

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**Matheus da Silva Junges**

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARADIPLOMACIA FINANCEIRA  
EM ENTES SUBNACIONAIS: O CASO DO RIO GRANDE DO SUL**

Santa Maria, RS  
2020

**Matheus da Silva Junges**

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARADIPLOMACIA FINANCEIRA  
EM ENTES SUBNACIONAIS: O CASO DO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais, do Departamento de Economia e Relações Internacionais, Centro de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), como requisito parcial para obtenção do grau de **Bacharel em Relações Internacionais.**

Orientador: Prof. Dr. Júlio César Cossio Rodriguez

Santa Maria, RS  
2020

## FOLHA DE APROVAÇÃO

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho simboliza a finalização de uma etapa profundamente marcante. Durante mais de quatro anos em Santa Maria passei por bons e maus momentos, enfrentei desafios e alcancei realizações não só no âmbito pessoal, mas também nesse começo de trajetória profissional. A experiência oferecida pelo “pacote” universidade pública me apresentou mais uma parte do mundo real, e nesse sentido expressei minha gratidão por ter recebido tamanha oportunidade.

Devo agradecer minha família, meu pilar de sustentação que com muito apoio e carinho tem tornado possível meu percurso até aqui. Se a distância física esteve e está (te amo, mãe!) presente, não tenho palavras para descrever o quão fundamental foi estar novamente junto ao meu pai e aos meus avós nessa conjuntura em que o mundo tem nos surpreendido. Sendo fruto da quarentena, o conforto de casa foi primordial para a realização desta pesquisa.

Agradeço ao meu ponto de equilíbrio há alguns anos, Paula Dutra; aos meus amigos de Ensino Médio, especialmente Dummel e Júnior; rapaziada do Biscoito Fino; às amigas que fiz na minha passagem pela USACH; às pessoas especiais que a RI-UFSM me apresentou: Pedro, Kauê, Henrique, Carol Rava, Carol Rückert, Fe, Vitinho e ao pessoal do cripto\*\*\*\*\*. Grato por todas as risadas e a cada um pela companhia que pretendo levar comigo para o resto da vida.

Um muito obrigado ao meu Orientador, Júlio C. Rodríguez, pelas diversas aulas, conversas, orientações e auxílios que não se limitaram ao TCC. Ao professor Günther R. Mrós, pelas recomendações voltadas à realização deste trabalho. Uma saudação especial aos entrevistados Carmen Nunes, Márcio Biolchi e Ricardo Seitenfus por terem dedicado tempo e compartilhado informações/experiências valiosas, e também aos colegas e tutores dos estágios na Prefeitura de Santa Maria e no Consulado Italiano.

À parte do clichê, escrever essa seção me faz lembrar de que a vida é feita por memórias, lugares, histórias, mas fundamentalmente, pessoas; e esse ciclo foi repleto de todos os componentes. Grato!

## **RESUMO**

### **A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA PARADIPLOMACIA FINANCEIRA EM ENTES SUBNACIONAIS: O CASO DO RIO GRANDE DO SUL**

**AUTOR:** Matheus da Silva Junges

**ORIENTADOR:** Júlio César Cossio Rodríguez

A atuação internacional de governos subnacionais motivada por interesses puramente econômicos compreende a paradiplomacia financeira, prática historicamente notável na república federativa brasileira. Este trabalho apresenta uma análise de seu uso como ferramenta de gestão pública, haja vista a crescente tendência de institucionalização e seus efeitos aplicados às iniciativas paradiplomáticas movidas por estados e municípios brasileiros. A pesquisa é baseada em um estudo de caso de abordagem qualitativa sobre a paradiplomacia financeira empreendida pelo Rio Grande do Sul em três períodos: 1987-1990, 2007-2010 e 2011-2014. Verifica-se, através da ferramenta de mapeamento de processos, que de fato a ação paradiplomática institucionalizada do estado passa a ocorrer a partir da criação da SEAI no primeiro quadriênio de governo analisado, apresentando-se nas etapas posteriores uma trajetória institucional modificada pela introdução de novos órgãos no arcabouço administrativo e pelas readequações estruturo-funcionais – instigadas pelo cenário político – no aparato da gestão pública estadual. O exame transversal ao fluxo de crédito de origem externa durante o recorte temporal confirma parcialmente a hipótese principal: a instituição de uma estável estrutura governamental regional focada na relação direta com organizações financeiras internacionais tem sido uma condição necessária para o aumento do volume financeiro captado em operações que tenham o Rio Grande do Sul como mutuário. Relativo à hipótese secundária, constata-se que a racionalização da atuação paradiplomática financeira proporciona aumento no número de operações financeiras internacionais concretizadas.

**Palavras-Chave:** paradiplomacia financeira; governo subnacional; institucionalização; crédito internacional.

## **ABSTRACT**

### **THE INSTITUTIONALIZATION OF FINANCIAL PARADIPLMACY IN SUB-NATIONAL ENTITIES: THE CASE OF RIO GRANDE DO SUL**

**AUTHOR:** Matheus da Silva Junges

**ADVISER:** Júlio César Cossio Rodríguez

The international agency of subnational governments purely motivated by economic interests comprehends the financial paradiplomacy, a practice historically notable in the Brazilian federative republic. This paper presents an analysis of its use as a public administration tool, given the trend towards increasing institutionalization and its effects applied to paradiplomatic initiatives led by Brazilian states and municipalities. The research is based on a qualitative case study approach regarding the financial paradiplomacy undertaken by the state of Rio Grande do Sul in three periods: 1987-1990, 2007-2010 e 2011-2014. Through process-tracing, was found that the state's institutionalized paradiplomatic action occurred since the creation of SEAI in the first four-year term of governance analyzed, presenting in the later stages an institutional trajectory modified by the introduction of new organs in the administrative framework and by the structurally-functional readjustments - instigated by the political scenario - in the state public administration apparatus. The cross-sectional examination of the external credit flow during the time frame partially confirms the main hypothesis: the establishment of a stable regional governmental structure focused on the direct relationship with international financial organizations has been a necessary condition for increasing the financial volume raised in operations that have the state of Rio Grande do Sul as a borrower. Regarding the secondary hypothesis, it is verified that the rationalization of the financial paradiplomacy activity provides an increase in the number of international financial transactions.

**Keywords:** financial paradiplomacy; subnational government; institutionalization; international credit.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Figura 1 – Posicionamento dos governos subnacionais quanto à soberania de Estado.....	32
Figura 2 – Os atores envolvidos e os fatores predeterminantes para as OFI.....	44
Figura 3 – Diagrama do atual processo de captação de crédito internacional.....	58
Figura 4 – Gráfico Comparativo BIRD x BID.....	70
Figura 5 – Transformações estruturais de SEAI e DCP.....	96

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Valor total (montante de empréstimo + contrapartidas) das operações de crédito internacional entre BIRD e estados.....	66
Tabela 2 - Valor total (montante de empréstimo + contrapartidas) das operações de crédito internacional entre BIRD e estados.....	70
Tabela 3 – Sobreposição de Governadores e Presidentes no recorte temporal.....	74
Tabela 4 – OFIs concretizadas no período 1987-1990.....	82
Tabela 5 – OFIs concretizadas no período 2007-2010.....	88
Tabela 6 – OFIs concretizadas no período 2011-2014.....	94



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AOD – Assistência Oficial ao Desenvolvimento  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvementos  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
CMN – Conselho Monetário Internacional  
COCEX – Comissão de Créditos Externos  
COFIEEX – Comissão de Financiamentos Externos  
DIP – Direito Internacional Público  
GC(s) – Governo Central  
GNC(s) – Governo não-central  
IFI – Instituição Financeira Internacional  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
JBIC – *Japan Bank for International Cooperation*  
JICA – *Japan International Cooperation Agency*  
LF – Lei Federal  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MRE – Ministério das Relações Exteriores.  
OFI – Operações Financeiras Internacionais  
PAF – Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados  
PI – Portaria Interministerial  
STN – Secretaria do Tesouro Nacional

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>1. A PARADIPLOMACIA EM SEU EMBASAMENTO ACADÊMICO.....</b>	<b>18</b>
1.1 O FENÔMENO DA PARADIPLOMACIA: CONTEXTO DE ECLOSÃO.....	18
1.2 A AGÊNCIA INTERNACIONAL DE UNIDADES SUBNACIONAIS COMO TEMÁTICA DE ESTUDO: OS DEBATES CONCEITUAIS.....	19
1.2.1 A agência internacional de unidades subnacionais como temática de estudo: os fatores motivadores.....	24
1.3 O FENÔMENO DA PARADIPLOMACIA: ARRANJO TEÓRICO.....	26
A abordagem do novo institucionalismo em suas contribuições à análise da paradiplomacia.....	32
1.4 A PARADIPLOMACIA COMO INSTRUMENTO ECONÔMICO-FINANCEIRO: UMA APROXIMAÇÃO AO CENÁRIO BRASILEIRO.....	37
<b>2. A CAPTAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS INTERNACIONAIS: UM DIAGNÓSTICO DOS FATORES PRÉ-CONDICIONANTES.....</b>	<b>46</b>
2.1 A PARADIPLOMACIA SOB A TRAJETÓRIA JURÍDICO-LEGAL.....	46
2.1.1 As provisões legais em prol da capacidade de endividamento.....	49
2.1.2 A COFIEIX em abordagem histórica e operacional.....	55
2.1.3 O processo deliberativo para a aprovação das OFIs.....	57
2.2 A PERSPECTIVA DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS.....	60
2.2.1 O histórico do BIRD como credor junto aos entes federativos brasileiros.....	64
2.2.2 O histórico do BIRD como credor junto aos entes federativos brasileiros.....	66
<b>3. ESTUDO DE CASO: A PARADIPLOMACIA FINANCEIRA E SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.....</b>	<b>72</b>
3.1 ESTUDO DE CASO: SEÇÃO INTRODUTÓRIA.....	72
3.2 PERÍODO 1987-1990: CONTEXTO DE CONCEPÇÃO INSTITUCIONAL.....	75
3.3 PERÍODO 2007-2010: READEQUAÇÃO INSTITUCIONAL CONCRETIZADA.....	83
3.4 PERÍODO 2011-2014: PULVERIZAÇÃO INSTITUCIONAL OFICIALIZADA.....	88
3.5 RECAPITULAÇÃO DOS PERÍODOS, VALORES E NÚMEROS DAS OFIs.....	94
3.5.1 A trajetória institucional analisada.....	95
3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	105
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>107</b>
<b>APÊNDICE A – TRANSCRIÇÃO DE ENTREVISTA.....</b>	<b>115</b>
<b>APÊNDICE B – TRANSCRIÇÃO DE ENTREVISTA.....</b>	<b>125</b>
<b>APÊNDICE C – TRANSCRIÇÃO DE ENTREVISTA.....</b>	<b>132</b>

## INTRODUÇÃO

O processo de escalada da globalização e seus efeitos implicados às dimensões culturais, políticas e econômicas é tratado como um ponto de inflexão para diversas temáticas nas relações internacionais. Dentre elas, tem-se um fenômeno notório e atrelado às grandes transformações político-econômicas: a paradiplomacia, entendida de forma concisa como o envolvimento de governos subnacionais na esfera internacional. Mesmo não se tratando de algo inédito em ampla perspectiva histórica, a literatura acadêmica passa a abordar o tema com mais ênfase na medida em que a influência dos chamados “atores mistos” ascende como fenômeno de crescente importância no plano da política internacional.

Conforme afirma Bueno (2010, p. 39), as dinâmicas do mundo globalizado são resultantes de uma necessária adaptação por parte de sociedades, governos e instituições a um cenário onde a distinção entre temas de esfera doméstica e internacional é paulatinamente impossibilitada. Imerso em uma realidade de extrema fluidez de capital e de reconstituições estruturais, o Estado-Nação é questionado quanto a sua soberania e hierarquia interna; dessa maneira, os governos centrais passam a ser pressionados pelas tendências de descentralização e de racionalização de seu papel político, instituindo-se um cenário em que as iniciativas de promoção de interesses próprios por parte das unidades governamentais são alavancadas.

A acomodação teórica dos estudos específicos sobre a temática se mostra complexa desde o princípio. O primeiro âmbito de discussão se dá quanto ao encaixe da agência das subunidades governamentais às ações empreendidas no ambiente internacional que, no campo jurídico-legal, se limitam ao Estado. Em um ciclo inaugural, visualizava-se a incompatibilidade e a natureza intrinsecamente competitiva nas áreas de atuação dos dois atores; todavia, o amadurecimento acadêmico e prático da paradiplomacia proporciona a alçada da concepção que compreende a possibilidade de que as preferências e as repercussões da agenda internacional compartilhada impliquem na cooperação entre os diferentes níveis de governo. (GONÇALVES, OLIVEIRA, 2017, p.98)

De fato, esse debate guarda relação com os fatores motivadores da ação paradiplomática; em matéria de interesses, encontram-se variados exemplos de linhas de ação no âmbito cultural, político, econômico e ambiental, este em ascensão recente. A esfera econômico-financeira prevalece como o principal interesse-guia da atividade internacional de entes infra estatais na medida em que ela adquire a tendência de complementar a atuação do Estado, tornando-se pauta secundária. Assim sendo, na perspectiva do nível federal, viabiliza-se a ação própria e autônoma de estados e municípios.

Por certo, a questão em torno das definições atribuídas ao fenômeno pesquisado suscita discussões a respeito de conceitos e terminologias selecionadas para a sua abordagem. Primeiramente, estamos cientes das controvérsias que acompanham o uso do termo *paradiplomacia*. Postulamos que adoção do vocábulo decorre de não só de sua significativa prevalência nas verificadas proposições do campo de estudo, mas também das diferenças em relação a diplomacia “tradicional”, coordenada, no caso brasileiro, pela União; enquanto esta última expressa valores de Estado, aquela defende interesses regionais ou locais, encontrando sustentação exclusivamente em propósitos concretos (SEITENFUS, 2020a).

Assumimos a definição proposta por Maia (2012, p. 147), baseado na concepção de Noé Cornago Prieto sobre a ação paradiplomática geral, postulando a paradiplomacia financeira como a iniciativa “própria e autônoma de um governo subnacional no sentido de negociar e contratar diretamente a captação de recursos externos ofertados por fontes internacionais, oficiais ou privadas, e/ou governamentais estrangeiras com vistas a complementar suas necessidades de financiamento de investimento público”. Ou seja, a paradiplomacia financeira enquadra o processo – meio – direcionado à finalidade da captação de crédito financeiro de origem externa – fim.

Adicionalmente, compondo os instrumentos de ação abrangidos pela motivação puramente econômica, tem-se a paradiplomacia comercial (a promoção de exportações ou turismo estrangeiro), a paradiplomacia inversionista (a atração de investimentos externos diretos) e a paradiplomacia cooperativa, (a absorção e transmissão de conhecimentos e tecnologia pela via da cooperação técnica (MAIA, *ibidem*, p. 146). Cabe ressaltar que as múltiplas especificações não são mutuamente exclusivas, sendo frequente a concretização de operações financeiras internacionais que contem complementarmente com a cooperação técnica, por exemplo, entre as instituições financeiras e os governos estaduais

Como postulam Nahuel Oddone, Florencia Rubiolo e Mariana Calvento (2020), os avanços no plano prático da paradiplomacia precederam sua sedimentação conceitual. Passando pelo debate terminológico, os débeis paradigmas de embasamento da temática chegam até as proposições teóricas. Uma das alternativas mais comuns tem sido a de relacionar o fenômeno ao segundo debate das Relações Internacionais (entre Neorrealismo e Neoliberalismo), no qual ascendem perspectivas de cunho pluralista e crítico aos preceitos dominantes do campo de estudo; a via pavimentada por autores reconhecidos pelo panorama transnacionalista como Robert Keohane e Joseph Nye se estende em linhas de análise como a de enfoque na soberania perfurada/compartilhada, o estudo de teóricos reconhecidos no campo da paradiplomacia ou

mesmo em estudos a respeito do isomorfismo institucional – objeto de estudo das escolas institucionalistas.

Influenciada pelos avanços teóricos propostos originados segundo debate das Relações Internacionais, a escola da análise institucionalista passa por um ciclo de renovação em paralelo. Dessa forma, surgem as três vertentes amparadas pela perspectiva do novo institucionalismo: a do institucionalismo histórico, a da escolha racional e a do enfoque sociológico. Contrapondo os precedentes avanços behavioristas, elas buscam analisar o efeito das instituições sobre o contexto social, político e econômico; apresenta-se uma visão particularmente estruturalista e amplificada, na qual instituições são definidas como “procedimentos, protocolos, normas e convenções formais ou informais inerentes à estrutura organizacional da comunidade política.” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 195-196).

Os desenvolvimentos mais recentes no campo da análise institucional se propõem a compreender como as instituições e seus efeitos evoluem e se modificam ao longo do tempo. Alguns dos autores do neo-institucionalismo – como James Mahoney, Kathleen Thelen, Paul Pierson e Jacob S. Hacker – buscam ir além do provido pela renovação das três correntes ao elegerem as bases dinâmicas das instituições como objeto de investigação, criando modelos analíticos para a verificação de transformações institucionais padronizadas. Assim, as tipologias denominadas *displacement*, *layering*, *drift* e *conversion* servem para compreender as estruturações da paradiplomacia haja vista as tendências de descontinuidade e de atuação no espaço além-fronteiras dependente de “janelas de oportunidade”.

No cenário brasileiro, as ações de paradiplomacia financeira se destacam ao encontrar terreno fértil a partir da implementação do regime federalista. Trata-se de uma prática apoiada em uma convenção *de facto* e não *de jure*, pois mesmo que a captação de recursos internacionais tenha seu processo legalmente previsto (já que depende da aprovação do governo federal), os constructos legais da República Federativa sempre limitaram substancialmente as prerrogativas de ação das unidades subnacionais no plano externo. Ainda, mesmo marcada pela instabilidade e períodos de descontinuação causados pela sistemática dos fluxos financeiros internacionais, além de estímulos e desincentivos por parte do governo federal, a agenda autônoma de interesses financeiros implementada pelos entes federativos tem sido constantemente utilizada para oportunizar uma ampla gama de projetos de interesse público.

O contexto de redemocratização e da adjunta reforma constitucional de 1988 inaugura uma nova guinada na atuação internacionalizada dos entes federativos. Isso se deve ao fato de que o processo para a captação de crédito direto às as unidades subnacionais passa por constantes regularizações normativas, estabelecendo o Senado Federal como instância decisiva

para a concretização das operações financeiras. Ademais, os estados e municípios emergem como reconhecidos agentes promotores do desenvolvimento econômico, buscando a inserção nos fluxos financeiros internacionais como uma possibilidade frente à exaustão do Estado em seu papel desenvolvimentista.

Não obstante, a prática da captação de recursos por meio da agenda internacional de unidades subnacionais é condicionada, além de fatores contextuais, por dinâmicas particulares. O volume financeiro e o número de operações concretizadas é direta e necessariamente determinado por quatro pilares: (I) a oferta de crédito direcionada pelas instituições financeiras internacionais às unidades subnacionais; (II) a capacidade de endividamento do governo regional em questão; (III) a institucionalização de uma estrutura para a (para)diplomacia e suas prioridades e (IV) as relações intergovernamentais (MAIA, 2012).

Nesse sentido, o movimento de oficialização de estruturas internas aos aparatos administrativos da gestão pública para a sustentação da ação paradiplomática surge, recentemente, como um fenômeno conjugado. Os intentos de institucionalização colocados em prática por uma parte considerável dos entes federativos brasileiros adquirem aspectos estruturais variados (secretarias, assessorias, núcleos, comitês), constituindo verdadeiramente o que a literatura se refere como um “mosaico de práticas e instituições diversas” (NUNES, 2005). E, não sendo impreterivelmente institucionalizada, a paradiplomacia – independente de seus interesses – passa a ser impactada pelas iniciativas de criação de órgãos coordenadores de suas atividades.

Na prática, um dos primeiros registros de formalização institucional no âmbito estadual remetem à experiência do Rio Grande do Sul, com a criação da SEAI no ano de 1987. Dessa forma, o objetivo geral da pesquisa é explorar a trajetória e os resultados da ação paradiplomática financeira institucionalizada no estado do Rio Grande do Sul. Ainda, alinhados ao objetivo geral, tem-se como objetivos específicos: (i) retratar o desenvolvimento teórico e prático da paradiplomacia (com foco nos objetivos econômico-financeiros) no cenário geral e aplicado ao caso brasileiro; (ii) explorar as condicionantes normativas e históricas da atividade na República Federativa do Brasil e a perspectiva das principais instituições financeiras internacionais; (iii) mapear a trajetória prático-institucional da paradiplomacia financeira no caso do Rio Grande do Sul

A pergunta que rege o desenvolvimento do trabalho é: a institucionalização da paradiplomacia tem sido determinante para a captação de recursos provenientes de organismos financeiros internacionais direcionado ao estado do Rio Grande do Sul? Destarte, como hipótese principal (H1) se supõe que a instituição de uma estável estrutura governamental

regional focada na relação direta com organizações financeiras internacionais tem sido uma condição necessária para o aumento do volume financeiro captado em operações que tenham o Rio Grande do Sul como mutuário.

Outrossim, haja vista a generalização proposta por Panayotis Soldatos (1990) – a racionalização da atuação internacional de um estado subnacional é condição determinante para o desenvolvimento bem-sucedido das atividades paradiplomáticas, tem-se como hipótese secundária (H2) que a racionalização da atuação paradiplomática financeira proporciona o aumento no número de operações financeiras internacionais concretizadas. Por último, a hipótese nula (H0) é a de que o volume financeiro captado por meio de operações envolvendo o estado do RS e organizações financeiras internacionais como mutuário e mutuante (respectivamente) não é necessariamente afetado pela instituição de uma estável estrutura governamental regional focada na relação direta com esse tipo de ator.

A realização da pesquisa se justifica em termos acadêmicos e empíricos. Quanto ao plano teórico, se no panorama geral o debate sobre a paradiplomacia tem ganhado significativo espaço e relevância através da contribuição de autores como Carlos R. S. Milani (2011), Carmen Nunes (2005), Marcia C. Meirelles Ribeiro (2009; 2011), Gilberto M. A. Rodrigues (2008), Monica Salomón (2007; 2011), Ricardo Seitenfus (1994, 2020a), Tullo Vigevani (2004; 2005; 2006) e outros, a atuação internacional de entes federativos brasileiros movida por interesses econômico-financeiros não se mostra adequadamente compreendida. Como prática historicamente palpável no Brasil, além de ser a única conduta paradiplomática processualmente reconhecida pelo aparato legal-jurídico do país, sua compreensão necessita ser aprofundada.

No âmbito prático, por sua vez, as justificativas se dividem contribuições importantes para a espera política e, conseqüentemente, para o interesse público. Analisar os padrões de utilização da paradiplomacia financeira e de como ela se torna um instrumento de gestão pública para os governos subnacionais é particularmente relevante dada a flagrante limitação da capacidade indutora do Estado. Ciente tanto desse fato quanto das possíveis repercussões positivas da prática, o nível de governo federal aceita e até passa a incentivar a agência autônoma dos entes infra estatais. Como ator político mais próximo das necessidades econômicas, sociais e culturais, estados em situação de solvência fiscal tem logrado em implementar projetos – que contam com financiamento de origem externa, e se voltam ao desenvolvimento local; nesse sentido, depreende-se a justificativa social para a abordagem do tema.

A utilização do institucionalismo histórico como parte instrumental de nossa análise se justifica, além da proposta de investigação *path dependent*, pela abrangência tanto da perspectiva institucional calculadora quanto da culturalista. Nesse sentido, por se tratar de uma abordagem atenta ao contexto de análise e a elementos de caráter informal, torna-se ideal para investigar o fenômeno paradiplomático, que, dentre outras características, tem na influência do personalismo de figuras políticas um de seus traços mais destacados. A escolha é aditivamente reforçada pelas características do objeto de estudo, pois de acordo com Orfeo Fioretos, Tulia Falletti e Adam Sheingate (2016), tratando-se de países em processo de desenvolvimento, as instituições formais podem ser relativamente frágeis.

Para o desenvolvimento do presente trabalho foram utilizadas pesquisas bibliográficas, revisão documental e entrevistas pessoais – fontes secundárias e primárias, lançando mão de uma abordagem qualitativa e a metodologia dada pelo estudo de caso. A ferramenta oferecida pelo mapeamento de processos (*process tracing*) foi aplicada para a execução da avaliação proposta; ela mostra-se como a ideal por identificar processos históricos que têm impacto sobre o resultado da explicação, assim permitindo fortes inferências *within-case* sobre os processos causais e os resultados produzidos (MAHONEY, 2012). As fontes primárias são especialmente direcionadas ao estudo de caso tendo em vista a recapitulação de eventos e o fornecimento de evidências necessárias para atingir o propósito da pesquisa.

O recorte temporal foi situado em três períodos relativos a diferentes quadriênios de governo: (I) 1987 a 1990, que compreende o Governo de Pedro Simon e situa criação da SEAI, o ponto inicial da análise institucional; (II) 2007 a 2010, abarcado pela Governo de Yeda Crusius e (III) 2011-2014, ciclo do Governo de Tarso Genro. Faz-se um recorte transversal quanto ao nível de análise, indo do micro (indivíduo e suas preferências) ao macro (papéis, normas, instituições), utilizando dados providos pelo Painel COFLEX sobre as operações financeiras internacionais concretizadas no período selecionado.

O trabalho de conclusão de curso se estrutura em três capítulos, apresentando-se no primeiro os desenvolvimentos acadêmicos em torno da temática da paradiplomacia, tratando do contexto de eclosão das atividades, propondo uma via de fundamentação teórica e enfocando no interesse econômico-financeiro além do cenário imposto pela realidade dos entes federativos brasileiros. No segundo capítulo, tendo em vista a existência do que nos referimos como fatores pré-condicionantes, aborda-se a dinâmica de participação dos diferentes atores envolvidos na prática das operações financeiras internacionais; especificamente, tem-se o aprofundamento na esfera constitucional sobre a atuação internacional própria e autônoma do estados e municípios brasileiros, uma breve discussão a respeito das relações intergovernamentais, além da inclusão



das nuances relacionadas com a atuação local de bancos como o BIRD e BID. O terceiro capítulo, por sua vez, compreende o estudo de caso da paradiplomacia financeira e sua institucionalização no estado do Rio Grande do Sul, subdividindo-se em seções relativas ao mapeamento de processo, análise da trajetória institucional e considerações finais. Dessa forma, retoma-se na última seção as hipóteses de pesquisa, trazendo também a discussão sobre os resultados atingidos e o conjunto de conclusões do trabalho.

## 1. A PARADIPLOMACIA EM SEU EMBASAMENTO ACADÊMICO

Aprofundar o desenvolvimento do objeto de estudo no âmbito acadêmico e propor embasamento teórico científico fazem parte dos primeiros passos para analisá-lo em termos práticos. Com isso, a presente seção: a) apresenta o contexto de eclosão do fenômeno da Paradiplomacia, estabelecido pelo incremento da agência internacional de unidades subnacionais; b) associá-lo ao surgimento de estudos centrados na temática; c) delimita os pressupostos teóricos do campo das Relações Internacionais capazes de sustentar a presente pesquisa; e d) realizar uma revisão bibliográfica a respeito da temática da paradiplomacia no cenário brasileiro.

### 1.1 O FENÔMENO DA PARADIPLOMACIA: CONTEXTO DE ECLOSÃO

A metade final do século XX apresentava um cenário global de amplas transformações em todas as esferas de interação social. Os sinais de uma ordem global em transição, afetada por novas tendências como os processos de globalização, interdependência e democratização ganharam significado e foram reforçados por eventos históricos sucedidos em um curto espaço de tempo. A Guerra Fria, extensivamente debatida pela literatura, é tratada como um grande marco contextual para a temática aqui abordada, já que o conflito indireto e seu desfecho não só descortinam um sistema internacional de polaridades ainda indefinidas (BROOKS, WOHLFORTH, 2016), mas também a consolidação da ordem econômica liberal como fator dominante nas relações internacionais (IKENBERRY, 2009).

David Held (et al., 1999) estabelece três perspectivas sobre a profundidade da reestruturação do sistema internacional, imposta fundamentalmente pelo que se entende por globalização e seus efeitos adjuntos. São elas: (i) a hiper globalista, (ii) a cética e (iii) a transformacionista. Cada uma dessas classificações difere entre si quanto a compreensão dos reais efeitos da aceleração da globalização em relação ao ordenamento da política internacional. Dentre as divergências mais importantes envolvendo esse *continuum* de interpretações está a discussão acerca da renovação do papel do Estado, desdobrando um debate no qual em um extremo se discute o estabelecimento de regimes de governança global, enquanto no outro se visualiza o reforço das estruturas de controle detidas pelo Estado-Nação.

Em sua abordagem transformacionista, a globalização é observada como processo causador de efeitos múltiplos nas esferas culturais, econômicas e políticas. As dinâmicas globalizadas representam o impulsionamento dos fluxos de comunicação e informação, a

tendência de fluuabilidade do capital e a interferência no exercício de poder pela figura do Estado. De fato, a consolidação dessas tendências tem diminuído a capacidade estatista de estruturar as economias nacionais, inclusive relativo à resolução de problemas de desigualdades econômicas territoriais. Em consequência, a insuficiência de poder dos Estados perante as forças de mercado, por exemplo, constitui uma transformação favorável à autonomização dos GNC (MAIA, 2012).

Como uma saída diante do enfraquecimento dos GC no manejo dos fluxos econômico-financeiros, as unidades subnacionais de governo tomam para si funções como a de atrair investimentos estrangeiros diretos (IED) e promover exportações, as quais costumam ser objetivos corriqueiros na maioria dos casos documentados de atuação paradiplomática. Além disso, a crescente integração econômica e a liberalização do comércio, ao acarretarem um sistema de novos regramentos, também provocam mutações às formas de organização sócio-políticas locais que afetam os governos subnacionais (MAIA, 2012).

De acordo com Bueno (2010, p. 39), as dinâmicas do mundo globalizado são resultantes de uma necessária adaptação por parte de sociedades, governos e instituições a um cenário onde as distinções entre temas de esfera doméstica ou internacional é paulatinamente impossibilitada. Esse ponto é abordado pela ressignificação do neologismo “ambiente interméstico<sup>1</sup>”, no qual ocorre a convergência entre matérias de política interna e externa. Além disso, tem-se a concepção de que a globalização acarreta em dois fenômenos específicos: (a) uma realidade de extrema fluidez de capital, em que o ganho de competitividade em dado local pode significar o declínio econômico e social de outro ponto longínquo, e (b) na reconstituição do poder, das funções e autoridade dos governos nacionais.

De fato, o engajamento internacional de unidades subnacionais está intrinsecamente ligado ao debate resumido pelos parágrafos anteriores. Pretendemos destacar a conexão da visão transformacionista não só aos estudos centrados na temática da paradiplomacia em si, mas também quanto às diferentes correntes teóricas das Relações Internacionais. Nesse sentido, o reposicionamento do Estado-Nação e das unidades subnacionais em um Sistema Internacional globalizado se apresenta como um ponto de partida.

## 1.2 A AGÊNCIA INTERNACIONAL DE UNIDADES SUBNACIONAIS COMO TEMÁTICA DE ESTUDO: OS DEBATES CONCEITUAIS

---

<sup>1</sup> Bayless Manning (1977) é o autor responsável por criar o tema, referindo-se particularmente ao caso estadunidense. Dirige-se a temas profunda e indivisivelmente tanto internacionais como domésticos.

Conforme aborda Bueno (2010), o estudo sobre as unidades subnacionais como agentes internacionais é calcado na abordagem transformacionista da globalização, além de ser “*persi*” uma expressão da face política de seus efeitos multidimensionais. Considerando a robustez já adquirida pelo debate sobre a ordem global em transição, partimos para a análise de tópicos subjacentes. A seguinte passagem é relevante para iniciarmos este subcapítulo:

[...] motivados pelos desafios que a globalização impôs às economias nacionais e forçados pelo declínio das políticas centralizadas de desenvolvimento regional, bem como pela necessidade de inserção em redes formadas a partir dos regimes internacionais, os governos subnacionais se configuram como atores de presença internacional cada vez mais intensa e a gestão dos temas internacionais por essas instâncias de governos adquire crescente importância.” (RIBEIRO, 2009, p. 17).

Como destacado, a agência internacional de subunidades estatais<sup>2</sup> no plano internacional é um fenômeno que, dentro do contexto tratado anteriormente, não passa despercebido. Observando o notório impacto da presença de GNC no plano prático da política internacional, a academia busca investigar o tema de maneira enfática a partir da década de 1970.

O esforço para determinar o marco inicial para o desenvolvimento das temáticas abordadas pelo campo das Relações Internacionais é realizado por Alexander Kuznetsov (2015). O autor aponta Rohan Butler, historiador do campo das Relações Internacionais, como o pioneiro em tratar sobre a internacionalização de subunidades políticas, situando-as “na sombra” da agenda oficial de política externa, em obra publicada no ano de 1961. Entretanto, a eclosão do fenômeno como temática de estudo ocorre ao ser promovida principalmente pelas contribuições de Ivo Duchacek. Esse período marca o subsequente surgimento de pesquisas sobre a presença internacional de GNC, as quais se empenham inicialmente em discutir a terminologia adequada.

Em um primeiro momento, cabe aqui abordar brevemente o histórico de desenvolvimento dos termos e conceituações. Existem dois motivos centrais para nos dedicarmos a isso; sobretudo porque a denominação das atividades dos entes infraestatais é tema controverso (SEITENFUS, 2020a). Além disso, através dessa discussão se destacam as visões relativas ao processo de questionamento das prerrogativas estatais tradicionais, pelo qual se pode observar como ocorre a acomodação teórica das iniciativas paradiplomáticas.

Iniciamos o debate acima, então, pelas primeiras definições de paradiplomacia. Criado para suprir uma necessidade funcional, o termo *paradiplomacia* aparece de maneira inédita no

---

<sup>2</sup> As unidades constituintes são diferentemente denominadas ao redor do globo. As federações, de maneira mais frequente, se dividem em estados, províncias, regiões e cantões. Aqui estamos nos referindo a governos subnacionais, o Poder Executivos das partes constituintes dos Estados nacionais (BUENO, 2012, p.5)

artigo de Ivo Duchacek, titulado “*The International Dimension of Sub-National Self-Governments*”, de 1984 (MEDEIROS; PAIVA, 2010, p.306). Ao destacar a inexistência de uma definição ideal, o autor acaba por dar ênfase ao uso do termo *microdiplomacia* (em contraste à noção de *macrodiplomacia*, em referência à diplomacia de Estado), o qual segue em voga na sua próxima publicação, de 1986, que busca delimitar as diferentes iniciativas dos GNC no cenário internacional. Trata-se da primeira contribuição capaz de considerar a importância de fatores geográficos, além de distintos interesses e propósitos que permeiam a atuação internacional desse tipo de ator<sup>3</sup>.

Duchacek, usualmente citado como um dos responsáveis por avanços nos mecanismos de análise direcionados à temática da paradiplomacia, reconhece a crescente “porosidade” das fronteiras nacionais. Na sua visão, o Estado Nacional - que não seria sublimado por movimentos em direção à governança regional e global, seguindo a visão transformacionista de David Held (et al. 1999; 2003) - estaria se tornando um ator descentralizado, relacionando-se com o mundo “não em uma, mas em muitas vozes.”

Poucos anos depois, Panayotis Soldatos (1990) ganha espaço como o autor responsável por alguns dos aportes mais relevantes para a temática. Sua contribuição implica na difusão dentro da literatura específica, a *paradiplomacia*. O neologismo criado através da junção de palavras *parallel diplomacy* insere de maneira subentendida a visão dos autores na definição conceitual, pois a “erosão nas prerrogativas soberanas dos governos estatais em termos de relações externas” levava ao “o envolvimento direto e, em muitos casos, autônomo das unidades federadas em atividades de relações externas” (MICHELMANN; SOLDATOS, 1990, p.37).

É interessante destacar que ambos autores citados realizam um debate aberto em suas obras; a partir do aprofundamento conceitual proposto por Soldatos, Duchacek assume o termo “paradiplomacia” em suas seguintes publicações. Porém, a latente ausência de unanimidade entre os pesquisadores do fenômeno paradiplomático começa a despontar no plano conceitual poucos anos depois. Alguns autores se propuseram a discutir o que a paradiplomacia implicava em termos de definição, julgando-a como vaga e inadequada. Enquanto parte deles fizeram críticas e ponderações sem maiores propostas, outros cunharam novos conceitos que imaginavam mais adequados (MATSUMOTO, 2011; PRADO, 2018).

Um dos autores que busca ir além do pré-existente é John Kincaid (1990; 2000). Junto a seu uso, a carga semântica do termo paradiplomacia é questionada, sendo então substituída

---

<sup>3</sup> “*The various initiatives taken by non-central governments on the international scene have so far assumed four distinct yet interconnected forms: (1) transborder regional microdiplomacy, (2) transregional microdiplomacy, (3) global paradiplomacy, and (4) protodiplomacy.*” Ver mais em Duchacek (1986).

pela definição dada por “diplomacia das unidades constituintes”. Observando as palavras escolhidas, logo se percebe uma das concepções de Kincaid: a semelhança que permeia o *modus operandis* das ações diplomáticas subnacionais e as tradicionais não permitiria abordá-las separadamente. Segundo o autor,

*Such terms as micro-diplomacy and paradiplomacy that imply that constituent diplomacy is inferior to nation-state diplomacy exhibit a nation-state bias and necessarily assume that every nation-state is a legitimate and competent representative of the interests of the people who inhabit its territory. Many nationality groups and governments within nation-states would object to such characterizations of their efforts to gain international recognition of their autonomy claims (KINCAID in MICHELMANN; SOLDATOS, 1990, p. 54).*

De um lado, Kincaid aborda o conflito e a competição como elementos internos essenciais para um sistema político robusto. A partir disso, questiona-se o motivo de considerar a agenda de política externa como uma dinâmica estatal blindada a esse embate construtivo e certamente afetada pela atividade internacionais de unidades constituintes. Portanto, a visão de Kincaid, é calcada na existência de um mundo interdependente, onde as relações se adaptam ao ambiente “interméstico”.

A definição de Kincaid dialoga com a de Brian Hocking (1993). Da mesma forma, leva-se em conta a flexibilização de fronteiras entre o doméstico e o internacional; por isso, para o autor, deve-se adotar um enfoque analítico capaz de considerar a participação de atores subnacionais de forma cooperativa e não segmentada. Por isso, constrói-se o conceito de diplomacia multicamadas, com o qual se ressignifica a diplomacia clássica, inserindo a questão da agência internacional de governos não-centrais nessa concepção unificada. Conforme aborda Hocking,

*In other words, policy-makers are required to operate to an increasing extent in a 'multilevel' political environment spanning subnational, national and international arenas where the achievement of goals at one level of political activity demands an ability to operate in the others. (HOCKING, 1993, p.2-3)*

O cenário de estrutura política de múltiplas camadas abre um caminho no qual a agenda diplomática necessita ser guiada por fatores que interconectam diferentes níveis políticos (local, nacional e internacional) de maneira simultânea. A noção de que as unidades subnacionais não são apenas restritas ao papel de componentes de uma estrutura federalista, mas sim atores internacionais completos, é resumida pela citação “*regions today differ from countries only in ways that are quite subtle*” (CABLE, 1996 apud HOCKING, 1999, p.20).

Com o passar dos anos, o uso da palavra “paradiplomacia” passa a ser academicamente sedimentado, gerando menos discussões em torno das questões de terminologia. Tende a ocorrer a aceitação de que se trata de um fenômeno passível de amplas delimitações, e assim a discussão se direciona a outros caminhos. Nesse sentido, Michael Keating (2004) se destaca pela intenção de analisar motivos, oportunidades e estratégias aplicados na agência internacional de unidades subnacionais. Conforme afirma Ribeiro (2009, p.57), para Keating as estratégias adotadas pelo nível de GNC ficam conformadas por motivações próprias e estruturas de oportunidade, fato que a torna a atuação internacional de subunidades estatais diferente da diplomacia central convencional, a qual deve perseguir o amplo interesse nacional.

Por fim, Cornago Prieto (2004; 2010) é um autor que busca sumarizar o debate conceitual, entendendo-o como uma discussão improdutiva. Com o objetivo de delimitar um termo capaz de conciliar diferentes definições pré-existentes, propõe o termo *diplomacia subestatal*, o qual na sua visão aborda adequadamente uma “realidade cada vez mais comum e aceita nos processos de formulação de políticas”. Como destacado na seção introdutória, quando nos referirmos ao fenômeno da paradiplomacia, esta será a definição conceitual adotada:

[...] o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*) com entidades estrangeiras públicas e privadas, objetivando promover resultados sócio- econômicos [tais como promover exportações, atrair investimentos, divulgar o turismo, captar recursos financeiros e obter cooperação técnica], bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional. (CORNAGO PRIETO apud MAIA, 2012, p. 147)

A escolha da definição proposta Cornago Prieto e adaptada por José Nelson Bessa Maia se dá por sua adequada elucidação, favorecida pelo estado de amadurecimento da paradiplomacia como temática de estudo da disciplina de Relações Internacionais. Além disso, sua obra objetiva aproximar os desenvolvimentos da paradiplomacia ao cenário do mundo não-desenvolvido, sendo o Brasil um dos exemplos de casos especificamente abordados. Na próxima subseção apresentamos o papel das unidades subnacionais em diálogo com o conceito de paradiplomacia.

### **1.2.1 A agência internacional de unidades subnacionais como temática de estudo: os fatores motivadores**

De acordo com a bibliografia selecionada, podemos dividir de maneira geral os interesses da atuação paradiplomática em quatro campos: culturais, políticos, econômicos e ambientais, este último em ascensão nos últimos anos. Em primeiro lugar, é importante perceber o alinhamento à literatura específica sobre a globalização e seus efeitos, preocupada em compreender o cenário de dinâmicas globalizadas aplicadas principalmente às três primeiras esferas. Buscamos ressaltar, também, que se tratam de campos convergentes, já que a atividade paradiplomática pode aglutinar interesses político-econômicos, por exemplo.

Considerando as possibilidades de sobreposição de interesses e a impossibilidade de esmiuçarmos extensivamente esse âmbito de discussão, trabalharemos de maneira limitada o debate sobre as causas primárias do fenômeno. Para a academia, é em matéria de interesses que a noção acerca da incompatibilidade entre preferências-guia do Estado e a ação paradiplomática ganha força. Referindo-se particularmente às motivações culturais e políticas é que, “em geral, os representantes dos Estados centrais são relutantes em apoiar ou raramente estimulam a ideia ou a tendência de unidades subnacionais ativas internacionalmente” (ALDECOA; KEATING, 1999 apud MAIA, 2012, p. 143).

Em relação às motivações culturais, verifica-se a existência dos fatores de identidade e linguagem como os principais componentes. Dentro dessa particularidade, destacam-se dois pontos: (i) a dimensão identitária se estabelece na raiz da protodiplomacia, qualificada como a ação paradiplomática de tendência separatista e (ii) a influência de fronteiras compartilhadas, que frequentemente se alinham em termos identitários a costumes, problemas e interesses em comum. Por último, não é infrequente encontrar casos de relações paradiplomáticas que são iniciadas por questões de cultura compartilhada e que posteriormente são aprofundadas envolvendo outros interesses, sendo amplamente destacados pela academia os exemplos de Québec, Catalunha e País Basco<sup>4</sup>.

Relativo às motivações políticas, trata-se da delimitação mais nebulosa. Ligadas aos motivos anteriormente abordados, elas podem estar relacionadas a identificação cultural, levando a ações práticas em prol de movimentos de secessão. Ademais, em casos que a paradiplomacia se mostra algo bastante ligado ao caráter pessoal das lideranças, muitas vezes ela se torna um instrumento de promoção local ou do próprio governante. Nesse sentido, a tarefa

---

<sup>4</sup> Não sendo parte dos objetivos centrais da pesquisa, nos limitamos a recomendar a leitura de outras obras com foco na dimensão cultural da paradiplomacia.



acaba por ser facilitada através de instrumentos paradiplomáticos citados como comuns e permeadas por interesses políticos: irmanamento de cidades e regiões, redes multilaterais de cooperação, promoção de viagens de representantes locais, entre outros.

Por sua vez, os interesses econômicos ganham destaque; sua prevalência como propulsores de iniciativas paradiplomáticas ao redor do mundo é unanimemente reconhecida pelos autores. O debate acerca da causa econômica traz consigo uma questão importante para a abordagem da temática, pois ela é vista como o principal expoente para a visão de que a agência internacional de subunidades pode complementar os interesses abarcados pela política externa e diplomacia federal, estabelecendo um relacionamento intergovernamental cooperativo. Nesse caso, “os entes infraestatais colaboram na elaboração de uma pauta secundária, de conteúdo técnico, àquela estabelecida pela diplomacia central”, ao defender interesses e não valores<sup>5</sup> (SEITENFUS, 2020a)

Aqui, dois autores ganham particular destaque: Michael Keating e Brian Hocking. A dupla adquire papel relevante dentro do subgrupo que visualiza a busca pelo desenvolvimento econômico como motivador central para a ampla maioria das ações paradiplomáticas inseridas em sistemas de governo federalistas. Para os autores, acima de outras questões, a globalização e seus efeitos aplicados ao sistema econômico-financeiro encorajam governos regionais a estenderem seus interesses além da fronteira nacional.

