

**ORGANIZAÇÕES DE COOPERAÇÃO E FINANCIAMENTO
INTERNACIONAIS E A INSTRUMENTALIZAÇÃO PARADIPLOMÁTICA
UTILIZADA PARA OBTENÇÃO DE RECURSOS POR ENTIDADES
SUBNACIONAIS BRASILEIRAS (ESTADO-MEMBRO E MUNICÍPIOS)
ENTRE OS ANOS DE 1984 A 2019**

*ORGANIZATIONS OF INTERNATIONAL COOPERATION AND FINANCING AND
PARADIPLOMATIC INSTRUMENTALIZATION USED TO OBTAIN RESOURCES BY
BRAZILIAN SUBNATIONAL ENTITIES (MEMBER STATE AND MUNICIPALITIES) BETWEEN
1984 TO 2019*

*ORGANIZACIONES DE COOPERACIÓN Y FINANCIAMIENTO INTERNACIONALES Y LA
INSTRUMENTACIÓN PARADIPLOMÁTICA UTILIZADA PARA LA OBTENCIÓN DE
RECURSOS POR ENTIDADES SUBNACIONALES BRASILEÑAS (ESTADO-MIEMBRO Y
MUNICIPIOS) ENTRE LOS AÑOS DE 1984 Y 2019*

Juliano Paniago de Alcântara¹

Resumo

A globalização financeira desenvolvida nas últimas décadas é um fenômeno que, associado às relações políticas, construiu relacionamentos interdependentes entre países no cenário internacional — a partir da metade do século XX. Formou-se, assim, um complexo sistema originado da interconexão financeira nacional dos Estados que possibilitou, entre outros aspectos, a construção de um intenso fluxo de capitais. Esse sistema ultrapassou barreiras territoriais e, atualmente, realiza investimentos diretos em entes subnacionais. Dessa forma, surgiram intensas atividades internacionais destes governos, que transformaram a rotina diplomática ao apresentar novas formas de fazer política externa — que deu origem à atuação paradiplomática destes atores. No Brasil, o crescimento considerável do ativismo internacional dos entes federados autônomos, ocorrido principalmente a partir da década de 1980, exigiu um avanço do Estado. A União precisou se adequar ao desafio de criar e desenvolver políticas públicas que coordenassem diretrizes aptas a concretizar a atuação descentralizada de poder, na formação de parcerias e captação de recursos externos. Por isso, o presente estudo visa esclarecer, de forma geral, como este sistema tem funcionado. A análise foi amparada sob o olhar teórico das relações internacionais que explicam estes acontecimentos, as instituições financeiras integrantes e como o Estado brasileiro operacionaliza este processo — em especial, os entes subnacionais; há, por exemplo, as experiências exitosas dos municípios de São Paulo, Porto Alegre e Estado-membro do Rio de Janeiro, que se estruturaram para realizar a captação de recursos junto aos organismos e instituições financeiras internacionais. Tais soluções se mostraram alternativa importante para efetivação de políticas públicas, com vistas a atender demandas sociais regionais e locais. Realizou-se uma revisão bibliográfica de caráter qualitativo e descritivo, através de livros, artigos e materiais congêneres publicados entre 1984 e 2019. Objetivou-se esclarecer a dinâmica de cooperação e obtenção internacional de investimentos, além de compreender como o corpo federativo subnacional incorpora, em suas estruturas, uma atuação técnica-qualificada, para realizar a obtenção de parcerias e recursos junto aos organismos internacionais de financiamento.

¹ Bacharelado em Relações Internacionais pela Uninter Goiânia Goiás, é Administrador de Empresas, Advogado, Bacharelado em Ciência Política, Mestrando Profissional em Administração Pública - UFG, Especialista em Direito Processual Civil e Contabilidade Pública Lei de Responsabilidade Fiscal e Formação de Consultores em Organizações pela UCAM, Auditoria Governamental em Controle Externo - Fortium, MPA - Administração Pública e Gerência de Cidades Uninter e Gestão Pública pela UCB/UNECO. E-mail: primusliderium@hotmail.com.

Organizações de cooperação e financiamento internacionais e a instrumentalização paradiplomática utilizada para obtenção de recursos por entidades subnacionais brasileiras (estado-membro e municípios) entre os anos de 1984 a 2019

Palavras-chave: Globalização financeira. Construtivismo. Interdependência complexa. Cooperação internacional. Organizações financeiras internacionais. Entes subnacionais brasileiros. Instrumentalização paradiplomática.

Abstract

The financial globalization developed in recent decades is a phenomenon that, associated with political relations, has built interdependent relationships between countries in the international scenario — from the mid-twentieth century. Thus, a complex system originated from the national financial interconnection of states was formed, which allowed, among other aspects, the formation of an intense flow of capital. This system has overcome territorial barriers and currently makes direct investments in subnational entities. Hence, these governments' intense international activities emerged, which transformed the diplomatic routine by presenting new ways of doing foreign policy — which gave rise to the paradiplomatic performance of these actors. In Brazil, the considerable growth of international activism of autonomous federated entities, which occurred mainly since the 1980s, required the State to advance. The Union had to adapt to the challenge of creating and developing public policies that would coordinate guidelines able to achieve decentralized action of power, in forming partnerships and raising external resources. Therefore, the present study aims to clarify, in a general way, how this system has worked. The analysis was based on the theoretical perspective of international relations that explain these events, the financial institutions, and how the Brazilian State operationalizes this process — primarily, the subnational entities; there are, for example, the successful experiences of the municipalities of São Paulo, Porto Alegre and the Member State of Rio de Janeiro, which were structured to raise funds with international financial organizations and institutions. Such solutions proved to be an essential alternative for implementing public policies to meet regional and local social demands. A qualitative and descriptive bibliographical review was carried out, through books, articles, and similar materials published between 1984 and 2019. The objective was to clarify the dynamics of international cooperation and obtaining of investments and understand how the subnational federative body incorporates, in its structures, a technique-qualified performance, to obtain partnerships and resources from international financial organizations.

Keywords: Financial globalization. Constructivism. Complex interdependence. International cooperation. International financial organizations. Brazilian subnational entities. Paradiplomatic instrumentalization.

Resumen

La globalización financiera desarrollada en las últimas décadas es un fenómeno que, asociado a las relaciones políticas, construyó relaciones independientes entre países en el escenario internacional — a partir de la mitad del siglo XX. Se ha formado, de esa manera, un complejo sistema originado en la interconexión financiera nacional de los Estados, que permitió, entre otros aspectos, la construcción de un intenso flujo de capitales. Ese sistema traspasó barreras territoriales y, actualmente, realiza inversiones directas en entidades subnacionales. De esa forma, han surgido intensas actividades internacionales de esos gobiernos, que transformaron la rutina diplomática al presentar nuevas formas de hacer política externa — que le dio inicio a la actuación paradiplomática de esos actores. En Brasil, el considerable crecimiento del activismo internacional de las entidades federales autónomas, principalmente a partir de la década de 1980, exigió que el Estado avanzara. La Unión necesitó adecuarse al reto de crear y desarrollar políticas públicas que coordinaran líneas directrices aptas para poner en práctica la actuación descentralizada del poder, en la formación de alianzas y captación de recursos externos. Por ello, este estudio pretende aclarar, de forma general, cómo este sistema ha estado funcionando. El análisis se apoyó en la mirada teórica de las relaciones internacionales que explican esos eventos, las instituciones financieras y cómo el Estado brasileño pone en práctica ese proceso — en especial, las entidades subnacionales; hay, por ejemplo, experiencias exitosas en los municipios de São Paulo, Porto Alegre y en el Estado-miembro de Rio de Janeiro, que se estructuraron para realizar la captación de recursos junto a los organismos e instituciones financieras internacionales. Tales soluciones han demostrado ser alternativa importante para la concreción de políticas públicas, destinadas a atender demandas sociales regionales y locales. Se realizó una revisión bibliográfica de carácter cualitativo y descriptivo, por medio de libros, artículos y materiales similares, publicados entre 1984 y 2019. El objetivo fue aclarar la dinámica de cooperación y obtención internacional de inversiones, además de entender cómo el cuerpo federativo subnacional incorpora, en sus estructuras, una actuación técnico-cualificada, para la obtención de alianzas y recursos junto a los organismos internacionales de financiamiento.

Palabras-clave: Globalización financiera. Constructivismo. Interdependencia compleja. Cooperación internacional. Organizaciones financieras internacionales. Entes subnacionales brasileños. Instrumentación paradiplomática.

