuação no Brasil e em outros países demonstra que essa instituição, uma das mais tradicionais organizações internacionais existentes, apresenta comportamentos inerentes às burocracias, conforme previsto por Barnett e Finnemore (2001). A constante alteração do foco de atuação, que a partir de meados dos anos 1990 passa a incluir o nível subnacional (até então praticamente desconsiderado pelo banco em suas ações), mostra que, como burocracia, o Banco Mundial batalha constantemente para manter-se relevante, conquistando muito de seu sucesso a partir da autoridade técnica construída por meio de inúmeros estudos realizados ao longo dos anos, inserindo-se em debates importantes, como sobre o conceito de pobreza e o conceito de desenvolvimento. Guimarães (2012, p. 26) afirma que “não há nenhuma universidade, instituição de pesquisa ou secretaria de Tesouro que possua um número tão elevado de técnicos totalmente dedicados à construção de políticas públicas para o desenvolvimento”. Trata-se de uma das organizações internacionais intelectualmente mais prolíficas do mundo.

No Brasil, apesar de ter trabalhado junto a estados desde os anos 1990, o banco tem alocado maior volume de recursos em projetos estaduais desde 2008, momento em que o Governo Federal se consolidou em uma posição macroeconômica confortável e em que a maioria dos estados também já estava em condições fiscais favoráveis após o ajuste imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal. O foco maior nos estados sugere que esta é uma das formas que o Banco Mundial encontrou para continuar relevante dentro de mutuários com grandes extensões territoriais e que adotam o federalismo, como Brasil, Índia, Nigéria e Rússia. Mas para além disso, fica evidenciado que a estratégia de grande expansão dos recursos em projetos de governos subnacionais é construída em parceria com o Governo Federal e ainda possui grande ênfase na

melhoria da capacidade de gestão do orçamento e de projetos públicos no país. Ou seja, a maior contribuição do banco ocorre no nível cognitivo, o que confirma seu estabelecimento como autoridade intelectual perante o poder público no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa procurou desvelar o contexto geral em que se deu a expansão do fluxo de empréstimos de organismos financeiros internacionais a governos estaduais brasileiros especificamente no ano de 2012. Teoricamente o trabalho baseou-se em contribuições da subárea conhecida como APE, que estuda sobretudo a influência do contexto doméstico na formação da política externa, além da importância de atores diversos da política externa de um país, dentre os quais os governos subnacionais.

Domesticamente, foi dada ênfase ao processo decisório no nível federal para a autorização desses empréstimos, a fim de se observar fatores que possam ter colaborado para a expansão desses recursos e para a compreensão dos principais atores envolvidos no processo de autorização dos empréstimos. A tramitação revelou-se bastante intrincada, com várias etapas até sua autorização definitiva. Tal procedimento, ficou claro, foi estabelecido progressivamente após mais de um século de experiência de federalismo fiscal no Brasil, cuja coordenação revelou-se problemática desde o final do século XIX.

A investigação do contexto externo focou-se principalmente no interesse das instituições financeiras internacionais atuantes no Brasil, mesmo que seja necessário reconhecer a importância do contexto econômico global, que favoreceu investimentos e financiamentos externos ao Brasil ao longo dos anos 2000 e também no início dos anos 2010. O estudo sobre as IFI's teve como principal foco a atuação do BIRD, maior organismo financeiro prestador. O estudo da atuação do banco revelou aspectos muito importantes a respeito do papel dessas instituições dentro do quadro político e econômico do Brasil contemporâneo.