Conforme Keating (in ALDECOA; KEATING, 1999, p. 3-5),

*Economically, regions seek investment, markets for their products, and technology for modernization. In a world of increasing mobility, they also promote themselves as tourist destinations. Inward investment is a means for obtaining employment and growth, as well as moving into new economic sectors, but it carries with it the risk of dependency and insecurity, as capital can move out as easily as it moves in.*

É interessante o destaque atribuído à fluidez do capital, dado o alinhamento aos postulados da visão transformacionista sobre globalização. Ademais, dessa passagem se depreende o comportamento da unidade subnacional como agente indutor da economia local.

Em sua obra, o autor aborda aspectos diferenciados em relação ao restante da literatura. Uma delas é adequadamente elucidada pela tese de Yahn Filho (2011); o sistema econômico, outrora pautado pela dinâmica de vantagens comparativas, foi substituído pelas vantagens competitivas e seus efeitos nocivos a regiões não-desenvolvidas. Nesse cenário, os governos

---

<sup>5</sup> Amparado por essa perspectiva, Ricardo Seitenfus (2020) sugere que a denominação “paradiplomacia” seria errônea, citando em um excerto anterior que o termo mais adequado seria dado por “ativismo público transnacional”.

centrais deixam de lado a preocupação com os balanços regionais em termos econômicos e focam em trabalhar em prol da competitividade nacional frente ao sistema global, deixando lacunas que são preenchidas pelo alçamento de governos regionais como atores no plano externo.

Relativo à visão de Hocking, retoma-se a questão pontuada anteriormente; especialmente quando direcionadas a interesses econômicos, a agência internacional de GNC gera resultados para os outros níveis políticos inseridos no Estado. Conforme defende o autor, isso proporciona maior aceitação por parte de governos centrais. Em suas palavras,

*Far from eroding the role of the state, responses to the challenges of economic competitiveness and the demands of operating in multiple arenas may, on the one hand, result in co-ordinated strategies designed to maximize co-operation between central and regional governments and, on the other, the decision to limit NCG (non-central governments) international involvement, relying on national governments as interlocutor (HOCKING, 1993)*

No entanto, Keating (1999; 2004) e Hocking (1993; 1999) convergem em parte de suas acepções, mas elas são construídas em cenários de países industrialmente desenvolvidos. Ao observar especificamente as ações externas levadas a cabo por governos subnacionais brasileiros, comprova-se a grande influência dos interesses econômicos. Tullo Vigevani (2006) cita Duchacek (1990) ao afirmar que no Brasil, a preocupação pelo *welfare* também despertou maior atenção a políticas voltadas ao exterior. A busca pelo desenvolvimento teve repercussões nos interesses subnacionais e nas áreas em que as entidades locais atuam. As particularidades da paradiplomacia brasileira serão aprofundadas posteriormente.

Segundo Maia (2012), pesquisador que contribui para a conformação da temática ao mundo não-desenvolvido, sob a égide da paradiplomacia movida por interesses econômicos estão as seguintes modalidades: i) promoção de exportações ou turismo estrangeiro (paradiplomacia comercial); ii) captação de recursos financeiros externos (paradiplomacia financeira); iii) atração de investimentos externos diretos (paradiplomacia inversionista); e iv) absorção e transmissão de conhecimentos e tecnologia pela via da cooperação técnica (paradiplomacia cooperativa). Junto a literatura consultada, releva-se a existência das quatro modalidades citadas no cenário paradiplomático brasileiro, mas optamos por focar na ação guiada pela busca de recursos financeiros internacionais (a ser detalhada posteriormente).

### 1.3 O FENÔMENO DA PARADIPLOMACIA: ARRANJO TEÓRICO

A disciplina de Relações Internacionais se desenvolve intimamente ligada a preceitos estabelecidos em dado contexto histórico, sendo o Estado-Nação, uma concepção das mais elementares, a qual se legitima como modo de organização social ainda durante a Era Moderna (KINCAID In MICHELMAN; SOLDATOS, 1990 p.57). De fato, a ideia de existência de um ator nos moldes westfalianos -unitário, territorialmente íntegro e soberano, concentra poder na figura do Estado, resultando em concepções como o monopólio da política externa e a legitimidade exclusiva para firmar tratados internacionais.

Segundo Nahuel Oddone, Florencia Rubiolo e Mariana Calvento (2020), a perspectiva fundamentalmente estatocêntrica estabelece a soberania como essência e razão de ser do Estado. Assim, postula-se que ela deve ser protegida de elementos “perfuradores” originários tanto externa quanto internamente ao ator outrora visto como unitário. Ao abordá-la como um dos princípios que desconsidera – ao menos – parte do contexto prévio ao surgimento dos Estados modernos, os autores lançam mão de um ponto de vista histórico ao lembrar como exemplo o período em que as cidades-estados representavam o modo de estruturação de unidades políticas da Grécia Antiga, as quais indubitavelmente detinham papéis proeminentes na estrutura do sistema internacional.

Esses mitos fundacionais são algumas das condicionantes da estruturação de tradicionais teorias do campo de estudo, e assim passam a ser contestados pela ascensão de perspectivas de cunho crítico e pluralizado. Como vimos, o fenômeno da interdependência aplicado às esferas econômica, financeira e tecnológica implica em novas proposições acadêmicas preocupadas em abordar as questões internacionais por meio de perspectivas complementares. Nesse sentido, uma das vertentes “divisora de águas” acaba sendo a visão do transnacionalismo, que ascende em paralelo aos paradigmas pluralistas e compõe o terceiro grande debate das Relações Internacionais; conforme resumido por Ole Wæver (1996 apud ODDONE, N.; RUBIO, F.; CALVENTO, M. 2020, p. 67), não só existiam atores internacionais além do Estado, mas também ele passava a ser visto como não unitário e sim composto por redes de burocracia, grupos de interesse e indivíduos. (ibidem, p. 66)

Robert H. Keohane e Joseph S. Nye se consagram como importantes representantes de da visão de mundo transnacional. Ainda na década de 1970, começam a abordar algumas das bem sedimentadas premissas teóricas como insuficientes, juntando-se para tecer a obra *Power and Interdependence*. Em sua última edição (2011)<sup>6</sup>, propõe-se que em um sistema internacional no qual emergem transformações após uma era de conflitos reais e latentes, noções como o

---

<sup>6</sup> Trata-se de uma obra periodicamente atualizada conforme emergiam novas tendências globais. A penúltima versão fora complementada com a aplicação da visão dos teóricos ao contexto da Guerra Fria.

resiliente equilíbrio de poder e, no plano prático, o uso de retóricas como a da “segurança nacional” perdiam efetividade na tarefa de resolver os problemas de um mundo cada vez mais complexo e interligado por relações que vão além da capacidade do Estado de geri-las (YAHN FILHO, 2011, p.7).

Usando as proposições do realismo e suas variantes como ponto de partida, os autores a delimitam como uma teoria baseada no (1) papel do Estado como unidade coesa e mais relevante da política internacional, (2) na rigidez hierárquica da agenda política internacional e sua delimitação em questões de sobrevivência nacional (3) no uso da força como instrumento político efetivo e imediato. Sobre o uso da força em específico, tem-se que ela perde em importância e a capacidade militar é cada vez mais desconsiderada; o poder passa a ser exercido por outros meios. Ademais, a hierarquia na agenda política internacional é derrubada, e por isso a construção e o controle dos temas vinculados à agenda é cada vez mais importante; esse ponto é influenciado pela complexidade de atores situados na estrutura.

Então, uma das sugestões mais relevantes oferecidas pelos autores é dada pelo conceito de interdependência complexa, definido como:

[...] *dependence* means a state of being determined or significantly affected by external forces. *Interdependence*, most simply defined, means *mutual* dependence. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries. (KEOHANE & NYE, 2011, p.7)

Esse processo é resultado de tendências presentes no cenário político internacional desde a Segunda Guerra Mundial, as quais foram aceleradas por fenômenos que são alocados pela literatura entre os efeitos da globalização; nesse sentido, Os efeitos se dariam por meio das transações internacionais de pessoas, bens, serviços e finanças entre as fronteiras nacionais entendidos como fenômenos inseridos resultando em contexto de redimensionamento na escala, na aceleração e no aprofundamento dos fluxos e padrões transcontinentais de interação social (HELD; MCGREW, 2003).

A teoria da interdependência complexa possui três eixos principais, sendo eles:

- a) **múltiplos canais de negociação**, sendo eles as (i) relações interestatais, compreendidas pelos realistas; (ii) relações transgovernamentais, a qual decorre da existência de diferentes partes componentes do Estado e as (iii) relações transnacionais, assimilando a presença de atores além do Estado na arena internacional. Como exemplo desses atores, destaca-se as comunidades

epistêmicas, **os governos subnacionais**, organizações não-governamentais, entre outras (KEOHANE & NYE, 2011, p.21, grifo nosso)

- b) ausência de hierarquia ente temas da agenda internacional, fator** que compreende a existência de múltiplos temas de importância para as relações interestatais além dos assuntos militares e de segurança, os quais não dominam a agenda em absoluto. A ampliação desses temas é decorrente da internalização do fazer da política externa e da indistinção entre esfera doméstica e internacional.
- c) papel reduzido da força militar como instrumento político**, quando a interdependência complexa prevalece, o uso do poderio bélico não é usado contra outro governo dentro de uma região. Ainda que seja algo considerado em relações extrarregionais, se torna inútil para resolver fricções entre membros de uma aliança motivadas por temas econômicos, por exemplo (KEOHANE & NYE, 2011 p.21-22).

Tratando especificamente do canal de comunicação transnacional, frequentemente se aborda a seguinte passagem da referida obra como uma alusão às atividades paradiplomáticas:

The multiple channels of contact found in complex interdependence are not limited to nongovernmental actors. Contacts between governmental bureaucracies charged with similar tasks may not only alter their perspectives but lead to transgovernmental coalitions on particular policy questions. To improve their chances of success, government agencies attempt to bring actors from other governments into their own decision-making processes as allies. (ibidem, p.28)

Esse ponto é discutível, já que a maior parte da comunidade acadêmica entende que a obra de Keohane e Nye não compreende suficientemente a temática da agência internacional das subunidades (MATSUMOTO, 2011; YAHN FILHO, 2011). Entretanto, o legado dos autores se transforma em um ponto de partida que se desenrola em linhas de análise como a de soberania perfurada/compartilhada ou mesmo em estudos a respeito do isomorfismo institucional – elemento ligado às escolas institucionalistas ODDONE.; RUBIO; CALVENTO, 2020, p. 67)

Seguindo com os avanços propostos pela parceria de Keohane e Nye, James Rosenau é responsável pela ampliação do corrente debate e por enriquecidos aportes conceituais relacionados à soberania e usados em estudos sobre a paradiplomacia. Se por um lado os autores anteriormente retratados não abordam explicitamente o papel de governos subnacional no contexto de interdependência complexa, esse é um dos saldos mais importantes da obra de Rosenau. Ao longo da revisão de suas publicações, percebe-se presente a noção de “ambiente

interméstico” como regente dos postulados do autor ao aludir aos papéis da dimensão subnacional. Em suas palavras,

In short, a host of dynamics have greatly increased transborder flows and rendered domestic-foreign boundaries even more porous. If the collapse of time and distance subnational organizations and governments that once operated within the confines of national boundaries are now so inextricably connected to far-of parts of the world that the legal and geographic jurisdictions in which they are located matter less and less (ROSENAU, 2003, p. 227).

Partindo do pressuposto que a realidade global se torna muito complexa para ser explicada através dos instrumentos de análise neorrealistas e de teorias como a dos regimes internacionais, ele propõe o modelo dos dois mundos dentro da política global: o estatocêntrico e o multicêntrico. Essas duas esferas possuem papéis distintos e insubstituíveis na política internacional em complexificação do fim do século XX, cujo ambiente é marcado por quatro fatores principais: (i) a erosão da soberania estatal, (ii) o surgimento de múltiplas fontes de poder alçadas pelos avanços tecnológicos e comunicacionais, (iii) a dissolução das fronteiras do interno e externo e (iv) a afirmação crescente do Direito Internacional Público (MAIA, 2012, p. 102)

Rosenau busca colaborar para o estabelecimento de um paradigma capaz de assimilar as dinâmicas pós-industriais inseridas na política internacional. Conforme explicita na passagem,

[...] profound changes are underway on a global scale and the capacity to analyze their consequences has lagged, posing a severe challenge to social scientist in every discipline. For those in the field of international relations the challenge appears especially acute: **the more the industrial era recedes into the past and the more the post-industrial era acquires form and becomes deeply entrenched as the basis for organizing human affairs, the less well do the state-centric principles of the realist paradigm describe world politics.** (ROSENAU, 1988, p.238, grifo nosso)

Dessa nova realidade, decorrem simultâneos processos de centralização e descentralização em que o Estado-Nação se torna ator componente, ao invés de absoluto-proeminente, no contexto de crescente interdependência global. Assim, para compreender a ordem política global sob influência interativa dos atores situados na esfera multicêntrica, sugere-se algumas orientações conceituais (ibidem, p.334)

Em primeiro lugar, o autor indica a necessária suspensão da tendência em atribuir status de ator internacional apenas de maneira intrinsecamente ligada a leitura de soberania e recursos detidos; o que de fato demarca a efetividade da agência internacional de um ator é a estrutura de autoridade por ele utilizada com o objetivo de atingir seus interesses. Essa concepção

baseada na ideia de autoridade é o que permite observar a política global como um universo de dois mundos interativos; um deles organizado em termos de instituições estatocêntricas -de atores vinculados à soberania, os Estados- e outro que opera através de processos centrados em diversos atores livres do papel da soberania

Ademais, não se deve ordenar hierarquicamente os diferentes tipos de atores e a relevância de sua autoridade; todas as unidades que possuem autoridade para iniciar e sustentar ações que perpassam as fronteiras dos países são igualitariamente relevantes. É desse ponto que surge a perspectiva de considerar os atores presentes no nível supranacional e subnacional como detentores da mesma importância atribuída ao Estado Nacional. Tendo aceito esse paradigma, deve-se assumir todos eles como comparáveis no mesmo plano analítico ao conceber sistemas e subsistemas inteiros como partes situadas no nível macro que, juntamente com indivíduos do nível micro, encenam dinâmicas globais.

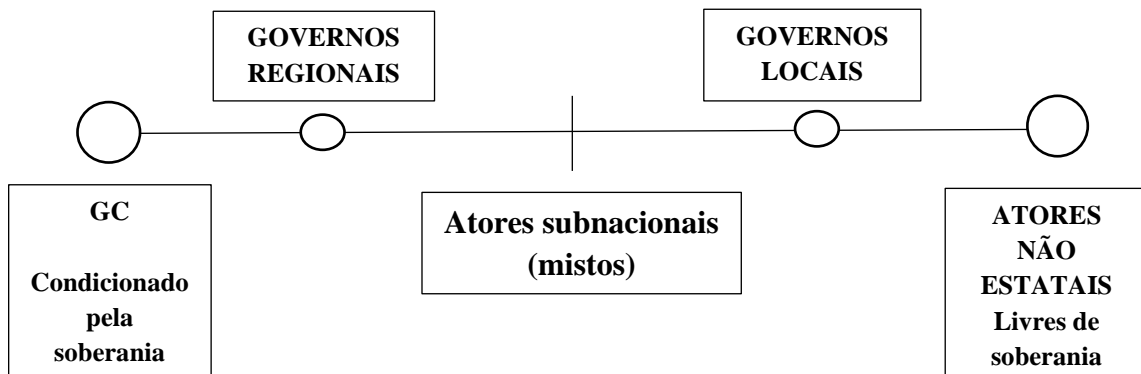
Em contraponto às construções teóricas anteriores, para Rosenau as unidades subnacionais não se enquadram na tradicional divisão de atores estatais ou não-estatais. Isso se justifica pelo fato de que elas são dotadas de características inerentes à estatalidade, mas a autonomia detida não é suficiente para empreender uma política externa própria. Por isso, dentro do campo teórico da interdependência complexa, o autor se destaca ao aplicar a discussão em torno da soberania no desenvolvimento de um paradigma para tratar de maneira adequada a esfera subnacional.

Essa contribuição basilar para autores que elegem a paradiplomacia como temática central de suas obras é estabelecida pela identificação dos “atores condicionados pela soberania” (sovereignty-bound) e “atores livres de soberania” (sovereignty-free). Tal distinção, tangenciada anteriormente, salienta o que soberania suas limitações e responsabilidades podem significar para a ação exterior dos atores internacionais. Dessa forma, os atores condicionados pela soberania (governos centrais) estão obrigados por suas responsabilidades soberanas a agirem em múltiplas questões incluídas na agenda global e a distribuir seus recursos entre elas, enquanto os atores livres de soberania e suas consequentes responsabilidades, adquirem liberdade para buscar objetivos mais específicos e concretos.

Dentre os atores livres de soberania – empresas multinacionais, grupos étnicos, agências burocráticas e partidos políticos, Rosenau inclui os governos subnacionais (SALOMÓN; NUNES, 2007, p.103-104). Para ele, o desenvolvimento de novas capacidades por parte dos entes subnacionais de atuarem internacionalmente, se deve ao fato do enfraquecimento dos Estados cuja diminuição das capacidades criou um “vácuo de autoridade” em direção do qual os “subgrupos” se moveram. Em suas palavras, “*more precisely, with the state performing less*

*effectively, and with more and more diverse services needing to be performed, new tasks and increased responsibilities tend to be lodged in subgroups*". O mesmo autor, entretanto, segue a tendência de não refutar o papel do Estado (RIBEIRO, 2009).

Figura 1 – Posicionamento dos governos subnacionais quanto à soberania de Estado



Fonte: Baseado em Matsumoto (2011), adaptado de Salomón; Nunes (2007).

Salomón e Nunes (2007) são autoras que aproximam os postulados de Rosenau à paradiplomacia exercida em cenário brasileiro. Traz-se a concepção dos *atores mistos*, também associada aos excertos de Hocking. Na abordagem desse tipo de ator, Hocking procura mostrar que, sobretudo em sistemas federativos, os dois tipos de atores combinam características dos atores livres e condicionados. Assim, os governos regionais estão situados no “meio do caminho” (como expõe a figura 1), tendo liberdade de atuação, em contrapartida a um nível de responsabilidade considerável atrelado aos atributos da estatalidade.

### 1.3.1 A abordagem do novo institucionalismo em suas contribuições à análise da paradiplomacia

Assim como as proposições teóricas anteriormente tratadas, a abordagem institucionalista das ciências sociais passa por um momento de renovação a partir da metade final do século XX. A corrente behaviorista junto à visão estruturo-funcionalista surge como fagulha para o chamado “novo institucionalismo”, um movimento não unificado que compreende três ramificações: a do (1ª) institucionalismo histórico, a (2ª) da escolha racional e a (3ª) de enfoque sociológico. Nossa proposta é incluir a primeira escola neo-institucional na perspectiva teórica adotada pela pesquisa, aprofundando seu desenvolvimento particular sem



desconsiderar a influência das outras vertentes citadas e nem a existência de pontos em comum entre elas.

O tripé neo-institucional propõe um modelo de análise que retém parte dos aspectos comportamentais e estruturo-funcionais anteriormente propostos, porém se detém a observar o modo em que a organização institucional da esfera política se sobrepõe e estrutura comportamentos de seus diferentes atores. Ou seja, leva-se em consideração os efeitos das instituições no contexto social, assim invertendo a lógica behaviorista; o ponto é que o comportamento só faz sentido quando se leva em conta o contexto institucional (IMMERGUT in SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p. 156). Logo, concebem uma visão estruturalista, na qual instituições são vistas como “procedimentos, protocolos, normas e convenções formais (ou não) inerentes à estrutura organizacional da comunidade política.” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 195-196).

O Institucionalismo Histórico (IH) se desenvolve tendo como fio condutor o questionamento sobre como instituições, condicionadas por fatores como a temporalidade, sua sequência e a decorrente trajetória *path dependent*, acabam por afetar e moldar comportamentos sociais, políticos e econômicos. Seus teóricos propositores talvez sejam os que mais tenham herdado concepções previamente estabelecidas, sendo essa uma das razões para o estabelecimento do IH como a escola de análise de institucional relativamente mais ampla (ibidem, p. 213; FIORETOS; FALLETI; SHEINGATE, 2016). A visão da comunidade política como um sistema no qual diferentes partes interagem de maneira que possibilite o conflito, por exemplo, é herdada do estruturo-funcionalismo; isso é fundamental para os axiomas centrais do IH a serem resumidos na sequência.

O IH considera o uso de duas perspectivas para ponderar sobre a relação entre instituições e o comportamento individual. De um lado, tem-se a perspectiva calculadora, a qual considera que os atores se comportam apoiados em um cálculo estratégico, selecionado entre todas as possibilidades existentes. Esse indivíduo marcado pela racionalidade e utilitarismo é questionado pela perspectiva cultural, cuja crença é a de que a visão de mundo individual - afetada pelas instituições - limita o comportamento puramente estratégico; nesse sentido, não obstante o comportamento orientado por fins, nota-se a tendência de buscar “protocolos estabelecidos ou modelos de comportamento já conhecidos para atingir seus objetivos”, resultando no que é chamado de isomorfismo institucional.

Comum para as duas perspectivas é a concepção de que as instituições influenciam a ação dos indivíduos ao estruturarem expectativas relativas a outros atores, além de serem vistas como envoltas por elementos proporcionadores de continuidade. Ainda, segundo Peter A. Hall

e Rosemary C. R. Taylor, uma perspectiva integrativa (calculadora e culturalista) é bastante plausível, já que boa parte do comportamento individual é estratégico e guiado por objetivos, mas as possibilidades de ação estratégica estão suscetíveis a fatores culturais que determinariam o *continuum* de escolha do comportamento apropriado.

Nesse sentido, considerando a principal discussão em torno da análise institucional – a determinação dos comportamentos dos atores políticos por meio das instituições, o primeiro ponto do IH é o de que o comportamento político não revela, necessariamente, uma preferência de determinado ator(es). Podem existir razões para que, dentro de um conjunto de circunstâncias, o(s) indivíduo(s) optem por fazer uma escolha política em detrimento de outras. Assim, o diagnóstico institucional pode traçar uma série de motivações para esse processo (IMMERGUT in SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p. 156-157).

O ponto crucial - advindo da definição de institucionalização adotada - pelos teóricos do IH é o de que instituições não são só efeitos da distribuição de preferências ou da “constelação” de estruturas políticas em dado momento, como afirmaria a escola do institucionalismo racional, por exemplo. Na verdade, ao longo do tempo elas se tornam causas potenciais por trás de preferências e padrões observados na conduta política. Isso se consolidaria até atingir um nível em que as instituições se solidificam como “traços estruturantes”, sendo peças do “leque de possíveis ações a serem adotadas”, no qual as respostas políticas seriam condicionadas pela trajetória aplicada a dado contexto (FIORETOS; FALLETI; SHEINGATE, 2016, p.8; RIBEIRO, 2012, p. 93-94).

Sendo uma vertente institucionalista fundamentalmente focada no poder, é de se esperar que uma de suas propriedades principais seja a visão aplicada às relações de poder assimétricas. Defende-se a existências de “ganhadores e perdedores” na medida em que instituições repartem o poder de maneira desigual. Condicionados por instituições prévias, certos grupos ou interesses prevalecem no processo decisório da arena política e, nesse sentido, a institucionalização não seria livre de parcialidade (IMMERGUT in SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p 158; HALL; TAYLOR, 2003, p. 199)

Não menos importante, o terceiro ponto basilar do IH é o componente histórico e sua influência. Rompe-se com a visão do passado linear, dado e idealizado; as instituições e seus resultados são vistos como inevitavelmente atreladas a uma particular trajetória histórica. Por exercerem influência no contexto social e econômico, por exemplo, políticas e normas herdadas condicionam instituições e decisões futuras; é justamente por isso que instituições não podem ser transpostas de um lugar a outro sem que tenham resultados alterados, sendo possível que seja produzido um efeito inesperado (HALL; TAYLOR, 2003, p. 199).

Ainda, instituições não são consideradas como elementos únicos no que tange à capacidade de influenciar trajetórias específicas. O IH postula a existência de outros fatores, processos como “desenvolvimentos socioeconômicos” e de “difusão de ideias” cuja presença em dado contexto se relaciona com os desenvolvimentos institucionais. De fato, todos esses marcos contextuais são levados em consideração pela análise *path dependent*, a qual deve buscar rastros em períodos de continuidade, mas, fundamentalmente, pontos críticos interpretados como condições permissivas onde mudanças institucionais ocorrem e assim “bifurcam” a trajetória institucional vindoura.

De acordo com Orfeo Fioretos, Tulia Falletti e Adam Sheingate (2016, p. 12), Karen Orren e Stephen Skowronek foram autores responsáveis pelo desenvolvimento de um importante aspecto do institucionalismo aplicado à dinâmica política. Adaptou-se o termo “intercorrência” para caracterizar o caráter transitório das instituições em sua criação, reprodução e mudança; o ponto principal é dado pelo questionamento à visão de estruturas políticas como entidades unitárias que emergem em certo momento, postulando que, na verdade, elas compreendem uma série de instituições e constructos políticos criados em tempos diferentes e condicionados por diferentes lógicas operativas. Dessa forma, tem-se um “mosaico” de instituições e “estruturas em camadas de autoridade” que não compõem uma ordem política estável ou idealmente integrada.

Nas palavras dos autores, o que é chamado de intercorrência descreve uma condição pela qual a “acumulação (...) de controle concorrentes nas instituições do governo” é tal que “a condição normal da sociedade é a existência de várias autoridades incongruentes que operam simultaneamente” (ORREN; SKOWRONEK, 2004, p. 18 apud FIORETOS; FALLETTI; SHEINGATE, 2016, p.12). Assim, instituições políticas frequentemente são incongruentes umas às outras, abrindo espaço para as transformações institucionais; essas, por sua vez, ganham amplo espaço de discussão nos escritos de teóricos ligados ao novo institucionalismo.

James Mahoney e Kathleen Thelen (2009; 2015) se aprofundam nas possibilidades de mudanças institucionais. Postulando o possível e significativo impacto de mudanças graduais e fragmentadas, defende-se que a caminho tomado pela transformação não é necessariamente contínua e linear. Desse modo, uma das sugestões mais relevantes é a de que a trajetória *path dependent* pode ser resultada de uma sequência de eventos composta por dinâmicas de ação e contrarreação, na qual os efeitos de modificação institucional são graduais e originados no que chamamos acima de pontos críticos; em outras palavras, pode-se existir uma sequência reativa, onde determinados eventos ocorrem em resposta aos que lhe antecedem, sendo possível até a reversão da direção dos passos (eventos) iniciais.

Segundo os autores citados acima, as três vertentes do neo-institucionalismo apresentam problemas referentes à tarefa de explicar as transformações institucionais. Mesmo a de enfoque histórico, que tende a visualizar as mudanças como resultados de alterações causadas agentes que aproveitam conjunturas de instabilidade, mostra-se insuficiente. Logo, propõe-se a consideração de que se as mudanças podem ter origem em causas endógenas, as propriedades básicas das instituições devem ser definidas de modo em que se apoiem em elementos dinâmicos, os quais permitem as adequações ao longo do tempo (MAHONEY; THELEN, 2009, p. 8-9).

Como instrumentos de distribuição de poder, todo conjunto de regras padronizadoras de ações terá implicações desiguais quanto à alocação de recursos. Por isso, diferentes atores institucionalmente imbricados podem estar desalinhados em torno de determinados objetivos. Em consequência, não se pode considerar a existências de estruturas inerentes, automáticas, quando se trata da existência de instituições que representam compromissos duráveis conforme dinâmicas vulneráveis a mudanças, como a formação de coalizões de atores. Nessa visão, continuidade e mutações se aproximam; a estabilidade também depende da mobilização ativa dos atores.

Então, surge a criação um modelo para o entendimento de possíveis padrões de mudança institucional, em que as possibilidades de interpretação e execução de um conjunto de regras abre espaço para a ressignificação das mesmas conforme os efeitos da distribuição de poder. Conforme postulam os autores,

*The model elaborates a set of propositions that link particular modes of incremental change to features of the institutional context and properties of institutions themselves that permit or invite specific kinds of change strategies and change agents. The model sees variations in institutional properties as encouraging different types of change strategies, which are in turn associated with distinctive change agents who work to foster specific kinds of incremental change. (MAHONEY, THELEN, 2009, p. 4)*

Os padrões de mudança institucional são quatro: *displacement* (remoção de regras existentes e introdução de novas, *layering* (introdução de novas regras junto às existentes), *drift* (mudança no impacto das regras existentes devido à mudanças contextuais) e *conversion* (mudança na aplicação das regras existentes devido ao comportamento estratégico dos atores).

A mutação caracterizada pelo *displacement* pode ser abrupta ou gradual, ocorrendo quando as novas instituições competem diretamente (não suplementam) com instituições antigas. Se as instituições prévias passam a perder espaço frente às novas, uma substituição

gradual ganha espaço. O padrão dado pelo *layering* seria observável a partir da ressignificação das regras originais, mudando o comportamento dos atores; não se tratam de novas instituições, mas sim “revisões, emendas, adições” ao conjunto normativo preexistente. À medida em que pequenas alterações se acumulam, elas podem causar transformações no médio-longo prazo, pois as instituições prévias são resistentes a mudanças.

A designação *drift* se limita a explicar as situações em que as regras permanecem as mesmas, mas a inação institucional frente às mudanças no contexto e no ambiente acaba por permitir mudanças em seu efeito. A *conversion*, por último, também se situa na continuidade de regras, mas seus efeitos mudam por causa da reinterpretação ou a aplicação diferenciada delas. Diferencia-se do *drift*, pois a presente ambiguidade normativa é usada por determinado ator(es) para moldar resultados conforme outros interesses; segundo os autores, a incorporação de novos grupos às instituições é um frequente elemento do tipo *conversion*.

Retomando a noção de mosaico institucional, originada em concepções pluralistas, ela também está presente nos avanços providos pelos desenvolvimentos teóricos sobre a paradiplomacia. Apontava-se a atuação internacional de uma unidade subnacional como uma atividade passível de ser coordenada por diferentes atores ou instituições subsidiárias ao governo de estado, por exemplo. Panayotis Soldatos (1990) afirma, inclusive, que a racionalização das atividades paradiplomáticas é uma das condições determinantes para seu exitoso desenvolvimento.

Ademais, a racionalização não só se junta à descentralização de atribuições do GC para o GNC como também pode ser um processo subsequente, possibilitando que outros atores subjugados pela unidade governamental subnacional participassem da paradiplomacia (financeira). Dessa forma, institui-se a ideia de que o movimento de descentralização e racionalização de atribuições possibilita: (a) a promoção dos interesses da subunidade no plano internacional, contanto coerente com o interesse nacional, (b) o compartilhamento de custos e recursos intrínsecos ao fazer da política externa, e (c) a busca por complementariedades entre diferentes níveis de governo (SOLDATOS, 1990). Sendo assim, ao invés de enfraquecer a posição do Estado, esse movimento de atuação internacional racionalizada lhe proporcionaria robustez.

#### 1.4 A PARADIPLOMACIA COMO INSTRUMENTO ECONÔMICO-FINANCEIRO: UMA APROXIMAÇÃO AO CENÁRIO BRASILEIRO

Mesmo já tendo inserido alguns direcionamentos aos elementos da paradiplomacia brasileira na discussão teórica anteriormente abordada, pretendemos discutir com mais ênfase as particularidades envolvidas na atuação internacional de governo estaduais do país. Sendo um fenômeno substancialmente influenciado por variantes culturais, históricas, políticas e econômicas, a paradiplomacia adquire contornos específicos dentro do sistema federalista nacional. Além do próprio federalismo e suas características, o aparato jurídico-estatal -sendo as constituições nacionais o símbolo máximo, o Estado *welfare* e sua transição, e parte das características da elite política são substancialmente tratados como influentes para a agência internacional de entes federados brasileiros (MATSUMOTO, 2011)

Tullo Vigevani (2004; 2005; 2006) pode ser incluído no grupo dos principais responsáveis pelo esforço de trazer a análise da paradiplomacia para a nossa realidade. O autor se alinha aos pontos trazidos pelas seções anteriores, como a referência teórica proposta pelas teorizações de interdependência complexa e principalmente aos termos do debate propostos por Keating e Hocking; em sua visão, o aspecto inicial que viabiliza o debate sobre a agência internacional dos governos regionais é a existência de fronteiras porosas, onde se manifestam tendências como a de integração regional, um dos grandes motivadores para a instituição de estruturas administrativas internas às gestões estaduais voltadas ao cenário internacional.

Em suas palavras, “um elemento que ganhou peso nos anos de 1980, quando se iniciavam os estudos sobre o tema, foi a percepção de que o que acontece no plano local, regional ou no território repercute no mundo exterior e é profundamente influenciado por ele” (VIGEVA NI, 2006, p.129). Percebe-se aqui a concepção de um mundo interdependente, no qual as relações paradiplomáticas surgem principalmente em decorrência de necessidades e oportunidades práticas, não provocando necessariamente uma contraposição ao monopólio estatal da política exterior.

Nesse sentido, concluímos que os aportes teóricos abordados anteriormente são suficientes para explicar as variáveis externas ao surgimento de iniciativas de paradiplomacia em diferentes regiões do país. Sobre isso,

As unidades subnacionais têm deixado de ser unidades administrativas voltadas à resolução interna de seus interesses, com uma autonomia restringida à sua fronteira nacional. Com a nova dinâmica imposta pela internacionalização e pela regulamentação dos mercados econômicos, elas passaram a assumir uma condição política, no sentido de definir relações e estratégias de desenvolvimento e afinidades regionais. Mas esta nova realidade ainda se encontra em gestação, com os parâmetros legais internos e externos mal definidos, não plenamente reconhecidos nos planos jurídico-institucional, fiscal e político. (KUGELMAS; BRANCO in VIGEVA NI; WANDERLEY, 2005, p. 185)

A respeito dos “parâmetros legais internos e externos mal definidos” - mas não proibitivos para a prática da paradiplomacia - expostos por Kugelmas e Branco, Vigevani se alinha, afirmando que “as unidades subnacionais *de facto*, não *de jure*, participam de modalidades de cooperação internacional, estabelecem ou buscam acordos de cunho econômico e cultural, de modo formal ou informal” (VIGEVANI, 2006, p. 130). Essa discussão faz referência aos debates em torno da soberania e às limitações jurídico-legais internas; enquanto a soberania limitada ao governo nacional não entende a unidade subnacional como sujeitos do DIP, o ordenamento jurídico brasileiro limita substancialmente, no plano teórico, a agência internacional de seus entes federados.

Ainda segundo Kugelmas e Branco (in VIGEVANI, 2005), no cenário brasileiro existem duas forças aplicadas nas relações entre o governo central e os entes subnacionais. Usando uma analogia oferece por fenômenos físicos, uma delas pode ser caracterizada como “centrípeta”, pois busca centrar o poder no governo central, permitindo autonomia das unidades subnacionais em matéria de agência internacional desde que o nível central possa exercer regulação e controle. Na direção contrária existe outra força, “centrífuga”, que sustenta as unidades subnacionais na busca por autonomia política e econômica em prol de seus interesses específicos, tendência que ganha espaço devido as profundas assimetrias na distribuição de recursos internos e nas janelas abertas pelos efeitos da globalização.

Ainda que seja algo historicamente instável, uma das particularidades frequentemente destacadas pelos pesquisadores locais é o nível de autonomia concedida aos entes federativos, fator que de forma isolada a outras condicionantes supostamente implicaria em maior aceitação do fenômeno paradiplomático. Além desse ponto, chama a atenção dois elementos amplamente abordados pelos analistas da paradiplomacia no cenário brasileiro: a redemocratização e a descentralização, fenômenos interligados em um período que marca a retomada de autonomia das unidades federativas. A instabilidade se deve ao fato de que o poder político autônomo dos estados passou por períodos de solapamento ao ser confrontado por tendências de centralização.

Esses aspectos estão diretamente atrelados ao aparato jurídico-legal que rege o sistema político do país. Nesse sentido, é imprescindível dissecar as provisões da Constituição da República Federativa do Brasil no tocante a responsabilidades de agência no mundo externo. O sistema republicano brasileiro atualmente é composto por quatro espécies de entes federados; duas delas de entes típicos (União e estados) e duas de entes atípicos (Distrito Federal e municípios). É o Estado Federado a República Federativa do Brasil, pessoa jurídica reconhecida pelo Direito Internacional, o único titular da soberania. Os entes federados são todos autônomos e nunca soberanos, nos termos da Constituição Federal (RODRIGUES, 2008)

Segundo Salomón (2011), reforçando a questão legal como determinante para os casos de paradiplomacia no país, essa condição de ente federado deu aos municípios brasileiros um *status* diferenciado se comparados a suas contrapartes em outros países. Sendo um Estado federado desde o ano de 1891, foram necessárias diversas mudanças para chegar às condições jurídico-legais que existem atualmente. Porém, as provisões constitucionais brasileiras nunca previram clara e formalmente a possibilidade de seus entes subnacionais desenvolverem relações internacionais.

De acordo com Rodrigues (2008, p.1019)

O art. 21 da CF determina que “compete à União: I – manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”. Já o art. 84 dispõe que “compete privativamente ao Presidente da República: VII – manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”.

Ainda, calcado no sistema de freios e contrapesos, a CF (art. 49) atribui ao Congresso Nacional a competência exclusiva de “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. Também, cabe ao Poder Judiciário “o controle da constitucionalidade de tais atos” (art. 105).

No entanto, a questão da paradiplomacia financeira acaba por suscitar algumas incertezas dentro do ordenamento constitucional brasileiro. O art. 52, tratando de competências privativas do Senado Federal, estatui, no inciso V, competir à câmara alta “autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios”. Como será brevemente recapitulado no próximo capítulo, antes da reforma constitucional de 1988 os entes federativos já punham em prática negociações diretas com variados organismos financeiros econômicos internacionais. Acontece que a delimitação dada pelo inciso abre a perspectiva de captações financeiras internacionais solidamente embasadas, assim promovendo a relativa efetividade da paradiplomacia financeira.

De fato, a palavra que resume a última constituição promulgada é *descentralização*. A literatura aborda esse movimento de atualização jurídico-legal como uma devolução de atribuição aos estados. Conforme as contribuições de Tulia Falleti (2005), a serem aprofundadas posteriormente, pode-se dividir a descentralização em três etapas: a fiscal, a administrativa e a política. A ordem temporal importa, na medida em que a autora considera que se o movimento é ocasionado por uma pressão das regiões, a sequência observada será: política - fiscal - administrativa. Nesse caso, a balança de poder interestatal é profundamente alterada, e os



estados ganham ampla autonomia (MEDEIROS; PAIVA, 2010); o processo no Brasil segue exatamente essa ordem.

A tendência de descentralização escalada pela reforma constitucional ocorre em um contexto de crise e substituição do modelo de Estado vigente no país: o desenvolvimentista. O Estado nacional perde a capacidade de ser o motor do desenvolvimento nacional e regional, transferindo essa responsabilidade para os níveis estadual e municipal, os quais veem na inserção internacional em busca de meios econômico-financeiros para o desenvolvimento uma boa alternativa em um contexto de necessidade de crédito. Ao mesmo tempo, o ambiente internacional também passa a valorizar os entes federados como protagonistas da atividade econômica, na medida em que se constituíam como unidades de produção de riqueza, movendo a capacidade competitiva para o nível local (BARRETO, 2001, p.28 apud KUGELMAS; BRANCO, 2005, p. 176).

Quanto a aspectos que fogem do nível estrutural, Vigevani também traz fatores de análise que ganham maior peso no cenário latino-americano. Alguns dos exemplos são as relações políticas, relações entre níveis de governo, concepções ideológicas de governo, além de forças partidárias e sociais; isso converge com a visão de Keating, o qual afirma que “muitas das ações subnacionais dependem das percepções e interesses das figuras governantes”. Isso é especialmente associado à América Latina devido a limitação da capacidade indutora dos Estados, acentuada entre os anos 80 e 90. Alguns líderes da esfera subnacional tendem a receber a “passagem de bastão” da atuação indutora do desenvolvimento como tarefa prioritária, assim buscando com mais ênfase “alternativas de crescimento, atração de investimentos, e o uso de capacidades implantadas”.

Esses exemplos de fatores não-estruturais que resultam em uma dinâmica também definida por Keating (2004): a de *stop and go*. Ela se aplica à demarcada descontinuidade da agência internacional de diferentes governos subnacionais do país. Logo, tem-se uma conjuntura bastante heterogênea, já que enquanto em alguns casos se observam iniciativas bem estruturadas em termos burocráticos, estratégica e institucionalmente planejadas, em outros ocorrem ações externas sem qualquer planejamento ou coordenação, conforme percebem Salomón e Nunes (2007). Tal situação estabelece um particular desafio metodológico, evidenciando a importância de analisar o peso da estruturação interna da paradiplomacia voltada à captação de recursos financeiros internacionais.

No entanto, tem-se como aceção consensual entre os teóricos institucionalistas a de que institucionalização da atuação paradiplomática traria resultados atenuantes para o personalismo e de outros fatores não-estruturais como citados acima. Assim, a atuação

paradiplomática em geral e principalmente a guiada por objetivos econômico-financeiros estaria condicionada por esforços de padronização, possibilitando no médio e longo prazo a prática planejada, estratégica para os objetivos do estado e suas políticas públicas. Isso frearia dinâmicas como a *stop and go*, além de trazer resultados positivos para atividades de gestão pública que se beneficiariam da continuidade, o que é o caso da captação de recursos internacionais para o financiamento de projetos estabelecidos no nível subnacional.

Dentro da temática da paradiplomacia brasileira, “um tema sensível é a captação de financiamentos externos, pois, de todas as ações internacionais subnacionais, é a que possui o maior controle do governo federal, uma vez que a União é avalista dos empréstimos e o processo tem que passar pelo Poder Legislativo.” (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017, p.110). Como vimos, trata-se da única atividade relacionada à agência internacional das unidades federativas subnacionais prevista no aparato constitucional. Apesar de se enquadrar nos paradigmas teóricos e práticos já abordados, esse tipo de ação paradiplomática demanda uma compreensão mais específica.

O responsável por capitanear a abordagem dessa temática no Brasil é José Nelson Bessa Maia, autor de contribuição imensurável para a presente pesquisa. Baseado na definição de Noé Cornago Prieto sobre a ação paradiplomática geral, Maia (2012, p. 147) propõe

paradiplomacia financeira como a iniciativa própria e autônoma de um governo subnacional no sentido de negociar e contratar diretamente a captação de recursos externos ofertados por fontes internacionais, oficiais ou privadas, e/ou governamentais estrangeiras com vistas a complementar suas necessidades de financiamento de investimento público

Adotamos o sentido proposto pelo autor na presente pesquisa, deixando claro que visualizamos a atuação paradiplomática financeira como todo o processo (meio) requerido por parte da unidade subnacional para a captação de crédito internacional (fim).

Segundo Maia (2012), a agência internacional de unidades subnacionais “assume em geral uma postura pragmática e utilitarista”, pautada pelos objetivos de:

1. Assegurar recursos externos para financiar projetos de investimento público (a “regra de ouro” do empréstimo externo<sup>7</sup>);
2. Obter recursos externos a custos menores do que no mercado interno e a prazos maiores de amortização;

---

<sup>7</sup> De maneira resumida, a “regra do ouro” exige que as unidades federativas brasileiras não se endividem (captem crédito de qualquer origem) para pagar despesas correntes da máquina pública, visando custear apenas a reestruturação de dívidas antigas ou projetos desenvolvimentistas/investimentos.

3. Angariar recursos adicionais para “fugir” da restrição orçamentária dada pelas receitas próprias e transferências fiscais do governo central;
4. Ter acesso a melhores práticas para a formulação de políticas e a gestão de projetos a partir da cooperação técnica e financeira dos organismos internacionais;
5. Projetar-se internacionalmente como um parceiro credível e confiável com vistas a credenciar-se a atrair investimentos privados estrangeiros.

A experiência brasileira - um expoente do mundo não-desenvolvido - no tocante ao processo de captação de recursos financeiros internacionais tem ocorrido de maneira restrita em relação a alguns casos de países economicamente mais avançados. Há uma forte dependência de empréstimos e financiamentos concedidos por fontes oficiais, multilaterais e bilaterais, necessitando também da aprovação do governo federal. Pretende-se retomar esse ponto mais adiante, porém fica claro o imprescindível uso das contribuições de Maia frente a autores estrangeiros.

Conforme postulam Bessa e Matos (2014, p.8), a prática da paradiplomacia financeira envolve três questões operacionais (ver figura 2). A primeira diz respeito à parte dos governos subnacionais, que teoricamente necessitam criar um núcleo de formulação e operação de ações externas no seu aparelho administrativo para serem capazes de realizar contatos além das fronteiras do Estado. Ou seja, oficializar a institucionalização de uma repartição direcionada à promoção de intercâmbios econômicos, projeção no exterior e captação de recursos provenientes do ambiente internacional.