1 Introdução

A globalização tornou-se a matriz essencial das relações internacionais contemporâneas no final da década de 1980; ademais, tornou-se um fenômeno integrativo que recontextualizou a vida social em torno do construtivismo social, passando a estabelecer uma nova ordem que possibilitou maior harmonização entre atores sociais, o que reduziu a exclusividade do poder de Estados Nacionais. Com isso, novos agentes emergiram no ambiente das relações internacionais, além de criar um novo contexto que gerou novas questões ideológicas — o que ressignificou a percepção de sociedade (MANCHACA; RIBEIRO; MALLMANN; PEREIRA, 2015).

Dessa forma, um novo ritmo foi impresso e interligou interesses nacionais, o que diminuiu diferenças culturais e reforçou o discurso integracionista que permitiu a renovação da política internacional que modificou seus agentes; com isso, os Estados incorporaram um novo processo de ideias e normas, ao construir uma nova realidade que formou novas identidades e interesses (MANCHACA; RIBEIRO; MALLMANN; PEREIRA, 2015).

Neste sentido, para Whight (2002 apud PERPÉTUO; CERQUEIRA, 2017), a atual sociedade internacional mostra-se em um ambiente complexo que abarca a interação entre diversos atores – e também em muitos níveis. Jung (2001 apud PERPÉTUO; CERQUEIRA, 2017) afirma que tal dinâmica — e os impactos que provocaram a formação da governança global — definem a totalidade de uma reprodução econômica, política e cultural, pela qual se tem como fundamento uma sociedade ideal e moderna.

Assim, este novo ambiente complexo tornou-se interdependente na visão de Keohane e Nye (2001 apud SALOMÓN, 2016) caracterizando com isso, a formação de múltiplos canais e atores entre as sociedades internacionais; promove-se, também, efeitos recíprocos entre eles e, em alguns casos, até mútua dependência (KEOHANE; NYE, 2001 apud SALOMÓN, 2016).

Perpétuo e Cerqueira (2017), reforçam este contexto quando descrevem que o espaço internacional se tornou um ambiente integrado de interação — voltado principalmente à democracia —, o que valorizou a identidade e a cidadania global, já que, a partir de então, os governos locais passaram a se apresentar como atores relevantes na sociedade. Esse processo ocorreu dada sua responsabilidade de intermediar a cidadania e as decisões necessárias no âmbito das relações internacionais — muitas vezes decisivas para o desenvolvimento que pretende atingir.

Esta integração, então, permitiu que a globalização financeira ampliasse a interconexão dos sistemas financeiros nacionais, o que aumentou os fluxos brutos de capitais entre os países; assim, como ocorre na globalização produtiva, este processo resultou no acirramento da concorrência no sistema financeiro internacional. Isso encorpou o grau de mobilidade de capitais e deu liberdade de movimentação na maior parte da economia internacional (BLIKSTAD, 2017).

Os entes subnacionais passaram, dessa forma, a ter o desafio de articular a obtenção de recursos externos, diante deste novo cenário internacional. Bancos de importação e exportação, organismos privados, agências governamentais internacionais, fundações e organismos multilaterais de crédito passaram a ser parceiros efetivos na consecução de objetivos sociais para ampliar investimentos na melhoria de serviços públicos; ofereceu-se, desta forma, suporte às suas estruturas orçamentárias que se utilizam ainda da incorporação instrumental paradiplomática, necessária para o alcance destes objetivos (BIANCHETTI, [201-]).

No Brasil, com objetivo de se adequar a esta nova construção social complexamente interdependente, a paradiplomacia passou a ser uma importante ferramenta à disposição dos Estados Membros — bem como para os municípios — na negociação e efetivação de seus propósitos no ambiente internacional, pois além de funcionar como auxiliar na ampliação do potencial de representação do ente público no campo das relações com o plano exterior, permite conquistar benefícios muito além dos financeiros, como parcerias comerciais, turísticos, políticos e sociais — complementando desta forma, a política externa de desenvolvimento nacional (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017a).

Gonçalves e Oliveira (2017a) informam que os entes subnacionais brasileiros compreendem a importância que a paradiplomacia de caráter subnacional representa, principalmente quanto aos benefícios e problemas que ela pode resolver. Já que desde os anos 80 a administração pública vem apresentando algum tipo órgão que operacionalize as atividades inerentes as Relações Internacionais (RIs), por exemplo, a maior parte dos Estados Membros brasileiros, 22 até o momento, além de 366 municípios.

Neste sentido, importa destacar a experiência exitosa observada no estado do Rio de Janeiro e municípios de São Paulo e Porto Alegre (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017a). Isso explica a necessidade de discorrer e aprofundar o tema, no intuito de propiciar a discussão e incentivo, de forma a aprofundar a implementação da paradiplomacia em outras regiões do país, o

que contribui para o desenvolvimento e aplicação de projetos de requinte internacional para a melhoria da sociedade (JUNQUEIRA, 2015).

Assim, de acordo com este contexto, o presente estudo analisa a importância que a atual composição doutrinária oferece, ao relacionar as RIs como ferramenta de compreensão humana do processo de interação que a globalização contemporânea impulsionou na articulação entre o sistema financeiro internacional, a paradiplomacia e seus instrumentos congêneres; permitiu-se, desta forma, compreender como podem ser fomentados projetos públicos em âmbito subnacional pelos Estados-membros e municípios brasileiros (CASTRO, 2012).

Para isso, foi realizada revisão bibliográfica produzida no período compreendido entre 1984 e 2019, de perfil qualitativo-descritiva, por meio de análise de obras que discutem o assunto em vasta doutrina especializada, que considerou publicações em livros, artigos e outros similares (SEVERINO, 2002), uma vez que este tipo de estudo solicita do pesquisador, a descrição de fenômenos de cunho científico que expliquem o objeto de estudo (CASARIN; CASARIN, 2012).

2 A dinâmica da globalização financeira sob a ótica do construtivismo e da interdependência complexa

Segundo Dantas (2011), a visão bipolar do mundo que se existia no período pós-Guerra Fria, com a divisão entre Estados Unidos da América (EUA) e a então União Soviética, entrou em colapso com o surgimento da expressão globalização — ou mundialização, como se referem os franceses. A expressão foi denominada por McLuhan, por volta dos anos 60, para referir-se à aproximação entre os Estados, suas características apresentavam perspectivas culturais, econômicas, sociais e políticas. Os países passaram a buscar, com isso, uma homogeneização na forma de agir e se comunicar, bem como realizar interações que refletissem uma postura integrada diante da política internacional, principalmente em operações comerciais.

Com o progresso da globalização, durante a segunda metade do século XX, muitas dúvidas surgiram com a inserção de novos atores e como este fenômeno poderia afetar o ambiente das Relações Internacionais; isso porque, até então, apenas o Estado-Nação atuava no cenário internacional, mas com o advento da maior integração — e suas tecnologias —, segundo Konishi, Mendonça e Ribeiro (2015, p. 285), houve crescente aumento dos “[...] movimentos transnacionais, subnacionais, não-governamentais, atuação da sociedade civil, regionalização e de cooperação [...]”. Ocorreram inclusive, mudanças estruturais substanciais em diversos países,

dado o desenvolvimento das instituições internacionais e o aprofundamento das relações, com e entre entidades no âmbito externo.

Assim, para explicar a manifestação destes acontecimentos, enfoques teóricos incorporados ao estudo das Relações Internacionais foram desenvolvidos por autores — que pretendiam aplicar a dinâmica da globalização — ideias e interpretações sobre a realidade social que fossem além da sociologia e a filosofia, como construtivismo que analisa a sistemática inerente a formação das instituições e regras que regulam a vida em sociedade — família, o dinheiro, o Estado, a soberania e a guerra são exemplos de instituições socialmente construídas (ONUF, 2013 apud SALOMON, 2016).

Além disso, a interdependência complexa como interpretação desta realidade como um tipo ideal predominante nas relações entre Estados (países) desenvolvidos e industrializados, caracterizados pela existência de múltiplos canais de relacionamento entre as sociedades (intergovernamentais, trans - governamentais e transnacionais), já que na atualidade a agenda política da segurança não está necessariamente no topo das prioridades, sendo baixas as possibilidades de uso da força nas relações entre os Estados (KEOHANE; NYE, 2001 apud SALOMON, 2016).

Lapid (1989 apud LOURETE, 2010) afirma que a perspectiva construtivista das RIs tem origem na obra de Nicholas Onuf, em 1989. O teórico defende, conforme Rocha (2008 apud LOURETE, 2010), que há uma hierarquia como critério de escolha de seus objetivos, no intuito de, assim, maximizar benefícios enquanto se reduz custos. Os construtivistas analisam as RIs como relações sociopolíticas e econômicas em que normas e agentes se influenciam mutuamente, ao construir uma nova realidade; isto é, nos processos que dão origem às instituições e regras que regulam a vida social (SEARLE, 2010 apud SALOMÓN, 2016).