Na política doméstica, a expansão dos empréstimos do BIRD e organismos similares ocorreu por motivos diversos. Em primeiro lugar, esses recursos viabilizam investimentos públicos de estados contemplados com os financiamentos, o que foi prioridade do Governo Federal entre 2011 e 2014. Em segundo lugar, os empréstimos do BIRD servem como forma de facilitação da coordenação da gestão dos governos subnacionais brasileiros, tanto em termos de gestão orçamentária, quanto em termos de gestão de projetos. Boa parte da atuação do Banco Mundial com governos subnacionais no Brasil está voltada para a garantia do cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), mesmo depois de 15 anos de sua promulgação, e a abertura de espaço fiscal para investimentos públicos, segundo afirmado pela própria instituição (BANCO

MUNDIAL, 2011). A coordenação do federalismo fiscal brasileiro conta, portanto, com o auxílio do banco, que realiza vários empréstimos atrelados ao objetivo de fortalecimento institucional. Dessa forma, fica demonstrado que os bancos de desenvolvimento, autoridades políticas internacionais em questão de gestão macroeconômica, são capazes de viabilizar objetivos prioritários de Estados mutuários, tal como foi observado por Kirk (2011) no caso da Índia dos anos 1990. Esse pode ser entendido como o verdadeiro jogo de dois níveis por trás da paradiplomacia financeira no País: o Governo Federal negocia com o banco em que termos ele atuará no país, levando-se em conta suas necessidades. O Banco Mundial, por sua vez, procura maximizar o impacto de seus empréstimos, a fim de estabelecer sua posição como instituição relevante para o seu mutuário.

A questão-chave, porém, residia em como expandir os empréstimos do BIRD e outras instituições aos estados no Governo Dilma Rousseff. Pelo menos três esforços do Governo Federal antecederam a expansão dos empréstimos: 1) os pré-pagamentos de empréstimos anteriores junto ao BIRD, em 2009 e 2011, que serviram para abrir mais espaço para realização de novos empréstimos no ciclo de 2012 a 2015; e 2) a flexibilização dos critérios para a admissibilidade do aval da União - concedido pela STN – realizada em 2012, tornando a contração de maior volume empréstimos mesmo por governos subnacionais mais endividados; e 3) a revisão do PAF pelo Ministério da Fazenda para o período entre 2012 e 2014, aumento o espaço disponível para endividamento dos estados.

O estudo da atuação do Senado no uso de sua prerrogativa de autorização das operações externas de crédito inicialmente tratou de observar seu papel como ator de poder de veto. Entretanto, o que se confirmou foi que as mudanças substanciais ocorreram no âmbito do Executivo Federal. Os dados demonstram que tal casa legislativa não se utiliza de seu poder de veto nas negociações, delegando na prática tal poder aos órgãos do Executivo federal, quais sejam, a COFIEX e a STN. Uma vez que chegam ao Senado, os empréstimos são aprovados, mesmo que alguns de maneira mais ágil que outros. Os parlamentares também demonstraram pouca familiaridade com o tema, especialmente com os critérios utilizados pela STN, o que se constata pela convocação do secretário do Tesouro pela CAE no ano de 2013. A falta de *expertise* necessária para lidar com os mais variados temas foi constatada por Alexandre (2006) como dificuldade geral na atuação do Legislativo em matérias de política externa. Uma investigação pertinente que não pode ser realizada nesta pesquisa seria a verificação da existência de uma cultura entre os senadores

de evitar ao máximo a politização da autorização dos empréstimos, para que não seja arriscada a autorização de eventuais empréstimos no futuro.

Da parte das instituições financeiras internacionais, a atuação junto a governos subnacionais revela-se como uma prática cada vez mais consolidada, não apenas no Brasil, mas em países mutuários em todo o mundo. No caso específico do BIRD, o foco no nível subnacional surgiu nos anos 1990, quando a instituição percebeu dificuldades para manter seu nível de empréstimos com diversos Estados importantes, inclusive o Brasil, onde na época foram feitos alguns empréstimos orientados para o ajuste fiscal para estados (BANCO MUNDIAL, 2010b). Entretanto, a expansão mais significativa dos recursos do banco para governos subnacionais brasileiros começou no ano de 2008, quando o plano estratégico da instituição para o país para os quatro anos seguintes previu alocação de 70% dos empréstimos do ao Brasil em programas de estados (BANCO MUNDIAL, 2010b). Uma interpretação plausível dessa estratégia é que o BIRD encontrou no nível subnacional uma nova forma de se manter relevante nos países mutuários, o que já foi constatado na Índia (KIRK, 2011). Vale notar que uma importante característica cultural da instituição, estabelecida na gestão de McNamara, é a manutenção de um fluxo contínuo de empréstimos com seus mutuários (PEREIRA, 2010). A *expertise* do banco também é um fator importante para que se mantenha sua posição, tanto pelo fato de estabelecer uma autoridade cognitiva da organização perante seus mutuários (no caso, tanto o governo federal quanto governos subnacionais), quanto porque essa *expertise* torna-se por si só um produto da instituição para seus mutuários, tão ou mais importante que os recursos financeiros negociados (PEREIRA, 2010). A capacidade de estabelecer as prioridades do regime de auxílio para o desenvolvimento torna o BIRD uma autoridade importante para o direcionamento dos programas e diretrizes de governos subnacionais brasileiros.