A segunda questão é representada por mecanismos de articulação entre os estados e seus governos nacionais na condução de suas ações externas objetivadas pela captação de recursos financeiros internacionais. Tanto o ordenamento jurídico internacional quanto as provisões constitucionais implicam na falta de soberania dos entes subnacionais; fato que requer respectivamente a interveniência do governo federal na forma de concessão de garantias contra eventual risco de inadimplência do mutuário junto ao credor internacional e a aprovação das operações financeiras internacionais. Por trás desse aspecto existe todo um processo de controle do endividamento subnacional, além de uma série de exigências a serem cumpridas pelos governos estaduais na posição de mutuário das OFI.

A terceira questão se refere ao papel desempenhado pelas instituições financeiras internacionais, que durante mais de três décadas apenas concediam créditos a estados soberanos que eram membros do próprio organismo. De fato, a flexibilização das diretrizes de crédito dos organismos internacionais no final dos anos 80 correspondeu a uma mudança significativa no

regime financeiro internacional, assim possibilitando as operações de captação de crédito por parte de unidades subnacionais.

Em resumo, então,

“O fluxo de créditos externos subnacionais depende da paradiplomacia (fator de demanda), da capacidade de endividamento (requisito instrumental) e do regime financeiro internacional (fator de oferta). Os fluxos de recursos externos recebidos pelos entes subnacionais (variável dependente) depende basicamente dos seguintes fatores (variáveis independentes): i) a ação paradiplomática dos governos subnacionais junto às fontes de oferta de crédito nos organismos internacionais; ii) a capacidade de endividamento e pagamentos dos entes tal como definida pelas disposições do pacto federativo; e iii) a disposição dos organismos internacionais de conceder empréstimos diretamente aos entes subnacionais.” (MAIA, 2012, p.46).

Figura 2 – Os atores envolvidos e os fatores predeterminantes para as Operações Financeiras Internacionais (OFI)



Fonte: Elaboração própria

A figura acima retrata as três partes (simbolizadas pelos conjuntos) de participação prevista no tanto no âmbito legal-jurídico quanto no plano prático da paradiplomacia financeira; à exceção do central, os subconjuntos figuram o que nos referimos como as questões

operacionais. Conforme exposto por Maia (2012, p. 46) as operações financeiras internacionais (OFI) representam variáveis dependentes das relações intergovernamentais<sup>8</sup> (que abarca fatores como a capacidade de endividamento), da realização da paradiplomacia financeira (que requisita a outorga direta de crédito por parte das IFIs), e da concessão de garantias oferecidas pela esfera federal, necessidade relacionada à posição de “instância decisória” prevista pelo aparato constitucional do país.

Sendo cumpridas as condições exigidas pelo governo federal, existem vultuosos recursos financeiros disponibilizados por diversos organismos financeiros internacionais (agências bilaterais e instituições multilaterais). Frequentemente essas operações são concedidas mediante custos e condições financeiras mais vantajosas em relação a outras fontes de recurso nacional, por exemplo, além de oferecer ações colaborativas para o lançamento de projetos a nível estatal. Nesse sentido, trata-se de uma fonte viável de financiamento para os programas de investimento desenvolvimento local e regional, com reflexos positivos sobre a projeção externa do país (BESSA; MATOS, 2014; MAIA, 2012; MAIA; SARAIVA, 2015).

As hipóteses iniciais elencadas pela pesquisa derivam desse debate em específico; baseado na primeira questão operacional da paradiplomacia financeira na perspectivas dos atores envolvidos, a hipótese principal (H1) supõe que a instituição de uma estável estrutura governamental regional focada na relação direta com organizações financeiras internacionais tem sido uma condição necessária para o aumento do volume financeiro captado em operações que tenham o Rio Grande do Sul como mutuário. A hipótese nula (H0), por sua vez, é a de que o volume financeiro captado por meio de operações envolvendo o estado do RS e organizações financeiras internacionais como mutuário e mutuante (respectivamente) não é necessariamente afetado pela instituição de uma estável estrutura governamental regional focada na relação direta com esse tipo de ator.

Nota-se a necessidade de, em um primeiro passo do estudo de caso, traçar a trajetória institucional, além de examinar se de fato é um processo permeado por estabilidade. Conta-se, portanto, com as ferramentas de análise propostas pelos desenvolvimentos do institucionalismo histórico. Também influenciada por aspectos retratados à luz do neo-institucionalismo, a generalização sobre o efeito da racionalização proposta por Panayotis Soldatos (1990), dá origem a uma conjectura adicional; outrossim, tem-se como hipótese secundária (H2) que a racionalização da atuação paradiplomática financeira proporciona o aumento no número de operações financeiras internacionais concretizadas.

---

<sup>8</sup> O termo será usado para designar as relações que envolvam atores políticos de diferentes níveis, sendo eles o federal, o regional e o municipal.

## **2. A CAPTAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS INTERNACIONAIS: UM DIAGNÓSTICO DOS FATORES PRÉ-CONDICIONANTES**

Compreendidas a origem, os interesses, as teorizações e o cenário brasileiro no tocante à paradiplomacia financeira, partimos para a abordagem das condições de caráter compulsório para a concretização de operações de crédito internacional. Assim, envolvendo todos os atores envolvidos na operacionalização da temática os objetivos do presente capítulo são: a) apresentar o marco jurídico-legal de embasamento às ações pertinentes aos entes federativos brasileiros em relação a busca por financiamento internacional; b) delimitar as instâncias de relacionamento intergovernamental e as instituições envolvidas na prática; c) abordar de maneira particular as maiores IFIs credoras das operações financeiras direcionadas ao país.

### **2.1 A PARADIPLOMACIA SOB A TRAJETÓRIA JURÍDICO-LEGAL**

Como visto, o fenômeno da paradiplomacia objetivada pela captação de recursos internacionais é disseminado ao redor do globo. Acontece que, geralmente em países do “mundo desenvolvido”, as unidades subnacionais têm a possibilidade de emitir títulos diretamente nos mercados de capitais internacionalizados, uma ação respaldada na credibilidade fiscal e financeira dos próprios mutuários e assim não dependente da aprovação do governo central. Esse patamar de paradiplomacia financeira não só depende dos aspectos intrínsecos ao regime político interno de cada país, mas também do maior nível de desenvolvimento econômico-financeiro.

O Brasil, representante dos países emergentes em ampliação de seus processos de internacionalização econômica, encontra-se imerso em um cenário de raio de ação limitada, no qual necessita aceitar a intermediação do governo central ou simplesmente captar recursos oferecidos pelo mercado de crédito doméstico (muitas vezes desvantajoso, conforme citamos anteriormente). Isto posto, a justificativa atribuída pela literatura especializada é de que a descentralização fiscal não acompanha o nível de autonomia federativa, além das graves consequências trazidas pela histórica irresponsabilidade fiscal dos estados brasileiros. Por isso, de maneira restrita aos objetivos de pesquisa, pretendemos discutir os instrumentos legais que controlam por meios jurídicos e administrativos a capacidade de endividamento dos estados brasileiros.

A forma de divisão territorial federativa foi adotada no Brasil há mais de um século. Diferentemente de muitos outros casos, a adoção do federalismo não foi motivada por “clivagens sociais decorrentes de conflitos étnicos, linguísticos ou religiosos” ou seja, por

ameaças à unidade do país. Dentro desse período foi compreendido uma série de arranjos federativos, tendências autoritárias e avanços democráticos que culminaram em variações no desenho constitucional e na divisão espacial de poder governamental. Esses dois aspectos determinam a divisão de competências entre os entes constitutivos e o poder Legislativo, a função do poder Judiciário, a alocação de recursos fiscais e de responsabilidades entre os entes constitutivos da federação e suas garantias constitucionais (SOUZA, 2005).

A federação fora instituída pela Constituição de 1891, a qual delimitou fundamentalmente os poderes da União e conferiu os residuais ou remanescentes aos Estados. Um ponto que abria a possibilidade de amplas interpretações por parte das unidades subnacionais era dado pelo Art. 65, Inciso 2º, o qual facultava aos estados “todo e qualquer poder ou direito, que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição”. Direcionado à esfera das relações internacionais, o referido artigo abria amplas possibilidades. Os estados detinham a capacidade de contrair empréstimos no exterior, situação que levou a um amplo endividamento causado pela prática e, não raramente, o pagamento das dívidas era suspenso, assim criando problemas para o governo federal.

Segundo os registros presentes na literatura especializada, essa reestruturação interna acompanhava o surgimento de uma economia global trazida pelo incremento de volumes comerciais. A ampliação das rotas de comércio internacional, por sua vez, era possibilitada por uma “engrenagem de altas finanças” que concedia recursos financeiros para a construção de estrutura industrial infraestrutura urbana e de transportes, obras que estavam além da capacidade do capital próprio do país (MAIA; SARAIVA, 2012, p. 109). Alguns anos depois, as operações, que envolviam as mais variadas organizações financeiras globais, passaram a ser direcionadas ao refinanciamento de dívidas, um claro sinalizador da imprudência administrativa.

Destarte na República Velha, a captação de recursos financeiros internacionais foi dividida em duas fases; antes e depois da Primeira Guerra Mundial. Entre os anos de 1894-1913, há o registro de 31 empréstimos internacionais contabilizados pelos estados brasileiros, as quais acumularam 732,5 mil contos de réis; considerando as receitas totais da República, que eram de 654 mil contos de réis no ano de 1913, em vinte anos os estados assumiram débitos superiores a esse valor, um montante também equivalente a 11% do PIB do país naquele ano. Como resultado da guerra, os recursos cessaram significativamente por um breve período, fluxo retomado entre 1919-1931. Nesse ciclo ocorreram 37 operações de crédito externo que

representaram 21,5% do total de receitas orçamentárias arrecadadas por todos os estados no período (idem, p. 117-125).

De forma frequente, os estados recebiam montantes financeiros de origem externa maiores que suas receitas anuais; assim, os compromissos de pagamento vinculados aos empréstimos também comprometiam enormemente o quadro das finanças subnacionais, o que refletia no agravamento das condições fiscais da União. Além disso, as garantias necessárias para a concretização das operações financeiras eram atreladas à penhora de receitas tributárias, hipotecas sobre bens públicos e patrimônios de empresas estaduais. Essa realidade deu início a uma trajetória de endividamento nacional e, consequentemente, de medidas direcionadas ao controle fiscal que seguem impostas contemporaneamente.

O caráter liberal e de livre protagonismo das unidades subnacionais presente no advento da federação não demorou muito tempo para ser contestado em virtude de diferentes tendências, dentre elas a questão da incoerência administrativa dos estados. Por isso, o século XX registra guinadas centralizadoras, sendo a primeira representada pela irrupção da chamada Revolução de 1930 e a segunda proporcionada pelos anos sob regime militar. A ascensão dos militares ao poder ocorre junto a medidas de centralização política, tributária e administrativa, resultando em anos de gestão política subnacional restrita, uma situação que seria paulatinamente modificada a partir dos anos oitenta.

Após o bloqueio de diversas iniciativas, a coalizão de políticos ligados ao nível subnacional logrou em atingir um de seus objetivos: a eleição direta para governadores. Ela fora retomada pela Proposta de Emenda à Constituição nº 76 de 1980, em meio a outras medidas inclusas no pacote legal chamado de *abertura*<sup>9</sup>. Esse passo permitiu a eleição de 1982, ainda durante o regime militar, e essa etapa da descentralização política resulta no ganho de voz ativa por parte de diversos governadores e prefeitos, os quais passaram a demandar mais recursos e serviços direcionados às necessidades das subunidades. Segundo Tulia Falleti (2010) esse processo tende a alimentar requisições ainda maiores no que tange a continuidade da descentralização, gerando no cenário brasileiro a “segunda onda”, dada pela distribuição fiscal.

A reforma constitucional de 1988 costuma ser tratada como o grande marco para a descentralização aplicada ao campo fiscal. Acontece que o primeiro passo significativo dado nessa direção ocorre com a implementação da Emenda Passos Porto, em 1983, temporalmente próxima às medidas direcionadas à onda de descentralização política. Em resumo, a Emenda

---

<sup>9</sup> Responsável pela emissão da Proposta ao Congresso, o presidente João Figueiredo incluiu a volta das eleições diretas para governador como parte de um largo processo de democratização junto a eliminação de poderes executivos extraordinários, a lei de anistia, a o fim do sistema bipartidário (FALLETI, 2010)



reorganizou a distribuição de taxas anteriormente recolhidas pelo governo federal, repassando-as em maior porcentagem ao nível regional. É importante ressaltar a resistência imposta pela esfera federal, sendo superada mais uma vez pela mobilização das lideranças políticas ligadas às unidades constituintes junto aos representantes da oposição no Congresso Nacional (ibidem, p.160).

As medidas descentralizadoras foram aprofundadas e atingiram seu ápice nos movimentos políticos que antecederam a promulgação da Constituição Federal de 1988, na qual predominaram boa parte dos interesses subnacionais. Ademais, suas disposições abriram espaço para a terceira e última onda tratada por Falleti: a administrativa. Nesse sentido, a reforma constitucional manteve o provimento de serviços sociais como responsabilidades compartilhadas, e isso possibilitou que o escopo administrativo dos entes federativos não fosse aumentado de maneira proporcional ao maior repasse de recursos (SOUZA, 1997 apud FALLETI, 2010, p.171).

De fato, a atualização constitucional é um marco fundamental de um período de retomada da paradiplomacia financeira, sendo o ciclo que mais se aproxima em termos quantitativos ao registrado nos primeiros anos da República Brasileira. Porém, dado o contexto de crise econômica e debilidade geral das finanças públicas nacionais, os efeitos práticos do rearranjo político não foram imediatos. A posição de unidade ativa de poder dos entes federativos autônomos, dotado de significativa e incomum<sup>10</sup> participação nos recursos tributários e atribuições de gasto público, passa a ser afetada (negativa ou positivamente, tema de debate específico) por posteriores esquemas de responsabilidade fiscal, o que implica mudanças à capacidade de endividamento interno e externo.

### **2.1.1 As provisões legais em prol da capacidade de endividamento**

Como aborda Ricardo Seitenfus, “Os governos estaduais tendem a ser negligentes no que se refere aos empréstimos provenientes do exterior, em função de que, perante os credores, quem contrai o débito e por ele responde é a União, eis que sua fiança é *conditio sine qua non* para a liberação dos recursos aos Estados” (SEITENFUS, 1994, p.84). A constatada negligência não demora a trazer consequências negativas para a capacidade de endividamento não só das

---

<sup>10</sup> O relatório técnico do FMI de julho de 2019 compara o grau de descentralização fiscal do Brasil em relação a outras federações da OCDE; a situação do país chama a atenção ser mais descentralizada que a grande maioria dos objetivos de comparação.

unidades subnacionais, mas também da União, tornando-se alvo de medidas instauradas pelo GC.

Um dos pontos de partida das instituições legais em busca de qualificação da gestão pública dos entes federativos é estabelecida pela própria Constituição de 1988: a chamada “regra de ouro” das finanças públicas. Trata-se da primeira regra que tenta conter desequilíbrios fiscais que possam existir na elaboração dos orçamentos de cada ente do setor público. Em resumo, pretende-se evitar que o governo faça dívida para pagar custos corriqueiros do funcionamento da máquina pública, como o pagamento dos salários dos funcionários, alugueis, água, luz; o governo pode fazer dívidas, mas para investir em infraestrutura, na melhoria dos serviços como saúde e educação (FEIJÓ, 2018). Veremos que essa questão afeta a prática de captação de recursos financeiros internacionais,

Nos anos próximos à formalização da Assembleia Constituinte, o cenário econômico do país era alarmante; acumulava-se um período de baixo crescimento, alto nível de desemprego, planos de estabilização falhos e inflação descontrolada. Isso resultava em um quadro de endividamento exorbitante, o que limitava fortemente o raio de ação dos estados, mesmo com o fortalecimento proporcionado pela descentralização e seus efeitos conjugados; na verdade, o problema da dívida externa causou a suspensão temporária dos empréstimos concedidos ao Brasil. Dessa forma, no final dos anos 80 começaram a tomar forma os programas de consolidação e refinanciamento da dívida pública dos estados brasileiros, mas o país passa a receber recursos majoritariamente oriundos de órgãos multilaterais como o BID e o Banco Mundial/BIRD (SEITENFUS, 1994, p. 85)

É necessário deixar claro que o endividamento estadual já era uma questão preocupante entre as décadas de 1960 e 1980. Em um contexto de receita tributária em queda, os estados tinham acesso a crédito concedido internamente, além do incentivado acesso ao mercado financeiro internacional<sup>11</sup>. Dessa forma, junto à quase inevitável expansão do endividamento, as medidas tomadas pelo governo central para atenuar a dívida dos entes federativos acabam sendo, na prática, insignificantes; abriam-se exceções para a aprovação de operações de crédito direcionado a projetos alinhados aos planos de desenvolvimento nacional, além de ocasionar a politização do assunto já que a barganha política intergovernamental era capaz de amenizar as

---

<sup>11</sup> O regime militar instituiu o que a literatura chama de “economia do endividamento”, uma estratégia que viria a causar grandes danos econômicos nas décadas seguintes. Segundo Seitenfus, “no passado, o Governo Federal, ao necessitar de moeda conversível, estimulava e por vezes até compelia os Estados a contrair empréstimos no exterior. A União retinha os dólares, marcos, libras, etc. e repassava cruzeiros às unidades federativas. Isso ocorria durante a fase em que os investimentos valsavam no sistema financeiro internacional.” (1994, p. 84-85).

restrições fiscais. No fim das contas, o controle federal mais influenciou a destinação dos recursos financeiros captados do que controlou o endividamento de fato.

A situação viria a ser modificada no contexto das transformações constitucionais pois a contenção do déficit público dos estados foi escolhida como um dos elementos nucleares da nova política econômica. (LOPREATO, 2000; 2002). Nas palavras de Maia (2012),

Na evolução da dívida estadual, a partir do início dos anos 80, destacam-se três grandes movimentos: i) a internalização da dívida, que guarda simetria com a trajetória da dívida federal, marcada pela substituição de dívida externa por dívida interna; ii) a federalização, isto é, a assunção e o reescalonamento de dívidas externas estaduais pelo Tesouro Nacional; e iii) o crescimento acelerado, principalmente no que se refere à dívida mobiliária. Quanto à legislação, as mudanças efetuadas tornaram possível aos estados federalizar importante parcela de seu estoque de dívida, o que constituiu um aspecto relevante nos desdobramentos da crise generalizada das estruturas de financiamento de longo prazo da economia brasileira<sup>12</sup>.

Então, a primeira iniciativa de refinanciamento das dívidas pública dos estados (pós reforma constitucional) ocorreu no ano de 1989. A Lei Federal nº 7.976/89 foi lançada para refinar no prazo de vinte anos a “dívida externa de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive suas entidades da Administração Indireta” (BRASIL, 1989). Trata-se da primeira medida de restrição do exercício fiscal que introduziu o endividamento externo em suas provisões. O montante total da dívida havia crescido substancialmente na década de 70, e a instituída lei federal se aplicava à quantia referente às obrigações contratuais limitadas ao fim do ano de 1988<sup>13</sup>.

As renovações do marco legal proporcionaram uma leve guinada na aprovação de operações de captação de recurso internacional entre o fim dos anos 80 e o começo dos anos 90. Mas, conforme tratamos em parágrafos anteriores, as finanças públicas estaduais de modo geral passavam por um considerável período de deterioração. Esse quadro invulneravelmente negativo voltava a atingir um pico de endividamento poucos anos depois do último *bailout* (1989) sancionado pelo governo federal; sendo assim, no ano de 1993 acaba por ser estabelecida a Lei Federal nº 8.727/93, que buscava a retomada do pagamento das obrigações estaduais suspensa desde o governo Collor ao acordar um refinanciamento bastante semelhante ao sancionado quatro anos antes. (LOPREATO, 2000, p. 130)

<sup>12</sup> Sendo um ponto específico que foge à temática central da pesquisa, não abordaremos a fundo a questão citada pelo terceiro ponto presente na citação de Maia. Nos limitamos a dizer que é um movimento representativo da busca por outras fontes de financiamento, majoritariamente internas. Inclusive, temos a consciência de que a problemática do endividamento abarca variadas fontes de recursos absorvidos.

<sup>13</sup> A Resolução trazia consigo duas importantes inovações: a capacidade de endividamento passa a ser avaliada determinada pelo volume das operações de crédito, e não mais pelo estoque total de dívida. Além disso, é o primeiro aditivo legal que inclui os créditos externos nos parâmetros de limitação (LOPREATO, 2000)

A COFIEIX (comissão responsável pela aprovação de operações financeiras internacionais, aprofundada no próximo subcapítulo) fora afetada pelo referido reescalonamento das dívidas estaduais, ficando impedida de aprovar novas operações de crédito entre junho de 1994 e maio de 1995. (MAIA, 2018, p.124). Posteriormente, em junho do mesmo ano, em paralelo ao breve restabelecimento da credibilidade externa e à reabertura da COFIEIX, ocorreram importantes providências aplicadas ao planejamento econômico brasileiro, sendo a criação do Plano Real a mais relevante. A equipe econômica responsável pelo programa fez exigências quanto à gestão fiscal dos estados ao rever os acordos de refinanciamento possibilitados pela LF nº 8.728/93, abrindo espaço para o PAF, um marco legal primordial para a recente captação de recursos internacionais.

De fato, observando as normas de controle de endividamento anteriores ao PAF, percebe-se uma tendência recorrente: elas têm um alcance limitado. Além da busca por fontes de financiamento não abrangidas pelas leis federais, as lideranças políticas dos estados, empoderadas pela organização federativa, possuíam espaço para intentos de manobra política. Havia momentos de inquestionável gravidade do quadro macroeconômico, gerando significativa restrição da aprovação de operações de crédito; porém, em outras situações os limites eram relaxados, assim permitindo novas captações de recurso financeiro interno e internacional. Esses picos de distensão eram motivados não só pelos quadros de escassez econômica geral nos estados, mas também por conjunturas em que a correlação de forças subnacionais implicava efeitos negativos às pretensões do governo federal.

Ainda no ano de 1995, o CNM lança a Resolução nº 162 visando dar início à construção do arcabouço legal que embasaria as medidas de ajuste fiscal a serem adotadas pelos estados brasileiros. As referidas medidas são formalizadas através da Lei nº 9496/97, a qual “estabeleceu os critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, de diversas dívidas financeiras de responsabilidade de Estados e do Distrito Federal<sup>14</sup>”; a renegociações de dívida passaram a ter como condição a assinatura e o comprometimento relativo ao PAF, uma tentativa de obrigar a reforma do setor público estadual, ajuste patrimonial e de endurecimento normativo em busca do equilíbrio orçamentário sustentável, um alvo distante haja vista os constantes refinanciamentos e descumprimentos dos acordos de condução fiscal<sup>15</sup> (LOPREATO, 2000).

---

<sup>14</sup> Retirado de: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/programa-de-reestruturacao-e-de-ajuste-fiscal> Acesso em 18 de maio de 2020.

<sup>15</sup> Não objetivando aprofundar as especificidades do acordo representado pelo PAF, recomendamos a leitura da obra de LOPREATO, 2000.

Segundo a consultada publicação do Tesouro Nacional,

Em linhas gerais, a Lei nº 9.496/97 contribuiu para a redução do saldo devedor da dívida financeira dos Estados e do Distrito Federal por meio da concessão de um subsídio inicial, do alongamento do prazo de pagamento, bem como da redução dos encargos financeiros. Em contrapartida a estes benefícios, os Estados e o Distrito Federal comprometeram-se a observar o adimplemento no pagamento das prestações da dívida refinanciada e a estabelecer e cumprir Programas de Reestruturação e de Ajuste Fiscal.

Ainda, O PAF oficializa a requisição de relatórios anuais, considerando a evolução das finanças estaduais, os indicadores macroeconômicos para o período e a política fiscal adotada pelos governos signatários. Dentro do prazo de um ano a situação é reavaliada, analisando as possibilidades de concessão de novas operações de captação de crédito internacional.

Basicamente, a meta do PAF era a redução da dívida financeira total dos estados a valor não superior ao da receita líquida real<sup>16</sup>; a autorização para contratação de novos empréstimos ocorreria somente mediante queda da relação dívida/receita (ibidem, p. 133). De acordo com a visão do governo federal, os resultados alcançados pelos estados foram significativos, assim alterando a dinâmica das relações intergovernamentais. Ademais, a seguinte passagem revela como o cumprimento das metas relativas ao exercício fiscal abre espaço para novas operações de empréstimo internacional: “as revisões dos programas se coadunam com o entendimento da União de que deve haver um compartilhamento dos benefícios da estabilidade econômica entre os entes que se esforçaram e mantém uma situação fiscal equilibrada.” (TESOURO NACIONAL, 2017)

Na sequência temporal surgia o terceiro episódio significativo para o regramento do exercício fiscal dos estados. As condições da LF proposta no ano de 1997 são consagradas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000-LRF), que na prática limitava a capacidade de gastos do governo estadual às condições impostas pelos recursos de origem tributária. Dessa forma, a norma restringia a contração de dívidas de origem interna e externa em prol do compromisso da administração fiscal equilibrada, destacando-se o alinhamento às provisões do PAF. De acordo com Dall Acqua (2009, p.20 apud Maia, 2012, p. 301)

A partir de 1999, a pressão sobre o crescimento da relação dívida/PIB fez com que o governo federal passasse a monitorar o PAF com o objetivo de gerar superávits primários (...) Desta forma, o programa ao estabelecer um teto máximo para as despesas de investimento compatível com a meta desejada de superávit primário para cada estado e município acabou impondo indiretamente limites à negociação e contratação de novos empréstimos externos por esses entes federativos. O

<sup>16</sup> A receita líquida real corresponde à receita realizada nos 12 meses anteriores ao da apuração, excluídas as receitas provenientes de operações de crédito e de alienação de bens.

monitoramento do programa de ajuste fiscal dos estados e municípios tornou-se, assim, um importante instrumento de controle da trajetória de endividamento do setor público, o que acabou comprometendo a contratação de empréstimos externos junto a organismos financeiros internacionais

Finalmente, o conjunto de medidas tomadas entre as duas últimas décadas do século mostrou efetividade já que na passagem para os anos 2000 os estados foram capazes de engendrar um importante período de superávit fiscal. Assim, a retomada da capacidade de endividamento segundo os parâmetros legais internos possibilitou, no início da década seguinte, a captação de volumes expressivos de recursos financeiros externos, sendo grande parte deles concedida por organismos multilaterais. A tríade composta pela redemocratização, sistema federativo descentralizado e o cumprimento de um padrão adequado de gestão pública passa, então, a viabilizar novamente aos entes subnacionais um papel de ações mais abrangentes no campo fiscal, nas relações financeiras internacionais do país e de promoção do desenvolvimento econômico-financeiro.

Como vimos, o saldo final do período de frequentes renegociações das dívidas estaduais vai além da exigência do ajuste fiscal dos governos subnacionais. Além de alinhar diferentes níveis de gestão às rédeas do neoliberalismo, cria-se um novo arranjo institucional no país na medida em que as regras do pacto federativo passam a ser ressignificadas, assim alterando a correlação de forças e as relações intergovernamentais. Conforme afirma Lopreato (2000, p. 156), considerando a debilitada situação financeira dos entes federativos entre os anos oitenta e noventa e seus efeitos para a gestão pública e o arranjo federativo sustentável, “a renegociação tornou-se fator imprescindível à institucionalização das relações entre as esferas de governo e à retomada da capacidade de gasto dos governos estaduais.”

No entanto, surge um debate quanto a repercussão dessa série de medidas de regramento do exercício fiscal no bojo da autonomia dos estados, recém recuperada na fase de redemocratização do regime político. Lopreato retrata esse cenário como o ganho de força de atuação por parte da União, enquanto os estados se tornam mais dependentes dos recursos fiscais e se veem com “raio de manobra na gestão de novos gastos” restrito. Logo, sua posição é a de que parte da autonomia estadual havia sido perdida. O próprio autor aborda essa questão como uma discussão complexa, mas justifica sua visão devido ao uso do programa de ajuste fiscal como “instrumento da estratégia liberal de transformação do estado e de intervenção no pacto federativo”.

Nesse sentido, Lopreato representa o grupo de pesquisadores que visualiza questões como a Lei de Responsabilidade Fiscal como parte das tentativas com as quais o governo central buscou se reestabelecer como ente controlador, detentor de autoridade fiscal máxima, isso em

resposta às “derrotas” impostas pelas anteriores reformas descentralizadoras. Retomando Falleti (2010), cuja obra defende a posição contrária, as leis em série foram reestruturações que buscavam apenas o enfrentamento da crise fiscal acentuada no início dos anos noventa; para a autora, elas não significaram uma reversão em termos práticos da autonomia adquirida pelos estados brasileiros

Resumindo, o argumento de Falleti é calcado na periodicidade e nas características das reformas. Em suas palavras, (2010, p.187) “(...) *the process of decentralization did not suffer a reversal or setback in Brazil. This is evident when political and administrative decentralization are taken into account together with the fiscal reforms of the 1990s.*” Ou seja, as leis de readequação fiscal não impuseram qualquer tipo de reversão do processo de descentralização. Pelo contrário, se preocuparam em priorizar inclusive a participação da sociedade civil em conselhos “locais e setoriais”.

### **2.1.2 A COFIEIX em abordagem histórica e operacional**

Mesmo com um largo histórico de alterações da estrutura administrativa do governo federal, a COFIEIX (um órgão colegiado) está intrinsecamente ligada à Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais (atual SAIN), que por sua vez está historicamente alocada nos Ministérios do Planejamento, Fazenda ou Economia (a SAIN faz parte do Ministério da Economia, que aglutinou funções do antigo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão). A referida Secretaria, dentre suas funções, deve avaliar pleitos de projetos criados pelo setor público e financiados por recursos de origem externa, garantindo o alinhamento e a compatibilidade aos parâmetros exigidos pela COFIEIX.

No entanto, nem sempre foi assim. Como abordamos anteriormente, o país, já dotado do sistema federativo, permitiu durante mais de três décadas a livre agência dos entes federativos no sistema financeiro internacional. Essa ausência de restrição perdurou até o ano de 1934, quando foi instituída a necessidade de aprovação do Senado Federal para a concretização das operações de captação de recursos externos, além do arcabouço normativo que virou responsabilidade do Banco Central alguns anos depois. Posteriormente, ocorre uma série de reformulações institucionais, estando os mecanismos de planejamento do processo de endividamento sempre coordenados entre importantes instâncias tanto do poder executivo quanto do poder legislativo<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> A respeito da trajetória histórica de mudanças institucionais, recomendamos a leitura aprofundada de Maia (2015)

O ano de 1989 trouxe consigo uma significativa mudança. No contexto das reformas constitucionais do ano anterior, o governo federal passou a julgar ineficientes as repartições responsáveis pelo processo de julgamento das propostas de captação de crédito externo. Assim, foram criados dois órgãos colegiados; por meio da PI nº 249, criou-se a COCEX, comissão presidida pelo secretário-geral do Ministério da Fazenda, responsável por avaliar quais projetos seriam financiados através de recursos financeiros fornecidos por organismos oficiais de crédito. Por sua vez, a COFIEIX, criada pela PI nº 250, possuía as mesmas atribuições da COCEX, porém focadas em projetos passíveis de financiamento por instituições multinacionais como BIRD e BID.

Posteriormente, vieram mais duas alterações institucionais. A primeira delas revogou a PI nº 249 pelo Decreto nº 99.241, de 1990, o qual reestruturou a COFIEIX, órgão que assumiu o papel da anterior COCEX, também recebendo pleitos envolvendo agências estrangeiras governamentais bilaterais e passando a ser presidida pelo Secretário Nacional de Planejamento do Min. da Economia, Fazenda e Planejamento. Dois anos depois, surgiu o Decreto nº 688, que não alterava as atribuições, mas sim a composição da Comissão em virtude da recriação dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento.

Desde então, a COFIEIX é a repartição vinculada ao Governo Federal que deve coordenar o processo de avaliação das propostas de captação de recursos financeiros internacionais direcionados à projetos de órgãos do setor público. Ela atua “considerando prioridades nacionais e setoriais, a disponibilidade de recursos de contrapartida e a capacidade de execução e endividamento dos mutuários desses recursos.” (MAIA, 2012, p. 298).

Ainda segundo Maia (2018, p. 169), a partir do ano de 2016 o processo de aprovação e concretização das operações de crédito externo passou por uma série de revisões. A renovação normativa teria sido motivada pelos arcabouços legais que exigem a permanente sustentabilidade fiscal dos entes federativos (as LFs e LRF, abordadas no subcapítulo anterior) e pela intenção de simplificar o procedimento de submissão dos pleitos de financiamento. Estes passaram a ser cada vez mais numerosos, o que denota a relevância adquirida pelo crédito externo como fontes de financiamento viáveis para projetos de interesse público

O período de exame organizacional rendeu mais uma modificação institucional, colocada em prática por meio do Decreto nº 9.075 de 2017<sup>18</sup>, juntando-se à Resolução COFIEIX nº 1 de 13 de janeiro de 2017 como provisões que buscavam maior clareza aos limites de atuação do setor público e aos critérios a serem ponderados pela COFIEIX. Foram delineados como tais:

---

<sup>18</sup> Não pretendemos nos aprofundar na descrição das atribuições da COFIEIX. Recomendamos a leitura do próprio Decreto, disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9075.htm#art12](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9075.htm#art12)>



i) a capacidade de pagamento; ii) trajetória e nível de endividamento; iii) análise técnica do projeto; iv) prioridade setorial e v) Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A maneira que eles foram estabelecidos tornou possível, adicionalmente, a priorização de projetos encaminhados pelos entes federativos.

Observa-se que os dois primeiros critérios são eliminatórios, o terceiro leva em consideração o “desenho, a gestão e o risco” do projeto, enquanto os dois últimos trazem claramente o propósito de atenuar desequilíbrios de desenvolvimento. A prioridade setorial é estabelecida anualmente pelos componentes da Comissão de acordo com os planos nacionais, e o quinto critério busca favorecer a aprovação de projetos que tenham mutuários de menor IDH. Importante citar que este simboliza um esforço para reverter uma tendência histórica, já que os estados detentores de melhores índices econômicos e sociais sempre receberam maior número de operações de captação de recurso aprovadas.

Através de uma análise longitudinal realizada desde a consolidação da COFIEEX, é possível constatar três tendências: i) os financiamentos externos direcionados ao nível subnacional gradualmente superam as captações do nível federal; ii) as principais fontes de recurso financeiro são as instituições multinacionais, notoriamente BID e BIRD; iii) as OFIs estão majoritariamente ligadas a projetos de infraestrutura e de reforma do estado, o que comprova a importância dessas fontes de recurso para a afirmação da esfera subnacional como agente de desenvolvimento.

### **2.1.3 O processo deliberativo para a aprovação das OFIs**

Se um governo estadual pretende realizar uma operação de empréstimo externo, é necessário formalizar uma proposta por meio de contatos diretos (etapa que será aprofundada no estudo de caso sobre a ação do governo do Rio Grande do Sul) entre seu corpo administrativo e a contraparte da instituição financeira internacional. Esses atos, que cabem somente às duas partes mencionadas, compõem a fase de preparação e negociação das condições do projeto

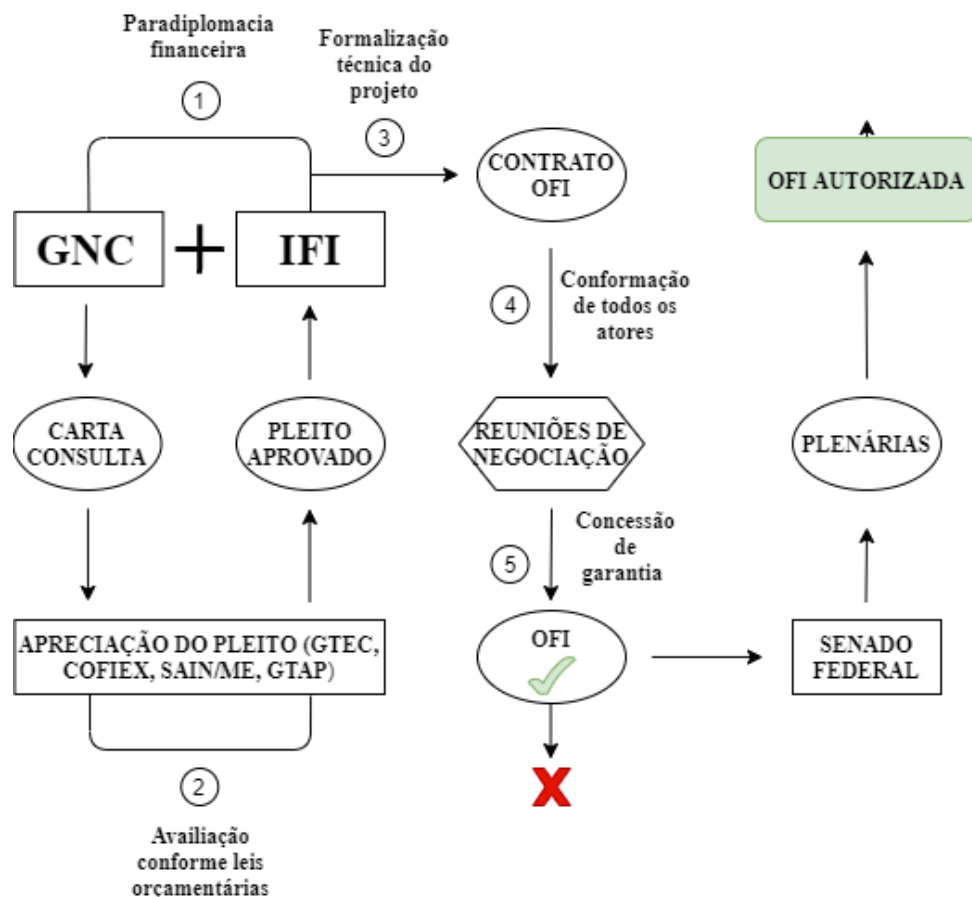
A partir dos contatos entre mutuário e credor, cria-se uma carta-consulta. Na sequência, deve-se encaminhar a proposta à COFIEEX a qual tem o papel de consultar a STN e, atualmente, deliberar junto a outros grupos como o grupo técnico da COFIEEX (GTEC) e o Grupo de Trabalho Interministerial para Análise de Projetos do Meio Ambiente (GTAP), os quais analisarão a proposta mediante parâmetros técnicos e legais. Nessa fase a carta-consulta se torna um documento detalhado a respeito do projeto de financiamento; destacam-se aspectos técnicos de sua implementação e também a parte jurídica. Como o ciclo de avaliação compreende os

critérios que assumem a posição de pré-condicionantes das operações financeiras, nessa etapa o projeto ganha robustez.

Conclui-se uma etapa de negociação prévia entre as partes envolvidas na operação financeira. Em caso de conformidade às normas resumidas anteriormente, o próximo passo é o repasse ao Senado para deliberação e aprovação final. No caso de ser rejeitada na etapa de análise dos componentes da COFIEX, a proposta de captação de recurso é devolvida ao governo estadual, o qual não pode recorrer da decisão.

Quando a solicitação chega ao Senado, um dos senadores é escolhido como relator da proposta pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). O relator deve, então, apresentá-la no plenário da CAE e, posteriormente, em sessão plenária geral do Senado, para aprovação final. Segundo Maia (2012, p. 298-299), “o tempo relevante começa a ser contado a partir do momento em que o pedido chega ao Senado e é considerado como terminado no momento em que é aprovado na plenária do Senado.” Como veremos posteriormente, o processo deliberativo por completo costuma demandar anos de espera.

Figura 3 – Diagrama do atual processo de captação de crédito internacional



Fonte: elaboração própria

Na teoria, o conteúdo legislativo deve prevalecer como o único critério para determinar a concretização das referidas operações financeiras. Mas, considerando que a última etapa de deliberação envolve o Senado, muito se questionou sobre a possibilidade de interferência das relações políticas nesse processo. Isso surge em decorrência do peso em que a correlação de forças político-partidárias assumiu principalmente durante o período histórico em que o regramento do exercício fiscal dos estados era inefetivo, assim proporcionando brechas nas quais o “jogo político” se fazia presente.

Tendo em vista todo o processo de exame das solicitações de operações de crédito externo, no qual se realiza uma análise (supostamente) técnica, presume-se que há pouco espaço para o Senado Federal vetar a concretização das captações de recurso. Porém, segundo Paulo R. Arvate, Ciro Biderman e Marcos Mendes (2008), a influência política pode interferir no prazo em que se dá a deliberação final dos senadores. A obra, realizada em um período em que a análise baseada em parâmetros técnicos era de responsabilidade do STN, “investiga se há manipulação política interna no Senado a fim de atrasar ou agilizar processos em função de interesses política” (ibidem, p.985).

Analizando o “jogo” que ocorre entre agentes do Senado e do poder Executivo, os autores chegam a uma conclusão principal: de fato, alguns fatores políticos estão correlacionados com o prazo de aprovação das referidas operações. As variáveis consistentemente correlacionadas são duas: (i) o elo político, ligação entre governador do estado solicitante e o relator da proposta no Senado e (ii) o acúmulo de outras solicitações nos seis meses anteriores a um novo pedido.

Em resumo, quando o governador e o relator pertencem à mesma coalizão política, o processo se acelera. Sob a ocorrência de uma troca de relator, com a qual assume esse papel uma figura não-pertencente à coalizão do governador, observou-se que o processo tramita mais vagarosamente. Abordando a segunda variável, relembra-se que cada pedido de autorização é analisado individualmente, mas o grupo de senadores “podem estar menos inclinados” a aprovar operações de estados que tenham concretizado captações de recurso financeiro internacional em um número excessivo, ou em um passado recente; essa constatação é realizada pois nessa situação os estados “precisam, em média, esperar mais tempo pela aprovação de suas demandas.”

Ainda, segundo os autores, houveram outras variáveis que não apresentaram coeficientes de correlação significativos. Nesse sentido, uma das possibilidades levantadas é a

de que as modificações dos parâmetros de aprovação podem ter reduzido o espaço para manipulação política nos processos. Ademais, com o aumento de poder da STN, a barganha política poderia ter se deslocado para dentro da etapa anterior à do Senado; os autores sugerem a realização de outros estudos para explorar essa última proposição. Aqui, cabe falar que, doze anos depois, o processo passou por mais modificações, inclusive oficializando critérios que adotam a aprovação condicionada a prioridades e índices como o IDH; por isso, também cabe a sugestão de atualização do referido estudo, o qual demandará a análise de um número maior de *players* e um novo regramento processual.

## 2.2 A PERSPECTIVA DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS

Primeiramente, é necessário afirmar que a temática abordada pela pesquisa envolve, em perspectiva histórica, uma ampla variedade de entidades financeiras. As agências bilaterais de cooperação, por exemplo, de papel particularmente relevante durante as décadas finais do século XX, acabaram sendo superadas por instituições de maior porte em operações que envolvem estados. Ademais, devido às especificações do estudo de caso realizado no próximo capítulo, abarca-se um período no qual ocorre a concessão de empréstimos que envolvem majoritariamente dois atores: o BIRD e o BID. Por isso, estas são as entidades financeiras que recebem destaque na presente subseção.

Segundo o próprio Governo Federal,

O financiamento estrangeiro pode vir de bancos ou agências governamentais internacionais, órgãos multilaterais e fundações, além de outros exemplos de instituições que disponibilizam milhões de dólares para projetos todos os anos. Estas organizações atuam então como cofinanciadoras dos projetos brasileiros. (BRASIL, 2013)

As agências governamentais atuam sob o regime de Assistência Oficial ao Desenvolvimento, que define condições especiais para a concessão de recurso, assim proporcionando financiamento de projetos não tão rentáveis para a parte credora (MAIA, 2012). Países como o Japão (JICA) e Alemanha (KfW) se destacavam por sua maior participação em projetos de entes subnacionais brasileiros, mas os vultuosos recursos providos por entidades multilaterais se sobrepõem à capacidade detida pelos órgãos unilaterais para financiar investimentos implementados por estados; os municípios, por liderarem projetos menores, seguem estabelecendo parcerias com instituições que vão além de Banco Mundial/BIRD e BID.

Para falarmos das grandes instituições financeiras transnacionais, devemos recapitular brevemente o contexto de surgimento do sistema Bretton Woods. Ainda no ano de 1942, durante a Segunda Guerra Mundial, ocorreram as primeiras discussões a respeito da constituição de uma entidade voltada para a estabilização monetária e cambial (ALMEIDA, 2014); iniciativa capitaneada pelos EUA e originada em uma conferência extraordinária de chanceleres dos países americanos que fora realizada no Brasil. Sendo assim, o país é tratado como um dos membros fundadores das subsequentes instituições financeiras.

Dois anos depois, tendo condições conjunturais para institucionalizar o papel de liderança, os EUA receberam em seu território a histórica conferência de oficialização do novo regimento do sistema financeiro internacional. As reuniões resultaram na assinatura de convênios constitutivos do FMI e do BIRD, organizações que se tornaram operacionais em 1946, após o número mínimo de ratificações. O BIRD atua como uma “cooperativa de países”, disponibilizando seus recursos financeiros, o seu pessoal altamente treinado e a sua ampla base de conhecimentos para apoiar os esforços das nações em desenvolvimento para atingir um crescimento duradouro, sustentável e equitativo<sup>19</sup>.