De acordo com Maia (2012, p. 113):

A geração de teóricos [...] que assimilou as influências pós-modernistas foi rotulada de “construtivista” devido à sua ênfase característica na construção social da política mundial, impondo-se como uma terceira via do debate inter-paradigmático por meio de sua notória capacidade de “fazer a ponte” e se comunicar entre concepções filosóficas contraditórias.

Castro (2012, p. 385) complementa este entendimento:

A escola construtivista tem sido referenciada como paradigma de expressiva influência intra e interdisciplinar e tem gerado exponencial interlocução por teóricos de várias gerações. O paradigma construtivista inaugura a terceira geração de debates nas Relações Internacionais, abrindo novos caminhos para as questões prementes da política entre os Estados e demais entes do cenário externo. A escola construtivista tem origem diversificada, com raízes trans e multidisciplinares, embora tenha recebido particular encaixe nas ciências sociais e políticas, revelando a essencialidade dos processos de construção mútua dos pilares do saber e do agir internacionais.

Para Lourete (2010, p. 128), “os construtivistas focam, portanto, em processos como socialização, educação, persuasão, discurso e internalização de normas para entender os meios pelos quais a governança internacional se desenvolve”. Geralmente tais procedimentos mostram-se complexos, pois envolve a participação de muitos atores que convergem ao longo do tempo, embora contribuam para que ocorram mudanças significativas “[...] nas percepções de identidade nacional, agendas internacionais e de meios pelos quais interesses nacionais possam ser atingidos.” (LOURETE, 2010, p. 128).

Keohane e Nye (2012 apud ARAÚJO, 2018) complementam a visão deste processo quando explicam ter ocorrido a formação de um novo padrão de relacionamento internacional após a Segunda Guerra, cujo ápice permeia atualmente o século XXI; integrou-se, assim, os Estados e outros atores do sistema em torno de uma cooperação, o que formulou entre eles uma Interdependência Complexa (IC). Esse processo possibilitou maior integração das cadeias globais e solicita dos países, em especial os de menor relevância, que gerenciem de maneira coordenada para maximizar seus ganhos este movimento involuntário e os avanços dele decorrente.

Assim, a IC apresenta uma realidade multifacetada em que o mundo analisado, sob sua perspectiva, se adaptou melhor às relações que emergiram na segunda metade do século XX, quando a sociedade internacional passou a se conectar por múltiplos canais e a agenda passou a ser multitemática —deixando de possuir, na época, uma consistente hierarquia entre os assuntos. O uso da força militar foi suprimido como recurso viável entre governos presentes em uma mesma região, estabelecendo assim que as relações prevalecentes passariam a ser de interdependência (ARAÚJO, 2018); ou seja, a força militar deixou de ser relevante na resolução de conflitos entre os membros de uma mesma aliança (CADEMARTORI; SANTOS, 2016).

Neste sentido, a perspectiva analítica da IC demonstra sua relevância, pois permite entender e explicar a composição de interação entre os diversos atores e interesses presentes no mundo globalizado. No âmbito da política externa brasileira, por exemplo, as decisões que dela

derivam, conforme Gonçalves e Oliveira (2017a, p. 102), estão “sujeitas à interação e à disputa de diferentes atores, sejam governamentais, privados, internos ou externos [...]”.

Para Araújo (2018, p. 11-12), “as externalidades produzidas em um cenário de interdependência complexa [...] podem servir ao Brasil, por exemplo, como forma de assimilação de conhecimento tecnológico e aumento da produtividade de sua economia”. Isso porque, quando uma economia se mostra disponível às influências internacionais, permite-se que capital novo seja introduzido, trazendo também consigo, a fronteira do conhecimento.

Assim, na visão de Plihon (2007), esse processo de mundialização complexa diversificou processos, que em um primeiro momento, promoveu abertura das economias nacionais às transações internacionais, bem como ao desenvolvimento das trocas de bens e serviços em uma dimensão internacional; a partir disso, em um segundo momento, permitiu a mobilidade internacional dos fatores de produção, principalmente a dos capitais. Esse processo deu origem, então, à globalização financeira, que ganhou impulso com as políticas de desregulamentação cambial e monetária determinadas pelas políticas neoliberais originadas das autoridades econômicas norte-americanas (ROSSONI, 2017).

Desta forma, restou consolidada a interligação dos mercados de capitais nacionais aos internacionais, o que conduziu o surgimento de um mercado unificado monetário em escala planetária. Esse mercado, amparado em fatores de origens múltiplas, como política, demográfica e tecnológica, passou a permitir melhor circulação e formalização de investimentos diretos no “mercado estrangeiro”, por meio de empresas multinacionais, reduzindo mais ainda as fronteiras entre nações (PLIHON, 2007).

A globalização financeira associada à regionalização dos estados, através da formação de blocos econômicos, passou, então, a servir como fator determinante no impacto e agilidade na transação de fluxos de capitais entre mercados internacionais; no caso dos países emergentes, ocorreram importantes avanços de investimento direto em capital produtivo, maior disponibilidade de poupança — bem como de instrumentos para melhor gerenciamento de riscos por parte dos investidores — e, ainda, maior facilidade e controle de financiamento de déficit fiscais (Tesouro Direto) (YONEKURA, 2004).

Yonekura (2004) salienta que os impactos decorrentes deste fenômeno provocaram maior conexão dos sistemas financeiros nacionais, principalmente nos países desenvolvidos e nos

emergentes. Exemplo disso é o avanço tecnológico na informática, pelo qual a internet permitiu, juntamente com a telefonia e mídia, contribuir positivamente para consolidação desta integração.

Jacobovicz (2003, p. 1) completa esta visão quando diz que a integração financeira passou a formar um único mercado de dinheiro em âmbito mundial, que se caracteriza pelo lugar e tempo, isso porque “[...] as diversas praças estão cada vez mais interconectadas pelas modernas redes de comunicações; e tempo, pois funcionam vinte e quatro horas por dia, no Extremo Oriente, na Europa e nas Américas”, já que a globalização processou a queda de fronteiras entre mercados que, até então, se encontravam separados.

Neste sentido, Jacobovicz (2003, p. 1) conclui que:

[...] as finanças internacionais estão se desenvolvendo de maneira autônoma, tendo apenas uma relação indireta com o financiamento dos intercâmbios e dos investimentos da economia mundial. Este crescimento exponencial das finanças internacionais corresponde a principal parte das operações financeiras internacionais e consiste nos movimentos permanentes de vaivém entre as moedas e os diversos instrumentos financeiros.

Percebe-se assim, que o ambiente das RIs apresenta um conjunto de novos desafios diante desta nova complexidade econômica e multintegrada, já que a globalização financeira — considerando os fenômenos dela decorrentes, vinculados a comunicação e ampliação do fluxo financeiro — trouxeram mudanças nas áreas afetadas à tecnologia e de relações sociopolíticas, materializando conseqüentemente, adição de necessidades, requerendo dos agentes envolvidos maior dinamismo na apresentação e execução de soluções (KONISHI; MENDONÇA; RIBEIRO, 2015).

3 Organizações multilaterais e financeiras internacionais e a captação de recursos externos no Brasil

3.1 Organismos multilaterais internacionais de fomento ao desenvolvimento

Segundo Decicino (2013), as organizações internacionais ou organismos — também designados como instituições multilaterais — foram criadas pelas principais nações do mundo com o propósito de atuar em colaboração com os diversos segmentos afetados ao Estado. Vislumbra-se, dessa forma, a melhoria da política, economia, saúde, segurança e outros setores da sociedade que necessitam desenvolvimento por meio de investimentos estrangeiros com

origem em agências governamentais internacionais, bancos, órgãos multilaterais e fundações, além de outros exemplos de instituições que disponibilizam recursos para projetos no sistema financeiro internacional, atuando como cofinanciadoras de projetos públicos e privados brasileiros (BRASIL, 2013).

Os Organismos Multilaterais de Desenvolvimento e as Agências Governamentais, por exemplo, são instituições governadas por políticas próprias, cuja operacionalização, administrativa e de pessoal é responsável pela implementação de políticas setoriais — que visam orientar campos de atividades específicos junto aos agentes internacionais. São instituições que possuem autonomia para desenvolver suas próprias políticas de atuação e divulgação de informações, bem como diferentes procedimentos para fomentar a contratação e implementação de projetos (BRASIL, 2013).