Observados os contextos doméstico e externo, a pesquisa revelou que a paradiplomacia financeira, apesar de que não pode prescindir da agência dos estados para que atinja seu potencial máximo, é uma atividade que acontece por interesse direto do Governo Federal dos organismos financeiros internacionais. Esses dois atores trabalham conjuntamente para definir o destino do financiamento, se para projetos em nível federal ou se para negociação direta com governos estaduais. Isso pode ser interessante para o governo pois pode satisfazer objetivos de ordem política ou econômica – como as necessidades de expandir o investimento público, garantir o fortalecimento institucional da administração estadual, ou até mesmo a sustentação política do

governo – ao mesmo tempo em que garante que os recursos de instituições como o Banco Mundial serão utilizados dentro do país, mantendo a relevância dessa instituição. É aqui que percebemos a existência de um jogo de dois níveis da paradiplomacia financeira, em que o governo central negocia e alcança um acordo com uma entidade estrangeira de forma que são observadas as restrições internas.

Uma agenda de pesquisa essencial que deve se seguir a este trabalho é a realização de um estudo de caso a respeito do processo de acordo de uma ou mais operações externas de crédito realizadas por estados, bem como sua implementação propriamente dita (uso dos empréstimos, resultados dos programas que receberam tais recursos, etc). O estudo das operações de crédito realizadas pelos estados teria como contribuições uma determinação mais precisa dos benefícios dos empréstimos internacionais, bem como de todos os pontos mais importantes de negociação desses recursos junto aos organismos financeiros e ao Governo Federal.

Outra agenda de pesquisa relevante seria a investigação sobre como se define, nas instâncias do Governo Federal, a distribuição desses recursos para governos subnacionais, pois fica evidente que o Banco Mundial não negocia com estados e municípios sem ter aval da União para isso. Não há dados e informações disponíveis que possam indicar o nível de influência da Presidência da República sobre a decisão de aprovação facilitada dos pedidos de empréstimo pelo Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme apontado por Avarte, Biderman e Mendes (2008). Mas o fato é que a STN tem importante função na aprovação desses pedidos e a inflexão adotada no âmbito do Ministério da Fazenda aponta para um significativo nível de influência do Executivo Federal sobre o endividamento externo de estados e municípios. Outra hipótese que deve ser investigada em pesquisas futuras é sobre a possibilidade dessa flexibilização dos empréstimos faça parte de uma barganha política doméstica, em que a formação da coalizão eleitoral governista de 2010 tenha sido submetida à condição de maiores facilidades para captação de recursos por parte dos estados.

Para além do aprofundamento da investigação do processo decisório da captação de recursos externos por parte dos estados, cabe apontar a importância de pesquisas sobre a implementação desses recursos. Essa investigação pode ser realizada de maneira comparada, avaliando se há diferenças significativas do uso e gerenciamento dos empréstimos nos níveis federal, estadual e municipal, como também poderia ser realizada do ponto de vista da influência da autoridade cognitiva do Banco Mundial e outras agências multilaterais sobre as políticas públicas adotadas por estados e municípios brasileiros. Cabe trazer, nesse sentido, o debate

existente na literatura de federalismo fiscal sobre as vantagens e desvantagens da descentralização fiscal.