O Brasil conta com um largo histórico de recorrência às duas instituições de Bretton Woods. Apesar da relutância em mudar políticas domésticas como contrapartida ao auxílio financeiro das mesmas<sup>20</sup>, ao longo de mais de 60 anos de existência, o Grupo Banco Mundial já apoiou o governo brasileiro e seus entes federativos em mais de 430 financiamentos, doações e garantias. Conforme declara oficialmente, o grupo institucional disponibiliza em média US\$ 3 bilhões em novos financiamentos “em áreas como gestão pública, infraestrutura, desenvolvimento urbano, educação e meio ambiente”.

O BID, por sua vez, não guarda relação direta com o Grupo Banco Mundial. Trata-se de uma iniciativa que surge no seio da OEA, no ano de 1959, mais de sessenta anos depois das primeiras declarações sobre uma iniciativa oficial de promoção do desenvolvimento na América Latina (I Conferência Pan-Americana, realizada em 1890)<sup>21</sup>. A criação do Banco, focada no apoio de projetos de caráter social, acaba sendo impulsionada pelo temor gerado pela leitura de bons resultados atingidos pelo bloco socialista na garantia de um certo grau de seguridade social aos seus cidadãos (VIANA, FONSECA, 2011).

---

<sup>19</sup> Com base no conteúdo disponível em <https://nacoesunidas.org/agencia/bancomundial/>. Acesso em 27/05/2020.

<sup>20</sup> ALMEIDA (2014) oferece uma adequada perspectiva da atuação do FMI no país.

<sup>21</sup> Excerto retirado do conteúdo disponível em: <<https://www.iadb.org/pt/sobre-o-bid/historia-do-banco-interamericano-de-desenvolvimento%2C5999.html>>

Nascida com o suposto interesse em financiar projetos de desenvolvimento econômico, social e institucional, o BID deixa claro específicas áreas de intervenção, representada por três desafios de desenvolvimento: inclusão social e equidade, produtividade e inovação e integração econômica<sup>22</sup>. O relacionamento entre Brasil e o Banco também compreende um largo registro de projetos concretizados, responsáveis por pelo menos US\$ 40 bilhões de recursos financeiros disponibilizados em quase seis décadas.

Como visto, a captação de recursos financeiros internacionais oferecidos por instituições multilaterais é condicionada pela formalização de projetos específicos. Assim como os governos mutuários e as partes responsáveis pela aprovação interna, as organizações também estabelecem prioridades. Sendo assim, quase não há a concessão de crédito de livre aplicação pelo mutuário, ao contrário dos empréstimos historicamente fornecidos por fornecidos por entidades privadas. Nesse tipo de operação, inclusive, o mutuário necessita indicar o aporte de recursos próprios (contrapartidas) já na etapa de elaboração contratual, exigência que simboliza a responsabilidade para com os compromissos celebrados entre as diferentes partes, além da execução dos próprios projetos.

De fato, a passagem do século XX para o XXI registra, para os chamados países emergentes ou em desenvolvimento, o começo de um período significativamente favorável ao crescimento econômico. Nesse contexto, o Brasil é um dos principais exemplos por ter somado sua estabilização fiscal e monetária a acelerados processos de inserção comercial e financeira internacional. Certamente, é importante citar que as mudanças estruturais em consequência desses eventos são amplamente debatidas quanto aos seus reais impactos; porém, não sendo parte dos objetivos de pesquisa, não nos aprofundaremos nesse ponto de discussão.

Essas transformações de âmbito interno se convergem a um ambiente internacional favorável, proporcionando que a União (nível federal) voltasse a contar com o acesso a outras instituições-fontes de financiamento (interno e externo) além dos organismos multilaterais. O resultado desse novo cenário foi a redução da demanda por operações de crédito internacional oferecidas por instituições multilaterais que tinham como principais mutuários os governos centrais, assim gerando recursos que foram redirecionados a outros tipos de operações. Uma das opções consideradas pelas IFIs acabou sendo a “diversificação da clientela”, ajustando a oferta e se voltando aos governos subnacionais de países-membros de estrutura federativa (MAIA, 2012, p. 319).

---

<sup>22</sup> Consultas realizadas no endereço eletrônico: <<http://portal.mec.gov.br/encceja-2/480-gabinete-do-ministro-1578890832/assessoria-internacional-1377578466/20757-banco-interamericano-de-desenvolvimento-bid>>

Logo, as IFIs multilaterais, que por mais de três décadas de existência concediam crédito somente a Estados soberanos e membros da organização, passaram então a expandir suas diretrizes. Esse fato foi crucial para a maior requisição de operações financeiras internacionais entre as credoras e as unidades subnacionais, já que passaram a existir “linhas de crédito” com condições adequadas a GNCs. Essa transição de estratégia é abordada em documentos oficiais, sendo um deles de responsabilidade do Banco Mundial, que afirma: *“Beginning in the late 1990s, the World Bank significantly expanded its engagement at the state level in Brazil, India, Nigeria and Russia.”* (BIRD, 2010).

Ainda, segundo o documento citado acima, mais fatores ao redor da dinâmica da oferta e demanda fomentam esse tipo operações financeiras diretas aos estados. Destaca-se que um volume financeiro modesto a nível federal pode ser uma quantia bastante relevante a nível estadual, e as condições dos empréstimos frequentemente são melhores em comparação a outras fontes de origem interna aos Estados. Além disso, os governos subnacionais se sentiriam incitados a dar preferência às fontes externas devido a *expertise* que sobrepõe os fatores econômicos, pois instituições como o BIRD e BID fornecem “diálogo associado, conselhos e trabalho analítico em conjunto” para a efetiva implementação de diferentes projetos. É dessa forma que as parcerias entre IFIs e entes subnacionais abarcam os diferentes “tipos” de paradiplomacia postulados por Maia (2012); nesse caso, por exemplo, se tem a paradiplomacia financeira somada à paradiplomacia cooperativa.

Com o passar dos anos de relacionamento direto entre unidades subnacional e as IFIs, foi comprovado que, para estas, as operações de crédito direto eram uma estratégia interessante. Segundo Maia (2012), pretextos como a redução da pobreza, o estabelecimento dos “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” e as “Metas do Milênio” passaram a aprofundar o viés pró-GNCs, já que compreendem ações sob a égide dos governos regionais, estaduais e municipais.

Comparando longitudinalmente as trajetórias de adaptação das IFIs ao processo de descentralização e reforma das gestões fiscais e administrativas, observamos que há congruências. De fato, essas organizações estão imbricadas na história de retomada da capacidade de endividamento dos estados, previamente resumida em seções da presente pesquisa. Ainda nos anos 80 e 90, os “tropeços” na busca pela solvência dos entes federativos implicam inconstância aos fluxos monetários que tinham origem em instituições como o BIRD e o BID, resultado imediato da falta de garantias para a concretização das operações de crédito. Postulados que a inclusão de empréstimos com a finalidade de renegociação de dívidas e recuperação fiscal aos seus portfólios é uma das maiores provas dessa questão.

As publicações oficiais de IFIs como o FMI, vinculado ao Banco Mundial, dão destaque às diversas medidas em prol da recuperação da capacidade de endividamento dos entes federativos e da rigidez controladora da gestão financeira dos estados. Conforme abordado em um dos relatórios do FMI sobre a situação brasileira,

*The management of subnational debt has defined intergovernmental relations over the past few decades. After the introduction of the 1988 Constitution, the federal government bailed out subnational governments several times. (...) Bailouts have generally been accompanied by measures to instill discipline on subnational government finances, including the introduction of the Fiscal Responsibility Law in 2001 which sets a general framework for fiscal planning, execution, and reporting. The increased discipline together with robust economic growth contributed to the decline in subnational government debt in the 2000s* (FMI, 2019, grifo nosso).

Nesse ponto do relatório recebem destaque as Leis 7.976/1989 e 8.727/1993, os instrumentos legais em torno da LRF (conforme a citação), e as MPs 2.192/2001 e 2.185/2001.

### **2.2.1 O histórico do BIRD como credor junto aos entes federativos brasileiros**

Fatores como a adequação às exigências da LRF compuseram e ainda fazem parte dos critérios considerados pelo BIRD na implementação de uma estratégia de aproximação aos estados brasileiros. Segundo a própria instituição, os chamados “estados reformistas” mais bem avaliados internamente, conforme os parâmetros legais, foram os “primeiros da fila” ainda nos anos iniciais da consolidação da presença da organização no país. Outrossim, junto a preferência dada a entes mais afetados pela pobreza, é na virada do século que esses fundamentos estratégicos se tornam alicerces<sup>23</sup> das OFIs.

Seguindo nesse aspecto, outros critérios como (i) relações intergovernamentais sinérgicas, (ii) capacidade e afiliação política das lideranças estaduais, (iii) qualidade do relacionamento das equipes do Banco com seus clientes e (iv) ciclos políticos e eleitores locais também são postos como parâmetros de preferência na concessão de crédito (BIRD, 2010, p. xii). Dito dessa forma, alguns deles são demasiadamente abstratos; porém, constata-se que os atributos políticos são expressivamente consolidados. Ademais, ao menos considerando somente o lado das IFIs, estados com histórico de êxitos na captação de recursos e na implementação de projetos conjuntos, criam uma imagem positiva a ser posteriormente

---

<sup>23</sup> É a partir desse cenário que um maior número relativo de concretização de operações financeiras se desloca para regiões como o Nordeste brasileiro; o estado do Ceará, inclusive, torna-se um dos principais receptores de crédito externo. Sobre esse assunto em específico, recomendamos a leitura de BESSA; MATOS, 2013.



considerada na requisição de outras operações de crédito. Na sequência, contemplaremos esses pontos em nosso estudo de caso.

Marcado por condições econômico-financeiras ideais internas e externas, no decorrer dos anos 2000 o BIRD participou de importantes projetos multisetoriais especialmente voltados à infraestrutura e desenvolvimento local. Acontece que em 2008, um ano de ruptura para o cenário financeiro internacional, a estratégia do Banco direcionada ao Brasil acaba por ser estruturalmente alterada. O foco em operações a nível subnacional passa a ser reforçado, mas as afirmações da instituição deram destaque às particularidades legais-administrativas do país; em suas palavras, “*Although initially the Bank attempted to expand investment lending, this proved cumbersome, given the two tier approvals required by the state and federal governments.*” Devido a essas circunstâncias, dirigiu-se as prioridades para empréstimos de apoio a políticas econômicas e reformas do setor público, retirando-as de projetos de investimento *per se*<sup>24</sup> (ibidem, p. xiii)

Já na terceira década de atividades constantes envolvendo o BIRD e o entes federativos brasileiros, a capacidade de endividamento volta a ser deteriorada. O arcabouço normativo capitaneado pela LRF não se mostra mais suficiente para o controle do exercício fiscal de vários estados. Enquanto no período entre 2002-2014 houve uma queda anual do nível de endividamento subnacional de cerca de 0,8 por cento em relação ao PIB, entre 2014-2018 a tendência se inverte, levando ao aumento do referido endividamento a níveis anuais de 0,5%. Nota-se que a reversão é conflagrada em 2014, e o relatório do FMI aponta para as insuficiências do outrora bem sucedido regime de controle administrativo-fiscal, ainda que leve em consideração um específico diagnóstico do IPEA cuja posição atribuiu como causa principal o cenário de dificuldades econômicas originado ainda em 2008 (FMI, 2019, p.14).

Referente ao relatório citado no parágrafo anterior, uma das questões que mais chama a atenção é a crítica em relação ao repertório de medidas tomadas pelo governo federal no resgate à situação fiscal dos estados. Para a entidade, (i) o largo registro de federalizações, refinanciamentos e equalizações da dívida subnacional e (ii) as constantes brechas que possibilitaram a concretização de operações financeiras danosas a longo prazo criaram a percepção de que a esfera federal sempre perdoará o exercício fiscal irresponsável. Dessa maneira, isso incentivaria tanto a protelação de adequações na gestão, quanto o desleixo relativo à sustentabilidade das contas públicas.

---

<sup>24</sup> O Rio Grande do Sul é mutuário de uma grande operação financeira desse tipo; ela conflagra o terceiro maior empréstimo envolvendo um ente federativo e uma IFI. Trataremos sobre ela no próximo capítulo.

Mesmo com novas iniciativas como o lançamento do Regime de Recuperação Fiscal<sup>25</sup>, em 2017, a situação da dívida subnacional segue insustentável. No cenário atual, os estados de quadro fiscal mais comprometido são alguns dos de maior importância econômica para o país: Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. À época de lançamento do último guia estratégico do BIRD no Brasil, vigente entre os anos de 2018 e 2023, o RJ já estava em situação de *default*, enquanto os outros ainda não estavam, mas a deterioração do panorama econômico-financeiro não os distanciava da incapacidade de pagamento de suas obrigações; claramente esse cenário geral afetou o plano de atuação da entidade financeira.

De fato, o documento *Country Partnership Framework (CPF) for the Federative Republic of Brazil for the period FY18-FY23*, divulgado em 2017, descreveu os anos recentes de recessão econômica, altos níveis de desemprego e incertezas no cenário político. A publicação destacou os grandes volumes de crédito financeiro direcionados aos estados e municípios nos anos anteriores pelo Grupo Banco Mundial e por outras IFIs, mas pontuou que o quadro estava mudando em virtude das mesmas causas visualizadas a nível federal: receitas cíclicas e declinantes junto a gastos irrestritos com a máquina pública.

A estratégia, então, se readéqua no sentido contrário do que ocorreu até então, focando em três direções: (i) consolidação fiscal e efetividade governamental, (ii) abertura a investimento do setor privado e produtividade e (iii) desenvolvimento sustentável. Ainda, “*the CPF envisages a reengagement at the federal level to support the government in addressing structural constraints, notably those related to fiscal issues and the business environment.*” Dessa forma, as operações deixam de dar preferência à esfera subnacional e buscam “o consenso em prol dos desafios fundamentais que o país enfrenta para a retomada do desenvolvimento” (BANCO MUNDIAL, 2017).

Tabela 1 - Valor total (montante de empréstimo + contrapartidas) das operações de crédito internacional entre BIRD e estados

<sup>25</sup> “O RPF, aprovado pela Lei Complementar 159/2017, foi criado para fornecer aos estados com grave desequilíbrio financeiro os instrumentos para o ajuste de suas contas. Dessa forma, ele complementa e fortalece a LRF, que não trazia até então previsão para o tratamento dessas situações”. Consta que o Rio Grande do Sul está em processo de análise para a adesão do RPF; dentre outras vedações exigidas pelo Regime, está a “contratação de operações de crédito não previstas pelo Plano de Recuperação Fiscal. Passagem retirada de: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/gestao-da-divida-publica-federal?p\\_p\\_id=101&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=maximized&p\\_p\\_mode=view&\\_101\\_struts\\_action=%2Fasset\\_publisher%2Fview\\_content&\\_101\\_type=content&\\_101\\_urlTitle=regime-de-recuperacao-fiscal](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/gestao-da-divida-publica-federal?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=%2Fasset_publisher%2Fview_content&_101_type=content&_101_urlTitle=regime-de-recuperacao-fiscal) Acesso em 30/05/2020.

PERÍODO	1987-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2019*
VALOR TOTAL (US\$)	933.200.000	2.242.830.000	2.060.600.000	1.751.935.000	1.266.199.000	20.700.793.258	9.545.004.934	3.254.135.570

Fonte: elaboração nossa, com base em dados do Painel COFIEX

### 2.2.2 O histórico do BID como credor junto aos entes federativos brasileiros

Por seu turno, o envolvimento do BID com os entes federativos brasileiros adquire dinâmicas bastante semelhantes ao do BIRD, mas também se percebe diferenças de relevância. Desde suas primeiras operações no país, a instituição de escopo limitado ao Continente Americano mostra disponibilidade em conceder recursos não tão rigidamente atrelados a um padrão administrativo, além de ser mais direcionado à promoção de obras de infraestrutura básica. Além disso, segundo o próprio BID, sua atuação prioriza ampla e especialmente projetos estabelecidos a nível subnacional.

Entre os anos 1993 e 2003, o primeiro período alvo de documentos de avaliação de estratégias, destacaram-se alguns pontos. O Banco não era guiado por prioridades de investimentos próprios, e sim de acordo com o Plano Plurianual de Desenvolvimento, o qual era de responsabilidade do governo. Segundo esse relatório inaugural, quatro áreas temáticas eram estabelecidas como prioritárias: (i) competitividade e crescimento, (ii) redução da pobreza e desigualdade por meio de proteção e serviços sociais, (iii) reforma e modernização do Estado e (iv) melhoras na gestão dos recursos naturais. Destaca-se que uma breve maioria das operações envolvia o governo federal (53%), além da dificuldade referente ao diagnóstico dos problemas, planejamento e avaliação dos projetos desenvolvidos<sup>26</sup>.

No período 2000-2008 ocorreram importantes mudanças. Em primeiro lugar, pela primeira vez foram explicitadas as prioridades de atuação do Banco; elas se dividiram em dois subperíodos. Formuladas em 1999, ainda em um contexto de dificuldades econômicas e endividamento da União, até 2003 se planejava priorizar a concessão de recursos ao governo federal. Com a melhora no quadro macroeconômico, a partir de 2004 já não eram tão

<sup>26</sup> Fonte: Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE Banco Interamericano de Desarrollo - Evaluación del programa de país de Brasil, 1993 – 2003. Disponível em: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Evaluación-del-programa-de-país-Brasil-\(1993-2003\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Evaluación-del-programa-de-país-Brasil-(1993-2003).pdf). Acesso em 29/05/2020

necessários os projetos envolvendo o GC, podendo assim reestabelecer o foco em projetos que contavam com entes federativos subnacionais como mutuários.

Contando com um importante avanço no cumprimento de metas, esse ciclo se mostra fundamental para o aprofundamento relacional envolvendo o país e o Banco. Assim, a confiabilidade proporciona não só uma guinada no número de operações financeiras, mas também a participação da entidade em processos de avaliação e cooperação técnica em diversas temáticas. À vista disso, foi possível que (i) o Banco passasse a oferecer crédito financeiro junto a programas de compartilhamento de *expertise* e (ii) fosse um importante ator no marco do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>27</sup>.

Segundo Maia (2012), em análise que compreende os anos de 1980 a 2009, o BID esteve envolvido em 71 operações financeiras internacionais envolvendo estados brasileiros como mutuários. Elas aportaram US\$ 7,32 bilhões, correspondendo a um total de 34,9% de todo o volume financeiro captado por meio de empréstimos internacionais dentro do período. Os números não deixam dúvidas a respeito da relevância que a entidade adquire ao longo do tempo.

Pode-se dizer que o auge da atuação do Banco no Brasil foi atingido entre 2007-2010. Conforme declara em publicação oficial, tanto o número de operações quanto o volume financeiro aportado no país cresceram significativamente (49% e 79%, respectivamente). Os governos subnacionais seguiram sendo os parceiros prioritários, mas a estratégia de atuação passou a abarcar linhas de crédito ao BNDES - que também é fonte fundamental de recurso financeiro para os entes federativos, além do setor privado. Indubitavelmente, essa ampliação só foi possível em decorrência da queda de demanda do governo federal. As estratégias de atuação permaneceram as mesmas do ciclo antecedente, assim aprofundando o papel do Banco no PAC, por exemplo<sup>28</sup>.

Durante o ciclo de 2011-2014, no entanto, começaram a ganhar espaço alguns diagnósticos negativos. O documento de avaliação divulgado pelo Banco destacou a evolução ocorrida na década anterior, pois o país logrou em atenuar questões relacionadas aos índices de pobreza, incremento da classe média, diminuição das diferenças regionais e melhora no quadro fiscal de todos os entes federativos. No entanto, a equipe do BID destacava a permanência de

---

<sup>27</sup> Fonte: Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE Banco Interamericano de Desarrollo - Evaluación del Programa de País Brasil Período 2000-2008. Disponível em: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Evaluación-del-programa-de-país-Brasil-\(2000-2008\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Evaluación-del-programa-de-país-Brasil-(2000-2008).pdf). Acesso em 29/05/2020

<sup>28</sup> Fonte: Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE Banco Interamericano de Desarrollo - Evaluación del programa de país de Brasil 2007-2010. Disponível em: <[https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Evaluación-del-programa-de-país-Brasil-\(2007-2010\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Evaluación-del-programa-de-país-Brasil-(2007-2010).pdf)>. Acesso em 29/05/2020

um déficit de infraestrutura, aumento da desigualdade de rendas, danos crescentes gerados pela criminalidade e preocupações quanto às problemáticas do meio-ambiente. Quanto aos estados, em específico, denunciavam a “gestão pública deficiente, rigidez e pouca transparência dos gastos públicos e baixa capacidade de aumentar a arrecadação de impostos” (BID, 2015)

No começo desse período, o BID se tornara o maior credor multilateral do Brasil (em termos de estoque da dívida total). A proporção de empréstimos concedidos à esfera federal e municipal era estável, mas os governos estaduais passaram a captar maior volume de recursos frente à cessão de empréstimos ao BNDES. Em relação aos eixos de atuação,

(...) o programa do Banco se concentrou em desafios de desenvolvimento relevantes, como questões de infraestrutura e fiscais/institucionais. Devido ao investimento substancial em cooperação técnica e diálogo, foi capaz de envolver estados e municípios nos setores de saúde e educação. Os projetos de infraestrutura no nível estadual continuaram sendo uma área essencial de trabalho. A maioria dos empréstimos em infraestrutura destinou-se a projetos de transporte que poderiam ajudar a melhorar a produtividade e competitividade. Quase um terço dos empréstimos em infraestrutura destinou-se a água e saneamento, em conformidade com os desafios da urbanização do país (...) A maioria dos empréstimos para infraestrutura destinou-se aos estados das regiões Sul e Sudeste, embora um quinto tenha ido para os estados mais pobres do Norte e Nordeste, em conformidade com a intenção da EP e as necessidades do país. (ibidem, p. ix).

Ainda, os valores concedidos seguiram estáveis em relação ao ciclo anterior, e o tempo médio de tramitação processual das operações foi reduzido.

Finalmente, o período de 2015-2018 se dá em meio a difícil conjuntura política e econômica do país, conforme abordamos anteriormente. Aqui surge a principal diferença em relação à estratégia do BIRD: mesmo no contexto de crise, os governos subnacionais seguem sendo recebendo mais recursos que o nível federal. As estratégias acabam sendo modificadas, buscando dar maior atenção à visão de longo prazo; os três pilares de atuação foram (i) aumento da produtividade e competitividade; (ii) redução da desigualdade e melhoria dos serviços públicos; e (iii) fortalecimento institucional dos três níveis de governo (BID, 2019)

O número de projetos aprovados em áreas de maior desigualdade seguiu contínuo, mas a região Sul passou de 16% do total dos valores concedidos a um nível relativo de 28%. Destaca-se também que o “modelo intensivo de financiamento direto aos governos subnacionais” sofreu com descontinuações, resultado da involução da gestão fiscal dos estados, mas seguiu focado em projetos de infraestrutura. Ademais, chama a atenção que a grande maioria das operações tenha sido aprovada apenas no último ano do ciclo (2018), efeito do esforço do governo federal em conter obrigações financeiras nos anos de crise acentuada, já que não parece existir relação com o período eleitoral (ibidem, xii).

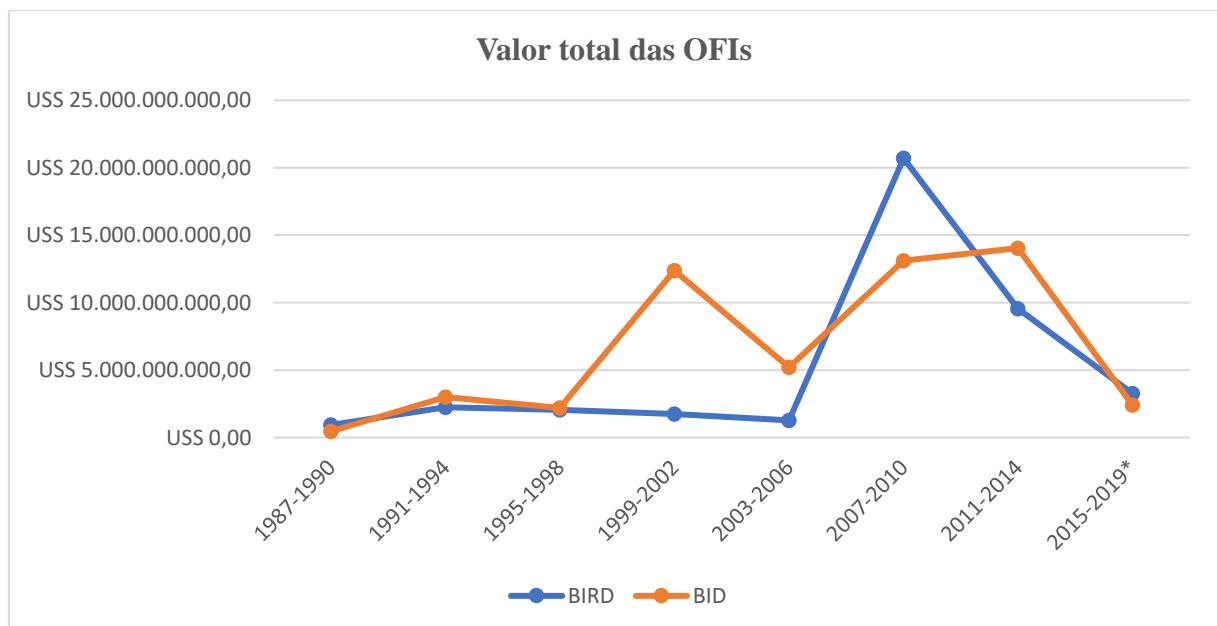
Tabela 2 - Valor total (montante de empréstimo + contrapartidas) das operações de crédito internacional entre BID e estados.

PERÍODO	1987-1990	1991-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010	2011-2014	2015-2019*
VALOR TOTAL (US\$)	461.100.000	3.001.548.000	2.188.432.000	12.384.656.000	5.208.681.850	13.102.507.855	14.042.042.559	2.416.789.857

Fonte: elaboração própria, com base nos dados do Painel COFIEX

Comparando a trajetória de atuação das duas instituições tratadas (ver figura 4), observamos: (i) a significativa alavancagem dos valores envolvidos nas operações financeiras internacionais após o período de redemocratização; (ii) a imprescindibilidade da recuperação fiscal proporcionada pelas medidas de controle fiscal em meados dos anos 2000 para a consolidação de parcerias envolvendo estados os referidos bancos; (iii) o auge do volume total de empréstimos entre os anos de 2007 a 2014; (iv) o notável impacto do foco contínuo em operações com entes subnacionais por parte do BID no contexto de deterioração da economia brasileira.

Figura 4 - Gráfico Comparativo BIRD x BID



Fonte: elaboração própria, com base nos dados do Painel COFIEX

Além disso, é possível comprovar o foco inicial em operações de financiamento para obras de infraestrutura e programas de urbanização implementados pelo nível estadual. Com o passar dos anos, as operações de crédito externo destinadas a projetos de recuperação fiscal e reforma institucional ganham amplo espaço em relação ao todo. Nota-se também que regiões mais pobres passaram a ser contempladas com maior número de operações de crédito nos últimos períodos analisados, situação que reflete tanto a capacidade de endividamento dos estados priorizados, assim como os critérios estabelecidos pelos atores envolvidos nas operações.

Alguns dos períodos abordados no presente capítulo serão abarcados pela análise do estudo de caso, situado na seção a seguir. Queremos ressaltar a disparidade existente entre o primeiro ciclo (1987-1990) e o momento específico de apogeu das OFIs concretizadas (2007-2010). Os dois quadriênios serão abarcados pela análise descritiva e aprofundada da trajetória institucional da paradiplomacia financeira no estado do RS.

### 3. ESTUDO DE CASO: A PARADIPLOMACIA FINANCEIRA E SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Complementando a abordagem das partes envolvidas no processo de captação de recursos financeiros internacionais, tomamos agora como enfoque o ator detentor de posição demandante: o ente subnacional. Como já abordamos, o estado do Rio Grande do Sul foi estabelecido como objeto de análise do presente estudo de caso. Dessa forma, à luz das seções anteriores, tem-se como objetivos do terceiro capítulo: (1) introduzir a realização do caso específico ao revisitar a discussão teórica aplicada à paradiplomacia no cenário brasileiro, aspectos justificativos e de descrição metodológica; (2) aplicação do instrumento de mapeamento de processo e (3) retomada das hipóteses junto às considerações finais da pesquisa.

#### 3.1 ESTUDO DE CASO: SEÇÃO INTRODUTÓRIA

No cenário brasileiro, a afirmação do fenômeno paradiplomático pode ter como um dos parâmetros básicos o crescente número de órgãos estaduais ou municipais voltados às temáticas internacionais. Retomando parte da definição do fenômeno estudado “[...] o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, **permanentes ou provisórios (*ad hoc*)** [...]” (CORNAGO PRIETO apud MAIA, 2012, p. 147, grifo nosso), vemos que não se trata de algo imprescindível, mas há registro de formalização desse tipo de estrutura, ou seja, unidades governamentais que tornam a paradiplomacia permanente em pelo menos 22 estados brasileiros, conforme afirmam Gonçalves e Oliveira (2017). Além disso, nota-se a significativa frequência com que os entes subnacionais vêm celebrando acordos como atores além-fronteiras, ainda que, muitas vezes, não haja respaldo constitucional para tanto.

Haja vista as nuances da paradiplomacia brasileira constatadas pelos diversos autores citados anteriormente, a institucionalização não obedece a tendências padronizadas. Frequentemente, constata-se que os fatores de ordem pessoal e ideológica acabam por ter importante peso sobre a prática das ações paradiplomáticas, resultando em uma trajetória permeada por características como a chamada por Keating (2004) de “*stop and go*”. Isso vai de encontro não só a alguns dos supostos resultados da institucionalização, mas também contra a racionalização da ação internacional do ente subnacional como aspecto determinante para o desenvolvimento positivo das atividades paradiplomáticas, conforme aborda a generalização de Soldatos (1990).



A paradiplomacia financeira, no entanto, adquire contornos diferenciados. Trata-se de uma prática antiga por parte de variados entes subnacionais, registrada ao longo de diferentes períodos da história brasileira, e que tem seu processo reconhecido pelo aparato constitucional do país. Além disso, de acordo com Maia, as relações estáveis e contínuas com determinadas instituições financeiras internacionais tendem a possibilitar a ocorrência de novas operações sucessivas, algo que nos referimos com o uso do termo “repetição de parcerias”. Nesse sentido, a institucionalização em torno desse tipo de objetivo paradiplomático tende a ser particularmente efetiva, na medida em que se padronizam os contatos entre as duas partes envolvidas; logo, pretende-se analisar se a formalização institucional da paradiplomacia regida por interesses financeiros no Rio Grande do Sul (RS) causa efeitos positivos sobre o número de operações e o montante captado por meio dessas transações financeiras internacionais.

A escolha do Rio Grande do Sul como objeto do estudo de caso se dá por diversos fatores. Historicamente, o estado representa um dos grandes motores do quadro econômico-financeiro do país, estando assim ativamente incluído em conjunturas nas quais os recursos financeiros externos eram - e continuam a ser considerados – como instrumentos para a concretização de projetos capitaneados pelo ente subnacional. Conforme aborda a literatura de enfoque histórico sobre a paradiplomacia financeira, o estado do RS começa a participar das operações internacionais como parte mutuária ainda na República Velha, na onda de expansão do crédito internacional para além do grande centro urbano do país (a região sudeste).

Ademais, a unidade subnacional do extremo sul do país adquire um papel proeminente no cenário paradiplomático em geral devido a certas características, como as de cunho geográfico. Sendo um território anexo aos vizinhos argentinos e uruguaios, na medida em que a integração regional resulta em iniciativas como a de formação do Mercosul além da inclusão como eixo político-econômico nos planos de desenvolvimento do país, a posição estratégica do maior estado região Sul do Brasil ganha importância. Ainda, como veremos a seguir, esses fatores condicionantes não só se tornam motivadores para a maior agência internacional da gestão pública estadual, mas também proporcionam elementos de impacto direto na atividade econômica gaúcha.

A análise parte do marco temporal estabelecido pela criação da SEAI, mas se delimita particularmente ao período entre os anos de 2007 e 2014. Primeiramente, isso se justifica pelo enfoque aos anos de recente ápice em relação ao volume financeiro obtido em operações financeiras internacionais envolvendo as instituições abordadas no capítulo anterior. Ademais, considerando tanto a disponibilidade de dados oficiais quanto o tempo médio de tramitação

para a aprovação desses projetos de captação de crédito no plano exterior, prezou-se pela escolha de um intervalo temporal onde estes elementos de possível intervenção são atenuados.

Buscamos enquadrar o contraste entre partidos políticos a nível estadual, a existência de relações intergovernamentais também permeadas por partidos políticos diferentes (no caso do período 2007-2011) e, posteriormente, a ocorrência de governos de diferentes níveis alinhados pelo partido político. Trata-se de uma seleção realizada com a finalidade de contrapor eventos de possível origem ideológica a elementos abarcados pela institucionalização da paradiplomacia financeira no estado.

Tabela 3 – Sobreposição de Governadores e Presidentes no recorte temporal

<b>PERÍODO</b>	<b>Governador do estado</b>	<b>Presidente da República</b>
2007-2011	Yeda Crusius (PSDB)	Luiz Inácio Lula da S. (PT)
2011-2014	Tarso Genro (PT)	Dilma Rousseff (PT)

Fonte: elaboração própria

Em termos metodológicos, o estudo de caso faz um recorte transversal quanto ao nível de análise, indo do micro (indivíduo e suas preferências) ao macro (papéis, normas, instituições). O mapeamento de processo busca evidências como a estruturação administrativa, institucional e funcional ao longo do tempo, além de posicionamentos e normas que denotem adaptações quanto às atividades do contato direto do governo do estado a instituições financeiras internacionais. Posteriormente, analisaremos a relação desses eventos quanto o registro de operações financeiras concretizadas.

Para a coleta de dados, foram realizadas entrevistas individuais com pessoas envolvidas na gestão pública do estado, havendo também a seleção de peças legais, documentos e registros – fontes oficiais do RS, como as leis estaduais e as Mensagens à Assembleia Legislativa, relatórios anuais de divulgação das principais ações do governo no ano antecedente à Mensagem, além de considerações sobre a conjuntura econômica e diretrizes políticas a serem seguidas. Outrossim, contou-se com os cruciais aportes oferecidos por fontes secundárias, bibliografia cujos autores e pesquisadores construíram ao enfocar temáticas análogas às da presente pesquisa.

O capítulo está estruturado e ordenado em subdivisões de acordo com os períodos analisados. Em um primeiro momento nos detemos a fazer uso da bibliografia selecionada e

dos documentos oficiais que concernem ao aparato legal e ao histórico de realizações do estado, além das informações fornecidas por meio do Painel COFIEX. Apesar de iniciarmos parte da análise conclusiva e usarmos uma pequena parte das fontes primárias já na próxima subseção, estas são aprofundadas no último subcapítulo, onde constam reflexões finais realizadas a partir do debate proporcionado por informações colhidas através de fontes primárias.

### 3.2 PERÍODO 1987-1990: CONTEXTO DE CONCEPÇÃO INSTITUCIONAL

O estado do Rio Grande do Sul (RS) representa, junto ao Rio de Janeiro, um marco fundamental da internacionalização de governos estaduais. A criação da SEAI fora oficializada no ano de 1987, estabelecendo-se como a segunda mais antiga estrutura administrativa subnacional voltada à atuação no plano externo. Atentando para a temporalidade da institucionalização, um momento de plena “disputa” no âmbito da Assembleia Constituinte, tratou-se de um movimento que, conforme tratam Seitenfus (1994) e Nunes (2005), provocou incômodo ao Governo Central e seu órgão de histórico e estrito domínio sobre a política externa do país, o Itamaraty.

Com o passar dos anos, no entanto, a estranheza no que tange às relações intergovernamentais fora amainada. Se no ponto de inflexão do surgimento de órgãos institucionais com vistas a iniciativas paradiplomáticas ficou explícita a intenção do governo federal em demarcar atribuições exclusivas à União<sup>29</sup>, elas foram paulatinamente “aceitas, mas não incentivadas”, para então atingir uma terceira fase de promoção por parte do governo federal, desde que houvesse concordância sob o interesse nacional. De fato, essa transição ocorre à luz do processo de queda do Estado desenvolvimentista, de descentralização de atribuições governamentais e do “novo enfoque dado às relações da Bacia do Prata”, sendo o RS e seus grupos de interesse atores-chave para iniciativas de integração regional (SEITENFUS, 1994)

Outro fator que se mostra importante para a mudança de percepção do governo central é o manifesto interesse no incremento da inserção do Brasil (e seus entes federativos) nos fluxos econômico-financeiros globais. Assim, a paradiplomacia afeta a interesses desse tipo passou a ser vista como possível aliada ao renovado projeto do Estado Nacional, já que os resultados

---

<sup>29</sup> Conforme relata Seintefus (2020, p. 3): eu me lembro, Matheus, bem no início do governo, em uma das primeiras reuniões com o Pedro Simon, ele disse: “olha aqui Ricardo, o que eu achei aqui no Gabinete. Foi mandado por Jair Soares.” Era um telegrama, [...] onde se dizia que qualquer contato, visita, telefonema, emissiva, carta, documento, com exterior, feito por um ente subnacional, deveria ser previamente comunicado e consultado o Itamaraty.

decorrentes poderiam reverberar positivamente em múltiplas esferas da política interna. Em um discurso símbolo dessa transformação, explanou-se que

[Os governadores] têm outra função, que é a de dinamizadores da região. Tanto assim que agora está ocorrendo um fato que não tem nada a ver com o velho Estado nacional: os governadores vão para o exterior, fazem acordos, trazem dinheiro. Isso, no passado, era impensável. Tudo o que era relação com o exterior cabia à União (...) isso, aqui, do ponto de vista do Estado nacional brasileiro, causou estranheza. O Itamaraty, no começo, não assimilava essa ideia, porque a relação com o exterior era monopólio da União. Os governadores têm agora essa função e alguns prefeitos também (CARDOSO, 1998, p. 263 apud NUNES, 2005, p. 44).

A passagem anterior é um dos demonstrativos de que a “diplomacia federativa” ganha espaço entre líderes políticos do governo federal como conceito oficialmente adotado. O simples temor em relação a existência de “muitas vozes” no âmbito da política externa passa a ser substituído por atitudes em busca de coesão de agenda, as quais culminaram na criação de canais oficiais de relações intergovernamentais. Tanto a criação de escritórios regionais do Itamaraty - um deles alocado no RS - quanto o lançamento de repartições voltadas ao relacionamento intergovernamental na própria estrutura do MRE, além da assinatura do Protocolo 23<sup>30</sup>, são fatores probatórios da mudança de posição por parte da esfera federal

Amparado pelo Decreto nº 32.515, de 15 de março de 1987, a SEAI estava ligada à estrutura do Gabinete do Governador (Pedro Simon, PMDB), e suas atribuições oficiais eram:

- a) assessorar o governador do Estado no **relacionamento com outros países, especialmente os fronteiriços da Bacia do Prata, e organismos internacionais;**
- b) assessorar o governador do Estado na supervisão e orientação dos órgãos da administração pública estadual, **na captação de recursos e investimentos externos** e no apoio ao setor privado estadual em projetos com participação externa;
- c) assessorar o governador do Estado em assuntos de cooperação cultural, artística e universitária com países e organismos externos, especialmente com países da Bacia do Prata (RIO GRANDE DO SUL, 1987, grifo nosso).

Fica claro, portanto, que em sua concepção institucional, a SEAI abarcava a declarada intenção de prestar assessoramento às relações do estado com organismos internacionais, estando a captação de recursos inserida nas atribuições priorizadas. É importante destacar que, considerando a estrutura administrativa antecedente à sua criação, o único órgão que recebia a atribuição de “identificação e análise de fontes de recursos” era a Secretaria da Fazenda; porém,

<sup>30</sup> “O que parecia impossível restava conquistado; pela primeira vez na história de nossa política externa, o governo central admitia, formalmente, que estados da União exercessem, ainda que sob certas condições, atividades autônomas de caráter internacional. A partir da assinatura do Protocolo 23, nove estados e províncias dos dois países poderiam promover seus interesses externos mútuos sem se remeterem às chancelarias.” (SEITENFUS, 1994, p. 86)

ao analisar as leis e decretos da época, nota-se que a atividade era atribuída sem qualquer tipo de especificação ou diferenciação quanto a fontes do recurso a ser captado. Sendo assim, a SEAI surge como uma instituição inédita ou, como retrata Ricardo Seitenfus (2020, p. 132)<sup>31</sup>, revolucionária, ao receber atribuições de contato a organismos internacionais e de suporte à captação de crédito de origem externa.

Ainda, segundo o referido Decreto, definia-se a chefia do órgão ao “Secretário Especial para Assuntos Internacionais”, além do organograma usual da secretaria: um “Gabinete do Secretário”, assessoria que compreendia unidades de ação especializada e outra unidade de apoio administrativo. Quanto ao quadro de servidores, haja vista o caráter embrionário da temática de assuntos internacionais na época, havia dificuldade em estabelecer um corpo técnico, devidamente habilitado para esse tipo de atividade. Então, sendo os primeiros servidores cedidos por outros órgãos do estado, as estratégias inaugurais da SEAI foram estabelecidas conforme o exemplo de outras estruturas semelhantes, como o MRE (SEITENFUS, 1994; NUNES, 2005); demonstra-se, então, um episódio de isomorfismo institucional, conforme tratado no capítulo teórico.

No mesmo ano de formalização da SEAI, ocorrera a instituição de outro novo órgão: o Departamento Central de Projetos (DCP). A concepção do DCP já havia sido explanada pelo Plano de Governo de Simon, mas somente viria a ser formalizada pelo Decreto nº 32.680 de 13 de novembro de 1987; a equipe gestora do Governo Simon considerava que

A criação da Central de Projetos se prende à necessidade de mobilização de recursos de terceiros, assegurando as condições técnico-formais de financiamento adicional ao Estado. Serviu, outrossim, para permitir avaliações corretas dos investimentos públicos, facultando seu ordenamento objetivo e hierarquizando segundo a ótica que se deseja realçar. A escassez generalizada obriga à materialização de instrumentos com grande alcance de captação, alargando o leque de oportunidades de Administração. A Central de Projetos traz imamente uma capacidade de financiamento bastante forte, podendo se constituir em peça de relevo no encaminhamento das ações futuras. **Os recursos externos entram nos esquemas de possibilidades no que tange a recursos de terceiros, desde que se ajustem a finalidades, prazos e custos compatíveis com as condições gerais do Governo. A Central de Projetos, uma vez mais, pode ser decisiva na sua mobilização.** (SIMON, 1987, p.36, grifo nosso)”

Outrossim, o decreto de instituição da estrutura determinava que a equipe da CP se vinculava à SCP e era encarregada de

<sup>31</sup> “(...) de fato, é uma atividade de natureza política, em um nível estadual..., mas como era absolutamente – e eu não tenho medo de utilizar a expressão – revolucionária, no sentido da estrutura do estado do Rio Grande do Sul, mas também da estrutura do governo federal, que jamais...se teve um contraponto como esse, ou um complemento, ou uma para-atividade, vamos dizer paradiplomacia, não sabia como agir.” (SEITENFUS, 2020b, p.132)

(I) implantar unidades setoriais de planejamento, preparando-lhes quadros, organizando rol de atividades e propiciando a assistência requerida; (II) encarregar-se da formulação de projetos de natureza multissetorial (múltiplas secretarias do governo), facilitando-lhes a fluidez e a coordenação; (III) ocupar-se dos projetos que superam a capacidade de projetamento (sic) das unidades setoriais; (IV) avaliar os projetos elaborados pelas unidades setoriais, objetivando a verificação da consistência e a ordem de prioridade dos mesmos (...)

Dessa forma, evidenciava-se o foco em propor novos projetos, autorizando-se inclusive a “contratação de serviços técnicos profissionais especializados” para “a execução e desenvolvimento das atividades previstas”. Sendo oficializado meses após a SEAI tomar forma, o DCP recebia atribuições de coordenação de boa parte das tarefas necessárias para a concretização dos investimentos de interesse público do estado; porém, ao menos nas primeiras peças legais de instituição, não há referência direta às atividades que definimos como paradiplomacia financeira – as quais seriam assessoradas pela SEAI. A respeito dos projetos abordados, ressaltamos a existência de dois tipos: os delimitados a um órgão de governo específico e os englobados por mais de uma instância administrativa – multissetoriais; como vimos, o DCP surgia como condutor destes.