Uma dessas entidades é a Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE), a qual trata-se de um fórum que articula políticas públicas entre as nações mais desenvolvidas no mundo. Foi fundada em 1961 e tem, como atuação, o território econômico e políticas sociais, como educação, saúde, emprego e renda (DECICINO, 2013).

No Brasil OCDE é um importante provedor de cooperação Sul-Sul, pois tem concentrado seu programa na América Latina e na África, enriquecendo as discussões sobre a promoção efetiva do desenvolvimento e questões relacionadas ao financiamento externo do desenvolvimento. De acordo com os números mais recentes publicados pelo governo brasileiro, a cooperação brasileira total para o desenvolvimento atingiu US\$ 923 milhões em 2013. Além de contribuições do país para organizações multilaterais, como o Banco Mundial e as Nações Unidas, o Brasil tem participado ativamente em novas estruturas multilaterais, incluindo o Novo Banco de Desenvolvimento e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (OCDE, 2018).

De forma complementar, no âmbito do BRICS, tem avançado decisões no sentido de estabelecer-se um arranjo contingente de reservas, para financiamentos no valor de US\$ 100 bilhões, que visa funcionar como mecanismo de salvaguarda para eventuais crises de balanço de pagamentos — além de criar um novo Banco de Desenvolvimento, cujo capital inicial foi estimado em US\$ 50 bilhões. Tratam-se de iniciativas que visam complementar os benefícios obtidos com as estruturas nacionais e multilaterais existentes e que não deixam de ter o efeito de estimular a aceleração da reforma da governança global na área econômico-financeira (GODINHO, 2018).

3.2 Bancos, fundos e agências internacionais de investimento e cooperação

Com o mesmo propósito, encontram-se as instituições financeiras de investimento que, de acordo com Barreto (2009), foram inseridas na dinâmica internacional após o encontro de Breton Woods em julho de 1944 — evento que propôs a reconstrução do capitalismo mundial e estabeleceu regras de regulatórias de política econômica internacional. No mesmo período, a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas definiu questões afetas à padronização do câmbio com paridade ao dólar e deu origem à criação do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), como instituições multilaterais encarregadas de acompanhar esse novo sistema financeiro, bem como de assegurar liquidez na economia (VILLELA, 2014).

Embora as duas instituições possuam papéis e perfis de financiamentos diferentes, Rodrigues, Villas Boas e Bastos (2017), informam que o Fundo Monetário Internacional (FMI) passou a colaborar financeiramente com os países mais subdesenvolvidos. Decicino (2013) complementa que o FMI visa estabilizar financeiramente o mundo, pois oferece empréstimos a juros baixos aos países que enfrentam dificuldades financeiras, mediante contrapartida de colaboração na persecução de metas macroeconômicas, “como equilíbrio fiscal, reforma tributária, desregulamentação, privatização e concentração de gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura.” (DECICINO, 2013, n.p.).

Por outro lado, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), hoje Banco Mundial, que inicialmente focava na reconstrução de países atingidos pela Segunda Guerra Mundial (BRASIL, [201-b]), passou a fazer investimentos diretos em áreas afetas a “[...] educação, saúde, administração pública, agricultura, meio ambiente, infraestrutura, desenvolvimento financeiro e de recursos naturais.” (BLANCHETTI, [201-]).

Da necessidade de suprir o atendimento destas demandas, o Banco Mundial, como diz Brasil ([201-b]), formou a partir de 1956, uma rede organizacional mais complexa, cujo objetivo e metas visavam expandir o investimento privado aos países que se encontravam em desenvolvimento e garantir a consolidação do sistema no cenário internacional, integrando ao sistema outras organizações a partir de 1960 como informa Brasil (2013):

O Banco Mundial é composto por cinco agências: (i) o Banco Internacional Para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) que realiza empréstimos e cooperação técnica não reembolsável para países membros elegíveis; (ii) a Associação Internacional de Desenvolvimento – IDA que concede empréstimos em termos altamente concessionais e doações para os países menos desenvolvidos; (iii) a Corporação Internacional de

Organizações de cooperação e financiamento internacionais e a instrumentalização paradiplomática utilizada para obtenção de recursos por entidades subnacionais brasileiras (estado-membro e municípios) entre os anos de 1984 a 2019

Financiamento – IFC que realiza empréstimos, participação acionária e assistência técnica para o setor privado dos países em desenvolvimento; (iv) a Agência Multilateral de Garantias de Investimento – MIGA que concede garantias para investidores de países em desenvolvimento contra perdas causadas por riscos não comerciais; e (v) o Centro Internacional para Solução de Disputas de Investimentos – ICSID que realiza mediações e arbitragens.

Brasil (2013) destaca, contudo, que o grupo BID é composto ainda por três instituições assim organizadas:

1. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que apoia o desenvolvimento socioeconômico e a integração regional da América Latina e do Caribe, principalmente mediante empréstimos a instituições públicas, com garantia soberana. Financia também projetos do setor privado, especialmente em infraestrutura e desenvolvimento de mercados de capitais. As grandes áreas prioritárias apoiadas pelo BID incluem as que promovem equidade social e redução da pobreza; reforma econômica e modernização do Estado; além de integração regional (BRASIL, 2013);
2. A Corporação Interamericana de Investimentos (CII), que objetiva promover o desenvolvimento econômico da América Latina e do Caribe estimulando o estabelecimento, a ampliação, e a modernização das empresas privadas, em especial as pequenas e médias empresas, atuando por meio de empréstimos e participação acionária (BRASIL, 2013);
3. O Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN), que possui a missão de atuar como laboratório para o desenvolvimento – experimentando, empreendendo e assumindo riscos com o objetivo de construir e apoiar modelos de sucesso em micro e pequenas empresas, e que possui rigoroso acompanhamento de resultados e impactos, compartilhando o conhecimento adquirido para que as soluções possam ganhar escala e ser amplamente aproveitadas (BRASIL, 2013).

Assim, além destas instituições como vanguarda, o impulso que deu complexidade ao sistema financeiro internacional, motivou os países e organizações supranacionais a constituir instituições e mecanismos que ofertassem suporte aos agentes das relações internacionais, sendo que, as listadas abaixo, como descreve Maia (2012), aportaram recursos junto a entes subnacionais brasileiros:

- Agência Japonesa de Cooperação (JICA), órgão do Governo Japonês criado em 1974, responsável pela execução da Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA), que apoia o crescimento e a estabilidade socioeconômica dos países em desenvolvimento com o objetivo de contribuir para a paz e o desenvolvimento da sociedade internacional, com escritórios que
- Caderno da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança. Curitiba, v. 4, n. 1, p. 101-139, jan./jun 2021

prestam assistência a mais de 150 países no mundo e atualmente implementa, de forma unificada, cooperação técnica, empréstimos ODA e cooperação financeira não reembolsável (MAIA, 2012);

- O *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC) organismo constituído com capital do governo japonês em 1999, cujos orçamentos são direcionados para fornecer apoio financeiro ao investimento externo e ao comércio internacional – das empresas japonesas –, bem como apoiar países em desenvolvimento com recursos direcionados a infraestrutura JBIC possui basicamente duas operações de financiamento, que são o IFO (*International Financial Operation*) e o ODA (*Official Development Assistance*) (GUIA, [s.d.]);
- A Corporação Andina de Fomento (CAF), como sede na Venezuela é uma instituição financeira multilateral criada em 1968, que atende os setores público e privado aos governos dos Estados que lhe são acionistas, bem como instituições financeiras e organizações – privadas e públicas (GUIA, [s.d.]). Os objetivos de suas ações voltam-se ao desenvolvimento sustentável e integração regional (CAF, [201-]);
- A *Italiana Medio Credito Centrale* fundado em 1952 - Banco do Grupo UniCredit, especializado em financiamentos e serviços para o setor público, financiamento às exportações e incentivos à gestão das empresas. Por meio de suas operações no exterior, o *Mediocredito Central*, concentra suas ações em mercados estratégicos para a economia da Itália, auxiliando no processo de industrialização internacionalização do sistema industrial italiano (MAIA, 2012);
- A *Alemã KfW/Banken group*, fundada em 1948, agência oficial do Governo alemão, com sede em Frankfurt. Na condição de instituto central de crédito da federação e dos estados, funciona como banco de fomento para a economia doméstica alemã e de investimento oficial para países em Desenvolvimento (MAIA, 2012);
- O Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia da Prata - FONPLATA é uma instituição boliviana criada em 1977 (MAIA, 2012). Tem como objetivo precípua, reduzir a diferença socioeconômica e complementar os esforços realizados pelas instituições de desenvolvimento nacional por meio de projetos pequenos e médios em áreas geográficas delimitadas (FONPLATA, [20--]);
- Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (FIDA), uma agência especializada das Nações Unidas ligado à Organização para a Alimentação e a Agricultura (FAO), cuja finalidade está na mobilização de recursos financeiros adicionais para o incremento da produção agrícola dos países em desenvolvimento, focalizando, especialmente, pequenos

produtores rurais, trabalhadores sem-terra e outros segmentos da população rural pobre. Sua missão específica é o combate à fome e à pobreza rural nos países em desenvolvimento, a melhoria das condições de suprimento alimentar e o alívio da pobreza por meio da elaboração e do financiamento de projetos que possam aumentar o nível de renda dessas populações. O Fundo apoia nove áreas majoritárias, quais sejam: desenvolvimento agrícola; serviços financeiros; infraestrutura rural; pecuária; pesca; treinamento e capacitação institucional; armazenagem, processamento e venda de alimentos; desenvolvimento de micro e pequenas empresas (MAIA, 2012).