Também cabe registrar que, até o término desta pesquisa, a contratação dos empréstimos internacionais encontra-se suspensa pela STN, decisão tomada em agosto de 2015.³⁵³⁶ As justificativas para essa suspensão são a considerável alta do endividamento externo de estados e municípios – que se agravou com a alta do dólar ao longo de 2015 – e o momento de crise econômica por que passa o país, que acarretou em graves déficits orçamentários em todos os níveis da administração pública e rebaixamento do crédito brasileiro por agências de classificação internacionais. Isso é apenas mais uma demonstração de que a paradiplomacia financeira no Brasil está submetida a interesses do ponto de vista do governo central.

³⁵ MARTELLO, Alexandro. Tesouro quer vetar novos créditos externos para estados e municípios. **G1**, Brasília, 14 ago 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/08/tesouro-quer-vetar-novos-creditos-externos-para-estados-e-municipios.html>> Acesso em 11 de novembro de 2015.

³⁶ GLOBO. Aval para estados e cidades pedirem empréstimo internacional é suspenso. **G1**, 14 ago 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/08/aval-para-estados-e-cidades-pedirem-emprestimo-internacional-e-suspenso.html>>. Acesso em 11 de novembro de 2015.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José R. R.; BIASOTO JR, Geraldo. Investimento Público no Brasil: Diagnósticos e Proposições. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 27, pp. 71-122, jun. 2007. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2704.pdf>. Acesso em 09 de dezembro de 2015.

AGUIRRE, Iñaki. Making sense of paradiplomacy? An intertextual enquiry about a concept in search of a definition. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (org.). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. 2ª ed. New York: Taylor & Francis, 2013. 239p. (Routledge Series in Federal Studies), pp. 185-209.

ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (org.) (1999). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. 2ª ed. New York: Taylor & Francis, 2013. 239p. (Routledge Series in Federal Studies).

ALEXANDRE, Cristina V. M. **O Congresso brasileiro e a Política Externa (1985-2005)**. 2006. 140 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

AVARTE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro; MENDES, Marcos. Aprovação de empréstimos a governos subnacionais no Brasil: há espaço para comportamento político oportunista?. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, vol. 51, n. 4. Rio de Janeiro, 2008, pp. 983-1014.

BABB, Sarah. **Behind the Development Banks: Washington Politics, World Poverty, and the Wealth of Nations**. Chicago: University of Chicago Press, 2009.

BALTHAZAR, Louis. The Quebec Experience: success or failure?. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (org.). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. 2ª ed. New York: Taylor & Francis, 2013. 239p. (Routledge Series in Federal Studies), pp. 153-184.

BANCO MUNDIAL. **Cidade do Rio De Janeiro recebe US\$ 1 bilhão do Banco Mundial para crescimento, educação e saúde**. Disponível em: <http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2010/08/20/cidade_do_rio_dejaneirorecebeus1bilhaodobancomundialparacrescime>. Acesso em 14 de outubro de 2015.

_____. Development Committee Of The Board Of Governors. **World bank group voice reform: enhancing voice and participation of developing and transition countries in 2010 and beyond**. 2010.

_____. Departamento de Avaliação de Operações. **Avaliação da Assistência do Banco Mundial ao País**. 2003.

_____. **World Bank Engagement at the State Level: The Cases of Brazil, India, Nigeria and the Russian Federation**. Washington, D.C., 2010.

_____. **Estratégia de parceria de país para a República Federativa do Brasil** - Exercícios Fiscais 2012 a 2015. 2011.

_____. **Distribuição do Poder Votante dos Países-Sócios**. Disponível em <<http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215524804501/IBRDCountryVotingTable.pdf>>. Acessado em 16 de novembro de 2015.

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. **Rules for the world**: international organizations in global politics. London: Cornell University Press, 2001. 226 p.

BARRAL, Welber; BOHRER, Carolina P. A política comercial do governo Dilma Rousseff: primeiras impressões. **Política Externa**, vol. 20, n. 3, dez-fev 2011-2012, pp. 115-124.

BARROS, Marinana Andrade e. **A atuação internacional dos governos subnacionais**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2009. 168 p. (Coleção Para Entender).