O governo estadual buscava, por meio da Mensagem à AL de 1988, justificar a criação dos novos órgãos de sua estrutura administrativa; quanto à SEAI, postulava-se que não havia pretensão de “fazer diplomacia afeta à esfera federal, (...) nem tampouco cuidar da segurança territorial, além de justificar a institucionalização do órgão recém criado, ao afirmar o caráter “particularmente internacionalista por características históricas, geográficas, culturais e econômicas”. Citava-se a posição favorável no contexto platino, haja vista as fronteiras anexas; a cultura “notadamente europeia em algumas regiões; além da tendência de ser um estado exportador, ligando essa atividade à iniciativa privada. (SCP, 1988, p. 201)

A seguinte passagem, também retirada do documento de 1988, define o *modus operandis* do referido órgão, assim esclarecendo atribuições. Ressaltamos a exposta noção de agir de forma interseccional, junto a outras secretarias, apesar de não esclarecer quais delas;

“Sendo basicamente um organismo de cooperação, a SEAI mantém constante entrosamento com as demais secretarias estaduais, para a execução dos projetos elaborados. Também atua conjuntamente com organismos federais, regionais e estaduais para estudos técnicos, levantamento e elaboração de projetos. Seguindo método de administração participativa do atual governo estadual, têm como consultores permanentes as prefeituras, entidades de classe, entidades culturais e outros setores sociais eventualmente envolvidos nos programas em andamento. A SEAI mantém um vínculo permanente com o Itamaraty e junto a ele procura agilizar ações federais de interesse do estado. **Também desenvolve diretamente negociações internacionais, no que se refere à captação de recursos para o Estado e ao incremento de cooperação comercial, tecnológica e cultural** (ibidem, p. 202, grifo nosso)

O primeiro documento de prestação de contas da Gestão Simon também apresenta algumas diretrizes específicas da atuação da Secretaria, algumas atreladas à esfera econômico-financeira: “cooperação financeira, comercial e tecnológica com países avançados para estimular o desenvolvimento regional” (ibidem, p. 201). Essa atribuição viria a dar origem a uma das principais realizações do órgão naquele período, já que os veículos de comunicação oficial do quadriênio citam a “efetivação de contatos com o exterior em busca de cooperação técnica e financeira para o desenvolvimento de projetos no RS, em especial com o Japão e a Alemanha, países que confirmariam as únicas OFIs que não envolvem BID e BIRD como instituições credoras. (idem, 1989, p. 254)

Uma seção adicional do mesmo documento versa sobre as pautas de atuação da Secretaria de Coordenação e Planejamento (SCP), assim como suas subdivisões à época. Uma das subdivisões se dava com a implementação da Assessoria Técnica do órgão, cujo papel enquadrava “(...) trabalhos de natureza diversificada, desde programas especiais, estudos de ordem financeira, **como contatos com órgãos nacionais e internacionais com vistas à obtenção de recursos para a Administração**” (ibidem, p.163, grifo nosso). Ainda, é possível verificar que alguns dos projetos da SCP naquele ano contaram com atuação conjunta à SEAI, o que permite inferir que esta já lograva em cumprir seu proposto papel de “secretaria-meio”.<sup>32</sup>

Na sequência da linha do tempo, a mensagem à AL de 1989, ao retratar o panorama da gestão no primeiro ano de coexistência institucional das duas novas estruturas, torna-se um documento chave para a leitura da suposta ação integrada de SEAI e SCP. O documento compartilhava o sucesso de algumas iniciativas que, interpretando-se de maneira restrita ao conteúdo escrito, limitavam-se ao escopo da SCP; dentre eles, “o atendimento e efetivação do Programa de Cooperação Técnica entre a República Federal da Alemanha e o Governo do Estado do RS”. Além disso, registrava-se o avanço das atividades encabeçadas pelo DCP, atribuindo a essa instância a “elaboração, análise, financiamento e implementação” dos projetos.

Como mais um sinal de inadequação ao que fora previamente planejado, afirmava-se no mesmo documento que “a articulação entre os diversos órgãos, fundamental para que se concretizem alguns objetivos, continua com certos estrangulamentos, mas, gradativamente, os

---

<sup>32</sup> O mapeamento de processo foi afetado pela ausência da página 164 do documento (Mensagem à AL de 1988), disposto em formato digitalizado. No entanto, há fragmentos que dizem respeito a realização de projetos conjuntamente à SEAI, além de frentes de atuação paradiplomática coordenadas pela SEAI.)

entraves vão sendo eliminados e harmonizadas as formas de operacionalização” (SCP, 1989). Se os vestígios antecedentes apenas prenunciavam uma atuação paradiplomática financeira desarmonica, com essa exposição adicional assumimos que havia uma dinâmica de funcionamento em readequação. Sendo assim, poderia significar um pretexto para cisões estruturais na sequência do período.

Nesse ponto, a SEAI apresentava uma estruturação básica sustentada por três unidades centrais: (1) a Coordenaria de Apoio a Investimentos Privados, que buscava a prospecção e atração de investimentos procedentes de empresas; (2) a Coordenadoria de Cooperação Internacional, regente das ações em prol da captação de recurso técnico e financeiro voltado para projetos de desenvolvimento econômico e social, de origem não-privada e (3) Coordenadoria de Integração com a América Latina, subdivida em departamentos de acompanhamento dos acordos continentais e de cunho cultural. A mudança estrutural se soma ao fato de que as principais realizações quanto à atividade de captação de recursos financeiros não foram apresentadas como conquistas da SEAI, cujas tarefas se limitavam a “cooperação técnica e financeira”, realizada com países parceiros e suas agências de cooperação.

Amparado pelo conteúdo da Mensagem à AL de 1989, vemos que a busca por capital financeiro internacional fez uso instrumental das chamadas “missões internacionais”. Registraram-se visitas da comitiva chefiada pelo Governador a duas IFIs em específico: BID e BIRD. Tinha-se a pretensão de iniciar contatos para a obtenção de recursos para projetos em curso na área de meio-ambiente (sendo o Pró-Guaíba o carro-chefe). Segundo Nunes (2005, p.69), as referidas organizações financeiras foram representadas por diretores e interlocutores de “alto escalão”.

No ano seguinte, a Mensagem à AL de 1990 viria a comunicar progressos quanto a projetos em desenvolvimento e, conseqüentemente, a captação de crédito. A CP ganhava espaço definitivo como um Departamento da SCP, e fora alegadamente a responsável por coordenar a elaboração de dois importantes programas: (I) o “Programa do Desenvolvimento da Infra-Estrutura (sic) para a Retomada do Crescimento”, iniciativa que contemplava os principais projetos em curso concebidos por diferentes órgãos da estrutura administrativa; eles estavam agrupados devido ao fato de se alinharem a linhas de financiamento do BID. Ademais, o (II) Pró-Guaíba era reportado como programa em fase de elaboração, de financiamento encaminhado também junto ao BID; faziam parte, colaborativamente, a Prefeitura de POA e “órgãos federais ligados à questão ambiental e recursos naturais” (SCP, 1990, p.123)

Ainda, divulgava-se uma série de etapas que determinavam a evolução do Programa Interno de Melhoria Social (PIMES), o qual envolvia majoritariamente o BIRD. Havia sido



realizadas missões técnicas entre representantes do Banco e o quadro de servidores do governo do estado, além de movimentações procedimentais envolvendo o RS e Governo Federal em prol da autorização da OFI. A liberação para o fundo PIMES já havia sido concedida na época do envio da Mensagem à AL, e a operação viria a ser confirmada até o fim do ano de 1990.

Também, quanto a iniciativas menores em comparação aos programas citados nos parágrafos acima, constavam no documento o envio de projetos para o acordo ao qual se referem como Brasil/Itália e ao Espanha/BID, esse sendo o único que envolve explicitamente ação interseccional junto à SEAI. O órgão, que já era chefiado por um Secretário de Governo substituto de Ricardo Seitenfus, expunha foco direcionado a convênios já existentes na busca por cooperação técnica e financeira, além de iniciativas de impulsionamento para investimentos delimitados ao setor privado e de cooperação em matéria científica-tecnológica.

Como aborda Seitenfus (1994),

As iniciativas têm, por sua vez, um tempo de maturação muito longo. O ritmo de negociações de um projeto de cooperação), como por exemplo com a Alemanha ou o Japão, é extremamente lento. Uma vez aprovado, traz seus frutos, mas possivelmente no próximo governo (...) **O Programa Integrado de Melhorias Sociais (PIMES), constitui belo exemplo do que afirmo (...) financiado parcialmente pelo Banco Mundial, prevendo contrapartida do Estado, foram necessários quatro anos de trabalho para viabilizá-lo.** Esse projeto, considerado um dos melhores da América Latina, afinal torna-se realidade. (SEITENFUS, 1994, p. 96, grifo nosso)

Assim, observa-se o arrastado processo pelos quais as OFIs e – consequentemente - os programas financiados passam, ainda que o Governo Simon os tenha delineado desde o lançamento de suas propostas e do início da gestão. Sublinhamos três projetos em específico: o PRORENDA, o PIMES e Pró-Guaíba; é importante destacar que esses programas envolvem a conjunção entre cooperação técnica e a concessão de crédito, além da participação de mais que uma organização financeira. Enquanto o Pró-Guaíba envolveu a agência de cooperação do Japão, para cooperação técnica, e o BID, para a captação de recursos financeiros, o PIMES contava com um fundo de empréstimo de US\$ 100 milhões para redistribuir, dentro do estado, linhas de financiamento multissetorial,

O período termina com o relato de mais algumas mudanças descritas pela Mensagem à AL de 1991; trata-se de um documento especialmente extenso, em virtude da finalização do quadriênio político. As principais conquistas de cada seção administrativa foram reapresentadas, mas chama atenção o fato de que a SCP fora enfaticamente abordada, assim como a SEAI, como um órgão que trabalhava de maneira “articulada com as demais Secretarias setoriais” enfatizando a Secretaria da Fazenda e a Secretaria Especial de Governo em relação a

projetos prioritários, e a SEAI “visando à obtenção de financiamentos externos”. Ainda, a SCP registrava mais uma mudança estrutural, já que foram criadas as Secretarias do FUNDOPIMES e outra repartição para a coordenação do Pró-Guaíba; esse fato guarda clara relação com o avanço processual dos referidos programas, além da liderança da SCP no que tange a atribuições da paradiplomacia financeira.

Por último, a SEAI teve mais uma vez explanado seu papel de “organismo-meio, de concepção, que deve desempenhar suas atribuições coordenadamente com as demais Secretarias de estado”. Mas, junto ao fato de que tarefas sob o escopo da prática de captação de recursos internacionais concebidos por IFIs não foram abordadas como realizações de destaque por parte do órgão, o relatório final do Governo Simon reiterava que, “superada a etapa de estruturação, a ênfase foi a integração com os países da Bacia do Prata.” (SCP, 1991 p.223)

Pode-se inferir, portanto, que nos anos subsequentes à institucionalização da SEAI e do DCP-SCP, foram alcançados resultados importantes quanto a captação de recursos financeiros internacionais. No entanto, ainda que o órgão tenha sido concebido como uma seção institucional detentora da atribuição de assessoria para o contato direto a IFIs, e, sendo assim, instância responsável por ao menos parte da atuação paradiplomática financeira, os projetos que envolveram o uso de crédito internacional acabaram sendo divulgados como limitados ao escopo da DCP, que já surgira subordinado à SCP. Ao final do período, mesmo estando incluída no planejamento de atuação integrada (conforme a Mensagem à AL de 1991), a SEAI dava mostras da reformulação de seu foco principal, o qual teria sido redirecionado ainda nos primeiros anos daquele governo.

Tabela 4 – OFIs concretizadas no período 1987-1990

PROJETO	IFI	ANO	VALOR (US\$)
Programa Integrado de Melhoria Social (PIMES)	BIRD	1990	100.000.000

Fonte: elaboração própria, dados fornecidos pelo Painel COFIEX.

Nos anos de 1993 e 1995 viriam a ser concretizadas as operações relativas aos projetos “Controle das Cheias do Rio dos Sinos”, realizado com a KfW, e o da “Recuperação Bacia do Guaíba (PRÓ-GUAÍBA)”, financiando pelo BID. Ainda, viria a ser finalizado outro projeto no ano de 1997, tendo como parceiro o JBIC; apesar de não terem sido oficializados no período de análise, claramente já haviam tratativas relativas ao início do processo de captação de recursos.

Cabe, então, passar o foco da análise para o próximo período (2007-2010) para verificar as mudanças do quadro da paradiplomacia financeira e seus resultados.

### 3.3 PERÍODO 2007-2010: READEQUAÇÃO INSTITUCIONAL CONCRETIZADA

Logo em sua introdução, o plano de governo sob a liderança de Yeda Crusius, trata da existência de “desafios históricos”. Dentre eles, a questão da pobreza urbana e rural recebia destaque; assim, tornava-se uma diretriz de gestão durante o período vindouro, e se afirmava a existência de recursos financeiros disponibilizados por organismos internacionais, destacando-se entre eles o Banco Mundial. Expunha-se, dessa forma, a intenção de realizar OFIs direcionadas ao financiamento de programas relacionados a distribuição de renda.

Umas das principais preocupações do Plano de Governo também era expor a gravidade do quadro de endividamento estadual. Exibia-se a ação de governos anteriores como danosa, responsáveis pela situação de esgotamento “das fontes tradicionais de financiamento”. Nesse sentido, demonstrava-se a intenção de (i) ampliar a importância e as possibilidades oferecidas por parcerias público-privadas e (ii) “a alternativa de obtenção de empréstimos internacionais para o alongamento da dívida (...) uma solução trivial e que depende do aval do Tesouro Nacional e de Organismos Internacionais” (CRUSIUS, 2007, p .56).

O explícito entendimento da busca por recursos internacionais como possibilidade de amenização da dívida pública do estado se alinha a uma das propostas daquela gestão, sendo ela

**Negociar junto à União e a organismos internacionais o alongamento do pagamento da dívida do Estado e a redução dos encargos mensais como uma proposta “casada” ao novo esforço fiscal que será executado.** A convicção que esta proposta expressa é a de que as possibilidades de uma renegociação exitosa da dívida aumentam muito, principalmente no que se refere ao aporte de recursos internacionais, se vier acompanhada de um conjunto de medidas próprias do Estado que enfrentem o déficit estrutural (ibidem, p. 56-57, grifo nosso)

Na sequência, propunha-se adicionalmente a

**Formação de um grupo especializado na captação de recursos internacionais.** Existem um conjunto de fontes de financiamento internacionais que podem ser acessadas sem endividamento do Tesouro. Agências japonesas e alemãs, e mesmo o Banco Mundial, dispõem de recursos a fundo perdido para áreas como a preservação ambiental e o combate à pobreza. O Estado deve maximizar a busca destes recursos (hoje as isoladas tentativas de acesso a estes recursos dependem da vontade política isolada de um ou outro agente de governo).

É importante destacar que o plano de governo não fazia menções a respeito das seções e órgãos que viriam a ser responsabilizados pela atividade de captação de recursos, sejam de origem nacional ou internacional; isso viria a ser feito com os decretos de estruturação administrativa. Em compensação, era apresentada a intenção de estabelecer um grupo especializado nas atividades concernentes à paradiplomacia financeira. O órgão denominando Departamento de Captação de Recursos e Preparação de Projetos (DECAP), como veremos posteriormente, fora lançado através dessa iniciativa.

No ano inicial da gestão, a SEDAI (antiga SEAI) incorporava a estrutura administrativa junto a outras secretarias, não estando alocada no Gabinete do Governador, diferentemente do período anterior. As atribuições se delimitavam em: a) atração e incentivo ao investimento industrial, comercial e de serviços; b) apoio e promoção de projetos que estimulem a geração de trabalho e renda; c) desenvolvimento industrial, comercial e de serviços; d) registro de empresas; e) apoio ao empreendedorismo e à competitividade de micro e pequenas empresas; f) apoio e desenvolvimento de projetos empresariais na área de gestão e de tecnologia da informação; g) relacionamento econômico, de integração comunitária com outros países e organismos internacionais; h) promoção do comércio exterior; i) fundos de desenvolvimento; j) promoção do aumento da competitividade da economia estadual; k) articulação de atividades relacionadas com gestão de setores estratégicos e inovadores, objetivando a agregação de valor à produção e complementação da matriz produtiva. (RIO GRANDE DO SUL, 2007)

Observa-se que a estrutura havia passado por uma mudança importante, assumindo o viés desenvolvimentista em sua denominação, estrutura e funcionalidades; lembrando os instrumentos da paradiplomacia de viés essencialmente econômico postos por Maia (2012), é notório que a SEDAI se aproximava da “paradiplomacia inversionista” como categoria. Incorporada à Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social pelo Decreto nº 35.915 de 1995, dava-se início a um período de remodelação do órgão. Conforme o que foi falado pelo entrevistado, pode-se dizer que essa mudança foi uma consequência das atribuições que ganharam prioridade do órgão afeto aos assuntos internacionais

tem um viés (...) na própria estrutura da secretaria...muito próximo ao desenvolvimento econômico; a SEDAI era a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Assuntos Internacionais (...) Por que tu não consegues dissociar quando tu tens a busca de capital para investir no estado, demandas que determinados setores têm, que se relacionam com o que tem participação de agentes internacionais, tu não consegue dissociar da Secretaria de desenvolvimento. Talvez tenha sido por isso que quando ela nasceu (a Secretaria), a parte de relações internacionais acabou sendo a maior parte do tempo associada à área de desenvolvimento (BIOLCHI, 2020)

A Secretaria do Planejamento e Gestão (SPG, órgão representando pela SCP no Governo Simon), por sua vez, receberia as atribuições de: a) coordenação da elaboração e do monitoramento da execução dos planos regionais, estadual de desenvolvimento e plurianual, da lei das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual; b) coordenação da implementação de políticas transformadoras de gestão para fortalecer e otimizar a capacidade do Governo Estadual, com a promoção de mecanismos de avaliação do desempenho e de resultados na administração pública; c) promoção de estudos e pesquisas socioeconômicos; d) produção e análise de estatísticas; **e) prospecção de fontes e alternativas para financiamento de políticas públicas**; e f) fortalecimento da capacidade regulatória do Estado. (RIO GRANDE DO SUL, 2007, grifo nosso)

Em um espaço de dois meses após a oficialização legal da estrutura administrativas, o Governo Yeda lançaria um decreto (nº 45.258) a fim de reestruturar o organograma geral. Em resumo, visava-se impor diretrizes de “racionalização de funções e estruturas, eliminação da duplicidade de competências, integração das atividades interdependes e complementares”. Com isso, presume-se que os órgãos passariam por mudanças estruturais e funcionais, sendo então as atividades relativas à captação de recursos financeiros internacionais alocadas funcionalmente em um único órgão, seja por meio de unificação ou eliminação de duplicidade atributiva.

No ano seguinte seria lançado o Decreto nº 45.668, que estabeleceria a estrutura básica da SPG; dentre as subdivisões do órgão se criava o Departamento de Captação de Recursos e Preparação de Projetos, que detinha as funções de: a) **prospectar fontes de recursos nacionais e internacionais, realizar a intermediação com agências bilaterais e multilaterais de fomento** e acompanhar a execução do Orçamento-Geral da União – OGU; b) **assessorar os órgãos estaduais na elaboração de programas/projetos para captação de recursos técnicos e financeiros**; c) exercer as atividades operacionais e de coordenação executiva do Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do RS - PPP/RS, em apoio ao Conselho Gestor, conforme previsto em Lei; e d) executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas pelo Secretário de Estado. (RIO GRANDE DO SUL, 2008, grifo nosso).

Dessa maneira, as determinações estruturais e funcionais instauradas pelo governo Yeda Crusius tornam esclarecidas algumas mudanças-chave no quadro institucional. A SPG tomava para si não só a centralidade na ação de paradiplomacia financeira – haja vista a ordem imposta pelo Decreto nº 45.258, mas também se tornava a instância responsável por assessorar a busca por crédito internacional colocada em prática por outros órgãos da estrutura administrativa.

Portanto, o que fora proposto pela ação da SEAI em seu ciclo inaugural restava plenamente absorvido pela SPG, a qual contava com uma sub-repartição de ação especializada na temática analisada pela pesquisa.

Já no primeiro relatório de gestão, documentado pela mensagem à AL de 2008, estão contidas passagens sobre a pretensão de, além dos projetos de reestruturação do endividamento através de operações de crédito, da busca por recursos financeiros internacionais voltados a dois setores em específico: infraestrutura (estradas e moradias) e turismo. No entanto, não havia exposição de volumes captados e tampouco de projetos de captação já iniciados. A SEDAI, já afastada funcionalmente da atividade de captação de recursos financeiros em esfera internacional, dedicava-se a expor realizações e planos de ação não relacionados com a paradiplomacia financeira

Por sua parte, a mensagem à AL do ano seguinte traz amplas divulgações sobre o andamento da operação de crédito internacional que viria a ser oficializada ainda em 2008, transação a ser detalhada nos próximos parágrafos. Afora desse projeto, constava como parte do planejamento a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Bacia do Rio Uruguai, o qual viria a contar com a colaboração financeira do BID.

No ano de 2008, em meio a mudanças nos ocupantes do cargo de Secretário da SEDAI, ocorre mais uma reformulação institucional. Dentro do órgão, passa a existir um Departamento de Assuntos Internacionais detentor de atribuições como o apoio à organização das missões governamentais, coordenação e fomento às ações de cooperação internacional, e apoio à Secretaria em ações de atração e captação de investimentos externos. (RIO GRANDE DO SUL, 2008b). Apontamos que há uma diferenciação, ao menos nesse período de análise, do que se entendia por “investimentos externos” em relação às operações de crédito internacional, acompanhando o caráter reformulado pela instituição da SEDAI.

A priorização dada ao fomento ao investimento privado, por meio de uma atuação que buscava oportunidades de negócios no ambiente internacional, acaba por ser reforçada pelo conteúdo da mensagem à AL de 2009. O documento registra a lamentação por parte do governo do estado quando a alegada impossibilidade de captação de crédito internacional, uma alegada consequência de gestões anteriores. Além disso, segundo o entrevistado - que ocupava o cargo de Secretário-Chefe da SEDAI à época, dava-se ênfase às chamadas missões internacionais; em suas próprias palavras,

(...)nessa área do desenvolvimento, o papel da secretaria faz na relação internacional, quando ela é “pura”, é muito pouco, assim, diplomática. Ela, 90% [das vezes], acaba sendo [acionada] por demanda de investimento, por grupos de fora [do país] ...a parte

internacional acaba sendo ativada nisso e algumas outras vezes através de programas, de missões que o governo faz (BIOLCHI, 2020).

Ainda, registra-se no documento a concretização da operação financeira cujo avanço fora reportado no ano anterior; na época, representava a maior operação de concessão de crédito envolvendo uma instituição internacional e uma unidade subnacional brasileira. Segundo o próprio documento de comunicação do executivo estadual,

Cabe enfatizar duas ações que marcaram a gestão de forma significativa, nesses dois primeiros anos do atual Governo, envolvendo organismos e agentes internacionais (...) o contrato de empréstimo de US\$ 1,1 bilhão, firmado entre o Estado e o Banco Mundial (BIRD), com o aval da União. Esse empréstimo objetivou reestruturar parte da dívida extralimite (55% do total, aquela que não está securitizada junto ao Governo Federal), prevendo uma redução em desembolso de juros e encargos, nos próximos 30 anos, da ordem de R\$ 600 milhões. Já de imediato, sentem-se os efeitos com menores desembolsos mensais, devido ao alargamento de prazo (SPG, 2009, p. 47)

Chama a atenção que após um considerável período sem a realização de operações de empréstimo internacional, o rompimento se dá com a instituição de um projeto de caráter de recuperação fiscal. Segundo os gestores estaduais da época, afirmava-se que “reestruturação da dívida extralimite (sic) do Rio Grande do Sul já é referência e está sendo buscada por vários Estados [entes subnacionais]” (ibidem, p. 133, grifo nosso)

Sendo a única OFI realizada durante o período 2007-2010, de acordo com Ferreira (2015), “a articulação política necessária para obter a autorização do governo federal não parece ter sido muito custosa”, pois Guido Mantega, Ministro da Fazenda na época, esteve diretamente envolvido no processo de preparação da operação e foi o responsável pela pronta aprovação para os começos das tratativas contratuais em maio de 2007. Nas etapas que antecedem os acordos das condições do empréstimo, que envolvem a participação direta de representantes do estado e da instituição credora, registraram 11 missões do BIRD ao estado. Após isso, organizou-se uma missão governamental do RS à sede do Banco em março de 2008, na qual ocorreu a rodada de negociação final a cargo da governadora do estado.

Nos dois anos seguintes, as mensagens oficiais apresentam poucas menções à busca por recursos financeiros externos direcionados a outras iniciativas, sendo uma delas a gestão de recursos hídricos e outro programa ligado ao órgão de gestão cultural cujo financiamento havia sido ofertado pelo BID. Não há informação a respeito da preparação de novas operações de crédito. Presumimos que, haja vista o porte da operação realizada em 2008, a capacidade de endividamento estava comprometida para os anos subsequentes.

Para concluirmos o período de análise, é necessário tratar do relato contido na mensagem à AL de 2011, já escrita sob a responsabilidade do governador eleito para o próximo

quadriênio (Tarso Genro, PT) e que retrata o último ano da gestão PSDB. Porém, devido a essa característica retroativa, o documento relativo ao ano de passagem de governo costuma conter, adicionalmente, asserções sobre as diretrizes de atuação dos gestores recém eleitos. As informações dos próximos dois parágrafos se completarão com o conteúdo abordado no início do próximo subcapítulo.

Abordando o quadro financeiro do estado nos últimos anos, chama a atenção o exame feito no referido documento sobre a ligação do cenário de agravamento das finanças públicas e seus anos de recuperação aos anos de retração no que tange a indução do desenvolvimento econômico. Dessa forma, fala-se sobre a intenção de “executar um novo modelo de gestão fiscal”, capaz de alcançar novas e crescentes fontes de recursos para a “qualificação e ampliação dos serviços”, assim resgatando o papel do estado na promoção do desenvolvimento econômico.

Ademais, tinha-se presente declarações sobre a intenção do governo do estado de aumentar a capacidade de investimento público, tendo em vista não só a perda de participação econômica do estado no âmbito federativo, mas também a importância da gestão pública em um cenário de crise e recuperação econômica global. Na sequência da Mensagem, expunha-se a pretensão de identificar oportunidades e liderar a implantação de projetos de desenvolvimento, estando “alinhados às modificações em âmbito nacional e mundial que marcam a economia contemporânea”. O financiamento internacional é abordado como um dos principais mecanismos a serem utilizados para o cumprimento desse objetivo central.

Por fim, o período se encerra com a concretização de apenas uma OFI, realizada no segundo ano do mandato, tendo o BIRD como instituição credora.

Tabela 5 – OFIs concretizadas no período 2007-2010

<b>PROJETO</b>	<b>IFI</b>	<b>ANO</b>	<b>VALOR (US\$) [CONTRAPARTIDA]</b>
Sustentabilidade Fiscal para o Crescimento – RS	BIRD	2008	1.100.000.000

Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pelo Painel COFIEX

### 3.4 PERÍODO 2011-2014: PULVERIZAÇÃO INSTITUCIONAL OFICIALIZADA

A gestão Tarso Genro (PT) começa com uma mudança estrutural significativa; a Lei nº 13.601/11 trazia a extinção da SEDAI – já afastada da paradiplomacia financeira, incorporando



sua estrutura e antigas atribuições em pelo menos outros três órgãos. Dessa forma, oficializava-se a pulverização de tarefas ligadas ao âmbito que fora historicamente chamado de “assuntos internacionais”, distribuindo-as inicialmente para a Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento, a Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais e para a Secretaria da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa

Quanto ao organograma da administração direta, destaca-se o número de repartições criadas na estrutura administrativa direta: 6 subdivisões atreladas ao Gabinete do Governador (GG), 3 ao Gabinete do Vice-Governador, 9 à Governadoria do Estado e outras 19 Secretarias de Estado. Nesse sentido, mostra-se pertinente a preocupação em ter incentivado a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública “de modo conjunto, executando políticas públicas pelo princípio da transversalidade das ações conforme definições governamentais” (RIO GRANDE DO SUL, 2011, p.1), um excerto legal enfático que não está presente em outras leis de estruturação analisadas. A Assessoria de Cooperação e Relações Internacionais (ACRI), alocada no GG, era o órgão que recebia a atribuição direta de apoio ao Governador no que tangia a atuações que envolviam a esfera internacional.

Tarso Genro, que anteriormente havia ocupado o cargo público de Prefeito de Porto Alegre por dois períodos, havia realizado mudança semelhante no órgão ligado às relações internacionais do referido município. A instância local, que inclusive tinha na atividade de captação de recursos internacionais seu principal gérmen, dividia a atuação internacional em um departamento direcionado a essa atividade e outro voltado para a cooperação internacional, parte que fora deslocada para o Gabinete do Prefeito (SALOMÓN; NUNES, 2007, p. 112-113). Presume-se que essa experiência foi determinante para a modificação estrutural abordada, cabendo então à ACRI, segundo seu Coordenador,

**um papel de coordenação e de orientação política, partindo do pressuposto de que a implementação das ações na esfera internacional deve competir a cada uma das secretarias no seu âmbito de atuação.** À ACRI cabe estabelecer, a partir das orientações do centro de governo, a consistência e coerência das ações das secretarias (NÚÑEZ, 2013, p. 49 apud FERREIRA, 2015, grifo nosso)

Depreende-se, então, a visão de que as repartições da gestão estadual naturalmente agem no ambiente externo, sendo guiadas por interesses alinhados aos diversos âmbitos de atuação. Trata-se de uma concepção que assimila a vocação internacionalista do estado, algo ressaltado pela bibliografia consultada; Seitenfus (1994), por exemplo, compreende a existência de interesses internacionais “em maior ou menor grau” dependendo das particularidades das unidades administrativas de um governo, um fato que levaria à inevitável disputa de espaço e,

dessa forma, seria necessário a arbitragem do Chefe de Governo. De fato, a visão exposta por Tarson Núñez descreve uma diretriz de atuação em que a ACRI assumiria esse papel, buscando tornar coerente a atuação do RS no espaço além-fronteiras.

Quanto a atividade de captação financeira internacional, a qual vimos que já não constava como atribuição central da SEDAI, a referida Lei a distribuía em três órgãos:

- (I) Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (SDPI), que viria a receber a tarefa de “alocar os recursos intermediados com instituições financeiras públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, tendo em vista o financiamento de projetos de desenvolvimento e infraestrutura do Estado”;
- (II) Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas (GPRF), declarado como responsável não só por “auxiliar na elaboração de projetos junto ao Estado, à União e a entidades financeiras nacionais e internacionais, mas também disponibilizar informações aos Municípios para captação de recursos nacionais e internacionais”;
- (III) Secretaria de Infraestrutura e Logística (SEINFRA), que, não tendo sua atribuição original transformada, competia a articulação da cooperação técnica e financeira com instituições nacionais e internacionais;

Dessa forma, percebe-se que, ao menos inicialmente, os políticos e gestores empoderados no período 2011-2014 propunham uma relevância maior a essa atividade. De fato, o plano de governo sob a liderança de Tarso Genro abordava como um compromisso a “busca de fontes internacionais de financiamento estabelecendo um novo padrão de relações internacionais, aproveitando melhor os diversos organismos mundiais de financiamento de políticas públicas” (GENRO, 2011, p.4)

Em janeiro de 2012, pouco mais de um ano após a oficialização da estrutura administrava daquele governo, mais uma Secretaria abarcava (por meio da Lei nº 13.912) a diretriz de apoio pela busca por crédito, indiferente da fonte originária: a do Planejamento, Gestão e Participação Especial (SEPLAG, análoga às anteriores SCP e SPG). Ademais, alguns meses depois, o órgão receberia atribuições mais extensivas, incluindo algumas de âmbito puramente financeiro e de projetos estratégicos. Sugerimos, então, que a busca por crédito financeiro internacional assumia função chave dentro do planejamento do que fora explicitado como “novo modelo de gestão fiscal” para a “qualificação e ampliação de serviços”. Cabe

analisar se, ao fim do período, houve captação de maior volume financeiro de fontes internacionais.

Na mensagem do governador à AL de fevereiro de 2012, apresentava-se uma mescla de realizações do ano anterior e de exposições de planos futuros. Sobre o primeiro ano de atuação da ACRI, explanou-se a “articulação de relações de trabalho conjunto com CAF, BID, BIRD, além do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) e a *Iniciativa para la integración de la infraestructura regional sudamericana* (IIRSA).” Os relatos sobre a captação de recursos internacionais acabam por incluir a atuação da SEPLAG, órgão que tinha recebido - ao menos de maneira oficial - as referidas atribuições pouco tempo antes da divulgação do documento; a mensagem explicitava responsabilidades que viriam a ser alocadas no Departamento de Captação de Recursos (ligado à SEPLAG) em outubro de 2012, sendo elas

(a) Identificar recursos técnicos e financeiros, nacionais e internacionais, para financiamento de políticas públicas; (b) **Coordenar os trâmites para captação de recursos de agências de fomento nacionais, bilaterais e multilaterais;** (c) Acompanhar a elaboração e a execução do Orçamento Geral da União, analisando e gerando informações estratégicas; (d) Coordenar a elaboração de pleitos e emendas ao Orçamento Geral da União visando incrementar o repasse de recursos da União para o Estado; (e) **Analisar a viabilidade e orientar a elaboração de projetos de órgãos e entidades da Administração Estadual aptos à captação de recursos;** (RIO GRANDE DO SUL, 2012, grifos nossos)

Assim, limitado às peças legais, vê-se que o órgão DECAP-SEPLAG passava a centralizar basicamente todas as tarefas em prol da finalidade de captação de crédito, de forma análoga ao observado no período 2007-2010, não tratando de forma diferenciada fontes internas das oferecidas por organizações internacionais.

Ainda, conforme o mesmo documento oficial, divulgou-se a finalização dos “procedimentos para a captação de R\$ 800 milhões junto ao BIRD”, em meio a exposição quanto a iniciativas relacionadas a outras fontes de recurso, como o BNDES. As principais finalidades que deveriam fazer parte dos projetos de financiamento eram, segundo a mensagem, a inovação tecnológica, educação, meio ambiente, modernização da gestão pública, infraestrutura de transportes, modernização do sistema produtivo rural, produção de habitação para grupos de baixa renda, qualificação da segurança pública e ampliação do crédito a municípios e empresas (SEPLAG, 2012, p.123-124).

Em relação aos feitos da SDPI nesse âmbito, declarava-se a atuação conjunta com a SEPLAG em prol da captação de recursos advindos do Banco Mundial como uma das recentes realizações. Planejava-se ainda, “prospecções com o BID para financiamento da implementação da política industrial no RS” e com a AFD “para financiamento de programas

de desenvolvimento local”. A busca por recursos de origem internacional - oferecidos por IFIs - com objetivos de usá-los para o incentivo do setor privado se mostra como uma novidade dentro do período analisado, sendo também uma atividade específica que se limitava a essa seção da gestão estadual.

Seguindo, ainda baseado na Mensagem de 2012, exteriorizava-se a movimentação da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos relativa à pretensão de captar US\$ 150 milhões junto ao BID, volume que seria direcionado ao Programa de Oportunidades e Direitos (POD). Induz-se que esse projeto foi iniciado logo no começo da gestão Tarso, pois o documento comunicava o avanço dos trâmites de financiamento ao afirmar que ele já havia sido apresentado aos técnicos da COFIEIX em novembro de 2011. Aqui, destacamos que a referida Secretaria não detinha, de maneira formalizada, atribuição no que tange a busca por crédito para seus projetos; ou seja, a racionalização da atividade era ainda mais aprofundada na prática.

Além disso, tramavam-se ações de captação para projetos variados. Dentre eles o que fora chamado de “Biblioteca Acessível”, vultuosos investimentos direcionados ao setor elétrico (CEEE e subsidiárias), reformas em hidrelétricas, otimização da gestão pública, pavimentação e outros projetos de natureza fiscal. Esses últimos alegadamente foram tratativas lideradas pela SEFAZ, e resultaram na concretização de três OFIs: PEF I, PEF II e PROFISCO. A serem retomados na parte final do subcapítulo, todos os projetos de captação de crédito confirmados (por parte do governo do estado, restando finalizações procedimentais) em 2012 envolveram o BIRD.

A mensagem à AL de 2013 se dedicava a expor a situação quadro de finanças do estado, abordando o resultado positivo da operação recorde realizada no ano de 2008. Expunha-se que mais uma operação semelhante estava em preparação (projeto de reestruturação de dívida), a ser realizada também com o Banco Mundial, chamada de PROCONFIS II. Nesse sentido, ganhavam destaque as “iniciativas no sentido de aumentar a parceria com a União e com organismos de financiamento nacional e internacional, como forma de financiar o investimento público, necessário à promoção do desenvolvimento econômico e social do Estado” (SEPLAG, 2013, p. 53)

Em relação a ações das demais secretarias, divulgava-se a projeção de obras rodoviárias realizadas sob coordenação da SEINFRA, tendo a totalidade de recursos financeiros complementada por um projeto em execução junto ao BIRD. O Banco também fora acionado em projetos na área educacional (ibidem, p.299) e em projetos liderados pelo órgão atrelado a questões ambientais. O BID, por sua vez, é citado pela Mensagem como credor de um projeto na área turística, o qual se alegava que ainda estava nas etapas iniciais (aprovação da Carta-

Consulta). Além disso, o Banco Interamericano compunha, junto a AFD, a posição de credor de projetos relacionados à energia elétrica (direcionados à CEEE).

Ainda, os resultados efetivos divulgados pela Mensagem no que tange a paradiplomacia financeira são atribuídos à atuação da SEPLAG. Explicava-se a captação de “aproximadamente R\$ 2 bilhões” divididos entre fontes proporcionadas BNDES e BIRD, volume que seria direcionado a setores abordados como prioritários já no ano anterior (ibidem, p. 371). A Mensagem à AL de 2014 viria a retomá-las, resumindo a destinação dos recursos captados; segundo o Governo, o montante captado entre 2011 e 2013 fora destinado “exclusivamente para investimentos nas áreas sociais e em infraestrutura”.

Novamente, abordando a situação financeira do estado, o projeto PROCONFIS II fora retomado; segundo o documento, operações junto BIRD e ao BID proveriam recursos para esse projeto de readequação do fisco. Na parte de “Ciência, Tecnologia e Inovação” do documento, o Banco Mundial voltava a ser citado como provedor de recursos alocados no investimento em polos tecnológicos. Outro volume de recursos (R\$ 23 milhões) disponibilizados pelo Banco constava como aplicado em programas de melhoramento administrativo, e planejava-se o estabelecimento de parceria com o Banco para o financiamento voltado à “Gestão de Risco de Desastres”, considerado um projeto estratégico. Por último, o documento de 2014 previa a concessão de recursos por parte do BID, os quais seriam parte de projetos de interesse turístico.

A Mensagem à AL de 2015, documento sob responsabilidade do sucessor de Tarso Genro, dedica-se de maneira rasa no que tange a tratar a questão da paradiplomacia financeira. De fato, limita-se a analisar as principais operações de crédito estabelecidas no período 2007-2014, na medida em que causavam impacto no orçamento a longo prazo. Ademais, os novos gestores não abordam a pretensão de realizar a atividade, sublinhando tanto o quadro fiscal debilitado – alegadamente herdado de gestões passadas- quanto mudanças por parte do governo federal no que concerne o mecanismo de análise das condições fiscais para a aprovação das OFIs. Resumidamente, consta como parte relevante da mensagem o seguinte excerto:

Quanto às operações de crédito, estas obedecem às restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Os empréstimos realizados pelo Estado, em 2008 e 2010, contratados junto ao Banco Mundial (BIRD), tiveram a finalidade de melhorar o perfil de parte da dívida extralimite. Já entre 2011 e 2014, as operações de crédito foram avalizadas pelo Governo Federal, direcionadas para custeio das áreas sociais e para investimentos do setor de infraestrutura (SPGG, 2015, p. 50)

Tabela 6 – OFIs concretizadas no período 2011-2014

<b>PROJETO</b>	<b>IFI</b>	<b>ANO</b>	<b>VALOR (US\$) [CONTRAPARTIDA]</b>
Projeto de Fortalecimento da Gestão Fiscal no Estado do RS (PROFISCO)	BID	2011	60.000.000 [6.666.667]
Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento Econômico e Social do RS	BIRD	2012	480.000.000 [271.390.157]
Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o Desenvolvimento do Estado do RS (PEF I)	BID	2012	200.000.000
Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o Desenvolvimento do Estado do RS – II (PEF II)	BID	2014	200.000.000
Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o Desenvolvimento do Estado do RS – II (PEF II)	BIRD	2014	280.000.000
Programa de Oportunidades e Direitos – RS (POD)	BID	2014	50.000.000 [6.000.000]

Fonte: elaboração própria com base em dados fornecidos pelo Painel COFIEX

### 3.5 RECAPITULAÇÃO DOS PERÍODOS, VALORES E NÚMEROS DAS OFIs

De fato, observa-se que a paradiplomacia financeira é vista como um instrumento de ação necessário para o poder executivo estadual na execução de diferentes projetos e programas voltados ao interesse público. Mesmo sendo uma fonte de recursos historicamente utilizada, percebe-se no primeiro período (1987-1990) a intenção daquele governo de institucionalizar a atividade com o objetivo de usá-la como um dos pilares da retomada do papel de indutor econômico. Não ocorreria um resultado imediato, mas se pode traçar claramente uma relação entre os primeiros passos pós-institucionalização das ações paradiplomáticas de interesse econômico-financeiro - por meio do estabelecimento da SEAI e DCP - e o aumento do número de OFIs concretizadas nos anos subsequentes, resultando em um maior fluxo de crédito internacional recebido.

Durante o segundo período analisado (2007-2010), registram-se mudanças de ordem estrutural e funcional. A captação de recursos de origem internacional, formalmente coordenada pela estrutura básica da SPG, não ganha tanta proeminência em relação à preferência dos outros governos inseridos no mapeamento de processo. A gestão de Yeda Crusius demonstrava planejar o uso de crédito internacional na reestruturação do quadro fiscal do estado em detrimento do financiamento de outros projetos; isso não determinou o decréscimo de valores captados, já que o estado deteve por anos o recorde da maior OFI envolvendo unidades subnacionais (US\$1,1 bilhão) mesmo concretizando apenas uma operação de crédito durante os quatro anos de mandato.

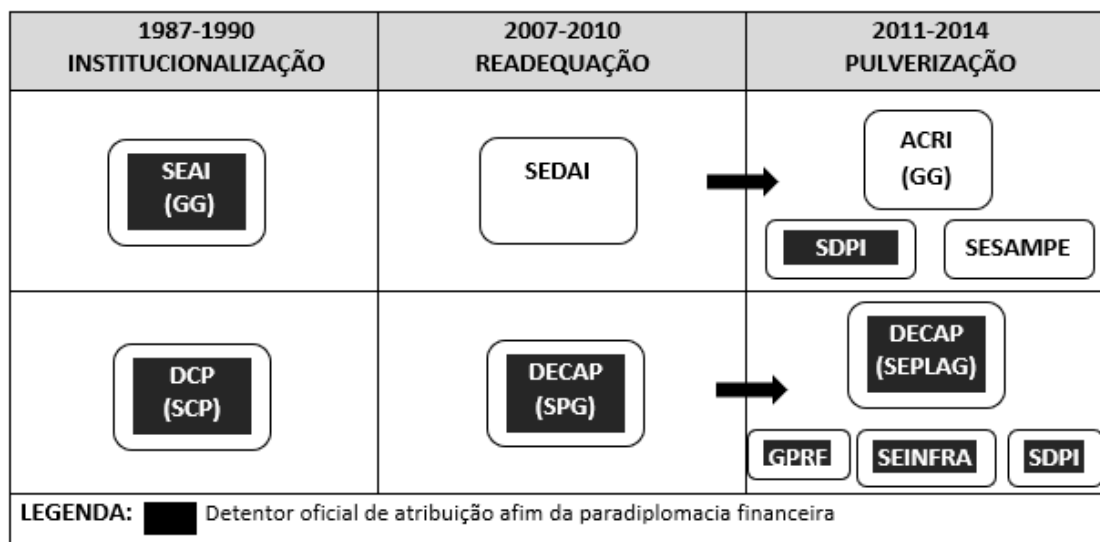
A respeito do quadriênio (2011-2014), o governo liderado por Tarso Genro demonstrava, desde a divulgação de suas propostas políticas, a intenção de ampliar a utilização do crédito internacional como possível fonte de recursos para o financiamento dos mais variados projetos. Não só a paradiplomacia financeira em si, mas também a atuação internacional do estado ganha em projeção aplicada em diferentes órgãos, pulverizando atribuições de maneira interseccional. Destacava-se a importância da ação conjunta e coordenada, dando importância para o papel da ACRI, porém mais secretarias recebiam autorização prévia para buscar recursos no espaço além-fronteiras; registrou-se um expressivo aumento (600%) no número de OFIs concretizadas, mas os seis empréstimos não significaram um aumento proporcional (cerca de 40%) do volume total captado (US\$ 1,55 bilhão) em relação ao governo Yeda Crusius.

Dessa forma, uma análise superficial permite associar os períodos selecionados pelo estudo de caso ao aumento do fluxo financeiro gerado pela concessão de crédito internacional. O número de operações, ainda que variável em virtude externalidades não idealmente abarcadas pela pesquisa, também é influenciado positivamente; além disso, a maior racionalização da atividade da paradiplomacia - característica apontada por Soldatos (1990) como determinante para o sucesso de iniciativas paradiplomáticas - também parece ter proporcionado uma elevação expressiva no número de OFIs concretizadas no último período analisado (2011-2014). Cabe, então, dar passos adicionais para o teste das hipóteses pré-estabelecidas.