A tabela 1 abaixo agrupa o volume de aporte financeiros realizados no Brasil por estas instituições nos últimos 30 anos como demonstra Maia (2012):

Tabela 1: Brasil: Paradiplomacia Financeira – Captação de Empréstimo Externos pelos Governos Estaduais, 1980-2009: por principais credores.

Credores Externos	Números de projetos	Valor dos empréstimos (em US\$ mil)	Participação (%)
1. Banco Mundial (BIRD)	99	10,705,439	51.04
2. BID	71	7,323,245	34.91
3. JBIC/JICA	13	2,322,100	11.07
4. CAF	4	206,095	0.98
5. Medio Credito	1	175,400	0.84
6. KFW	9	88,845	0.42
7. FONPLATA	4	85,400	0.41
8. FIDA	3	68,110	0.32
Total	204	20,974,634	100.00

Fonte: Dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Assuntos Internacionais (2009 apud MAIA, 2012, p. 312).

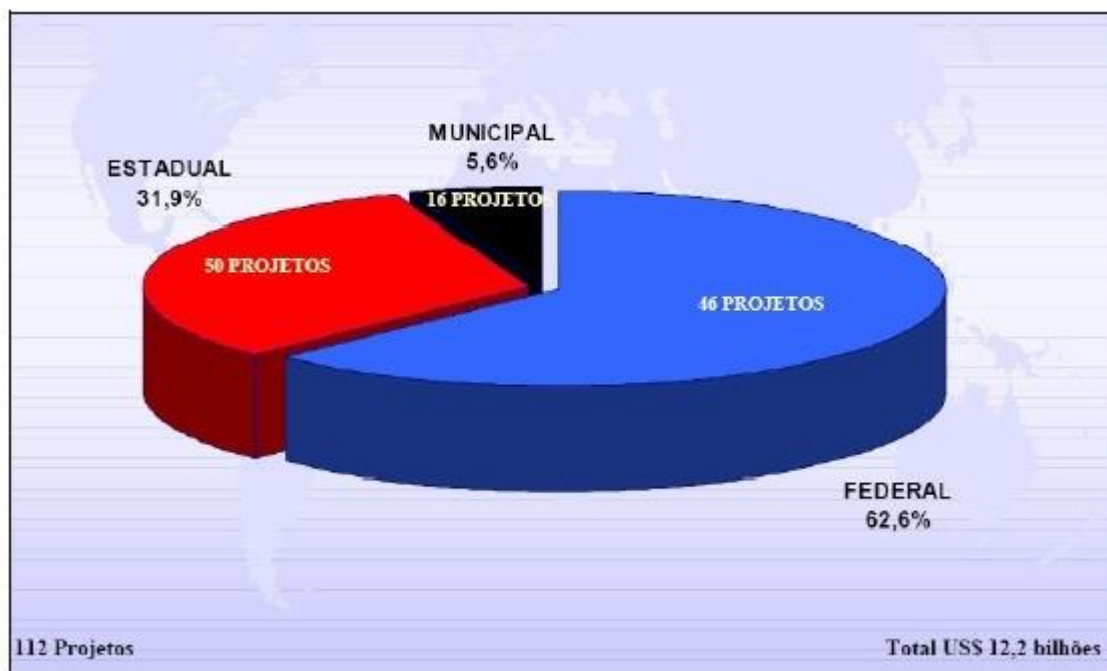
O autor destaca a destinação dos recursos externos captados pelos Estados Membros brasileiros nos últimos 30 anos (MAIA, 2012, p. 314):

Os recursos externos captados pelos estados brasileiros ao longo dos últimos 30 anos (204 operações de crédito) foram canalizados para aplicação em 18 setores de atividade, sendo que três deles responderam por quase dois terços do total captado: saneamento, desenvolvimento urbano e transportes (obras viárias). Ajuste estrutural e reforma e/ou reforma institucional foram o destino de 18% dos recursos, ao passo que

desenvolvimento rural, agricultura e educação receberam em conjunto 13% do valor dos empréstimos.

Barros (2009) salienta que a proporção dos projetos financiados por esferas governamentais ainda é bastante assimétrica; embora as instituições que mais concedam financiamento para governos subnacionais brasileiros sejam o BIRD, o BID e JBIC, existe ampla latência participativa para os municípios, como se pode observar na figura 1 abaixo:

Figura 1: Projeto em execução por ente federativo.



Fonte: Ministério do Planejamento e Gestão (2009 apud BARROS, 2009, p. 47).

Barros (2009) demonstra que à atração de investimentos e cooperação estrangeiros, a ação dos governos subnacionais tem sido realizada, particularmente, por meio dos incentivos fiscais para as empresas multinacionais. Além disso, seguindo os preceitos para a inserção internacional, tem sido comum entre os governos estaduais e municipais, a implementação de políticas urbanas que tornem tais territórios de fato atrativos ao capital externo, notadamente no campo da cooperação como informa o autor:

São exemplos dessas ações: suporte técnico, possibilidades de parcerias, marketing local e regional, flexibilidades regulatórias, políticas de incremento da mão de obra, revitalização de centros e áreas degradadas. Com isso, os governos não-centrais buscam a dinamização de suas economias, com o desenvolvimento de novos setores econômicos

que levam à criação de empregos e ao aumento da renda dos trabalhadores (BARROS, 2009, p. 48).

Do mesmo modo, a instalação de empresas estrangeiras é responsável pelo advento de novas tecnologias que ampliam as possibilidades de expansão das economias locais. Outro viés da atuação dos governos subnacionais é o desenvolvimento de programas de fomento à exportação, com o intuito de auxiliar no crescimento da indústria nacional local, unindo a internacionalização privada e pública. Para os Estados-membros e municípios brasileiros, a exportação torna-se importante caminho para o desenvolvimento regional e local, já que incrementa o comércio, amplia o número de empregos e aumenta da renda da população. As políticas públicas desenvolvidas para o incremento das exportações municipais e estaduais são relativamente simples (BARROS, 2009).

É o que orienta o Guia para Projetos Cofinanciados ([s.d.]) que, para atender estas políticas, os gestores têm acesso a outras organizações radicadas na Europa e Estados Unidos que conjugam financiamento com ações de gestão com importante capacidade de parceira com potencial de ampliação de atuação no Brasil junto aos entes subnacionais, sendo eles:

- Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), instituição financeira pública francesa formada em 2007, que financia e acompanha projetos que visam melhorar as condições de vida das populações, promover o crescimento econômico, proteger o meio-ambiente e auxiliar países frágeis ou recém-saídos de crises, cujos produtos financeiros são empréstimos a governos e entidades privadas; subvenções a projetos de alto impacto sem rentabilidade imediata, além de funcionar como garantidora de risco como meio de incentivar instituições bancárias a conceder empréstimos a empresas de pequeno e médio porte, utilizando fundos próprios geridos pela PROPARGO (Sociedade para Promoção e Participação na Cooperação Econômica) (GUIA, [s.d.]);
- *Global Environment Facility* (GEF) Fundo Global para o Meio Ambiente organismo financeiro independente, com sede em Washington, formado por 182 países em 1990, desempenha o papel de agente catalisador que atua na melhoria do meio ambiente mundial, financiando, de forma não reembolsável, atividades relacionadas a biodiversidade, mudanças climáticas (mitigação e adaptação), degradação do solo, além de outras áreas (MAIA, 2012).