BESSA, R.; MATOS, P. R. F. Responsabilidade Fiscal e Paradiplomacia Financeira: a Recente Experiência Creditícia do Estado do Ceará. In: VII ENCONTRO ECONOMIA DO CEARÁ EM DEBATE, 2011. **Anais do VII Encontro Economia do Ceará em Debate**. Fortaleza: Secretaria do Planejamento e Gestão, Governo do Estado do Ceará, 2011.

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Apresentação do secretário Arno Augustin na CAE do Senado Federal**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/divulgacao/noticias/2013/setembro/apresentacao-do-sec.-arno-augustin-na-cae-do-senado-federal-03-09-2013>>. Acesso em 19 de novembro de 2015.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Portaria n. 306, de 10 de setembro de 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Manual de Financiamentos Externos do setor público com organismos multilaterais e agências bilaterais de crédito**. Brasília, 2005.

BRASIL. Senado Federal. Papagaios atrelados ao dólar. **Em discussão!**, ano 4, n. 16, julho de 2013. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/Upload/201303%20-%20julho/pdf/em%20discuss%C3%A3o!_julho_2013_internet.pdf>. Acesso em 11 de novembro de 2014.

BUENO, Ironildes. **Paradiplomacia econômica**: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e dos Estados Unidos. 1ª ed. Brasília: Verdana, 2012. 341 p.

CASTELAN, Daniel R. **Internacionalização econômica e coalizões políticas**. 2014. 177p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

CORNETET, João M. C. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Revista Conjuntura Astral**, vol. 5, n. 24, jun-jul 2014, pp. 111-150.

CORNIA, Giovanni A. **Adjustment with a Human Face**. 2 volumes. Oxford: Clarendon Press, 1987–1988.

DUCHACEK, Ivo D. Perforated sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. In: SOLDATOS, Panayotis; MICHELMANN, Hans (Eds.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. Oxford: Clarendon Press, 1990.

FARIA, Carlos A. P. de. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, vol. 34, n. 1. Rio de Janeiro, jan/jun 2012, pp. 311-355.

FGV IBRE. A nova política econômica: mudanças, expectativas e prioridades. **Boletim IBRE**, janeiro de 2015. Disponível em: <http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumPageId=4028818B3BDE4A56013C071D12034B4B&conte ntId=8A7C82C54ADE6252014B2BD5EB352C38>. Acesso em 21 de novembro de 2015.

FRANÇA, Cassio Luiz de; BADIN, Michelle R. S. A inserção internacional do poder executivo federal brasileiro. **Friedrich Ebert Stiftung**, n. 40, agosto de 2010.

MARTELLO, Alexandre. Tesouro quer vetar novos créditos externos para estados e municípios. **G1**. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/08/tesouro-quer-vetar-novos-creditos-externos-para-estados-e-municipios.html>. Acesso em 11 de novembro de 2015.

GLOBO. Aval para estados e cidades pedirem empréstimo internacional é suspenso. **G1**, 14 ago 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/08/aval-para-estados-e-cidades-pedirem-emprestimo-internacional-e-suspenso.html>. Acesso em 11 de novembro de 2015.

GOLDMAN, Michael. **Imperial Nature: The World Bank and Struggles for Social Justice in the Age of Globalization**. Yale University Press, 2005.

GUIMARÃES, Feliciano de Sá. **Os burocratas das organizações financeiras internacionais: um estudo comparado entre o Banco Mundial e o FMI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

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

HAFTECK, Pierre. An introduction to Decentralized Cooperation: definitions, origins and conceptual mapping. **Public Administration and Development**, vol. 23, n. 4, pp. 333-345, out. 2003.

HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n.1, p. 3-21, mar. 1990.

HOCKING, Brian. Patrolling the “Frontier”: globalization, localization and the actorness of non-central governments. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (org.). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. 2^a ed. New York: Taylor & Francis, 2013. 239p. (Routledge Series in Federal Studies), pp. 17-39.