### **3.5.1 A trajetória institucional analisada**

Tendo em vista o ponto inicial do estudo de caso, comprova-se que o primeiro passo para a estruturação institucional da paradiplomacia de objetivos financeiros se dá com a oficialização da SEAI. Dentro da delimitação temporal, observamos dois tipos de mudanças estruturais aplicadas ao órgão: em dois dos três períodos analisados ela fez parte da estrutura do Gabinete do Governador (GG), mesmo quando houve a dissolução e racionalização da atividade paradiplomática durante o período 2011-2014. Nesse ponto, a ACRI fora alocada no GG e recebia papel de relevância durante a Gestão Tarso; a outra variação foi dada pela conjunção de secretarias quando houve a proposição da SEDAI, a qual não compôs GG de Yeda Crusius.

Figura 5 – Transformações estruturais de SEAI e DCP



Fonte: elaboração própria

A imagem acima mostra as tendências historicamente observadas quanto as unidades da gestão pública junto ao aparato estrutural e a distribuição funcional de atividades afim da paradiplomacia financeira. Os três períodos analisados podem ser classificados em relação aos direcionamentos aplicados ao percurso institucional. A primeira etapa deflagra a institucionalização da paradiplomacia financeira, enquanto a segunda confirma a readequação dos órgãos analisados e a terceira, por sua vez, oficializa a atuação paradiplomática pulverizada.

O exame realizado nível macro não permite caracterizar a trajetória institucional do órgão como estável. A mutabilidade retratada pelos redirecionamentos da SEAI se alinha ao cenário geral da institucionalização da paradiplomacia nos entes subnacionais brasileiros. Conforme afirma Nunes (2005), as estruturas administrativas desse tipo configuram um “mosaico de práticas e instituições diversas”, um postulado consoante ao conteúdo abordado pelo corpo teórico do novo institucionalismo histórico. Na prática, essa tendência desfavorece a continuidade – principalmente quando há seguidas trocas de governo e grupos de representantes políticos - da agência estadual no ambiente internacional, assim indo de encontro aos pressupostos efeitos da institucionalização.

De fato, esse argumento é corroborado pela visão proposta pela entrevistada. Conforme expôs Carmen Nunes, a inconstância institucional prejudicou a atuação internacional do estado nos últimos anos. Perguntada sobre a relevância de uma estrutura administrativa estável voltada para a atuação do estado além-fronteiras, sua resposta afirma que, apesar de não ser imprescindível para a inserção internacional do RS, a falta de planejamento - supostamente trazido pela institucionalização estável - afeta a construção de uma ação paradiplomática contínua e permeada pela visão de longo prazo. Em suas palavras,



(...) mesmo em uma época em que se tinha (...) certa constância, até talvez no governo da Yeda Crusius [2007-2011] ainda tinha, eu acho que foi na época do Tarso Genro, em que foi criado o cargo de Assessor Internacional, ali eu acho que talvez tenha desmobilizado o pessoal da área internacional que vinha [atuando] há mais tempo (NUNES, 2020, p. 127).

A literatura consultada defende quase de maneira consensual que uma das motivações centrais da inconstância institucional está na falta de sustentabilidade jurídico-legal da paradiplomacia. Existem áreas abarcadas pela gestão pública que não podem ser descontinuadas, pois são deveres constitucionais ou regem serviços essenciais às necessidades da população; saúde, educação, segurança, e outros se enquadram como exemplos. A atuação no meio internacional, ao não ser encarada dessa maneira, seguiria sujeita à visão de uma atividade não imprescindível, intrinsecamente atrelada às “janelas de oportunidade”, como debatido ainda no primeiro capítulo do trabalho.

Considerando a existência de outros fatores acerca do processo de captação de volumes financeiros de origem internacional, os efeitos da instabilidade aplicada às atividades da paradiplomacia financeira não são claros. Supõe-se que a questão das repetições de parcerias, como tratou Maia (2012), seria um exemplo das dinâmicas negativamente afetadas pela falta de continuidade. Mas, haja vista os eventos mapeados anteriormente, as atividades afins do processo de captação de crédito internacional, encaradas como insumos financeiros primordiais para uma ampla gama de projetos e políticas públicas, deslocam-se da expressiva instabilidade demarcada pela SEAI como unidade institucional de governo.

Parte do esforço para institucionalizar a paradiplomacia ocorre, de fato, com a decisão de acoplar a atuação internacional de motivações econômico-financeiras ao projeto de formação da SEAI. Conforme exposto pelo idealizador e primeiro Secretário da unidade - Ricardo Seitenfus (1994, 2020a), o órgão, que tinha como objetivo central o interesse de “associar o Estado do RS aos esforços de integração latino-americana”, fora lançado com seu âmbito de atuação ampliado – por sugestão dos elaboradores do Plano de Governo de Pedro Simon, inclusive assumindo uma nova nomenclatura devido a essa iniciativa. Ainda, segundo Seitenfus (1994, p. 78), o movimento de expansão das atribuições gerou a expectativa de que a equipe de trabalho do órgão também fosse ampliada, algo contrariado pelo primeiro decreto do Governador em exercício, o qual suspendia a contratação de pessoal.

Dessa forma, junto às circunstâncias anteriormente abordadas, a robusta e responsável condução política do governo estadual em matéria de atuação no ambiente internacional era solapada em sua gênese. A dificuldade em aplicar “profissionalização” e “embasamento

teórico” - como defende a obra de Seitenfus (1994) - às atividades da SEAI não se mostra significativa para projeto de institucionalização do DCP; dentre outras diferenças, como vimos, este pôde buscar a contratação de servidores especializados. Como abordado na entrevista,

há muitas incidências de natureza administrativa, de [dinâmicas de] poder dentro do estado e também política... e quando chegava efetivamente o momento de tomar decisões mais difíceis, com a Central de Projetos, ou com a Secretaria da Justiça, ou com a Secretaria de Planejamento, ou com a Indústria e Comércio, a minha posição era muito débil. (SEITENFUS, 2020b, p.132)

Ainda, quanto ao planejamento institucional da SEAI e suas particularidades, abre-se a possibilidade de que conjunção entre as sucessivas trocas de comando do órgão e a falta de especialização técnica e profissional dos servidores tenha afetado a trajetória institucional da estrutura ainda em seu ciclo inaugural.

A respeito do DCP, ressaltamos que a gestão Simon era a primeira a se dar inteiramente após a queda do regime militar, recuperando assim atribuições que anteriormente haviam sido centralizadas no âmbito de atuação do governo federal. Falava-se sobre o “planejamento esvaziado” das gestões antecedentes, justificando o estabelecimento de uma gestão capaz de liderar o processo de retomada do desenvolvimento estratégico no estado; entretanto, o herdado quadro financeiro era de endividamento e limites crediários. Por isso, apostava-se na busca por fontes de crédito internacional, contando com o trabalho extensivo do DCP na realização dos projetos e este, por sua vez, teria na SEAI uma instância especializada para assessorá-lo.

É importante lembrar que tanto SEAI quanto a Central de Projetos já vinham sendo previamente delineadas pelo Plano de Governo; no entanto, é a partir de novembro de 1987 que se tem a coexistência das unidades, assim duplicando os alvos de nossa análise. Limitados ao conteúdo precedentemente mapeado, há evidências de que uma “passagem de bastão” quanto às atividades da paradiplomacia financeira estava em curso, mas o governo da época ainda previa – formalmente, nos últimos registros do quadriênio - a atuação coordenada com participação da SEAI.

Questionado sobre a centralidade da atribuição de contato a instituições financeiras internacionais, ou seja, a atuação conjunta da SEAI e DCP-SCP na prática, Ricardo Seitenfus (2020, p. 136) afirmou que a responsabilidade se limitava ao escopo do DCP, também citando o papel de João Carlos Brum Torres como crucial para o processo. Ademais, em relação ao movimento de ampliação de atribuições, o idealizador do órgão afirmou que houve apenas uma tentativa de abranger as atividades afins da paradiplomacia financeira. Haja vista as condições

estruturais escassas, a grande demanda imposta pelos assuntos de integração regional e pelas questões fronteiriças, e a “obstrução” presente nas tratativas entre secretarias e outras unidades de governo, não foi possível concretizar o que fora planejado; então, posteriormente “a SEAI se colocava a disposição para facilitar, mas não encabeçar esse processo.” (SEITENFUS, 2020b, p. 134-135)

Os fatos abordados acima permitem inferir que realmente houve uma readequação institucional das unidades analisadas já entre o primeiro e segundo ano da Gestão Simon. Apesar de ter sido estabelecida como órgão de assessoramento, a adaptação da SEAI à explícita noção de “secretaria-meio”, além do direcionamento estrutural e funcional para atividades afora da paradiplomacia financeira é comprovado pelo conteúdo dos comunicados à Assembleia Legislativa, todos escritos no contexto de coexistência das repartições aqui analisadas. Notabiliza-se, dessa forma, uma transição resistente em certo nível.

Aprofundando a análise à luz das acepções do novo institucionalismo, o processo de mudança institucional se mostra não-linear, haja vista a presença da dinâmica de ação-contrarreação abordada por Mahoney e Thelen (2012). O que caracterizamos como um processo resistente significa, de fato, a existência de um processo de mudança gradual limitado ao primeiro período. Cientes do impacto da delimitação temporal da pesquisa, não logramos verificar as etapas subsequentes e intermediárias da trajetória transformativa que, conforme pôde ser observado, já havia se concretizado conforme se estabelecia a estruturação administrativa da gestão estadual no segundo período analisado (2007-2010).

Por meio da aplicação do modelo de análise dos padrões de mudança institucional, pode-se afirmar que a posterior institucionalização do DCP se comporta como provocadora da transformação do tipo *layering*. Isso porque até a metade do período 1987-1990, não foram verificadas mudanças estruturais ou funcionais aplicadas à SEAI (instituição prévia); no entanto, a partir de mutações contextuais como as trocas de secretários-chefe, há evidências de reformas do tipo *displacement*. Finalmente, passando para o segundo período analisado, vê-se a concretização de readequação institucional do tipo *conversion*, a qual foi ocasionada por elementos – trocas de governo e coalizões políticas – que permitiram renovações diretamente aplicadas às normas estruturais, funcionais e administrativas.

Conforme o conteúdo compartilhado conosco, no que tange a paradiplomacia financeira, o projeto institucional da SEAI fora estabelecido em seu ciclo inaugural com a função de “abrir portas” para contatos internacionais que poderiam resultar em diversos projetos, dentre eles os de financiamento. Nas palavras de Seitenfus,

(...) há, dentro da estrutura do estado, uma tradição de relacionamento internacional, e a SEAI não poderia chegar e simplesmente abarcar tudo, centralizar, fazendo o que a União faz [referência ao demarcado insulamento da política externa brasileira, situação imposta pelo Itamaraty]... Então, eu não cometeria esse erro e seria, além disso, impossível; eu creio que essa abertura de contatos, como eu te falei, que é o caso específico dos encontros entre embaixadores, mas também de outras iniciativas da SEAI, era, como é possível e mais adequado, o mais conveniente a ser feito, deixando, que cada uma das secretarias, cada uma das agências, a Central de Projetos, ou algumas... instituições estatais que já tem contato externo, continuem esse contato, mas talvez subindo um pouco de patamar, de qualidade desse contato. Ou seja, a SEAI se propunha, ela não se impunha; ela sempre se propôs a auxiliar, nunca se impôs para comandar. (SEITENFUS, 2020b, p.138, grifo nosso)

Assim, consolidava-se uma unidade governamental influenciada por seu idealizador, mas adaptada ao contexto em que fora inserida. A proposição de atuação especializada no ambiente internacional converge para outras finalidades, enquanto paulatinamente a SCP-DCP e as subsequentes SPG-DECAP recebem, como vimos, o controle da paradiplomacia financeira.

Postulamos que o projeto institucional permeado pelas transições abordadas acima é justamente o que proporciona estabilidade à institucionalização da paradiplomacia financeira do RS. O DCP viria a ser continuado, ainda que com outras denominações como “Departamento de Projetos Especiais” (em períodos não analisados pela pesquisa), “Departamento de Captação de Recursos e Preparação de Projetos” (DECAP), o qual posteriormente foi desmembrado, dando origem ao “Departamento de Captação de Recursos”. Sobre isso, tangenciamos a trajetória institucional do órgão na entrevista realizada com Carmen Nunes, que replicou sobre o período de existência do DECAP como repartição governamental da seguinte maneira:

Como DECAP, eu acho que já faz bastante tempo (...) ele vem desde o governo Yeda [2007-2010], antes ele era [chamado de] Departamento de Projetos Especiais, só que tem um decreto que já lá do governo Simon, que é o da Central de Projetos (...) é ali que ele tem a sua origem, eu imagino (...) Há muito tempo na Secretaria de Planejamento tem um área dedicada a esses chamados projetos especiais, que são os projetos feitos com recursos [financeiros] captados. (NUNES, 2020, p. 130)

Além de visualizarmos os fatores contextuais em torno da SEAI como condições permissivas, ou seja, o ponto crítico da mudança institucional, apontamos duas causas adicionais da transformação: uma tem relação com objetivo central do órgão – manifesto desde sua concepção, que eram as ações em torno da integração regional; dessa forma, a paradiplomacia financeira já nascia como atribuição “secundária”. Por outro lado, baseado em todo o corpo evidências colhidas, percebemos que a gestão pública tende a não diferenciar os recursos financeiros por sua origem.

Então, em pouco tempo o órgão responsável pelo planejamento e execução acaba por receber a função de captação dos recursos a serem utilizados, responsabilizando-se pelos

projetos em sua totalidade. Essa tendência viria a ser reforçada posteriormente, pois como veremos na sequência, o Governo Tarso Genro (2011-2014) viria a ampliar as seções administrativas detentoras de atribuições de aproximação a IFIs com a finalidade de concretizar operações para o financiamento de seus próprios programas. Dessa maneira, enquanto no período 2007-2010 houve a substituição completa das atividades outrora atribuídas para SEAI pelas funcionalidades da SPG, no quadriênio subsequente o cenário foi de profunda racionalização atributiva.

O seguinte excerto, retirado da penúltima Mensagem à AL relativa ao Governo Tarso, permite inferir que, somados às mudanças estruturais e funcionais, foram empreendidos esforços para incentivar racionalizar a atuação do governo em esfera internacional; ou seja, a paradiplomacia em geral se tornou oficialmente pulverizada. Postula-se que

[...] a área internacional trabalhou também internamente no governo, para a construção de uma cultura de relações internacionais nos gestores públicos do RS, **além de realizar um esforço pela crescente institucionalização da área dentro do governo. Nesse sentido, o ano de 2012 marca a consolidação do Fórum de Relações Internacionais, espaço de articulação e qualificação no qual participam técnicos de todas as secretarias, no qual se opera a transversalização das políticas do setor no conjunto do governo.** Além disso, avançou-se na consolidação de um marco legal de operação do setor de Relações Internacionais. Foi editado um Decreto do Governador normatizando o processo de formulação e assinatura de memorandos, protocolos e convênios internacionais. E, foi formulada uma ordem de serviço normatizando os procedimentos relativos às missões internacionais, de maneira a unificar critérios, controlar os gastos e potencializar os resultados das ações internacionais do governo (GENRO, 2014, p. 320, grifo nosso)

Nesse sentido, percebe-se a intenção de sustentar qualitativamente o intento de racionalização que fora estruturalmente imposta, buscando estabelecer, dessa forma, uma gestão alinhada ao que se pretendia solidificar no início da trajetória institucional. Assim, confirmava-se legalmente uma prática abordada por Carmen Nunes (2020) e Márcio Biolchi (2020); a condução das OFIs não se limitava aos órgãos estruturados pelo arcabouço legal instituído pelas diferentes gestões, uma tendência iniciada ao longo da Gestão Yeda Crusius. Em pergunta sobre possíveis atribuições da SEDAI na captação de recursos financeiros internacionais e sobre a operação recorde realizada nos anos de 2008, quando era Secretário-Chefe do órgão, Biolchi apontou que

(...) sobre aquela operação de crédito [de 2008, com o BIRD (...)] se não me falta memória, a Secretaria [SEDAI] assinou junto. **Mas quem conduziu, (...) depois que estava estabelecida a possibilidade de fazer operação com o estado, através do BIRD, ela [a Secretaria da Fazenda] acabou discutindo as questões econômicas; juro, qual era o modelo, valor.... então essa discussão foi feita pela Secretaria da Fazenda.** Sobre a questão de outras operações, o estado teve operações de

financiamento para programas que ele fez, só que nessas eu não participei, eu não estava no governo. Até onde eu sei, quem acabou conduzindo também foi a Secretaria da Fazenda; porque, como eu posso explicar... tu já tens definido os atores dessa relação [operação]... determinado banco, com o Estado do Rio Grande do Sul (BIOLCHI, 2020, p.121, grifo nosso)

O excerto apresenta dois fatos novos: a ação direta da Secretaria da Fazenda (SEFAZ) em atividades relacionadas à paradiplomacia financeira e a confirmação das possibilidades limitadas quanto às organizações financeiras concessionárias de crédito ao estado. Esse último se alinha ao que pôde ser analisado no presente capítulo: a realização de OFIs somente com BIRD e BID, excetuando-se duas delas que envolveram agências estatais de cooperação ainda no período 1987-1990. A respeito da agência direta da SEFAZ, não previsto legalmente pelos regimentos estruturais da gestão pública, complementa-se com parte do conteúdo exposto por Carmen Nunes (2020).

Servidora do estado há alguns anos, Carmen Nunes atualmente ocupa a função de diretora do DECAP, departamento vinculado à atual SEPLAG. Questionada acerca da importância do relacionamento direto do estado com diferentes IFIs e sobre o histórico recente de coordenação das atividades em torno paradiplomacia financeira, afirmou que o DECAP, na prática, conduz apenas OFIs ligadas à SEPLAG e as multissetoriais – evidência de relação com o DCP. Porém, usualmente se desenvolvem operações de crédito estritas a outros órgãos, fato que implica a não participação do DECAP, uma repartição especializada na função; em suas palavras,

(...) a gente [DECAP, Departamento chefiado pela Carmen] entende que deveria ter uma certa coordenação (...) só que não existe uma lei, um decreto, nem nada na lei de estrutura de estado que diga que é a Secretaria de Planejamento a [instância] responsável por isso. E aí por exemplo, a SEFAZ faz também essas operações de crédito; várias aconteceram durante o governo Tarso, principalmente de troca de dívida, e a gente não participou; em algumas a gente participou na preparação, porque elas envolviam indicadores, cumprimento de metas. Então a gente ajudou a preparar essas metas (NUNES, 2020, p.128).

De acordo com o excerto, há condições para afirmar que isso está ligado à finalidade da ampla maioria das OFIs realizadas a partir do período 2007-2014, pois apenas uma das seis concretizadas no espaço de tempo pesquisado não financia projetos majoritariamente voltados à melhoria do quadro fiscal do estado. Essa indução é corroborada pela constatação adicional de Carmen Nunes (2020, p. 129): “a [Secretaria da] Fazenda começou a atuar mais quando a gente começou a fazer essas [operações] de troca de dívida, só que com a governadora Yeda; ali foi a [Secretaria da] Fazenda quem trabalhou nesses financiamentos.”

É possível realizar uma separação por ciclos de projetos; até o primeiro período se observa a predominância da finalidade de infraestrutura, quando as atribuições de realização dos projetos e busca por financiamentos se concentravam na SEAI e DCP-SCP. Depois, ainda que uma fração mínima dos projetos aprovados pela COFLEX abarquem mais de uma finalidade<sup>33</sup>, vê-se a inserção da atuação direta da SEFAZ. Quanto à única operação inteiramente à parte da esfera fiscal – Programa Oportunidades e Direitos, também constatamos a exclusividade da Secretaria de Justiça e Direitos Humanos na execução do programa; inclusive, Carmen Nunes (2020) citou a existência de repercussões negativas causadas pela operação financiadora do referido projeto.

As evidências empíricas possibilitam duas constatações: os órgãos responsáveis pelos projetos passam a confirmar prerrogativas – mesmo que não oficiais – de ação direta no processo relativo às OFIs. Em segundo lugar, com a visível e paulatina restrição de IFIs envolvidas em operações de crédito concedidas ao estado do RS, abrem-se duas possibilidades de interpretação não mutuamente exclusivas: pode ser uma comprovação da tendência que chamamos de repetição de parcerias, assim como a distribuição estrita de atribuições pode ter sido deixada de lado na medida em que o contato direto e prospectivo às IFIs pode ter deixado de ser determinante para as operações bem-sucedidas. Adicionalmente, isso guarda relação com a tendência de não diferenciação dos recursos financeiros por sua origem.

O panorama de racionalização de atribuições também se alimenta de aspectos que remetem ao personalismo. Em resposta oferecida à indagação sobre a existência da ação coordenada entre DECAP e SEAI/SEDAI ou mesmo entre outras seções da estrutura, Carmen Nunes apontou que

(...) no governo [Germano] Rigotto [2003-2007], o diretor do meu departamento era um servidor [advindo] da [Secretaria da] Fazenda, e aí... quando veio o governo Yeda, ele voltou para a [Secretaria da] Fazenda (...) Então, provavelmente [isso ocorreu nessas circunstâncias] porque ele adquiriu um conhecimento em que conseguiram fazer por lá [Secretaria da Fazenda] (NUNES, 2020, p.129)

Ou seja, a realocação de servidores conforme as mudanças estruturais e funcionais propostas pelas diferentes gestões possibilita a aquisição da *expertise* necessária para o processo de captação de crédito internacional. Logo, essa prática implica na possibilidade de realimentação

---

<sup>33</sup> A operação denominada pelo Grupo Banco Mundial de “RS: *Strengthening Fiscal and Water Resources Management DPL*” é um exemplo de operações de mais que uma finalidade. Por não pretendemos aprofundá-las, recomendamos a visualização diretamente no sítio eletrônico: <https://projects.worldbank.org/en>

da expansão racionalizada, em que mais unidades da estrutura administrativa assumam para si a condução de iniciativas pela busca de aporte financeiro internacional para os seus próprios projetos.

Isso abre espaço para tratarmos de uma característica evidente em todo processo pesquisado: o peso significativo de aspectos personalistas. Por exemplo, relembramos a importância destacada por Ricardo Seitenfus ao trabalho de João Carlos Brum Torres, ainda nos primeiros passos da institucionalização paradiplomática. Assim como Seitenfus, Brum Torres fez parte da equipe de elaboração do Plano de Governo de Pedro Simon. Ainda, conforme afirmam Monica Salomón e Carmen Nunes (2007), ele se consolidou como uma figura reconhecida por colocar em marcha “uma estrutura bem-sucedida de captação de recursos destinados a investimentos em periferias urbanas”, sendo o responsável pela “primeira negociação internacional direta do estado gaúcho com uma agência internacional, o Banco Mundial.”

A capacidade de endividamento como fator pré-condicionante para a realização de OFIs também se destaca como elemento decisivo. Haja vista o repetitivo quadro de estrita limitação para a contração de dívidas, entra em cena outra marca da ação direta das figuras políticas. O mapeamento de processo e as informações colhidas pelas entrevistas mostram que usualmente se condicionam os primeiros passos das OFIs à intervenção pessoal da figura do governador, tanto junto a representantes das IFIs quanto na esfera do governo federal. De fato, há registro dessa prática nos três períodos analisados e abertura desses canais de comunicação muitas vezes ocorre antes da tomada de posse da gestão estadual, sendo essa uma conduta necessária para ter êxito na captação de crédito internacional para um estado detentor de um largo histórico de sufocamento financeiro.

Entretanto, a forte influência da *expertise* e da perícia pessoal não se limita à dimensão técnica da paradiplomacia e sua utilização motivada por interesses financeiros. Existe não só variabilidade quanto a propensão ao uso de recursos financeiros de origem internacional, mas também em relação a relevância atribuída aos instrumentos paradiplomáticos em geral conforme as preferências pessoais dos governantes e suas coalizões políticas. Inclusive, de acordo com os relatos pessoais, o fator ideológico foi uma força contestadora do processo de institucionalização da paradiplomacia, tendência que cessou conforme o amadurecimento da unidade governamental voltada ao ambiente externo (BIOLCHI, 2020).

Se a importância institucional não é mais questionada, o modelo estrutural ainda recebe interferências. Nesse sentido, a proeminência da atuação internacional institucionalizada do estado também é variável; questionado sobre a semelhança do projeto estrutural estabelecido



no período 2011-2014 ao que fora visualizado no espaço temporal entre 1987-1990, Ricardo Seintefus (2020b) atentou para o impacto gerado pelos ideais do governador e gestores subordinados

mas eu diria também uma coisa muito, muito... sucinta, mas também importante; que o perfil do governador tem um papel fundamental, sabes? Se ele tem interesse, tem uma formação, se não tem formação... então o Tarso tem uma vocação internacionalista, é um cidadão do mundo, tem conhecimento... não é o caso de todos... [...] é necessário também inserir esses aspectos na leitura do que pensam não só os governadores, mas também das pessoas que assessoram ele. (SEITENFUS, 2020b p. 139)

### 3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, interpretamos que a oficialização interseccional das atividades de paradiplomacia financeira está alinhado ao projeto institucional da atuação do estado do Rio Grande do Sul no que é historicamente chamado de “assuntos internacionais”. Conforme analisamos, tem-se nos dois últimos períodos analisados os movimentos de substituição e legitimação da racionalização de instituições, resultando em um processo em que o fluxo de crédito internacional direcionado ao estado do Rio Grande do Sul atinge seu ápice na etapa final da trajetória recorrida. A ampliação de unidades governamentais no aparato administrativo do RS pode ser vista, de acordo com o exposto, como a concretização do projeto idealizado pela SEAI.

Na prática, isso está de acordo tanto com a generalização de Soldatos (1990) sobre o impacto da racionalização da ação internacional de unidades subnacionais, quanto à possibilidade prevista pelos teóricos do novo institucionalismo acerca da existência de um mosaico institucional no qual múltiplas instâncias governamentais operam conjuntamente em determinada diretriz de gestão pública. Ainda, sintetiza-se a existência de três padrões de mudança institucional: *layering* e *displacement* – presentes ainda no período 1987-1990, e *conversion*, tipo traçado nos ciclos subsequentemente analisados.

Ainda, tem-se uma ação paradiplomática (financeira) fortemente determinada por aspectos ligados ao personalismo. Nesse sentido, a evidência mais relevante é dada pela influência do governador quanto à propensão a buscar crédito no espaço além-fronteiras e o papel de protagonismo no contato direto a OFIs; ademais, o fator pessoal está imbricado com a racionalização interseccional da atividade. Verifica-se, dessa forma, não só o que é postulado pelos representantes acadêmicos brasileiros na abordagem da temática, mas também parte do previsto pela vertente do institucionalismo histórico em relação à congruência da perspectiva

tanto calculadora quanto culturalista; ambas são aplicadas no âmbito prático da paradiplomacia financeira institucionalizada.

Retomando as hipóteses da pesquisa, confirmamos parcialmente a principal (H1): a instituição de uma estável estrutura governamental regional focada na relação direta com organizações financeiras internacionais tem sido uma condição necessária para o aumento do volume financeiro captado em operações que tenham o Rio Grande do Sul como mutuário.

A parcialidade também se aplica à rejeição da hipótese nula (H0) - o volume financeiro captado por meio de operações envolvendo o estado do RS e organizações financeiras internacionais como mutuário e mutuante, respectivamente, não é necessariamente afetado pela instituição de uma estável estrutura governamental regional focada na relação direta com esse tipo de ator (paradiplomacia).

Já em relação à hipótese secundária (H2) - a racionalização da atuação paradiplomática financeira proporciona o aumento no número de operações financeiras internacionais concretizadas, construída a partir da revisão bibliográfica situada no primeiro capítulo, pôde ser integralmente aceita.

A validação completa de H1 assim como a rejeição segura de H0 é impossibilitada por dois motivos. Um deles é a necessária comparação a um contexto temporal de institucionalização ausente, componente de presença traçada em todos os períodos analisados. Já o segundo motivo decorre da sistemática complexa que é apresentada pelos quatro pilares operacionais da paradiplomacia financeira; a análise integrada da “oferta de crédito direcionada pelas instituições financeiras internacionais às unidades subnacionais” e a “capacidade de endividamento do governo regional em questão”, por exemplo, demanda uma pesquisa necessariamente mais ampla ao exigir a verificação de elementos quantitativos e puramente relacionados a balanços financeiros. Por isso, surgem aqui indicações para trabalhos posteriores.

## REFERÊNCIAS

ALDECOA, F; KEATING, M. **Paradiplomacy in action**: the foreign relations of subnational governments. Portland, Frank Cass Publications, 1999.

ALMEIDA, P. R. O. O Brasil e o FMI desde Bretton Woods: 70 anos de história. **Rev. direito GV**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 469-496, Dec. 2014.

BESSA, R. W. S.; MATOS, P, Determinantes da captação de recursos junto a órgãos internacionais pelo estado do Ceará. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 45, n.1, p. 6-18, jan./mar., 2014.

BIOLCHI, M. D. V. Entrevista concedida a Matheus da Silva Junges em 4 de junho de 2020. (APÊNDICE A)

BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. [s.l: s.n.].

BRASIL. **Constituição (1891)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 1891.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei nº 7.976, de 27 de dezembro de 1989**. Dispõe sobre o refinanciamento pela União da dívida externa de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive suas entidades da Administração Indireta, e dá outras providências. Brasília, 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17976.htm#:~:text=LEI%20No%207.976%2C%20DE%2027%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201989.&text=Vide%20Lei%20n%208.388%2C%20de,Indireta%2C%20e%20dá%20outras%20providências.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17976.htm#:~:text=LEI%20No%207.976%2C%20DE%2027%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201989.&text=Vide%20Lei%20n%208.388%2C%20de,Indireta%2C%20e%20dá%20outras%20providências.)>. Acesso em 2020.

BRASIL. **Decreto nº 99.241, de 7 de maio de 1990**. Institui a Comissão de Financiamentos Externos – COFIEEX, e dá outras providências. Brasília, 1990 Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1990-05-07;99241>>. Acesso em 2020

BRASIL. **Lei nº 8.727, de 5 de novembro de 1993**. Estabelece diretrizes para a consolidação e o reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8727.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8727.htm)>. Acesso em 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997**. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outra que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Brasília, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/19496.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19496.htm)> Acesso em 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.075, de 6 de junho de 2017**. Dispõe sobre a composição e as competências da Comissão de Financiamentos Externos. Brasília, 2017. Disponível

em:<<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/466567449/decreto-9075-17>>. Acesso em 2020

BRASIL. **Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF)**. Disponível em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/estados-e-municipios/programa-de-reestruturacao-e-de-ajuste-fiscal-paf>> Acesso em 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2020**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em 2020.

BROOKS, S. G., & WOHLFORTH, W. C. **America Abroad: why the sole superpower should not pull back from the world**. Oxford University Press, 2016.

CORNAGO, N. **On the Normalization of Sub-State Diplomacy**. The Hague Journal of Diplomacy, v. 5, n.1-2, 2010, p.11-36.

CRUSIUS, Y. **Programa de Governo**. Porto Alegre, RS, 2007. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092506-plano-de-governo-governo-de-yeda-crusius-periodo-de-2007-a-2010.pdf>>. Acesso em 2020.

DUCHACEK, I. Perforated Sovereignities: Towards a typology of new actors in international relations. In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (org). **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990, p.1-34.

FALLETI, T. G. **Descentralization and Subnational Politics in Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 150-185.

FARIAS, D. B. L. **Federalismo e Relações Internacionais**. 108f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília. 2000.

FEIJÓ, P. H. Entendendo a Regra de Ouro [1], 2018 [?] Disponível em: <<https://www.gestaopublica.com.br/blog-gestao-publica/entendendo-a-regra-de-ouro.html>>. Acesso em 12/06/2020.

FERREIRA, B. G. **Atores públicos subnacionais e política externa brasileira: A paradiplomacia no Rio Grande do Sul (2007-2014)**. 164 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 2015.

FIORETOS, O.; FALLETI, T. G.; SHEINGATE, A. **The Oxford Handbook of Historical Institutionalism**. v. 486, n. June, 2016.

GENRO, T. **Programa de Governo – Rio Grande, do Sul, do Brasil, Do Mundo**. Porto Alegre, RS, 2011. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092453-plano-de-governo-governo-de-tarso-genro-periodo-de-2011-a-2014.pdf>>. Acesso em 2020.

GONÇALVES, F. C. N I; OLIVEIRA, P. C. A política externa (sub)nacional: um estudo da paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro e de sua relação com o governo federal. **Conjuntura Global**, vol. 6 n. 1, jan./abr, 2017, p. 94 – 115.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As Três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n.58, 2003.

HELD, D.; MCGREW, A. G.; GOLDBLAT, D.; PERRATON, J. **Global transformations: politics, economics, and culture**. Stanford University Press, 1999.

HELD, D.; MCGREW, A. **The global transformations reader: an introduction to the globalization debate**. 2 ed. Cambridge: Polity Press, 2003.

HOCKING, B. **Localizing foreign policy: non central governments and multilayered diplomacy**. Londres: Macmillan/St. Martin's Press, 1993.

HOCKING, B. Catalytic Diplomacy: Beyond 'Newness' and 'Decline'. In: Melissen J. (eds) **Innovation in Diplomatic Practice**. Studies in Diplomacy. Londres: Palgrave Macmillan, 1999, p. 21-42.

IKENBERRY, G. J. **After victory: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars**. Princeton University Press, 2009.

KUZNETSOV, A. S. **Theory and Practice of paradiplomacy: subnational government in international affairs**. New York: Routledge, 2015.

KEATING, M. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Orgs.) **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; Bauru, SP: EDUSC, 2004, pp. 49-76.

KEOHANE, R. O e NYE, J. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. 4 ed. Boston: Little, Brown and Company, 2011.

KINCAID, J. La competencia internacional de los Estados Unidos y sus gobiernos locales. In: ALDECOA, F.; KEATING, M. (orgs.). **Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones**. Madri: Marcial Pons-Ediciones Jurídicas, 2000.

LECOURS A. **Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and International Relations of Regions**. International negotiations, v. 7, n. 1, p. 91-114, 2002. Disponível em: <[https://brill.com/abstract/journals/iner/7/1/article-p91\\_8.xml?crawler=true](https://brill.com/abstract/journals/iner/7/1/article-p91_8.xml?crawler=true)>.

LOPREATO, F. L. **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, no 94, março 2000.

LOPREATO, F. L. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 1-37

MAHONEY, James. The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences. **Sociological Methods & Research**, v. 41, n. 4, p. 570-597, 2012.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Advances in Comparative-Historical Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 180-208

MAIA, J. N. B. **Paradiplomacia financeira dos estados brasileiros: evolução, fatores determinantes, impactos e perspectivas**. 2012. 599 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília.

MAIA, J. N. B.; SARAIVA, J. F. S. A paradiplomacia financeira em países emergentes de estrutura federativa. **Desafios**, Bogotá (28-I, semestre I de 2016. p. 121-163.

MAIA, J. N. B. **Memorial Seain: meio século de relações econômicas internacionais no Ministério do Planejamento 1968-2018**. Brasília: Enap, 2018.

MARIANO, Karina Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. **As teorias de integração regional e os Estados subnacionais**. Impulso - Revista de Ciências Sociais e Humanas, volume 13, n° 31, mai./ago. 2002, pp. 47-69

MATSUMOTO, Carlos Eduardo Higa. **As determinantes locais da paradiplomacia: O caso dos municípios brasileiros**. 2011. 276 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade Brasília, Brasília, 2011.

MEDAS, P. et al. Strengthening the Framework for Subnational Borrowing. **IMF Country Report**, n. 19/302, p. 0–55, 2019.

MEDEIROS, M. A.; PAIVA, M. E. O Papel da Descentralização no Desenvolvimento da Paradiplomacia Regional: o caso de Poitou-Charentes. **Revista Política Hoje**, v. 19, n. 2, p. 305–337, 2010.

MILANI, C. R. S.; RIBEIRO, M. C. M. International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: crafting the concept of Local International Management. **Brazilian Administration Review**, Curitiba, v. 8, n. 1, 2011.

NUNES, C. J. S. **A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul**. 2005. 162f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

NUNES, C. J. S. Entrevista concedida a Matheus da Silva Junges em 25 de junho, 2020. (APÊNDICE B)

ODDONE, N.; RUBIOLO, F.; CALVENTO, M.; Paradiplomacia y relaciones internacionales: de la práctica hacia su curricularización en Argentina. **Oasis**, n. 32. p. 63-84 Jul. Dez. 2020. No prelo.

PRADO, D. F. M. A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais, limites e contribuições para o caso brasileiro. **Carta Internacional**, v. 13, n. 3, p. 137–168, 2018.

RIBEIRO, F. Institucionalismo da escolha racional e institucionalismo histórico: divergências metodológicas no campo da Ciência Política. **Pensamento Plural**, v. 10, janeiro/junho, 2012, p. 90-100.

RIBEIRO, M. C. M. **Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras**. Salvador: EDUFBA, 2009, 214p.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 32.515, de 15 de março de 1987**. Dispõe sobre a Governadoria do Estado e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 1987a. Disponível em: <  
[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=21123&hTexto=&Hid\\_IDNorma=21123](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=21123&hTexto=&Hid_IDNorma=21123)>. Acesso em 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 32.680, de 13 de novembro de 1987**. Institui o Sistema Estadual de Projetoamento, cria o Departamento Central de Projetos e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 1987b. Disponível em: <  
[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=20545&hTexto=&Hid\\_IDNorma=20545](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=20545&hTexto=&Hid_IDNorma=20545)>. Acesso em 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei 12.697, de 04 de maio de 2007**. Dispõe sobre a estrutura administrativa do poder executivo do estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2007. Disponível em: <  
[ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=50633&hTexto=&Hid\\_IDNorma=50633](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=50633&hTexto=&Hid_IDNorma=50633)>. Acesso em 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 35.915 de 12 de abril de 1995**. Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 1995. Disponível em: <  
[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=12168&hTexto=&Hid\\_IDNorma=12168](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12168&hTexto=&Hid_IDNorma=12168)>. Acesso em 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 45.258, de 19 de setembro 2007**. Dispõe sobre a reorganização da estrutura dos órgãos integrantes da Administração Direta do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2007. Disponível em: <  
[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=51004&hTexto=&Hid\\_IDNorma=51004](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=51004&hTexto=&Hid_IDNorma=51004)>. Acesso em 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto 45.673, de 23 de maio de 2008**. Dispõe sobre a estrutura básica da secretaria do desenvolvimento e dos assuntos internacionais e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2008a. Disponível em: <  
[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=51713&hTexto=&Hid\\_IDNorma=51713](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=51713&hTexto=&Hid_IDNorma=51713)>. Acesso em 2020.

RIO GRANDE DO SUL, **Decreto nº 45.688 de 23 de maio de 2008**. Dispõe sobre a estrutura básica da Secretaria do Planejamento e Gestão, e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2008b. Disponível em: <  
[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid\\_IdNorma=51718&Texto=&Origem=1](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=51718&Texto=&Origem=1)>. Acesso em 2020

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 13.601, de 1 de janeiro de 2011.** Dispõe sobre a estrutura administrativa do poder executivo do estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa Disponível em: <  
[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=55663&hTexto=&Hid\\_IDNorma=55663](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=55663&hTexto=&Hid_IDNorma=55663)>. Acesso em 2020.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 13.912, de 11 de janeiro de 2012.** Altera as Leis nºs 13.601, de 1.º de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências, e 13.421, de 5 de abril de 2010, que institui a Carreira de Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa Disponível em: <  
[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid\\_Tipo=TEXT0&Hid\\_TodasNormas=57266&hTexto=&Hid\\_IDNorma=57266](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=57266&hTexto=&Hid_IDNorma=57266)>. Acesso em 2020.

RODRIGUES, G. M. A. Relações Internacionais Federativas no Brasil. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, Vol. 51, no 4, 2008, p. 1015-1034.

ROSENAU, J. N. Patterned Chaos in Global Life: Structure and Process in the Two Worlds of World Politics. **International Political Science Review**, v. 9, n. 4, p. 327–364, 1988.

ROSENAU, J. N. **Distant Proximities**: Dynamics Beyond Globalization. Princeton University Press, 2003.

SALOMÓN, M. “Paradiplomacy in the Developing World. The Case of Brazil” in Amen, Mark e.a. (ed.), *Cities and Global Governance. New Sites for International Relations*. Londres, Ashgate, 2011, p. 45–68.

SALOMÓN, M.; NUNES, C. 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**, v. 29, n. 1, 2007, p. 99-147

SARAVIA, E. (org); FERRAREZI, E. (org.). Políticas públicas – Coletânea, v. 1. Brasília: ENAP, 2006, p. 155-195.

SCP. Mensagem à Assembléia Legislativa – **Governador Sinval Guazelli**. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 1991.

SCP. Mensagem à Assembléia Legislativa – **Governador Pedro Simon**. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 1990.

SCP. Mensagem à Assembléia Legislativa – **Governador Pedro Simon**. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 1989.

SCP. Mensagem à Assembléia Legislativa – **Governador Pedro Simon**. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 1988.

SEITENFUS, R. A. S. **Para uma nova política externa brasileira**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1994.



SEITENFUS, R. A. S. **Relações Internacionais**. 3 ed., 2020a. Paginação Irregular.

SEITENFUS, R. A. S. Entrevista concedida a Matheus da Silva Junges em 26 de agosto, 2020b. (APÊNDICE C)

SEPLAG. Mensagem à Assembleia Legislativa – **Governador Tarso Genro**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Especial, 2011.

SEPLAG. Mensagem à Assembleia Legislativa – **Governador Tarso Genro**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Especial, 2012.

SEPLAG. Mensagem à Assembleia Legislativa – **Governador Tarso Genro**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Especial, 2013.

SEPLAG. Mensagem à Assembleia Legislativa – **Governador Tarso Genro**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Especial, 2014.

SIMON, P. **Diretrizes de Ação**. Porto Alegre, RS, 1987. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092416-plano-de-governo-governo-de-pedro-simon-periodo-de-1987-a-1990.pdf>>

SIQUEIRA, J. R. P. X. **A paradiplomacia como instrumento viabilizador do desenvolvimento local**: estudo de caso a partir da atuação internacional do estado de Pernambuco e da cidade do Recife. 2012. 127f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Campina Grande.

SOLDATOS, P. An Explanatory Framework for the Study of Federates States as Foreign-policy Actors. In: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis (org). **Federalism and International Relations: the role of subnation units**. New York: Oxford University Press, 1990, p. 34-53.

SOUZA, C. Federalismo, desenho contitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 105–121, 2005.

SPG. Mensagem à Assembléia Legislativa – **Governadora Yeda Crusius**. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento e Gestão, 2007.

SPG. Mensagem à Assembléia Legislativa – **Governadora Yeda Crusius**. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento e Gestão, 2008.

SPG. Mensagem à Assembléia Legislativa – **Governadora Yeda Crusius**. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento e Gestão, 2009.

SPG. Mensagem à Assembléia Legislativa – **Governadora Yeda Crusius**. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento e Gestão, 2010

SPGG. Mensagem à Assembleia Legislativa – **Governador José Ivo Sartori**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão, 2015.

THE WORLD BANK GROUP. **International Bank for Reconstruction and Development**,

**International Finance Corporation Corporation and Multilateral Investment Guarantee Agency:** Country Partnership Framework - The Federative Republic of Brazil for the period FY18-FY23. n. 113259, p. 141, 2017.

VIANA, L.; FONSECA, F. Impactos Sociais e Econômicos da Atuação do Banco Interamericano de Desenvolvimento nas Políticas Públicas. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p. 199-213, jul-dez. 2011.

VIGEVANI, T. The legal and Institutional framework for the international management of subnational government players in Brazil. **Integration & Trade**. Buenos Aires: Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean, Integration and Regional Programs Department, Inter-American Development Bank, p. 8-21, 2004.

VIGEVANI, T.; WANDERLEY, L. E. **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: Editora Unesp, 2005.

VIGEVANI, T. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 62, p. 127-139, 2006.

WATTS, R. L. Autonomy or Dependence: Intergovernmental Financial Relations in Eleven Countries. v. 2005, n. 1950, p. 1-57, 2005.

WORLD BANK. **World Bank Engagement at the State Level: The Cases of Brazil, India, Nigeria, and Russia**. IEG World Bank/IFC/MIGA, 2010.

YAHN FILHO, A. G. **Relações Internacionais e Atores Subnacionais: um estudo da inserção internacional da região metropolitana de Campinas**. 2011. 258f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

## APÊNDICE A – TRANSCRIÇÃO DE ENTREVISTA

BIOLCHI, M. D. V. Entrevista concedida a Matheus da Silva Junges em 4 de junho, 2020.

A transcrição foi realizada com o intuito de ser a mais fiel possível ao conteúdo da entrevista, gravada em vídeo e realizada por meio de vídeo chamada. Foram feitas pequenas alterações como concordância, adições de palavras entre colchetes para proporcionar coesão e compreensão facilitada às falas, reticências para simbolizar pequenas pausas, além de reticências entre parênteses para suprimir trechos desconexos em relação ao conteúdo abordado sequencialmente.