A América Latina também possui instituições de fomento financeiro e de cooperação em setores públicos e privados, conforme descreve Araújo *et al* (2011):

- O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que apoia políticas e programas para desenvolver a modernizar os países que se encontram na América Latina e Caribe (BIANCHETTI, [201-]). Foi criado em 1959 e também realiza pesquisas de vanguarda, além de oferecer assessoria de políticas e assistência técnica para os clientes — públicos e privados — que se encontram na região (BID, 2018);
- O *Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario* (FINAGRO), por sua vez, é uma instituição que realiza assistência técnica na capacitação de Organizações Não Governamentais (ONGs), além de associações e fundações e assim expandir a rede de agentes financeiros (MORI, 2009 apud ARAUJO *et al.*, 2011);
- O salvadorenho *Banco Multisectorial de Inversiones* (BMI) consiste no credenciamento de instituições que atuam como agentes financeiros (ARAUJO *et al.*, 2011), focando em propriedades rurais de médio porte, embora possua também linhas de crédito para as micro e pequenas empresas (IIC, [201-]);
- O Banco Agropecuário (AGROBANCO) foi criado em 2006 no Peru (ARAUJO *et al.*, 2011), busca atender basicamente projetos rurais, visando aqueles de pequeno e médio porte, promovendo-lhes assistência técnica, alfabetização financeira, produtividade e incentivos de práticas verdes (AGROBANCO, [201-]);
- O Banco Centro-americano de Integração Econômica (BCIE) criado em 1960 (BCIE, [201-a]). Localiza-se em Honduras, mantêm escritórios regionais na Guatemala, El Salvador, Nicarágua, Costa Rica e Panamá. Seus projetos visam reduzir a desigualdade social e a pobreza, bem como inserir os parceiros na economia mundial, com ênfase em projetos voltados à sustentabilidade (BCIE, [201-b]);
- O Banco de Desenvolvimento do Caribe (BDC) criado em 1969 em Bridgetown – Barbados cujo foco de atuação está na redução da pobreza, beneficiando países como Jamaica, Suriname e Haiti (BRASIL, 2016);
- O Banco Latino-americano de Exportações (BLADEX) corporação com sede no Panamá estabelecida em 1976, fomenta soluções voltadas para exportação e importação, como locação transfronteiriça, empréstimos de curto e médio prazo e cartas de crédito (BLADEX, [20--a]);
- Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento da Estrutura Institucional do Mercosul (Focem), por sua vez, tem a finalidade de “financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social [...]”, Caderno da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança. Curitiba, v. 4, n. 1, p. 101-139, jan./jun. 2021

principalmente em regiões menos desenvolvidas, apoiando o fortalecimento do processo de integração. Suas operações iniciaram-se em 2007 e contribuíram, ao longo de seu funcionamento, com mais de 40 projetos, os quais voltaram-se à “[...] habitação, transportes, incentivos à microempresa, biossegurança, capacitação tecnológica e aspectos sanitários” (BRASIL, [201-a]);

- O Fundo Latino Americano de Reservas (FLAR) constituído em 1978, denominava-se anteriormente de Fundo Andino de Reservas (FAR), expandiu rapidamente para os países da América Latina até apresentando relevância por ser o único órgão – de seu tipo – de amplitude regional, que tem concedidos mais empréstimos que o FMI, aos países membros (FLAR, [201-]).

Nota-se, portanto que existe uma diversificada rede de organizações financeiras de fomento e cooperação que objetivam promover o desenvolvimento de instituições no plano internacional. É importante saber que cada organismo financiador apoia políticas e programas de desenvolvimento e modernização específicas, alguns com foco em programas e projetos de integração econômica regional e de desenvolvimento financeiro — voltados para bens e serviços — enquanto outros aportam recursos em programas sociais direcionados à educação, saúde, gestão pública, agricultura, meio ambiente, infraestrutura, e recursos naturais (GUIA, [s.d.]).

3.3 A cooperação e captação de investimentos externos realizados pelos entes subnacionais brasileiros.

No Brasil, a abertura advinda da globalização financeira foi ampliada a partir dos anos 80, e intensificada nos 90 e seguintes, aprofundando sua inserção no ambiente externo, períodos que o país viu a relação entre o regime cambial e o comportamento dos fluxos — comerciais e financeiros — tornarem-se ainda mais complexa (MAIA, 2012).

Vigevani (2006 apud GONÇALVES; OLIVIERA, 2017a, p. 95) afirma que as razões do crescimento da participação externa dos entes federados a partir dessa época, se deve muitas vezes à ineficiência “dos governos centrais em atender às necessidades políticas e econômicas, impulsionando-os a relacionar-se com suas contrapartes ou mesmo com governos centrais de outros Estados e instituições internacionais”.

Segundo Maia (2012, p. 302, grifo nosso):

Em que pese à extensão da inserção brasileira nos fluxos privados externos de capitais, os entes subnacionais (estados e municípios) continuam isolados dos mercados

internacionais de capitais, impedidos que são, de **levantarem recursos mediante, emissão direta de títulos nos mercados externos** de bônus.

Com o intuito de mitigar esta situação, a partir de 1997, o Governo Federal criou a Assessoria de Relações Federativas (ARF) por meio do Ministério das Relações Exteriores (MRE), tendo por objetivo “intermediar a relação entre o corpo diplomático e as unidades subnacionais brasileiras através da coordenação ou orientação da atuação internacional dos entes federados, ao que se seguiu a criação de escritórios de representação regional do MRE”, possibilitando, assim, o aprofundamento da coordenação da chancelaria brasileira com os governos locais (MIKLOS, 2011 apud GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017b, p. 60). Em 2003, a ARF transformou-se em Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), junto à criação da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), cujo objetivo foi ampliar a cooperação do Poder Executivo Nacional com os Estados Membros e seus Municípios (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017b).

Para Costa (2012 apud GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017b), essas mudanças tornaram possível consolidar e conferir legitimidade à dimensão subnacional da política externa brasileira, sendo que, nos anos de 2011 a 2016, lançaram-se dois projetos voltados à cooperação descentralizada. Essas ações permitiram descentralizar a política externa brasileira, enquanto, paralelamente, ampliou-se o campo de atuação da paradiplomacia junto aos entes subnacionais, mesmo que ainda dentro das diretrizes da política exterior nacional.

Em termos gerais, mesmo quando os Estados investem na projeção de sua imagem no âmbito internacional, essa ação normalmente busca parcerias e investimentos e não independência em questões estratégicas, que sejam discutidas à parte do governo federal.

No Brasil, as decisões estratégicas de política externa são exercidas exclusivamente pelos agentes diplomáticos. Os Estados Membros e municípios brasileiros não têm ingerência na definição das metas e estratégias da política exterior brasileira e não é comum que os entes subnacionais se posicionem sobre acontecimentos internacionais, muito menos de maneira distinta das notas oficiais do MRE. Seguindo a linha argumentativa de Salomón e Nunes (2007), excluídas as questões afetadas à alta política — questões estratégicas —, as áreas internacionais das unidades subnacionais se articulam ao redor de duas dimensões temáticas: a promoção econômica e a cooperação política e técnica.

A cooperação técnica dos governos subnacionais com suas contrapartes — ou mesmo governos centrais — em outros países ocorre normalmente com participação da Agência Brasileiro de Cooperação - ABC, a exemplo dos projetos de cooperação descentralizada (RIO DE JANEIRO, 2017). As atribuições da ABC abrangem desde o assessoramento às instituições beneficiárias da cooperação na elaboração e avaliação de programas de projetos em negociações com outros países e organismos internacionais. A cooperação constitui um instrumento privilegiado de promoção do desenvolvimento nacional, uma vez que enseja a transferência de conhecimentos e técnicas, em caráter não comercial, de outros países e de organismos internacionais (BRASIL, 2004).

Além disso, promove também o adensamento de suas relações — políticas, econômicas e comerciais — com os parceiros da cooperação. Funciona de forma bilateral ou multilateral, isto é, pode constituir-se de cooperação entre instituições de dois países ou entre uma instituição nacional e um organismo internacional. Podem se beneficiar da cooperação internacional entidades de natureza pública e privada, incluindo-se neste segundo grupo organizações não governamentais, entidades representativas do setor produtivo, instituições de ensino e institutos de pesquisa e desenvolvimento, entre outras; assim, é importante que o ente subnacional se conscientize sobre os elementos fundamentais que serão ponderados na análise das propostas de projetos e nas missões de avaliação promovidas pelas agências de cooperação como explica (BRASIL, 2004, p. 7):

Para que a cooperação técnica contribua efetivamente para os objetivos a que se propõe, é necessário que o planejamento das ações a serem implementadas sejam consistentes, no sentido de buscar com que o trabalho desenvolvido realmente apresente os impactos positivos almejados. Isto requer a adoção de metodologias adequadas de planejamento, de acompanhamento e de avaliação dos projetos de cooperação técnica. Além de ter em mente que a justificativa para a implementação de um projeto de Cooperação Técnica Internacional (CTI) não são os recursos a ele alocados nem necessariamente o que é construído ou produzido diretamente (laboratórios, estradas, centros de saúde, etc.), mas sim os benefícios ensejados por aqueles recursos e os produtos obtidos, em termos de contribuição para o desenvolvimento sócio-econômico do país (melhoria de renda, transporte mais barato, melhoria da saúde pública, etc.).