HUDSON, Valerie M. **Foreign Policy Analysis: classic and contemporary theory**. Lanham: Rowman and Littlefield Publishing Group, Inc, 2003. 225 p.

KEATING, Michael. Regions and international affairs: motives, opportunities and strategies. In: ALDECOA, Francisco; _____ (org.). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. 2^a ed. New York: Taylor & Francis, 2013. 239p. (Routledge Series in Federal Studies), pp. 1-16.

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

_____; NYE, Joseph. **Power and Interdependence: world politics in transition**. Boston: Little Brown, 1977.

KIRK, Jason A. **India and the World Bank: The Politics of Aid and Influence**. New York, Anthem Press, 2011, p. 41-96.

KLEIMAN, Alberto; RODRIGUES, G. M. A. The MERCOSUR Committee of Municipalities, States, Provinces and Departments. Process of creation and perspectives. **Fifth Annual Conference of the Euro-Latin Study Network on Integration and Trade (ELSNIT)**, Barcelona, 26-27 de outubro de 2007.

LANCASTER, Carol. **Foreign Aid: diplomacy, development, domestic politics**. 1^a ed. Chicago: The University of Chicago Press, 2007. 298 p.

LEITE, Iara C. **O envolvimento da EMBRAPA e do SENAI na cooperação sul-sul: da indução à busca para retroalimentação**. 2013. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

MAIA, José N. B.; SARAIVA, J. F. S. A paradiplomacia financeira no Brasil da República Velha, 1890-1930. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 55 (1): p. 106-134, 2012.

MAIA, José N. B. **A paradiplomacia financeira dos estados brasileiros: evolução, fatores determinantes, impactos e perspectivas**. 2012. 600 p. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). UNB, Brasília.

MAKINO, Rogerio. O que há de errado com os atuais bancos multilaterais de desenvolvimento? Traumas de um passado recente. **Rev. Conjuntura Austral**, vol. 5, n. 2, out-nov 2014.

MARTIN, L. **Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MERCHER, Leonardo. **Paradiplomacia cultural nas organizações internacionais: Buenos Aires e Rio de Janeiro na CLGU e Mercocidades**. 2013. 145 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

MIGDAL, Joel S. Internal structure and external behavior: explaining foreign policies of third world states. **International Relations**, 1972, v. 4, pp. 510-526.

MILNER, Helen. International theories of cooperation among nations: strengths and weaknesses. **World Politics**, 44, abril de 1992, pp. 466-96.

MUSACCHIO, Aldo; FRITSCHER, André. **Endowments, fiscal federalism, and the cost of capital for states: evidence from Brazil, 1891-1930**. Texto apresentado na Harvard Conference on New Frontiers of Latin American Economic History. Boston: Harvard Business School, outubro de 2009.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei Complementar n. 101/2000: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. [2003].

NETO, Aristides M. Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da federação. **Textos para discussão**, n. 1961. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

NIELSON, D. L.; TIERNEY, M. J. Delegation to International Organizations: Agency Theory and World Bank Environmental Reform. **International Organization**, Vol. 57, No. 2 (Spring, 2003), pp. 241-276. Disponível em: <<http://www.jstor.org/discover/10.2307/3594852?uid=3737664&uid=2&uid=4&sid=21106765879133>>. Acesso em 11 de novembro de 2015.

NYE, Joseph; KEOHANE, Robert O. Transnational relations and world politics: an introduction. **International Organization**, Boston, vol. 25, n. 3, summer 1971, pp. 329-349.

JUNGBLUT, Cristiane. Estados e grandes capitais triplicam empréstimos externos. **O Globo**, Brasília, 17 ago 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/estados-grandes-capitais-triplicam-emprestimos-externos-9598963>>. Acesso em 16 de novembro de 2015.

OLIVEIRA, João R. A. et al. Regime Jurídico das Operações de Crédito Externo de Interesse da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. *Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário*, vol. 4, n. 1, jan/jun 2009. Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/viewFile/4503/2812>>. Acesso em 16 de novembro de 2015.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de; MORENO, Fernanda Venceslau. Negociações comerciais internacionais e democracia: o contencioso Brasil x EUA das patentes farmacêuticas na OMC. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 50, n. 1, 2007, pp. 189-220.