Marcio Della Valle Biolchi, Deputado Federal, filiado ao MDB; Secretário do estado de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais de 2008 até 2010, período em que foi concretizado a maior operação financeira envolvendo o governo do estado e uma instituição financeira internacional “[...] assumiu como titular da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (Sedai), onde permaneceu por dois anos. Em 2010, Márcio Biolchi deixou o cargo de secretário após iniciativas que contribuíram para o desenvolvimento de negócios inovadores na Região Metropolitana e para a geração de empregos [...] em janeiro de 2015, a chefia da Casa Civil do governo do Estado. Na função de secretário, articulou a ação política dos órgãos do Executivo, além da relação governamental com os demais Poderes, municípios, sociedade, movimentos sociais e servidores públicos. Em maio de 2017, assumiu novamente o desenvolvimento econômico do Estado, que passou a agregar também a área de Ciência e Tecnologia. No período, houve relevantes anúncios para a economia do Rio Grande do Sul. Em janeiro de 2018, assumiu interinamente a Secretaria de Minas e Energia do Estado. Biolchi permaneceu no cargo de Secretário do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia até abril de 2018.” Retirado de: <http://marciobiolchi.com.br/sobre-o-marcio/>.

**Matheus:** Para fins de formalidade, vou me apresentar: meu nome é Matheus Junges, estou terminando a faculdade de Relações Internacionais na UFSM, e estou realizando agora minha pesquisa para o trabalho de conclusão de curso. Meu objetivo tem sido analisar a paradiplomacia, que é um termo (...) que aborda a ação internacional de um governo subnacional; a gente tem a paradiplomacia\* [erro, diplomacia], que cabe ao governo federal e a paradiplomacia, uma terminologia padrão, comum para abordar essa ação internacional de estados e municípios. Então, eu estou visualizando a paradiplomacia com objetivos financeiros, que seriam contatos com organizações financeiras internacionais para captação de recursos (...) então eu cheguei ao teu nome ainda nas pesquisas iniciais e vi que você foi o secretário da SEDAÍ no ano de 2008 e pensei que poderia ser uma contribuição bastante valiosa no sentido de preencher o espaço que existe entre a teoria, a literatura e a parte prática do assunto. Então, essa é a finalidade que eu busquei marcar a entrevista contigo... Enfim, a intenção é começar (...) em uma visão mais geral e aprofundando lá pela quarta e quinta pergunta. (...) A primeira pergunta é mais para ver a tua visão quanto a importância da atuação internacional no cumprimento da agenda promoção do desenvolvimento no estado (...) para perceber tua visão a respeito da importância disso.

- 1) Haja vista sua experiência de participação direta na atividade política, qual o nível de importância da agência internacional do estado no tocante a promoção do desenvolvimento econômico?**

**Márcio:** Eu acho que para a realidade do Rio Grande do Sul ela é alta, porque o estado tem uma vocação exportadora, e isso faz com que tu tenha uma relação de comércio com vários

países e também empresas internacionais... só que ao mesmo ao mesmo tempo a gente vive (...) sob forte influência da situação econômica nacional. Então ela é uma maneira, na experiência que eu tive, de você abrir um canal de interlocução principalmente com os agentes internacionais tanto público, quanto privado para equalizar (...) equacionar, as vezes dirimir, percepções que se tem função principalmente sob aspecto negativo, porque quando ela é positiva, é muito difícil que tu seja demandado; a notícia positiva ela não traz muitas incertezas, muitos questionamentos, mas quando ela é negativa, e o Brasil vive há alguns anos em um ciclo de algumas turbulências, a ação do governo acaba complementando as realidades de mercado, tudo aquilo. Então eu acho que é alta, sob ponto de vista de relação comercial (...) que é uma relação muito mais prática, nem entro na esfera da sua situação, relação política ou institucional, que aqui também ela é importante porque tu ativa o mesmo papel que tu pode fazer aqui, para que outros façam por ti, num sentido de reciprocidade em locais que têm potencial... negócio ou outro interesse comum. Então eu acho que é alta por isso, tanto do ponto de vista institucional e político, mas também do ponto de vista da participação governamental na parte privada, em função dessa vocação que Rio Grande do Sul tem.

**Matheus:** Certo...é, eu pude ver bastante na literatura que falam que a criação da antiga SEAI, que virou a SEDAI posteriormente, acabou sendo motivada muito por causa dessa situação, pela promoção comercial, a situação geográfica do Rio Grande do Sul, que está próximo a Argentina e Uruguai... que ela foi originada mais por esses interesses práticos em um primeiro momento.

**Márcio:** tem um viés, Matheus, até na própria estrutura da secretaria...muito próximo ao desenvolvimento econômico; a SEDAI era a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Assuntos Internacionais. Depois, em dois mil e... tem que verificar a data, creio que que tenha sido em 2015, 2014, acabou indo para o palácio, que é como a gente chama o gabinete do governador, a parte de relações internacionais. No organograma eu pude ver um pouco isso quando era chefe da Casa Civil, eu acabei tendo que dar conta de algumas questões lá no palácio; só que foi a parte política, essa parte mais institucional [deslocada para o palácio], que ela é menos [eu diria assim] prática que a econômica, sabe? Por que tu não consegues dissociar quando tu tens a busca de capital para investir no estado, demandas que determinados setores têm, que se relacionam com o que tem participação de agentes internacionais, tu não consegue dissociar da Secretaria de desenvolvimento. Talvez tenha sido por isso que quando ela nasceu (a Secretaria), a parte de relações internacionais acabou sendo a maior parte do tempo associada à área de desenvolvimento. Então... só para complementar, porque aquilo que tu classificaste como relação paradiplomática. Também se compreende que a parte mais diplomática propriamente dita quem faz não é tanto o estado; o ente federado acaba sendo o governo federal, a união; se tem um pouco disso aqui na SEDAI, tem um escritório do Itamaraty inclusive com a presença... de um embaixador de carreira, que ele... complementava uma integração com as ações da secretaria. Muitas vezes a gente se socorria dele, então era um modelo que contemplava o interesse econômico, a situação que tu disseste “paradiplomacia” com o Itamaraty, que por especificidade acabava cuidando disso.

**Matheus:** Havia uma interlocução direta, então, com esse escritório do Itamaraty?

**Márcio:** Sim, na área, quando necessitava nessa parte entre governos ou diplomática. Mas quando eram empresas internacionais, não; aí ficava direto com a Secretaria.

**Matheus:** Entendi. Acho que essa questão que tocou quanto ao perfil da secretaria também é de certa forma abordado pela literatura, mas de maneira incompleta. Se fala da SEAI e da

SEDAI como partes reestruturadas conforme diferentes períodos de governo, e a literatura fala que ela assume diferentes perfis; que por vezes ela é uma secretaria-meio, que converge com atuação das outras secretarias, por exemplo a desenvolvimento econômico, e por vezes esse perfil é modificado. Então é interessante que tua fala casa bem com essa questão.

**Márcio:** Ela é, como tu classificastes, falando em perfil, muitas vezes uma secretaria-meio. Eu...sempre digo que ela é uma das poucas secretarias transversais, porque tu acabas transitando nas outras secretarias. Então, eu percebi isso na SEDA e também na Casa Civil. Não percebi em outras. Tu tens a secretaria do meio-ambiente, que se relaciona muito com a parte do desenvolvimento e agricultura, mas é mais ou menos por ali que se limita. (...) A secretaria de desenvolvimento, as ferramentas que ela tem, acaba sendo também muito difícil não depender uma outra secretaria. O que é bom, e é ruim, vai depender do ritmo, do método, do compromisso das demais secretarias com ela. Mas ela acaba se envolvendo com várias áreas porque geralmente quando se trata de investimento aqui no estado, demanda a parte de infraestrutura, acesso, informação quando é no setor primário - lá da secretaria de agricultura, sabe. Ela também é demandada pelas outras secretarias. Tu pegas determinados setores, como eu disse a agricultura; vai ter uma empresa que pode investir aqui no estado, algumas vezes ela entra para dentro da SEDA através da secretaria de agricultura, que já tinha uma relação com o setor, então alguém do setor ativou e tal. Então, isso é comum, acaba tendo assim uma relação muito, muito, muito direta com a [Secretaria da] Fazenda, por causa das questões tributárias; enquanto existe política de incentivo fiscal, tu vais ter essa condução entre a Secretaria da Fazenda, que é a SEFAZ, e a Secretaria de Desenvolvimento, mas não sei se pega muito a parte internacional. Pode pegar quando é reflexo, quando é capital estrangeiro, e meio-ambiente por que as questões ambientais no Brasil são bem complexas. Também na área de desenvolvimento, aquilo que eu disse [anteriormente]; essa área do desenvolvimento, o papel da secretaria faz na relação internacional, quando ela é “pura”, é muito pouco, assim, diplomática. Ela, 90% [das vezes], acaba sendo [acionada] por demanda de investimento, por grupos de fora [do país]...a parte internacional acaba sendo ativada nisso e algumas outras vezes através de programas, de missões que o governo faz; então ali (nesse outro tipo de atuação prospectiva do estado) tu não tem, às vezes, investimento próprio como negócio - entre aspas, uma empresa propriamente dita, tu vai prospectar alguma coisa, determinado setor em algum país. Então tem as missões, e também tem programa de feiras internacionais. intercâmbios que ela acaba organizando... por exemplo, o Rio Grande do Sul manda praticamente permanentemente alguns professores e alunos para o Japão, que é um Estado-irmão, (...) alguns vem para cá também de vez em quando. Acaba sendo uma troca de experiências bem bacana que é, apesar de ser na [área de] educação, a Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais que acaba articulando. Ela que fez, também, os convênios de irmanamento (sic), então acabou operando isso [o programa de cooperação com o Japão] através da secretaria.

**Matheus:** (...) passando então para a segunda pergunta, ela vai no sentido de analisar o papel da institucionalização estável, vamos dizer assim; como a gente citou antes, é uma secretaria que passa por transformações frequentes, pelo que eu pude observar. Então, a segunda questão seria:

- 2) **Uma estrutura administrativa estável (em departamento, secretaria, gabinete, etc.) voltada à atuação do Estado além-fronteiras é um elemento imprescindível para uma gestão ativa no ambiente internacional?**

**Matheus:** para fazer um adendo quanto a essa questão; muito se diz que quanto essa questão paradiplomacia no geral, ela por vezes é mais motivada por questões (...) atribuídas ao político,

por exemplo os políticos que estão [ligados ao governo] no período, por questão de ideologia, do que propriamente pela institucionalização [da gestão internacional].

**Márcio:** Eu acho que em alguns momentos ela acabou sendo mais suscetível ao perfil do governante, sabe? A essa situação ideológica, política e tal [em um período de consolidação da SEAI/SEDAI]. Depois que passou um pouco esse ciclo, e acabou [se] perenizando o funcionamento dessa agenda através de uma estrutura estável. Ela por vezes acaba ficando mais... perceptível, mais robusta, outras vezes menos; então quando a gente tem uma Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais, às vezes nem só questão de... preferência na agenda, quando eu me referi a ser mais robusta ou menos, também um pouco de entendimento do governante. Eu acho que não está mais suscetível a essa situação ideológica, de questionar a necessidade ou não, acho que isso já está bem consolidado, mas o modelo [da estruturação] sim. Deixa junto na secretaria de desenvolvimento, traz para dentro do gabinete do governador - pelo que eu lembro assim [são] os dois modelos que a gente experimentou no Rio Grande do Sul. Tanto com um ou outro, eu acho que se tu dissocias da secretaria de desenvolvimento, tu estás trazendo para o Gabinete do Governador a parte toda de relações além-fronteiras que não fale de investimento. Aí vira, com toda sinceridade, uma agenda diplomática, que é importante institucionalmente, mas muito menos palpável, objetiva aos olhos das pessoas. Mesmo quando isso aconteceu... eu não sei como é que isso tá agora, nesse momento, mas no governo anterior [2015-2018], tu tinhas uma relação muito grande, mesmo destacado [na estrutura administrativa do governo], com a área da antiga SEDAI, da SDECTI, Secretaria de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia, porque geralmente na agenda diplomática acaba sendo apresentado algumas questões da área de desenvolvimento; de empresas, de investidores do setor. Claro que ela pode cumprir papéis mais importantes em relações de governo, em períodos de guerra e tal, mas quando isso não existe ou existe em Brasília [sendo atribuição direta do governo federal], acaba ficando com os estados muito mais a questão de investimento; ou então lá na própria SEDAI, que foi a primeira experiência que eu tive. Ali, acabava um pouco mais (...) institucional para a Secretaria porque ela cumpre agenda também, “diplomática”. Eu vou te falar várias vezes, Matheus: por mais que seja uma atribuição do governo federal, (...) ela acaba acontecendo também nos entes federados. Eu não sei se é só no Rio Grande do Sul [a ocorrência da agenda paradiplomática], mas aqui bastante; era muito comum, [durante] determinadas ações de determinado país [em solo brasileiro], daqui a pouco batia [nos procurava] um embaixador [buscando contato direto com o governo do estado], existem países que tem escritório de representação comercial também; mesmo sendo estatal, é comercial, como é o caso do Canadá, que tem um modelo de escritório além do embaixador lá em Brasília e em São Paulo. Então, eu acho que a necessidade de ter uma estrutura perene está bem consolidada, inclusive já passou por alguma prova, porque no Governo 2011-2014, do Tarso [Tarso Genro, governador do estado no período], nós tínhamos trinta secretarias, então havia espaço no organograma do estado para tudo quanto era assunto ser tratado com o status de uma secretaria. Depois a gente reduziu, no governo Sartori [(José Ivo Sartori, governador entre 2015-2019)] para dezessete [secretarias], então cortou pela metade; aí que saiu a parte de Assuntos Internacionais dele para o Gabinete do Governador. Não foi extinto, terminado, e se deixou porque lá para a Secretaria de Desenvolvimento acabou sendo anexado à [parte de] Ciência e Tecnologia, uma secretaria muito grande. Então, tinha-se receio de que [referente à] agenda diplomática (sic), a Secretaria acabasse não dando conta, [já que a atividade] requer um cuidado mais especial; então se trouxe para dentro do Gabinete do Governador, deixando ela [a Secretaria] mais vocacionada para a parte de desenvolvimento, ciência e tecnologia. Só que na prática, essa situação de ações internacionais acabavam ficando lá [Secretaria], até porquê tinha saído de lá também, além de ser muito ligada ao setor privado e investimento [a atividade paradiplomática], mas também porque ela teve origem lá; então se tem uma situação de fato, e não só de direito, do

organograma. Os servidores são de lá, (...) se utilizava dos departamentos de feira lá, então ficou uma coisa meio dividida. Mas facilitou na parte diplomática. Não entendo que essa mudança ocorrida naquela época tenha sido um enfraquecimento da dos assuntos internacionais na estrutura do Estado. Pelo contrário, [estando] no Gabinete do Governador, a parte diplomática até sobe em status.

**Matheus:** Dois pontos que chamaram a atenção: o que tu citastes sobre a continuidade dos servidores que (na prática) não é alterada em situações de mudança institucional, e também se isso ocorre em outros estados, eu pude verificar que o Rio Grande do Sul assume um papel de pioneiro junto ao Rio de Janeiro lá em 1987, quando foi criado (a SEAI). Então, por causa disso, é um dos estados que tem essa situação mais consolidada.

**Márcio:** deixa eu até fazer um adendo nesse assunto: o estado tem um problema muito sério, não é só um problema do Rio Grande do Sul, mas que o Brasil tem sobre a questão de quadro [de servidores], que passa por muitas mudanças; a gente teve a Constituição de 88 que deu um tratamento jurídico que mudou o... regime jurídico dos servidores, já tendo servidores anteriores a isso [a mudança do tratamento jurídico]. Parece muito distante, mas considera que muitas pessoas só agora estão saindo de serviço público; os caras (sic) entraram antes da Constituição de 88, então isso trazia algumas diferenças em pessoas que fazem a mesma coisa com diferença salarial... absurda, ganhando um terço do que o outro ganha... isso não é só no Rio Grande do Sul, ou só na Secretaria, estou falando em um ponto de vista mais geral. Mas quando esse assunto é tratado pelo estado [do RS], acaba-se experimentando os problemas que o estado tem. Também outra coisa, pessoas que fizeram concurso quesitos para trabalhar na área internacional; falando duas ou três línguas, enquanto outro que trabalhava não tinha essa exigência, eles ganharam estabilidade antes. Não tinham servidores melhores ou piores, não é isso, são situações diferentes; o que se percebia [nesse cenário] então, é que nessa área, de assuntos internacionais, ela é muito institucional; e assim mesmo ela acabou ganhando um tratamento diferente, sabe? Os governos foram compreendendo que aqueles espaços tu não podias utilizar indiscriminadamente. Então, até mesmo tinha o quadro de pessoas que são concursadas, mas existe na gestão pública a escolha de quem vai coordenar, os coordenadores, os diretores e assim por diante. [Dessa forma], acabou se criando... uma área menos suscetível às mudanças de governo; há muitas pessoas que ficaram em governos de a, b, c, não interessa a cor do governo... [elas] acabavam ficando ali porque essas relações são difíceis de constituir, e é difícil também tu encontrares quem compreenda elas em curto espaço de tempo. Então, como é que tu vais trocar um interlocutor que tem o contato, que já tem a relação lá com Japão [bem constituída], né? Às vezes, essa prospecção de investimento não vai se dar por três meses, ela pode se dar por três anos, por treze anos; é uma coisa que não é, assim, algo rápido. Dando um exemplo que existe, o caso do Japão, que eu mencionei como exemplo; no quadro da Secretaria, tu acabavas tendo, de fato, uma pessoa que tinha uma relação maior com eles. Nesse caso, era Márcia o nome da servidora. Então, seria uma ignorância tu [simplesmente] substituir, desprezar isso; tu tinhas que aproveitar isso. Essa coisa da percepção de que a encargo das pessoas, elas mesmo vão trazendo [as atribuições da estrutura] para o colo delas, em determinadas agendas, eu acho que tem um pouco da mesma característica da diplomacia. Por que tu não vai simplesmente trocar um corpo diplomático, os embaixadores de lugar porque trocou o governo, muda todo mundo... não é assim. Muitas vezes eles trabalham, pertencem... a um [determinado período de] governo, mas na verdade ele é mais importante sob os olhos do governo que está nos representando [a sociedade, na visão estatal] do que sob o nosso [determinado período de governo]. Eu não posso simplesmente trocar o sujeito que está quase morando lá na casa alheia. Então, isso acontecia mesmo tendo essa vocação, da área internacional, para a questão privada, para a parte de investimento, acabava acontecendo não

algo parecido, mas tinha essa mesma... característica de uma relação um pouco mais perene. [Se] preservava muito essa área da Secretaria das mudanças de governo, e [se] preservava também a manutenção do quadro [de servidores], cada um na sua função, eram poucas alterações que tu fazias, e também os próprios departamentos estão lá há muito tempo; o [servidor que] cuida das feiras, cuida das feiras há muito tempo, sabe? Tu não podias simplesmente chegar ali e ter a discricionariedade que tu podes ter em algumas outras áreas do governo.

**Matheus:** perfeito. É bastante interessante essa visão que, na prática, também é vista a importância da continuidade. Então, passando para a terceira pergunta, eu busquei incluir nas perguntas uma questão em relação às prioridades da atuação internacional do estado. Na tua opinião,

**3) Considerando a realidade do estado [fatores culturais, geográficos, econômicos], quais temáticas devem ser prioritárias nas relações envolvendo outros atores internacionais - digo atores [no sentido de] governos, instituições multilaterais, instituições financeiras internacionais...quais deveriam ser essas prioridades de atuação do órgão de atuação internacional?**

**Márcio:** Eu acho que a prioridade tem que ser a pauta econômica. Mas porquê que eu falo isso, porque ela também não pode se abocar dessa relação diplomática; ela pode complementar, fazer um trabalho “paradiplomático”, como tu dissestes. Mas eu creio muito que ela tenha que se concentrar nessa parte de investimento porquê... ali ela pode fazer as entregas [agenda política de curto-prazo]. Ela não vai resolver um problema de relacionamento entre o país com algum outro Estado numa estrutura infra-federativa (...) ela não vai conseguir fazer isso. Agora, na parte econômica tu tens como fazer; ali tu consegues fazer as entregas. Nessa parte econômica, tu tens algumas ações que não são apenas a política de incentivo, né? (...) que ela não escolhe se o capital é estrangeiro ou doméstico, então tem tu tens ações, por exemplo a participação de feiras no exterior que é uma coisa importante para um estado que tem vocação exportadora, tu tens em algumas agendas potencial atração de investimentos para o estado, [em] que tu precisas da presença de outras secretarias ou do próprio chefe de governo, então algumas missões eu julgo que ela ... quando eu falo algumas, não é que em outras ela não tem que ter... eu acho que é ela que tem que coordenar a necessidade dessas missões, ouvindo as demais secretarias do governo, prospectando onde tem maior cabimento, oportunidade de fazer, e estabelecendo quais são as prioridades a serem cumpridas, porque quando tu fazes uma agenda internacional, ela não se resume pelo período que tu fazes uma missão ou participar de uma feira; tu tens que ter uma agenda de longo prazo, de relacionamento (...) tu não estabelece um relacionamento em uma visita. Esse talvez seja um elemento de tantas ações que tu vais precisar. É aí nessa parte econômica, além dessa questão das ações da secretaria... como ela é associada a atração de investimento, e a atração de investimento é muito ligada a política de incentivo, tu vais cair em um detalhamento mais baixo... mais minucioso, que são setores. Aí o Rio Grande do Sul tem algumas vocações; então a gente tem uma boa mão-de-obra, um bom capital humano, setor de Tecnologia de Informação que hoje é algo que aqui no estado a gente tá bem melhor do que as pessoas percebem, a gente tem milhares de emprego nessa área que é de grande diferencial humano, nesse caso não tem incentivo fiscal, não paga ICMS (... e também porque [sobre] política de incentivo, existe uma grande chance de ser revisto esse método se houver uma reforma tributária no país, então não adianta tu teres só esse viés de “vamos disputar, vamos trazer para cá, dar incentivo...” porque primeiro, ele custa; segundo, daqui a pouco termina, né? Então tu tens que ter outros diferenciais (...) tu vais trazer capital para investir no Brasil, OK, se ele vem [de fato] para o Brasil. A gente não vai disputar, para trazer um investimento, com



outro lugar. A gente vai disputar para atrair investimentos que podem acontecer na América Latina, na América do Sul... tu não vais tirar algo que vai ser instalado na África para trazer para cá. (...) E assim, são setores novos, como eu já falei, e vocações que a gente já tem; setor primário, na parte de exportação, o automotivo, que aqui no estado a gente tem um bom player de companhias nisso [no setor]. (...) eu descí alguns degraus, no primeiro falando da questão diplomática, vindo para a parte privada, (...) na parte econômica aquilo que é ação de governo, e agora atendendo essas demandas aí de setores privados, setores que o Rio Grande do Sul já tem algum tipo de atividade para trazer incremento naquilo que trabalha; é muito difícil inaugurar um do setor que não exista, né? Difícil tu artificializar isso através de uma ação de governo. O governo pode incrementar uma presença, uma realidade [do setor] privado, mostrar, ajudar a vender, a ampliá-la, a melhorá-la... e aí sim através disso tu trazes capital estrangeiro para investir no estado.

**Matheus:** Partindo agora para as duas últimas, que elas mergulham um pouco mais na temática específica do projeto.

- 4) No período de 2008/2010, que tu tiveste a oportunidade de chefiar a SEDAI, ações prol da captação de recursos financeiros internacionais envolviam a participação direta da Secretaria?** [Acabou-se juntando a quarta pergunta com a última, dando uma resposta só]
- 5) No ano de 2008 foi concretizada uma das maiores operações financeiras internacionais envolvendo entes federativos brasileiros, estabelecida entre o estado do Rio Grande do Sul e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), do Grupo Banco Mundial; como a Secretaria participou dos contatos entre corpo administrativo do governo e os representantes do BIRD? Em quanto tempo a operação foi confirmada?**

**Márcio:** sobre aquela operação de crédito [de 2008, com o BIRD], eu não estava na Secretaria naquele momento, que eu entrei em meados de 2008, e ela finalizada nesse ano. Mas eu posso tentar complementar a resposta porque naquela época eu estava como líder do governo na Assembleia [Legislativa], então eu acabei ajudando a conduzir mais as questões dessa operação por estar na liderança, do que por depois de ter ido lá para secretaria; até acho que se não me falta memória, a Secretaria [SEDAI] assinou junto. Mas quem conduziu, (...) depois que estava estabelecida a possibilidade de fazer operação com o estado, através do BIRD, ela [a Secretaria da Fazenda] acabou discutindo as questões econômicas; juro, qual era o modelo, valor.... então essa discussão foi feita pela Secretaria da Fazenda. Até onde eu sei houve muito pouca participação da Secretaria de Assuntos Internacionais porque tu não tinhas um trabalho de prospecção, de outros fatores que demandassem, era apenas uma situação única e exclusivamente econômica, diretamente ligada à questão fiscal, a um contrato que estado pudesse se sentir confortável para assinar, que precisaria autorização Legislativa tanto aqui na Assembleia [do RS] como também lá do Senado [Federal], a anuência por parte do Governo Federal, então isso tinha. Sobre a questão de outras operações, o estado teve operações de financiamento para programas que ele fez, só que nessas eu não participei, eu não estava no governo. Até onde eu sei, quem acabou conduzindo também foi a Secretaria da Fazenda; porque, como eu posso explicar... tu já tens definido os atores dessa relação [operação]... determinado banco, com o Estado do Rio Grande do Sul. Essas questões têm uma natureza que é a melhorar a realidade fiscal do Estado, o dinheiro mais caro que o estado pode... experimentar é o dinheiro que ele não tem. Então a gente sempre fala isso, “mas vai fazer aquela operação lá, vai custar X, e não fazê-la? Vai custar 10X” então, como essa situação acaba degradingando... acaba morrendo sobre uma calculadora; nessas questões de operações do Estado (...) eu quase

não vi a atuação da Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais, tá? Eu vi muito essa agenda ser conduzida e concluída pela Secretaria da Fazenda. Agora, tem outras coisas que acontecem e que acabam refletindo na parte de relações internacionais; ligada à Secretaria de Desenvolvimento, o estado do RS é participante em três bancos. Entre eles o Banrisul, o BRDE, e um que é a antiga Caixa RS, o Badesul. Desses três, um é banco comercial como se fosse um empreendimento -entre aspas- que o estado tem; inclusive dá lucro, é vantajoso para o estado. Os outros dois não, eles têm por vocação a parte do desenvolvimento; e a Secretaria de Desenvolvimento acaba tendo participação nesses dois; um é ligado diretamente a ela, que é o Badesul, e o outro, o BRDE, é monitorado por ela, presta contas para ela. (...) Parece que a gente tá saindo da pauta dos assuntos internacionais, mas não, porque é inevitável que várias vezes tu acabes ofertando para um investimento no Rio Grande do Sul, uma operação através desses bancos. Então, quando a gente fala em operações de crédito, eu quis clarear sobre aquela [do BIRD] que o Estado tomou o financiamento, que é uma situação fiscal, [relativo à] Secretaria da Fazenda, mas com exceção dessas de resultado fiscal para o estado, onde ele é o tomador, (...) a Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais acabava usufruindo dessas outras duas ferramentas que é o estado como quem proporciona fazer uma operação, em linhas oficiais, com a finalidade de geração de emprego. Esses bancos não tem finalidade de lucro, são bancos de fomento; ele tem a finalidade de gerar emprego, investimento... proporcionar desenvolvimento no estado. Então, aí sim tu acabavas, mesmo sendo um assunto técnico, financeiro, a área de assuntos internacionais acabava contando com essa ferramenta. É uma coisa interessante porque assim, o fluxo geralmente é o contrário; o estado (...) é demandado de algumas questões quando se vai ter um investimento de infraestrutura, de tudo quanto é natureza, segurança pública, energia elétrica, estradas... Agora, nessa questão de operações financeiras, nesse caso do [setor] privado, ele (o estado) tinha um diferencial, que era poder oferecer, com interesse público, de trazer investimento, o produto, que eram essas operações para facilitar investimento. “Olha, você pode investir aqui, é o negócio de vocês, inclusive se vocês não dispõem de todo capital o estado do Rio Grande do Sul tem um banco que está ligado à SEDAI, que vai agilizar todo trâmite, vai haver uma sinergia (...) por exemplo, ele vai fazer uma operação de crédito, no momento que ele já estiver fazendo a operação de crédito, já vai poder entrar junto, casado, todo o incentivo fiscal já trabalhado, se é possível ter, quanto pode ter, de que maneira que vai ter...” . Então, acabava conjugando uma série de mecanismos, ferramentas, que a secretaria tinha, sabe? (...) Desde o início eu queria contextualizar, talvez não seja uma resposta objetiva, mas tudo que a gente falou [os instrumentos de ação do estado já citados na conversa]... quando tu juntavas isso tudo em uma mesa, e oferecia como facilitador, e muitas vezes para investimento estrangeiro, isso é uma coisa bacana, as pessoas se surpreendiam, sabe? Depois a isso [a operação de vários instrumentos conjugados] se deu um nome, até para ser justo, foi no governo Tarso, o Secretário era o Mauro [Mauro Kinijnik, ex-secretário da Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Investimento], e ele deu um nome chamado sala do investidor. O que ele fez? Criou a sala? Não, simplesmente ele deu um nome para esse tipo de (...) junção, ele pegava toda a Secretaria, todos os programas... e claro, depois tu pensavas, está certo ele, né? Tu pegava isso tudo e formava uma mesa; trazia o diretor do banco, o cara (sic) das missões internacionais, o outro [servidor a cargo] das feiras, o outro dos intercâmbios (inaudível) (..) foi uma coisa que nós não falamos, aqui no estado do Rio Grande do Sul tem um corpo consular muito ativo, muito, muito; demandam bastante [do trabalho] da Secretaria, e eles são mais operacionais do que a diplomacia oficial, os cônsules também, ligados às embaixadas, os que representam porque são descendentes de Estados que não tem representação aqui no estado [do RS], e geralmente o cara (sic) é do setor privado. Então eles demandam muito da Secretaria, eles têm uma coisa ativa; tens até que filtrar, se não, não consegues dar conta. Mas [retomando a discussão sobre a oferta de “serviços conjuntos” ao investidor], o que eu estou falando: se oferecia todos esses

instrumentos para alguém que estava vindo lá da Europa, e o cara (sic) olhava para aquilo e se surpreendia. Porque se trabalhava o posicionamento do estado, ele saía daqui dizendo “não sabia que existia isso no Brasil” (...) várias vezes eu ouvi esse depoimento, sabe? É muito bacana.

[Na sequência, o Márcio relatou uma experiência envolvendo uma empresa do setor privado que estava por investir na América Latina, avaliando a distribuição entre Argentina e Brasil; comentou que a empresa estava buscando contato em outros estados do país, como o Paraná. O relato foi que a iniciativa por parte do governo do RS de reunir expertise do setor público variada e facilitada chamou a atenção dos representantes da empresa candidata a investidora, que em comparação explicitaram que não haviam recebido esse tratamento em outros lugares.]

**Márcio:** (...) isso reforça muito tuas outras perguntas; ter uma estrutura séria, um programa estabelecido, uma metodologia permanente, faz diferença.

[Continuou-se o relato de um episódio particular da empresa falada anteriormente, que em virtude do tratamento dado pelo governo do estado, acabou por investir a totalidade do investimento planejado que outrora seria dividido com outra planta na Argentina.]

**Márcio:** (...) estou só contando a história, porque eu acho que se a gente segmentar, parece que tu vais pegar a parte de assuntos internacionais e destacar uma parte daquilo que ela poder fazer; agora, se tu contextualizas a presença dela em relação ao resto [os outros órgãos de governo], ela potencializa, amplifica o papel dela. E como as demandas que vêm para o RS, boa parte não vem só para o Rio Grande do Sul, acaba sendo comparada com os outros estados, acaba sendo um fator que pode ser decisivo, um diferencial. Então, se nas operações que o estado entrou, de caráter fiscal, ela não teve um protagonismo muito grande, nas outras questões que poderiam ter evitado [supostamente] essa dificuldade [referindo-se ao quadro fiscal problemático, que necessita ser recuperado posteriormente], porque a gente está falando de geração de emprego e renda, pagamento de impostos, ela tem um papel que eu particularmente acho muito mais importante. Porque se eu conseguir trazer uma atividade econômica para cá, e ela vai gerar emprego e imposto, é muito melhor do que depois eu ter que buscar financiamento para tapar um furo, por não ter conseguido trazer essa arrecadação, sabe. Então ela [a Secretaria de Assuntos Internacionais] é um belo investimento, é mais ou menos aquela coisa que o pessoal fala sobre investir em saúde e saneamento, né; dizem que para cada real que investe em saneamento, economiza sete em saúde, que eu não sei se é bem assim mesmo. Mas, com certeza, tu economizas, mais do que investe. Então a secretaria de desenvolvimento junto à parte de assuntos internacionais, conjugada, levando para o chefe de governo, no caso para o governador do estado agendas mais institucionais, mas não abrindo mão dessa proximidade entre a presença do estado e a chance de atração de investimentos privados, ela se paga rápido. Eu acho que o gestor tem que fazer essa conta, tudo é importante na coisa pública; mas além de ser importante, tem que valer a pena fazer. Por que o que não é importante, né? Sempre vai ter um setor que vai estar afetado; como é que tu vais excluir uma competência? É difícil. Então tu tens que ter um raciocínio sob o ponto de vista da sustentabilidade, e ela [o departamento de relações internacionais] é um investimento, um gasto que estado tem, mas que se paga. Se tu pegares dezenas de exemplos, pinça só um, e vê o que ele gerou para o estado, com certeza ele pagou a SEDAI desde seu surgimento.

**Matheus:** retomando um ponto que tu citaste lá atrás, diretamente relacionado a essas operações de empréstimo; na teoria, são operações que demandam a autorização do governo federal, dependem da concessão de recurso desse tipo de ator financeiro internacional direto ao

estado, mas na teoria, claro, reforço isso, depende do contato direto entre representantes do estado e representantes da instituição. E eu achei interessante o que tu falaste; que isso às vezes não acaba sendo papel da SEDAI, porque os players já são consolidados.

**Márcio:** E são poucos, né?

**Matheus:** É, a gente verifica o histórico recente desde a criação da SEAI/SEDAI, e é apenas o BIRD e o BID\* [Erro, há registro de operações com a KfW e a JICA]

**Márcio:** Tem uma algum outro, né; é BIRD e BID, e tem a tal da agência andina de fomento. Mas vamos lá, vamos explodir a hipótese: que sejam cinco atores e instituições com potencial de fazer alguma operação; e tu já sabe, (...) como qualquer instituição financeira, ela não queria uma operação, um programa para um [mutuário]. Ela cria um programa em que alguns [mutuários] se encaixam, entendeu? Então, é uma coisa assim (...) complexa por um lado, porque é uma operação financeira, mas se tu parares para ver é relativamente simples onde tu podes conseguir, ou não [concretizar uma operação de captação de crédito]. É muito fácil tu saberes assim: nisso aqui eu posso fazer uma operação, vale a pena fazer, e tu identificares: é possível ou não. Se é possível, depois que vem a parte difícil: se é possível o que eu preciso fazer [pré-requisitos] para que seja possível? Bom, aí sim é uma missa. Mas, tu identificares [os credores passíveis de serem acionados], em um telefonema tu resolves.

**Matheus:** em relação à cooperação andina (CAF), eu pude perceber que ela atua mais no município de Porto Alegre, e a minha dedução, até então, foi de que isso (a limitação de operações) acontecia em virtude do menor volume financeiro das operações.

**Márcio:** E também, eu acho que porque as outras entidades que são maiores e operam em estados, acabam não tendo muita perna para fazer operações com municípios, porque aí tu aumentas muito número de, entre aspas, clientes. [Elas] fazem, mas é muito pouco, eles fazem uma linha de corte muito alta que só cidades muitos grandes [como] São Paulo, Porto Alegre entrou uma vez em uma, mas tu tem uma linha, um volume mínimo para eles pagarem a operação que 99% dos municípios não se encaixam.

**Matheus:** Eu pude ler que essas operações demoram em média 30 meses, então é algo que vem desde lá de trás.

**Márcio:** Eu sei que na verdade ela começou, a se trabalhar a hipótese de ser feita [a operação de 2008 com o BIRD] entre [o período de] eleição... que na época já sabia quem seria o secretário da fazenda, que era o Aod [Aod Cunha, ex-secretário da Fazenda do governo Yeda Crusius]. Tanto que esse período... se eu não estou enganado mudaram três secretários de desenvolvimento, e a operação rodou igual. Pra tu veres como a presença da secretaria foi quase zero; quem conduziu foi a própria Secretaria da Fazenda.

## APÊNDICE B – TRANSCRIÇÃO DE ENTREVISTA

NUNES, C. J. S. Entrevista concedida a Matheus da Silva Junges em 25 de junho, 2020.

A transcrição foi realizada com o intuito de ser a mais fiel possível ao conteúdo da entrevista, gravada em vídeo e realizada por meio de vídeo chamada. Foram feitas pequenas alterações como concordância, adições de palavras entre colchetes para proporcionar coesão e compreensão facilitada às falas, reticências para simbolizar pequenas pausas, além de reticências entre parênteses para suprimir trechos desconexos em relação ao conteúdo abordado sequencialmente.

Carmen Juçara da Silva Nunes, no dia 25 de junho de 2020; diretora do Departamento de Captação de Recursos (DECAP) ligado à Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG); “é Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS (2005) e Bacharel em Letras (1990) pela mesma Universidade. Foi professora na Faculdade Montserrat, em Caxias do Sul, nos cursos de graduação em Relações Internacionais e em Ciência Política. Atualmente, é Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão na Secretaria do Planejamento e Gestão do Rio Grande do Sul e é formadora de cooperação internacional descentralizada pelo Observatório de Cooperação Descentralizada UE - América Latina. Tem experiência em relações internacionais de governos subnacionais e preparação de projetos para captação de recursos externos” Retirado de: <https://www.escavador.com/sobre/1679404/carmen-jucara-da-silva-nunes>.

**Matheus:** então eu vou me apresentar brevemente, e também dar uma pincelada quanto ao objetivo do TCC: meu nome é Matheus Junges, estudo Relações Internacionais na UFSM e estou realizando minha pesquisa de conclusão de curso na temática de Paradiplomacia Financeira. Eu delimito a análise aqui no estado do Rio Grande do Sul e eu pude perceber que a senhora tem trabalhos publicados nessa tema, nesses últimos anos; é uma bibliografia que está servindo como base para esse trabalho [minha pesquisa para o TCC], então imaginei que poderia ser uma entrevista a ser realizada.

**Carmen:** eu trabalhei com isso já faz um tempo, tá? Mas faz um tempo, uns 10 anos, que estou distanciada diretamente desse assunto já que agora me dedico mais a área de Captação de Recursos, na parte da Secretaria de Planejamento.

**Matheus:** então, eu acho que a tua posição agora em relação a esse cargo mais técnico que ocupas, vai fechar bem com o tema da minha pesquisa, porque eu estou tratando a paradiplomacia com objetivos financeiros, justamente dando ênfase a esse contato com os bancos. Tem um autor brasileiro, inclusive que.... aproxima esse conceito à realidade brasileira, o José Nelson Bessa Maia.

**Carmen:** Sim, conheço ele, muito bom.

**Matheus:** justificando um pouco as primeiras perguntas, a primeira e a segunda, principalmente; eu pude entrevistar o Márcio Biolchi, que foi secretário da SEAI, ou já era SEDAI, há uns anos atrás. Eu planejei essas duas primeiras para fazer uma comparação (...) da ideia a respeito da importância dessa ação internacionalizada do estado (...)

**1. Haja vista sua experiência de participação direta na atividade política, qual o nível de importância da agência internacional do estado no tocante a promoção do desenvolvimento econômico?**

**Carmen:** eu acho que é... muito importante, mas tenho impressão... penso que o estado do Rio Grande do Sul até hoje não conseguiu estabilizar uma participação internacional. E aí acho que tem muito da inconstância da área que trata dos temas internacionais. Depende muito de quem está ... na gestão para dar mais ou menos importância para a área. Com essa pergunta eu lembro da minha dissertação, que eu trabalhei com os governos do [Pedro] Simon [1987-1990] até o Olívio [Dutra, 1999-2003]. E essa inconstância gera uma... tu não consegues manter uma imagem internacional constante... e também a parte da burocracia, porque como se altera muito, acaba-se muitas vezes não criando o conhecimento, não criando massa crítica; e eu tenho impressão que o estado varia muito, depende muito de quem é o gestor. Há áreas que são mais permanentes, bem mais consolidadas na gestão pública [do que a área dos assuntos internacionais]. Eu até fiquei pensando, hoje por exemplo eu não saberia te dizer onde é que está a área internacional nesse governo, ela está com a secretaria da [liderada pela] Ana Amélia [Ana Amélia Lemos, secretária da SERFI], mas eu tenho impressão que eles não atuam, eles não tem uma atuação forte internacional... tem algumas coisas que são bastante operativas, que permanecem. Por exemplo, tem uma parte que cuida do receptivo, para quando vem, cónsules, embaixadores... essa permanece. Mas digamos assim que uma parte mais... vamos chamar de política, de inserção internacional, isso é muito variável no estado. A parte de comércio exterior permanece também, mas não é algo assim... muito forte, não tem muito aquilo de... realmente promover os produtos, a produção do estado, né? A parte de atração de investimentos também varia muito. Eu acho que nessa gestão talvez tenha uma relação muito forte com a sociedade civil, se participe mais de missões via FIERGS ou outros organismos afins, o que também é uma maneira de inserção internacional (...) Não sei como isso está hoje [nos outros estados do país] porque a questão internacional, formalmente, ela é da União, né? Não é uma obrigação dos estados como saúde, segurança e educação... é uma coisa que depende muito mais da visão de mundo do governante.

**Matheus:** percebo a inconstância como algo retratado em sua tese [de mestrado, indicado na bibliografia geral do TCC] no cenário lá de trás, de fato a gente já passou mais de 30 anos e o cenário segue o mesmo... em relação ao governo atual, pelo que eu pude pesquisar essa Secretaria está no gabinete do governador, mais associada às relações federativas com foco maior nas relações intergovernamentais.... a parte de assuntos internacionais fica anexa, o que é demonstrado pelo próprio nome da secretaria.

**Carmen:** uma coisa interessante que esse governo trouxe, e que foi a primeira vez que eu vejo assim institucionalizado, que é a relação com outros organismos internacionais... outras agências da ONU para cooperação técnica (...) é bem interessante, estão fazendo projetos na área de educação, segurança, na área de saúde... eu não acompanho, mas eles têm uma nova frente [de atuação]

**Matheus:** Interessante...incluí essa questão de outras instituições em uma das perguntas seguintes, para ver se se busca a prospecção, a relação com outras instituições financeiras... além do comum, vamos dizer assim [além de BIRD e BID, que historicamente participam de OFIs]. Então, passando para a segunda pergunta:

**2. Uma estrutura administrativa estável (departamento, secretaria, gabinete, etc.) voltada à atuação do estado além-fronteiras é um elemento imprescindível para uma gestão ativa no ambiente internacional?**

**Matheus:** Fazendo um adendo à pergunta, minha ideia foi justamente contrapor [dois lados], porque a literatura afirma que é uma coisa inerente a paradiplomacia brasileira ficar dependente do ímpeto, da visão pessoal do governador. Por isso eu procurei... fazer a pergunta de um modo que a gente pudesse tocar esse assunto, de a ver se a institucionalização se torna imprescindível ou não.

**Carmen:** Eu acho que depende do que se entende por inserção internacional. Se pensarmos numa inserção continuada, que a gente possa avaliar os resultados, aí sim eu acho que depende [da institucionalização]. Agora, não podemos dizer não tenha inserção internacional [do estado]... ela não tem um planejamento, eu acho que em nenhum governo que eu trabalhei fez um planejamento de inserção internacional (...) aqui no estado a gente acaba não fazendo isso, então eu acho que tendo uma estrutura que fosse mais permanente, tu vais criando conhecimento, tu vais criando... uma quantidade de informações que permite ao gestor, ao político, tomar decisões mais informadas (...) A iniciativa privada faz parte das missões internacionais são aportes de informações e o estado poderia dedicar uma massa crítica de ajuda a esses segmentos, inclusive aos que [por conta própria] não conseguem e demonstram interesse. É necessário o estado internacionalizar as diversas visões de inovação de setores diversificados. E vejo que na parte internacional não temos esse planejamento, assim como não há uma visão a longo prazo para vários segmentos (...)

Mesmo em uma época em que se tinha (...) certa constância, até talvez no governo da Yeda Crusius [2007-2011] ainda tinha, eu acho que foi na época do Tarso Genro, em que foi criado o cargo de Assessor International, ali eu acho que talvez tenha desmobilizado o pessoal da área internacional que vinha [atuando] há mais tempo.