Por serem tais projetos trabalhos em comum entre instituições, conforme Brasil (2004), devem constituir um conjunto de atividades que visem a transferência, a absorção e o desenvolvimento de conhecimentos específicos. Para isso, a cooperação pode se dar por meio da: realização de missões técnicas; do intercâmbio de pessoal e de informações; da realização de

estudos de pré-viabilidade; e do treinamento de pessoal — além da cooperação típica por meio do trabalho conjunto, no sentido de desenvolvimento lógico e coordenado de uma série de atividades com vistas à obtenção de uma solução para um determinado problema.

Frequentemente, os projetos de cooperação técnica têm o caráter de capacitação institucional nesses casos, o objetivo principal almejado é dotar a instituição envolvida de condições apropriadas para realizar trabalhos na área em questão. Neste sentido, com o objetivo de conferir eficácia aos esforços implementados, os entes subnacionais devem observar diretrizes que norteiam as ações na área da cooperação como ensina Brasil (2004, p. 11):

- Enfatizar projetos vinculados a programas e prioridades nacionais de desenvolvimento;
- Dar preferência a programas que provoquem um adensamento de relações e abram boas perspectivas para a cooperação política, comercial e econômica com os países cooperantes;
- Enfatizar programas que possibilitem transferência e absorção de conhecimento, dentro de uma perspectiva crítica que produza inovação e criação e, conseqüentemente, internalização;
- Enfatizar projetos que integrem os componentes básicos da cooperação técnica internacional, ou seja, a consultoria, a formação de recursos humanos, o treinamento de pessoal e a complementação da infraestrutura da instituição receptora;
- Dar preferência a projetos em que esteja claramente definida a contrapartida de recursos.

No plano de cooperação política, é comum que estados-membros e municípios brasileiros tenham “cidades irmãs” – por meio da assinatura de declarações conjuntas de irmanamento – e assinem memorandos de entendimento com suas contrapartes para cooperar em determinados temas. Entretanto, como não há base jurídica forte para a atuação internacional dos governos subnacionais, esses documentos tornam-se declarações de intenções e não são juridicamente vinculantes (OLIVEIRA, 2014 apud RIO DE JANEIRO, 2017).

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 todo o processo tem que passar pelo poder legislativo. Além disso, a Lei nº 9.496, de 1997, (base para a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal) possui um forte teor restritivo da capacidade estadual de contratar operações de crédito interno e externo (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017a, p. 110).

É substancial o volume financeiro de recursos externos negociados pelo setor público entre os anos de 1980 e 2009, aponta Maia (2012), sendo que das 511 operações de crédito externo autorizadas relativas a US\$ 72 bilhões, foram efetivados 253 empréstimos, somando um

valor próximo US\$48 bilhões, apenas os estados- membros somaram 204 operações, com um resultado de US\$20,97 bilhões, recursos em sua maioria provenientes do Banco Mundial – representando assim, uma importante fonte de financiamento no Brasil (MAIA, 2012). O autor destaca ainda, que nos últimos anos, vem ocorrendo maior transferência na captação de recursos externos da esfera federal para os entes subnacionais (MAIA, 2012).

Essas ações deixam claro o interesse do governo federal nas questões relacionadas à promoção econômica dos entes subnacionais, especialmente os Estados. É interessante notar que há um esforço de coordenação entre os interesses nacionais e os regionais, principalmente em relação ao desenvolvimento (RIO DE JANEIRO, 2017).

A promoção econômica conta com amplo apoio institucional de órgãos federais como a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex) e a Rede Nacional de Informações sobre Investimento (Renai), que, além de manter contato com os Estados a esse respeito, promove cursos de capacitação técnica (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017a).

No que tange às exportações, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) criou e trouxe para o âmbito do Plano Nacional de Exportações o Plano Nacional de Cultura Exportadora que foi lançado oficialmente em vários Estados (RIO DE JANEIRO, 2017).

Em relação aos critérios para que tais órgãos financiadores assumam o investimento, pode-se afirmar que alguns deles visam áreas específicas, fazem estudo do capital da contrapartida – uma vez que o processo conta com reciprocidade entre países – e, por fim, aprovação da União para com o contrato estabelecido, fase está em que passa pelo órgão denominado de Comissão de Financiamentos Externos (Cofiex) (BIANCHETTI, [201-]).

Compete ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão ou titular congênere autorizar a preparação de projetos ou programas do setor público com apoio de natureza financeira de fontes externas, mediante prévia manifestação da Cofiex –órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão –, instituída pelo Governo Federal em 1990, e reorganizada pelo Decreto nº 3.502, de 12 de junho de 2000 (BRASIL, 2013).

É preciso apresentar à Cofiex, pois é este o órgão do Governo Federal incumbido de autorizar ou não a efetivação do contrato internacional, já que a União faz o papel de garantista do futuro ajuste — mesmo que o banco tenha interesse no aporte de financiamento – o projeto

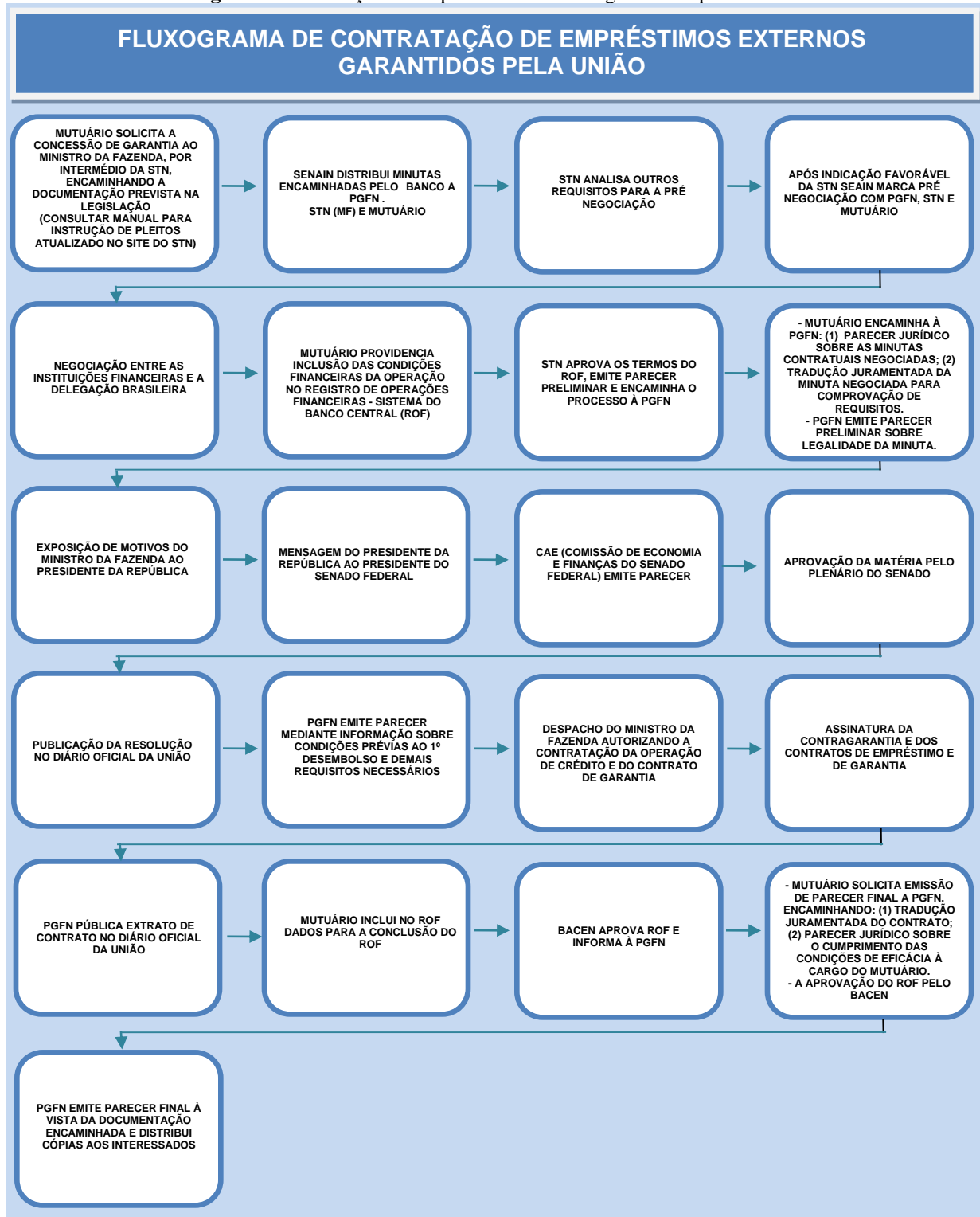
precisa ser aprovado pela entidade, caso contrário, não haverá possibilidade da formalização da parceria internacional (BRASIL, 2013).