PATU, Gustavo. Com aval da União, dívida dos Estados avança. 3 jun 2013. **Folha de São Paulo**, Brasília, 3 jun 2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/06/1288739-com-aval-da-uniao-divida-externa-dos-estados-avanca.shtml>>. Acesso em 16 de novembro de 2015.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Banco Mundial: concepção, criação e primeiros anos (1942-60). **Varia História**, Belo Horizonte, vol. 28, n. 47, p. 391-419, jan-jul 2012.

_____. O Banco Mundial e a construção político-intelectual do “combate à pobreza”. **Topoi**, v. 11, n. 21, jul-dez 2010, p. 270-282.

_____. O Relatório Meltzer de 2000 e a reforma do Banco Mundial e do FMI. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 54 (2), p. 118-137, 2011.

PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos (org.). **Política Externa Brasileira: a política das práticas e as práticas da política**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011. 350 p.

PRIETO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tulio (org.). **A dimensão subnacional das relações internacionais**. São Paulo: Unesp, 2004, p. 251-282.

PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, pp. 427-461, 1988.

_____. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. Tradução por: GUIMARÃES, D.; GUIMARÃES, F.; LACERDA, G. B. de. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, pp. 147-174, jun. 2010.

ROCHA, C. A. A. Dívidas e dúvidas: análise dos limites globais de endividamento de estados e municípios. In: **Textos para Discussão**, n. 34, Brasília, junho de 2007.

ROSENAU, James. Pre-theories and theories of foreign policy. In: FARRELL, R. B (ed.). **Approaches in comparative and international politics**. Evanston, IL: Northwestern University Press, 1966.

ROSENAU, J. N. **Turbulence in world politics**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

RUGGIE, John Gerard. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. **International Organization**, vol. 36, n. 2, International Regimes, pp. 379-415, Spring 1982.

SALOMÓN, Mónica. A dimensão subnacional da política externa brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos (org.). **Política Externa Brasileira: a política das práticas e as práticas da política**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011, pp. 270-300.

_____; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Rev. Bras. Polít. Int.**, 56 (1), pp. 40-59, 2013.

_____; NUNES, Carmen. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 29, n.1, jan/jun 2007, pp. 99-147.

SILVA, Nerylson L. da. **Relação Brasil - Banco Mundial**: o papel do Banco Mundial no auxílio ao financiamento do governo brasileiro – um olhar sob a teoria da agência. Dissertação. Brasília, UnB, 2011.

SNYDER, Richard C; BRUCK, H. W.; SAPIN, Burton. **Decision-making as an approach to the study of international politics**. Princeton: Princeton University Press. (Foreign Policy Analysis Project Series, n. 3).

SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors”. In: MICHELMANN, Hans J.; _____. **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, pp. 34-53, 1990.

SPROUT, Harold; SPROUT, Margaret. **Man-milieu relationship hypotheses in the context of international politics**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1956.

TALVI, Ernesto. Macroeconomic Vulnerabilities in an Uncertain World: One Region, Three Latin Americas. **Brookings Global – CERES**, September 2014.

TUSSIE, Diana. **The Inter-American Development Bank**. Lynne Rienner Publishers, 1995.

VEIGA, Pedro da Motta; RIOS, Sandra P. A política externa no governo Dilma Rousseff: os seis primeiros meses. **Brevíssimos Cíndes**, n. 32, julho de 2011, pp. 1-3.

VIGEVANI, Tullo ; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva : autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 29, n. 2, pp. 273-335, jul-dez 2007.

_____. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Rev. bras. Ci. Soc.** [online]. 2006, vol.21, n. 62, pp. 127-139. ISSN 0102-6909. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n62/a10v2162.pdf>>. Acesso em 11 de novembro de 2014.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co., 1979. 251 p.

ZIEGLER, Jean. Retrato do Banco Mundial. **Le Monde Diplomatique**, 1 de outubro de 2002. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=683>>. Acesso em 11 de novembro de 2015.