**Matheus:** passando para a terceira pergunta, então;

### **3. Qual a importância do relacionamento direto entre o governo do estado e instituições financeiras internacionais para a concretização das operações de financiamento?**

**Carmen:** Olha eu acho que isso é bem importante, porque com o relacionamento mais direto com esses organismos, tu acabas conhecendo mais oportunidades não só de captação de recursos financeiros, mas também de apoio técnico. Hoje em dia, o RGS não tem capacidade de pagamento, né? Então a gente não pode mais tomar financiamento, só se houver alguma excepcionalização por parte do governo federal (...) só há abertura para tomar alguns financiamentos na parte do (...) se firmado o regime de recuperação fiscal, que a fiscal, alguma operação para troca de dívidas; e aí não somos nós [no órgão de planejamento] que fazemos, isso é direto na Secretaria da Fazenda (...) eles de certa forma tem uma influência muito grande na realização de leis, então sempre tem uma maneira de eles conseguirem um financiamento para a melhoria da gestão fazendária. Desde que eu trabalho nessa área, a SEFAZ sempre tem seus projetos financiáveis, basicamente pelo BID e BNDES; porque eles têm uma visão de que se [tratando da] gestão fiscal, [cabe diretamente à] Fazenda. Mas porque que é importante a relação com as agências multilaterais (...) tem pessoas com muita informação, além do apoio técnico. Elas apoiam projetos não só no país, mas em vários lugares no mundo; eles trazem muitas informações importantes, eles ajudam a melhorar os projetos; e nisso a gente tem muitos ganhos, com essa troca com eles. E essa troca persiste mesmo depois de finalizadas as operações, porque tu acabas criando vínculos com essas pessoas (...) E projetos que foram desenvolvidos nesses financiamentos com o banco mundial, a gente nota que eles tinham uma qualidade bem melhor, do que se fossem desenvolvidos somente... localmente; se colocassem recursos do Tesouro Nacional para esse projeto, não seria tão bom, porque não teria sido feito

tantos questionamentos, não teriam perguntado sobre resultados e indicadores [inseridos na realização e avaliação do projeto]. Os bancos de desenvolvimentos costumam exigir uma qualidade melhor dos projetos, questionam muito sobre resultados.

Então por isso que eu acho muito importante essa relação com eles, pelos ganhos que a gente tem não só com o financiamento daquele projeto em específico, mas também por todo esse ganho de conhecimento, de melhoria dos projetos em si. E esse relacionamento (...) é mais constante, esse não é como a parte mais política de inserção internacional, de atração de investimentos; essa outra parte varia mais, mas digamos que essa parte de paradiplomacia financeira é mais constante. Claro, depende de o estado ter capacidade de endividamento, a gente passou acho que de 1998 a 2008 sem a possibilidade de fazer nenhuma captação externa. Aí a governadora Yeda conseguiu uma flexibilização, fez uma operação de troca de dívida, e depois no governo Tarso foram feitos vários financiamentos; alguns [também] de trocas de dívidas (...) Daí que considero importante o relacionamento do governo com as instituições financeiras internacionais, não só pelo financiamento, mas pelos ganhos de conhecimento e melhorias nos projetos e sua execução.

**Matheus:** a teoria diz que as operações desde o planejamento até a concretização demoram 30 a 40 meses. (...) São projetos que são pensados, planejados lá atrás [com antecipação], e que venham a se concretizar quando se tem a autorização para o financiamento?

**Carmen:** isso é o ideal [ter o projeto já pré-estabelecido]. Atualmente se tenta realizar hoje, com apoio técnico do Banco Mundial, a formalização de um banco de projetos (...) Mas como é que funcionaria hoje: se houvesse uma flexibilização e o estado pudesse captar [realizar operações de crédito internacional], a gente estaria correndo atrás de projetos para poder executar (...) esse prazo que tu mencionastes, é o prazo até a assinatura do contrato. Vou te dar um exemplo de uma operação que participei, ainda no governo Tarso; antes ainda do governador assumir, ele já tinha ido ao Banco Mundial e já tinha conversado... com o representante do banco naquela época; já tinha definido então, politicamente, que o Rio Grande do Sul queria o empréstimo. E assim logo em janeiro veio a requisição para fazermos a carta-consulta [a 1ª etapa para a realização de operações de crédito internacional]

**Matheus:** a entrevista é interessante para preencher espaços entre a teoria e a prática. Retomando um ponto que tu abordaste anteriormente, essa parte da paradiplomacia financeira acaba ficando à parte da projeção política do estado por ter uma continuidade. Questiono se isso fica a cargo de um departamento específico e há quanto tempo funciona, se são as mesmas pessoas que trabalham nisso, se está (...) sob um órgão específico do estado.

**Carmen:** a gente tem uma dificuldade com isso. No nosso departamento, sentimos a falta de uma institucionalização dessa atribuição na secretaria de planejamento. Porque na Secretaria sim, somos nós que fazemos, e temos o reconhecimento das outras secretarias, principalmente quando são operações multissetoriais, as que tem várias secretarias juntas; então a gente coordena operações desse tipo. As operações que são de um único órgão não estão sob nossa coordenação. Tem uma na Secretaria da Justiça, que foi firmada no ano de 2014, com uma servidora que já tinha trabalhado, conhecia o BID, o que acabou criando a situação; estavam negociando com o BID, mas não tinha nem a previsão da operação (...) sob o regime do PAF, todo ano tem que ser informado quais são as operações de crédito que o governo do estado tem em andamento e quais se pretende firmar para a aprovação no âmbito do PAF. Essa operação nem estava no PAF, mas eles correram por fora, e uma outra operação da área de turismo, que não estava tão avançada, acabou ficando de lado. Essa operação está em andamento até hoje, mas eles tiveram várias dificuldades, até porque essa pessoa que conseguiu firmar a operação



acabou indo embora [deixando o quadro de servidores]. Então a gente [DECAP, Departamento chefiado pela Carmen] entende que deveria ter uma certa coordenação, porque já saberíamos que teria uma outra operação em andamento que estava usando aquele espaço disponível para o endividamento (...) Só que não existe uma lei, um decreto, nem nada na lei de estrutura de estado que diga que é a Secretaria de Planejamento a [instância] responsável por isso. E aí por exemplo, a SEFAZ faz também essas operações de crédito; várias aconteceram durante o governo Tarso, principalmente de troca de dívida, e a gente não participou; em algumas a gente participou na preparação, porque elas envolviam indicadores, cumprimento de metas. Então a gente ajudou a preparar essas metas.

**Matheus:** Entendi, passando para a quarta pergunta,

**2 Há quanto tempo foi criado o Departamento de Captação de Recursos? Atualmente, existe coordenação entre o DECAP (atrelado à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão) e a Secretaria Extraordinária de Relações Federativas e Internacionais?**

Explicando um pouco, o ponto de partida da minha análise começa lá em 1989, quando foi instituída a SEAI; naquela época a estruturação da secretaria envolvia claramente [está disposto no decreto de formalização do órgão] a coordenação [dos contatos] entre o estado e essas instituições multilaterais. Ao longo do tempo isso foi sendo deslocado, e não passa ser mais um foco da secretaria, pelo que eu pude ver. Então, essa pergunta vai nesse sentido de analisar se existe essa coordenação de fato ou se isso fica a cargo do DECAP.

**Carmen:** essa Secretaria, SERFI [Secretaria Extraordinária de Relações Federativas e Internacionais], não atua com esses organismos, eu desconheço isso. Quem tem contato com esses organismos é a SEPLAG, no Departamento de Captação de Recursos e mais a Assessoria de Cooperação Técnica Internacional, que eu te falei; eles trabalham com o PNUD [Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento] via ABC [Agência Brasileira de Cooperação], apresentam projetos via ABC. E a gente [DECAP] [tem a atribuição de contato] com os organismos financiadores. A Secretaria da Fazenda também tem esse contato. (...)

A gente tem uma pessoa lá em Brasília que está vinculada ao nosso Departamento [DECAP], a Suzana; quando a gente precisa de um contato mais direto, ela participa de reuniões com o Banco Mundial, ela acompanhava a Secretária Leany [Leany Lemos, secretária da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão até o ano de 2020] nas reuniões, mas não... por [encargo das atividades da] SERFI, ela trabalha fisicamente lá em Brasília. A nossa relação com a SERFI se dá mais na captação de recursos [advindos] do Orçamento Geral da União, a gente trabalha com esse lado hoje em dia. Então, a gente tem uma relação mais forte com eles nisso; aí é uma relação mais federativa, não internacional.

Eu acho que essa parte de paradiplomacia financeira, na verdade, sempre esteve com a Secretaria do Planejamento, desde o início. Porque eu entrei há bastante tempo no [quadro de servidores do] estado, em 1992; em seguida, no governo Britto, terminou-se com a SEAI, e ela virou a SEDAI. Naquela época já não tinha... paradiplomacia financeira na SEDAI, já era a Secretaria de Planejamento [o órgão incumbido dessa função]. Talvez o relacionamento, tivesse sido feito pela SEAI, mas as operações que aconteceram, aquelas primeiras, PRÓ-GUAÍBA, sempre foram pela Secretaria do Planejamento. Até, talvez [isso tenha ocorrido] pelo tipo de técnicos que tenha na Secretaria do Planejamento, e que não tinha na parte internacional, porque... na Secretaria do Planejamento tem todo o conhecimento sobre o orçamento, o planejamento plurianual, se trabalha com a elaboração de projetos, que não é ou era o caso na parte internacional; então, acho que desde o início ficou com o planejamento, e vem com o

planejamento desde então. Claro que às vezes mais, às vezes menos, porque depende da capacidade de endividamento do estado..., Mas foram preparadas ali no planejamento operações de rodovias [há uma operação/projeto específica para obras rodoviárias], com o BID (...) a [Secretaria da] Fazenda começou a atuar mais quando a gente começou a fazer essas [operações] de troca de dívida, só que com a governadora Yeda; ali foi a [Secretaria da] Fazenda quem trabalhou nesses financiamentos. É até interessante, porque eu acho que isso tem a ver com (...) no governo [Germano] Rigotto [2003-2007], o diretor do meu departamento era um servidor da [Secretaria da] Fazenda, e aí... quando veio o governo Yeda, ele voltou para a [Secretaria da] Fazenda, e foi aí que eles fizeram a operação por lá. Então, provavelmente [isso ocorreu nessas circunstâncias] porque ele adquiriu um conhecimento em que conseguiram fazer por lá [Secretaria da Fazenda]; e o meu departamento, na época, se voltou muito a um outro tipo de captação de recursos que eram os privados, via PPP [Parceria Público-Privada]. A gente passou o governo Yeda trabalhando com projetos de parcerias público-privadas; nenhum foi firmado, mas a gente tinha uma carteira para cinco áreas, mas nenhuma delas acabou acontecendo (...)

Como DECAP, eu acho que já faz bastante tempo (...) ele vem desde o governo Yeda, antes ele era [chamado de] Departamento de Projetos Especiais, só que tem um decreto que já lá do governo Simon, que é o da Central de Projetos (...) é ali que ele tem a sua origem, eu imagino (...) Há muito tempo na Secretaria de Planejamento tem um área dedicada a esses chamados projetos especiais, que são os projetos feitos com recursos [financeiros] captados.

**Matheus:** vamos para a quinta pergunta,

**5. Segundo dados divulgados via Painel Cofix e SADIPEM, nos últimos anos o RS participou como mutuário em operações financeiras internacionais envolvendo somente BIRD e BID como bancos credores. Quais são os aspectos que determinam essa “restrição”? O estado se relaciona, busca operações com outras instituições financeiras internacionais?**

**Carmen:** tudo está muito relacionado, também, com a nossa capacidade de desenvolver projetos, aprovar projetos [de financiamento]. (...) falando da minha experiência, a gente trabalhou com o BIRD porque o governador já tinha tratado com o BIRD [anteriormente]; (...) o governador já tinha feito essas pontes antes mesmo de assumir, então a gente já saiu trabalhando [quando a gestão de fato começou]; talvez a gente trabalhe mais com essas duas, com o BIRD e BID até por eles serem mais atuantes do que os demais, eles nos procuram, oferecem [projetos de financiamento]. A gente tem contatos também, por exemplo com a CAF, com o BEI, que é o Banco Europeu de Investimentos, mas a gente nunca conseguiu firmar nada com eles porque a gente estava com uma carteira grande de financiamentos e a gente não teve mais capacidade [de endividamento]. Nós estávamos negociando com o BEI, estávamos vendo um projeto energia trifásica, porque a gente também tem que conversar com os bancos para saber quais os projetos que eles financiam, o que interessa a eles. Então, com o BEI a gente estava negociando, estávamos chegando em uma carteira que era interessante para nós e para eles, mas aí a nossa avaliação como (...) [índice de qualidade no pagamento de dívidas] já não estava como antes. Aí, o [quadro de representantes do] BEI decidiu não dar andamento porque eles não viam futuro na gente [governo do RS] como cliente (...). Talvez, uma coisa que acontece também, é que se tu fazes uma... negociação com um [determinado] banco e dá certo, tu já vais para uma próxima, tu já estabelece um relacionamento (...) também tem uma visão de custo-benefício, de ver quem oferece melhores condições para cada projeto. Outros organismos que trabalham também, como a CAF, alguns trabalham mais com municípios, eu acho, pelo menos aqui no Sul, não tanto com estados (...)

**Matheus:**

**6. Em uma perspectiva geral, como você classificaria o atual posicionamento da esfera federal quanto às iniciativas estaduais voltadas para a captação de recurso financeiro externo?**

**Carmen:** Ela [a esfera federal] é bastante restritiva, é uma agenda completamente fiscal (...) essa colega de Brasília conversou com a Secretaria do Tesouro Nacional para que houvesse possibilidade de firmar o [projeto de financiamento] pró-gestão com o Banco Mundial. E até agora a gente não teve uma sinalização de que isso vai ser possível (...) um dos direcionadores do pró gestão é exatamente melhorar a prestação do serviço público e reduzir despesas (...) Mas a STN não estava... aberta a isso, [se mostram] muito focados nessa questão fiscal, de redução de gastos (...) a gente reduz os gastos, mas afinal não se pode deixar de prestar o serviço público porque a gente precisa disso como sociedade, então é muito importante ter um [projeto] pró-gestão (...) ele nos obriga, órgãos públicos, àquilo que eu te falei antes; a fazer um bom projeto, para melhorar redução de gastos (...) Então eu acho é que eles estão com uma gestão fiscal muito fria, muito restrita do que eles entendem como melhoria do gasto público.

## APÊNDICE C – TRANSCRIÇÃO DE ENTREVISTA

SEITENFUS, R. A. S. Entrevista concedida a Matheus da Silva Junges em 26 de agosto, 2020b.

A transcrição foi realizada com o intuito de ser a mais fiel possível ao conteúdo da entrevista, gravada em vídeo e realizada por meio de vídeo chamada. Foram feitas pequenas alterações como concordância, adições de palavras entre colchetes para proporcionar coesão e compreensão facilitada às falas, reticências para simbolizar pequenas pausas, além de reticências entre parênteses para suprimir trechos desconexos em relação ao conteúdo abordado sequencialmente.

Ricardo Antônio Silva Seitenfus, no dia 26 de agosto de 2020. “Possui graduação em Ciência Política - Universidade de Genebra (1973), graduação em Economia do Desenvolvimento - Universidade de Genebra (1973), graduação em História Moderna e Contemporânea - Universidade de Genebra (1978), e doutorado no *Institut des Hautes Etudes Internationales* (IHEI) - Universidade de Genebra (1980). Foi Professor Adjunto na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1981-89) e Professor titular na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (1993-2016). Fundador e Primeiro Secretário da Secretaria de Assuntos Internacionais do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Foi Vice Presidente da Comissão Jurídica Interamericana (CJI) da Organização dos Estados Americanos (OEA). Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Política Externa do Brasil, atuando principalmente nos seguintes temas: Mercosul, relações internacionais, diplomacia brasileira, organizações internacionais, relações Brasil-Haiti e Direito Internacional Público. Aposentou-se em setembro de 2016.” Retirado de: <http://lattes.cnpq.br/4115288272270492>

**Ricardo Seitenfus:** eu vou fazer algumas observações preliminares, e depois vamos às tuas perguntas.

**Matheus:** está bem.

**Ricardo Seitenfus:** eu te mandei um texto, por e-mail, do meu livro “Relações Internacionais” onde eu falo rapidamente... sobrevoa a expressão da paradiplomacia. Eu tenho muitas reservas em relação a isso, e inclusive no livro eu menciono uma propriedade, mas há uma segunda mais importante, que é... a paradiplomacia tem como característica essencial a representação. Ou seja, tu estás sempre como um ator representando a alguém; como diplomata, como embaixador, como secretário, conselheiro, enfim... não importa qual nível, quando tu estás atuando oficialmente, mesmo fora das situações oficiais, mesmo na parte privada tu estás [fazendo uma] representação. Representação do que ou de quem, representação do Estado e do governo vigente. E essa característica essencial da diplomacia nós não encontramos na... atuação dos entes subnacionais, sejam eles estados, sejam eles municípios. Por isso que eu tenho reservas, eu acho que tu deverias levar em consideração essa observação que eu estou te fazendo. Mesmo que tu adotes, como tu adotaste o termo paradiplomacia financeira, que tu tenhas consciência e que o leitor, teu orientador, enfim, todos aqueles que... lerem teu trabalho, tenham consciência da tua consciência sobre as limitações da expressão.

**Matheus:** entendo...certo!

**Ricardo Seitenfus:** não quero te convencer a mudar o título, não é isso o que estou te dizendo. O que estou te dizendo é que a questão vai bem além... porque não há outra expressão para

substituí-la, por isso é que ela foi consagrada por um autor americano e ficou. Mas quando tu fazes esse tipo de exercício que estou fazendo agora contigo, tu notas a limitação e a incongruência dessa expressão. Essa é a primeira coisa; a segunda, de uma forma mais geral, sobre a criação da SEAI... eu vou fazer uma observação bem... que abarca toda minha experiência. De fato, é uma atividade de natureza política, em um nível estadual... mas como era absolutamente – e eu não tenho medo de utilizar a expressão – revolucionária, no sentido da estrutura do estado do Rio Grande do Sul, mas também da estrutura do governo federal, que jamais...se teve um contraponto como esse, ou um complemento, ou uma para-atividade, vamos dizer paradiplomacia, não sabia como agir. Então...além do mais, eu representava a mim mesmo. Não tinha partido por trás de mim, não tinha movimento social, não tinha sequer a universidade, nada. Eu fui convidado para fazer o projeto e [a partir] de um dado momento o governador acenou para alguém que estava no grupo de formulação do programa de governo, colega da universidade, que provavelmente ele iria convidar um deputado para ser Secretário, e que eu seria o segundo. Eu naquela época estava...era professor visitante em Genebra, e disse: “não, para ser segundo eu não volto ao Brasil.” Então, eu fui convidado a pôr em prática aquilo que nós havíamos...concebido; mas ao mesmo tempo, se tu olhares no final do meu relato sobre a secretaria, há muitas incidências de natureza administrativa, de [dinâmicas de] poder dentro do estado e também política... e quando chegava efetivamente o momento de tomar decisões mais difíceis, com a Central de Projetos, ou com a Secretaria da Justiça, ou com a Secretaria de Planejamento, ou com a Indústria e Comércio, a minha posição era muito débil. Eu não tinha uma estrutura por trás, eu tinha a confiança do Governador, mas não passava disso. Então, a minha competição era desigual, tinha muitas dificuldades de levar adiante, e eu não podia abraçar...como tem uma pergunta tua sobre a paradiplomacia financeira, se a SEAI foi... reuniu tudo isso, ela nem tentou porque era impossível na medida em que nós éramos poucos funcionários e, como tu sabes, tu estás sendo formado em Relações Internacionais, os erros quando tu atuas na área internacional, se paga muito caro. Tem que ser muito... sobretudo quando um órgão não tem poder de sobra, como era o caso. Os Estados Unidos podem cometer erros, eles têm poder sobrando; mas o Brasil não pode, o Uruguai não pode. Se tu transferires isso para a situação da SEAI, a SEAI... tinha grande dificuldades em recrutar [servidores]... tu não te esqueças que em 1987 não havia essa onda de estudos em Relações Internacionais, não haviam profissionais disponíveis no mercado. Tu pegavas um aqui, um ali, alguém que tinha viajado pro exterior, alguém que gostava da fronteira, enfim, era uma... salada de frutas sem um nível profissional... adequado. Bem, fazendo essas observações, eu queria agora passar para... não sei se tu tens alguma coisa para me dizer...

**Matheus:** então, sobre esse seu relato, da sua experiência, eu pude perceber o porquê de o senhor indicar que eu lesse antes [da entrevista]... realmente o senhor resume como foi a experiência e deu para ter ideias sobre a experiência de fato, coisas que eu não conseguia com a literatura previamente. Então... aquilo suscitou novas ideias, novas concepções.... e sobre o termo que o senhor discutiu primeiramente, dá para perceber que a literatura como um todo sobre a paradiplomacia discute o termo, né? Então... eu até achei bastante interessante a sugestão que o senhor faz sobre um termo mais adequado, que é o “ativismo público internacional”, algo assim. Realmente... o termo é problemático por si só, e vou levar bastante em consideração a fala do senhor e deixar claro essa questão da terminologia.

**Ricardo Seitenfus:** é, deixar claro que tu tens a consciência da inadequação ou da pouca adequação da terminologia, porque de fato a diplomacia além de representar... e ser representação de órgãos do governo, do presidente, do primeiro ministro, a diplomacia... defende valores, e no caso da suposta paradiplomacia ela defende interesses, né. Os valores são secundários, a não ser o caso por exemplo de Quebec, do qual ouvimos falar mais e que

inclusive em um dado momento defendia valores da... de princípios fundamentais como o da autodeterminação dos povos, e que levava, evidentemente, como aquela visita do De Gaulle, a provavelmente a uma secessão do Quebec como Canadá. Esse é um outro... outro risco que sempre está no horizonte. Eu me lembro, Matheus, bem no início do governo, em uma das primeiras reuniões com o Pedro Simon, ele disse: “olha aqui Ricardo, o que eu achei aqui no Gabinete. Foi mandado por Jair Soares.” Era um telegrama, se usava muito o telegrama na época, do Ministério das Relações Exteriores e do Presidente da República, que se eu não me engano na época era o Figueiredo... mas era do regime militar, onde se dizia que qualquer contato, visita, telefonema, emissiva, carta, documento, com exterior, feito por um ente subnacional, deveria ser previamente comunicado e consultado o Itamaraty. Ou seja, havia durante o regime militar uma ideia central... de que as questões externas eram questões exclusivas, atribuições unicamente da União, por um lado. Ah, e daí eu disse para o Simon: “mas nós vamos fazer exatamente o contrário (sic)”. Além disso, aqui na fronteira nós vamos ser muito atuantes, e tu sabes que durante o regime militar... a região da fronteira foi considerada zona de segurança nacional, os prefeitos na região de fronteira eram nomeados, não haviam eleições, enfim. Então as fronteiras eram consideradas como locais perigosos, não poderia ser... objeto, por exemplo de um projeto de desenvolvimento econômico do estado, autônomo, de industrialização, nada disso. A fronteira era um lugar de proibições, e nós reunimos justamente... para a fronteira, um papel central. E essa foi a minha primeira... meu primeiro objetivo, e a razão é muito simples; é só olhar o mapa. Nós detemos toda a fronteira brasileira com o Uruguai e grande parte da fronteira com a Argentina. Tanto que... o que foi considerado historicamente, Matheus, o calcanhar de Aquiles fronteiriço brasileiro era, antes de mais nada, gaúcho. Então, a minha ideia no início, quando se começava em pensar em uma continuação entre os dois países, entre o Brasil e a Argentina, com o Sarney e o Alfonsín, era dar um espaço ao Rio Grande do Sul nessa aproximação. Inclusive eu cito, mais adiante no livro, quando eu comento... [sobre] o Leonel Brizola, que era contra a ALALC, tu podes até mencionar que havia a ideia... mais, havia a certeza de que o RS era o celeiro do Brasil... o RS historicamente forneceu [a posição de]... não somente ser um escudo contra o perigo platino, mas também a reserva de grãos, agrícola, do Brasil... seria o RS. E a Argentina, em face da grande capacidade que tem nas atividades agrícolas, representava uma ameaça a esse papel do estado na federação brasileira. Então, o Brizola com ALADI, com a ALALC, se opõe a isso, “não passarão”, o Simon embarca isso mais tarde, também; é uma confusão, mas isso vem de um aspecto, de uma percepção gaúcha do seu papel de digamos de... contrapoder ao poder platino frente a... ao Império Brasileiro e depois frente a República Brasileira.

**Matheus:** Entendo. Um questionamento sobre o que o senhor falou agora; a concepção da SEAI ela surge antes do processo de descentralização?

**Ricardo Seitenfus:** Ela surge antes. Ela surge de uma forma muito original; o Pedro Simon ganha as eleições de 87, se não me engano foi em outubro... e eu era professor convidado na Universidade de Genebra. E eu venho ao Brasil para passar o natal... dia 21, 22 de dezembro. E, haviam dois colegas da universidade, que faziam... sobretudo um (...) que depois foi secretário do planejamento... trabalhou muito no Banco Mundial também; (seu nome era) João Carlos Brum Torres. E o outro colega, Abílio Baeta Neves, que depois foi presidente da Caixa, filiado ao PMDB também, souberam que eu estaria em Porto Alegre e disseram “venha fazer uma reunião conosco, a gente quer te ouvir sobre as questões internacionais que... nós vamos encontrar pela frente”. Bom, aí não preciso te explicar muito... eu não voltei logo para Genebra, fiquei três semanas com eles, só fui em meados de janeiro... fiz o projeto de criação de uma secretaria mais de integração latino-americana. E quando foi anunciado o governo, a formação do governo, eu não sabia, foi alguém do Correio do Povo que me telefonou dizendo “olha, meus

parabéns...” e eu disse “parabéns pelo quê?” “foste nomeado Secretário de Assuntos Internacionais”. Foi assim que aconteceu, então ela tinha um escopo muito mais... objetivo e regional. Ela vai se transformar em SEAI com os colegas trabalhando junto comigo depois.

**Matheus:** Certo. O senhor quer passar para as perguntas ou comentamos algo mais?

**Ricardo Seitenfus:** Passamos para as perguntas.

**Matheus:** Eu proponho que... eu repita as perguntas, deixando os textos de introdução de lado. Partindo para a primeira pergunta,

**1. Considerando a captação de recursos internacionais por parte de unidades subnacionais como uma prática histórica na República Federativa do Brasil, é a partir dessa iniciativa de ampliação das atribuições que a SEAI abarca as atividades da “paradiplomacia financeira”?**

**Ricardo Seitenfus:** É, abarca ou tenta abarcar...tenta abarcar. No início não era esse o objetivo. Há previamente, Matheus, uma observação que deve ser feita; nós temos sim, historicamente, esse... impulso dos entes subnacionais, sejam municípios, sejam os estados, a buscar recursos no exterior. Agora, tome cuidado; quando se tratam de recursos públicos, é necessário o aval da União. Ou seja, tem que passar pelo Senado Federal. E muitas vezes, muitos estados, e até na época um grande número de estados, inclusive o RS, não tinham capacidade de se endividar com recurso. Ou seja, tinham o que eram normas vigentes... no governo federal, que nós já havíamos ultrapassados. Então, há toda uma negociação, é como se fosse uma moeda de duas faces; ao mesmo tempo que tu negocias lá fora a vinda de recurso, tu tens que fazer uma negociação aqui dentro... junto com o Senado Federal, junto com o Governo Federal. É fundamental... que se leve [a demanda para o Governo Central], por exemplo, um empréstimo com o Banco Mundial... para a modernização dos portos, (inaudível) para a recuperação de estradas, para uma barragem, o que for, quando se trata de... recurso público, essa negociação é muito complicada em ambos sentidos, tanto interno quanto externo. Agora, eu logo notei que seria impossível, além das questões envolvendo a região platina, a fronteira...acompanhar o que estava acontecendo no Brasil-Argentina, os 23 acordos que foram firmados nesse período, as reuniões semestrais que aconteciam... um grande projeto que nós fizemos, de desenvolvimento integrado da fronteira, eu tenho uma radiografia extraordinária, ...com mais de 400 páginas, toda a fronteira do RS com o Uruguai que nós fizemos na época, de utilização conjunta de aeroportos, de utilização do sistema de esgoto, do sistema de saúde... inclusive de facilitação jurídica, de casamentos e de questões familiares...não havia sentido, como não há sentido em construir um aeroporto internacional em [Santana do] Livramento se nós temos ao lado, em Rivera, um que com algumas poucas modificações poderia ser utilizado conjuntamente. Não há sentido [por exemplo] um incêndio no lado de lá [da fronteira] do Uruguai e os bombeiros do lado de cá não poderem dar um auxílio...enfim, haviam muitas questões de cotidiano, sem falar nas aspirações dos comerciantes da região, que todos eles queriam que a faixa de fronteira tivesse privilégios fiscais; não pagassem impostos, onde vai se controlar na linha de fronteira ...isso é uma discussão que até hoje continua porque se há algum tipo de incidência direta e constitucional das unidades da federação brasileira na política externa, é na questão fiscal. A guerra fiscal dos estados decorre disso, de diminuição... de conceder vantagens tributárias para atrair empresas estrangeira... isso os estados fazem e o Governo Central tem pouca ação. Por isso que quando se fala em reforma fiscal no Brasil, essa é a questão central, já que os estados perderiam esse atributo constitucional dado os seus interesses. Mas, em todo caso eu logo notei que era impossível trabalharmos, por exemplo, com a secretaria do planejamento, com a

secretaria da fazenda, e com a secretaria da indústria e comércio. Então, a SEAI se colocava a disposição para facilitar, mas não encabeçar esse processo.

**Matheus:** entendo. Então, essa posição de se colocar como secretaria-meio veio depois dessa percepção?

**Ricardo Seitenfus:** sim, porque depois que eu saí da Secretaria... o meu perfil é muito mais social, a minha SEAI é uma SEAI social, no sentido de dar atenção àqueles que eram desassistidos: o pessoal da fronteira, as grandes questões da política internacional... mas eu não era empresarial, eu não sou empresário, eu sou do meio acadêmico. Então, essas questões mais financeiras, por exemplo, tu fazes uma pergunta mais adiante sobre o encontro dos embaixadores da OCDE; mas não é só da OCDE, é da COMECON também... se tu procurares na imprensa da época tu verás. Recebemos dois grandes encontros anuais; um com os embaixadores da OCDE, os países capitalistas desenvolvidos, e outro com os países socialistas. A COMECON vai até 1991, então em [19]87 e [19]88 ela estava ativa. Nós recebemos os embaixadores da Bulgária, da Tchecoslováquia, da Rússia... onde nós apresentávamos justamente os atributos e as perspectivas do estado. Então foi feito de uma maneira ecumênica isso [os eventos anuais]; ecumênica em um sentido muito amplo, muito aberto, não somente escolhendo um tipo de perfil do Estado que nós gostaríamos de cooperar. Isso não se coadunava muito bem com a visão do Secretário de Comércio, a visão do Secretário do Planejamento ou da Fazenda. Mas assim foi feito e isso durou muitos anos. Eu não sei se hoje...eu não vejo mais relatos sobre essas missões de embaixadores, mas durante vários anos [mesmo] depois de eu ter saído da Secretaria, esses encontros anuais prosseguiram, e de certa maneira era uma forma de fazer com que nos utilizássemos um contato diplomático do mais alto nível desse[s] Estado[s] representado[s] no Brasil para fins de interesses gaúchos. E aí houve, foi feito isso, não tiveram grandes problemas porque todo mundo, depois desses encontros, tocava seus projetos, cada secretaria tocava seus projetos que eventualmente fossem de interesse desses Estados convidados (...) surgiram problemas quando haviam visitas de embaixadores isolados ao RS, e que eu queria ficar a par para apresentar esses projetos àquele embaixador e era muito difícil o diálogo com Secretaria de Justiça, que é a que organiza formalmente a chegada, a recepção no aeroporto, faz a agenda, enfim, e eles [Secretaria de Justiça] não entendiam e o governador também não dava muita importância a isso. Aí houve umas fricções, mas como contato de trabalho com embaixadores, tem atrás do palácio...Piratini um galpão crioulo, um galpão enorme, muito bonito, típico gaúcho, e ali nós fazíamos encontros. Nós fazíamos churrasco com eles e era muito interessante. Mas, eu tinha consciência de que o meu papel terminava ali, e depois cada uma das secretarias tocava adiante... Minas e Energia, que [os atores internacionais] tinham muito interesse nas minas de carvão de Candiota, ou a Secretaria de Transporte, Secretaria de Indústria e Comércio, ou Planejamento, da Fazenda...mas eu creio que o sucesso se deu porque eu me dei conta das limitações que tinha na SEAI. Eu digo “eu abro as portas e paro por aqui”. E aí já englobava vários assuntos, não eram somente assuntos técnicos, mas também os de interesse financeiros. O que nós nunca fizemos foram encontros com organizações internacionais, com o BID, com o Banco Mundial... com órgãos financiadores públicos europeus, isso nunca foi feito. Foi feito somente com embaixadores.

**Matheus:** perfeito. Um comentário a parte, o senhor fala no livro sobre a mudança do...a mudança que foi imposta ao papel da SEAI depois, depois de sua saída, com o passar dos anos. Eu tive a oportunidade de conversar com uma pessoa que também já foi secretário-chefe da SEAI, aliás, quando já era SEDAI, quando já tinham assumido de vez o papel transformado, direcionado para o que chamam de desenvolvimento, que foi o Marcio Biolchi; então, eu já pude ter uma noção de como isso mudou ao longo do tempo, como a SEDAI...



**Ricardo Seitenfus:** Isso muda, Matheus, deixa eu te dizer; isso muda logo com o meu substituto, que foi o antigo presidente da FIERGS, Luiz Otávio Viera, que tinha o perfil completamente diferente do meu; ele não tinha essa visão ampla que eu tenho, ele tinha uma visão industrial, empresa, negócios (...) ele era muito inteligente, muito vivo, mas com uma visão empresarial e ponto final. Então, a partir daí se vê como o meu primeiro objetivo... que era a região fronteira, como essa visão pouco a pouco teve seu espaço diminuído no escopo da SEAI.

**Matheus:** passando para a segunda pergunta... a gente tangenciou ela em algum sentido até agora, mas eu pergunto

**2. Como se dava a atuação da SEAI de maneira conjunta à Central de Projetos-SCP? A SEAI era exclusivamente responsável por essa parte ou o processo de captação de crédito passou a ser englobado como atribuições de outros órgãos?**

**Ricardo Seitenfus:** não, isso era responsabilidade da Central de Projetos e do... Caçapava, João Carlos Brum Torres, que era um Secretário muito ativo, de muitos contatos internacionais... viajava seguido à Washington...

**Matheus:** oi, professor, o senhor me ouve?

**Ricardo Seitenfus:** te ouço muito bem.

**Matheus:** peço desculpa, mas a minha internet caiu de um jeito que não volta mais. Eu estou com a internet do celular no momento, mas não tem problema, seguimos.

**Ricardo Seitenfus:** ah, mas a gente já está concluindo, né?

**Matheus:** isso, tem mais duas, mas... a gente estava falando sobre o suposto trabalho conjunto de Central de Projetos e SEAI e de como se dividia a atribuição da captação de crédito.

**Ricardo Seitenfus:** é, sobre a pergunta se foi uma mudança casada, ela... para retomar o que te falei anteriormente, o próprio perfil do secretário, que era o Luiz Otávio Viera, ela faz com que essas mudanças aconteçam... é abandonada praticamente toda aquela preocupação com a zona fronteira, com os contatos do governador, o próprio governo do estado, nem o nosso nem os demais deram grande importância ao Protocolo 23, o que pra mim é fundamental em um sistema federativo, porque apesar de nós estarmos em uma federação, todas as atribuições constitucionais em política exterior são da União. Então, tu consegues, à fórceps, extrair da... das duas Uniões, né? Da Argentina e do Brasil um espaço específico para realidades de cooperação fronteira, que é o caso do Codesul - com os três estados do Sul mais o Mato Grosso do Sul - e o Creceneia-Litoral, pra mim é uma vitória extraordinária... extraordinária sobretudo lembrando o que eu te falei antes daquele telegrama né... nenhum contato [direto] poderia ser feito, e aqui nós temos que o Protocolo 23 contraria completamente essa prática, mais do que prática, essas atribuições constitucionais da União, que foram implementadas de forma muito rígida durante o regime da ditadura militar... e eu... de vez em quando algum colega menciona o Protocolo 23, mas pra mim no ponto de vista das conquistas feitas, inclusive eu te confesso que fiquei muito chateado porque eu saí do governo... em outubro ou novembro de [19]88 e o protocolo se eu não me engano foi assinado em Dezembro... eu não estava na assinatura, mas fui eu junto aos colegas do lado argentino que levamos isso adiante. Eu tenho

noção muito clara, sendo acadêmico, da importância do Direito nas Relações Internacionais, e as razões que impediam, desculpavam a União de não dar nenhum espaço de guarita, nenhum espaço de acolhida às reivindicações dos entes subnacionais, e a partir dali tu tens aos menos para os estados fronteiriços brasileiros e argentinos, uma clara identificação do seu espaço de atuação jurídica, legal e constitucional.

**Matheus:** é, foi a concretização da mudança, né? Pode-se dizer...

**Ricardo Seitenfus:** é fundamental. Mas ela não... claro que os governos centrais tem interesse em fazer com que a gente esqueça que eles protocolaram isso... seria do interesse dos governos estaduais manter isso vivo, ativo... utilizável. Em todo caso, a partir daí houve... já haviam antes, mas foram acelerados os contatos internacionais de empresas, de pessoal da fronteira, de municípios, todo o Mercosul, entre estados... houve uma verdadeira revolução. Uma verdadeira revolução se tu comparares, Matheus, com o que aconteceu anteriormente. O Brasil era absolutamente fechado, havia somente um interlocutor que era um representante do poder executivo... o Itamaraty e vocês, claro, nós, trabalhando com Relações Internacionais, contribuimos para isso, com essa abertura extraordinária, mas também creio que, para as autoridades subnacionais, esse protocolo proposto através da experiência da SEAI foi de grande importância.

**Matheus:** é, realmente uma conquista bastante importante. Eu vou... a gente estava falando sobre... eu vou retomar a pergunta da Central de Projetos... eu vi que ela também esteve presente durante o Plano de Governo, né? Então, ela é instituída depois, mas ela já havia sido alvo de discussão, como seria importante e tudo mais, então desde o início ela já tinha essa atribuição de fazer a busca por financiamento também?

**Ricardo Seitenfus:** eu, se tenho uma sugestão a te fazer... não digo para agora, para esse TCC, mas se tu vais continuar trabalhando com esse tema mais adiante, falar com o João Carlos Brum Torres, o Caçapava. Ele é professor aposentado da UFRGS, e é professor em Caxias [do Sul], na Universidade de Caxias do Sul. Ele é um filósofo, mas é um filósofo entre os filósofos (sic); ele fez Filosofia em Paris, mas é extremamente prático, e tem muito conhecimento, esteve na raiz dessa Central de Projetos, e ele é um dos ideólogos... talvez o ideólogo do PMDB no RS. O cara que mais conhece de política partidária, então seria, talvez interessante, se tu continuares com esse tema, falar com ele. Ele é uma pessoa muito querida, muito inteligente. Ele mora em Porto Alegre, mas eu acho que ele vai uma ou duas vezes por semana até Caxias.

**Matheus:** a ligação anterior se desconectou quando o senhor estava falando dele, o senhor citou o nome dele e a ligação caiu; então eu não pude ouvir mais nada. Passando para a próxima pergunta; o senhor a citou agora a pouco,

### 3. Relativo à sua experiência, a troca do Secretário de Governo precede ou é precedida pela alteração nas propostas de atuação das estruturas administrativas?

**Ricardo Seitenfus:** elas já vinham sendo discutidas, mas a minha saída consagra essa mudança, apesar de eu não ter saído por essas razões, eu saí por razões... pessoais, eu tinha minha esposa e meus filhos morando em Genebra, eu vi que... era muito mais da universidade do que da política, eu tinha muitas dificuldades... e de vez em quando o Governador tomava caminhos gauchescos, né? De “não passarão”, “não quero essa integração...”, eu explico um pouquinho disso no livro também; e eu querendo iluminar um caminho novo, tinha muita gente que vinha e apagava a luz, sabe? E enquanto a Secretaria trouxe muitos dividendos, inclusive em termos

de opinião pública para o governo, ela foi muito... apoiada, mas eu estava centro do meu limite com o Governador... dependendo muito da chefia da Casa Civil, e era muito difícil montar uma estrutura do zero. Então, em dado momento tu cansas... eu notei que aquela tendência mais empresarial estava predominando no governo, e eu decidi seguir afastado. Mas assim numa boa, até hoje eu mantenho boas relações com o Simon, quando a gente se encontra ele me elogia bastante, é uma pessoa fora de série; foi uma experiência extraordinária. Não digo frustrante, porque nem tudo foi frustrante, foi uma experiência marcante.

**Matheus:** Com certeza... houveram grandes conquistas. Antes dessa quarta pergunta, que seria a última, eu vou retomar um pouco do porquê de ter chegado e essa ideia. Eu pude também entrevistar a Carmen Nunes, que atualmente ela chefia... esse Departamento de Captação de Recursos, e a partir dessa conversa com ela, ela retomou o surgimento dessa Central de Projetos, quase como um... ponto inicial do órgão que ela chefia hoje. Então, a partir daquilo eu fui buscar a origem histórica do surgimento desse Departamento. À parte disso, eu já realizei um mapeamento de processo, chegando ao terceiro período que analiso que é o governo Tarso Genro (2011-2014). O Tarso Genro... instituiu uma estrutura bastante semelhante ao que tinha no governo Pedro Simon, e a atividade da paradiplomacia financeira, que é como eu chamo esse processo apesar do termo e tudo mais, ela foi pulverizada em diferentes órgãos, enquanto tinha uma Assessoria de Cooperação de Relações Internacionais no Gabinete do Governador...

**Ricardo Seitenfus:** é muito parecida com a minha...

**Matheus:** então, nessa eu pergunta eu questiono

**4. Nesse sentido, como o senhor visualiza essa trajetória de desenvolvimento institucional? A estrutura administrativa e burocrática (referente à paradiplomacia financeira) presente no período 2011-2014 atinge o que fora proposto pela SEAI em seu ciclo inaugural?**

**Ricardo Seitenfus:** eu creio que sim, acho que nós temos que... em política... tentar não fugir da realidade. E a realidade é a distribuição do poder dentro da estrutura do estado. Ou seja, o estado, que é um estado de peso forte, presente em várias áreas, com uma abertura internacional enorme, não somente em termos de imigração, ou seja, o povoamento do RS, as fronteiras que nós temos... o próprio sistema econômico do RS é muito voltado às exportações, não somente para o Brasil, mas também o mundo todo; enfim, é o estado provavelmente com a maior abertura externa entre todos da federação. Então, é um estado que se acostumou, ao longo do tempo, a ter contatos internacionais, mesmo que sejam contatos ligados à região, ou a certos setores... mas ele é um estado, que ao contrário do que dizem os princípios gauchescos, ele não é o umbigo do mundo; ele está no mundo. Está no mundo e tem todas as características de um estado aberto. Há, dentro da estrutura do estado, uma tradição de relacionamento internacional, e a SEAI não poderia chegar e simplesmente abarcar tudo, centralizar, fazendo o que a União faz... Então, eu não cometeria esse erro e seria, além disso, impossível; eu creio que essa abertura de contatos, como eu te falei, que é o caso específico dos encontros entre embaixadores, mas também de outras iniciativas da SEAI, era, como é possível e mais adequado, o mais conveniente a ser feito, deixando, que cada uma das secretarias, cada uma das agências, a Central de Projetos, ou algumas... instituições estatais que já tem contato externo, continuem... esse contato, mas talvez subindo um pouco de patamar, de qualidade desse contato. Ou seja, a SEAI se propunha, ela não se impunha; ela sempre se propôs a auxiliar, nunca se impôs para comandar. Então, eu vejo que a experiência do Tarso também foi mais ou menos nesse sentido, o que eu acho que é o mais adequado, mas não esquecendo aqueles que sempre

foram esquecidos pela estrutura do estado, que foram castigados historicamente... sobretudo a região de fronteira.

**Matheus:** é, de fato. O Tarso ele pôde... claro que é um assunto bastante difícil de determinar qual foi a causa... é impossível falar qual foi a causa, acredito que ele esteve... teve uma gestão em um momento que essa contração de empréstimos era facilitada devido ao limite mais amplo, devido à situação fiscal, de repente. E naquele período, eu pude observar que mesmo secretarias que não tinham atribuição... oficial, vamos dizer assim, de contatar o ambiente externo, elas agiam nesse sentido. Por exemplo, a Secretaria da Fazenda... como são operações que nos últimos tempos tendem a ter o objetivo de melhorar a situação fiscal do estado, foi ela mesmo que agiu no ambiente externo [em busca de crédito internacional]; então chegou nesse ponto, e é interessante ver que existem ciclos, e nesse último período de análise a situação já está consolidada dessa forma.

**Ricardo Seitenfus:** mas eu diria também uma coisa muito, muito... sucinta, mas também importante; que o perfil do governador tem um papel fundamental, sabes? Se ele tem interesse, tem uma formação, se não tem formação... então o Tarso tem uma vocação internacionalista, é um cidadão do mundo, tem conhecimento... não é o caso de todos... não foi o caso do Britto, por exemplo, não foi o caso do Alceu Collares, tampouco... é necessário também inserir esses aspectos na leitura do que pensam não só os governadores, mas também das pessoas que assessoram ele.