Para ser submetido à análise da Cofix, o projeto se “transforma” em carta consulta, uma espécie de plano de negócios, que deve conter requisitos mínimos, de acordo com o Decreto nº 9.075 de 2017 e a Resolução COFIEX nº 291. Um aspecto importante levado em consideração na análise desse plano, por exemplo, é a compatibilidade do projeto com as metas fiscais do ente público subnacional interessado – a chamada capacidade de endividamento –, além das especificidades técnicas e mesmo se o solicitante do empréstimo tem ou teve bom desempenho em outros projetos cofinanciados (BIANCHETTI, [201-]).

Além disso é necessário que o ente subnacional interessado observe o fluxo administrativo procedimental para realização de contratação de empréstimos externos, como demonstra a Figura 2 (BRASIL, 2010):

Organizações de cooperação e financiamento internacionais e a instrumentalização paradiplomática utilizada para obtenção de recursos por entidades subnacionais brasileiras (estado-membro e municípios) entre os anos de 1984 a 2019

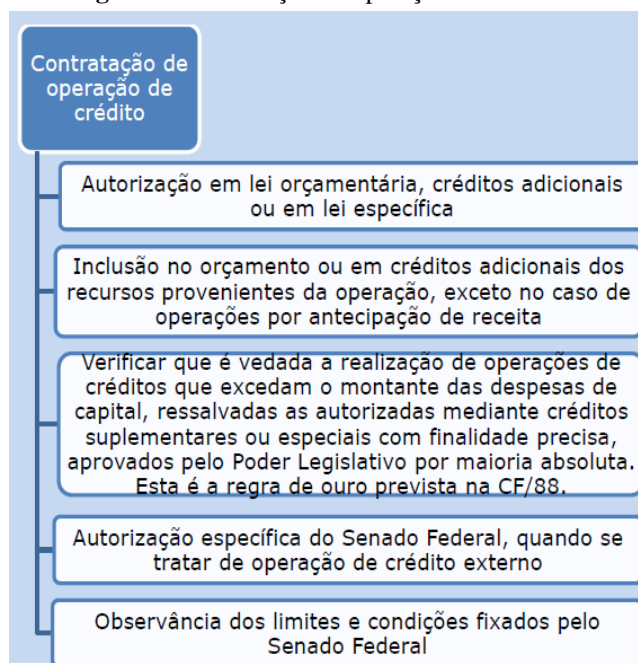
Figura 2: Contratação de empréstimos externos garantidos pela União.



Fonte: Brasil (2010). Adaptado pelo autor.

É importante destacar os ensinamentos de Maurício e Kayanoki ([201-]), quanto à observância pelos entes subnacionais ao que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), quando prevê os limites de dívida pública e operações de crédito². Para sua realização, o presidente da República tem no mínimo 90 dias e máximo 270 para enviar ao Senado Federal e Congresso Nacional as propostas de limite de dívida pública, respeitando, para isso, a Constituição de 1988. De acordo com os autores, todas as entidades federativas estão sujeitas a essa observância e o empréstimo não deve ser maior que as despesas de capital. A Figura 2 apresenta a forma com que a contratação de operação de crédito acontece.

Figura 3: Contratação de operação de crédito.



Fonte: Maurício e Kayanoki ([201-], p. 54).

A LRF, preconiza ainda, que em âmbito da União, a responsabilidade de análise da contratação da operação de crédito esta a cargo do Ministério da Fazenda e órgão congênere nas demais esferas de governo (entes subnacionais) que devem observar e cumprir os limites estabelecidos, tendo ainda por fundamento, o parecer de órgãos técnicos e jurídicos considerando

²Maurício e Kayanoki (201-, p. 49) conceituam operação de crédito como o compromisso que se assume mutuamente, para, por exemplo, “[...] abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas [...]” ou, ainda, até mesmo para uso de derivativos financeiros. Em outras palavras, equipara-se ao reconhecimento de dívidas pelo ente da Federação. Caderno da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança. Curitiba, v. 4, n. 1, p. 101-139, jan./jun. 2021

Organizações de cooperação e financiamento internacionais e a instrumentalização paradiplomática utilizada para obtenção de recursos por entidades subnacionais brasileiras (estado-membro e municípios) entre os anos de 1984 a 2019

a relação custo-benefício, bem como o interesse econômico e social da operação que se pretende realizar (MAURÍCIO; KAYANOKI, [201-]).

Assim, os estados-membros e os municípios devem observar:

[...]

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;

VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar (MAURÍCIO; KAYANOKI, [201-], p. 52).

A obtenção de recursos externos esta limitada a ato realizado pelo ente federativo, não podendo as organizações componentes da estrutura estatal realizar os credito diretamente como preconiza o artigo 35 da LRF:

Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

§ 1º Excetuam-se da vedação a que se refere o caput as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

I - financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;

II - refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente (MAURÍCIO; KAYANOKI, [201-], p. 57).

É bom destacar que o governo federal ainda por meio do MRE, paralelamente à organização deste modelo de captação, também incentiva a instalação e prática da paradiplomacia como prática gerencial importante para operacionalizar a obtenção de investimentos e atos de cooperação externos, pois se trata de instrumento de desenvolvimento dos entes públicos nacionais; encontrando-se hoje com processo de normatização em desenvolvimento — cuja institucionalidade tem sido estável onde tem sido implementada, contando inclusive, com apoio

de rede colaborativa formada por gestores, integrados a eles internacionalistas, tanto nas esferas estaduais como municipais (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017b).

A partir da percepção desta nova realidade, é possível observar que o governo federal está atento ao fenômeno da paradiplomacia e vem atuando em conjunto com entidades subnacionais, buscando coordenar a atividade internacional como uma importante ferramenta de gestão da política externa nos últimos anos. No entanto, questões sobre a suficiência da atuação e controle do MRE diante das atividades subnacionais por parte do governo central, tem surgido e fomentado importante debate que pode render frutos para a academia, que inclusive tem estimulado estudos empíricos sobre o tema (RIO DE JANEIRO, 2017).

[...] a diversidade temática leva ao contato direto e à troca constante de informações com órgãos do Governo Federal, como, MRE, MDIC (Ministério de Indústria, Comércio Exterior e Serviços), ABC, Apex-Brasil, assim como com o Escritório de Representação do MRE no Rio de Janeiro (ERERIO) e com a Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (Afepa) (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017a, p. 111)

Nota-se, diante deste contexto, que o interesse dos entes subnacionais pelo tema está posto e têm ampliado a procura por apoio externo para o desenvolvimento de projetos cofinanciados, além da observação das boas práticas gerenciais inerentes ao processo — já que cada órgão cooperador e financiador possuem diretrizes próprias a serem seguidas, que devem ser integradas ao sistema normativo central brasileiro. Isso exigirá do ente subnacional a incorporação em suas estruturas da instrumentalização paradiplomática profissional adequada ao atendimento planejado destes requisitos (DE NITTIS, [s.d.]).

4 A paradiplomacia brasileira e sua instrumentalização nos entes subnacionais brasileiros – estados-membros e municípios

As pesquisas voltadas à atuação internacional de entes subnacionais no mundo são, de certa forma, recentes, isso porque seu debate se iniciou quando na década de 80, por meio da literatura norte-americana quando esta mencionava um “novo federalismo” que estaria provocando algumas mudanças na forma com que tais instituições atuavam. Assim, o termo paradiplomacia foi cunhado por Duchacek (1986) e Soldatos (1990) como um neologismo do termo “*paralleldiplomacy*” (AGUIRRE, 1999 apud GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017a).

Duchacek (1986 apud GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017a), explica que o termo advém das ligações políticas que governos não centrais mantém pelo contato com o comércio, indústria, Caderno da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança. Curitiba, v. 4, n. 1, p. 101-139, jan./jun. 2021

centros culturais em outros continentes, além de diversos organismos, agências estrangeiras, e governos nacionais. Soldatos (1990 apud GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017a) aprofunda a definição, associando as atividades internacionais realizadas diretamente por atores subnacionais, a exemplo de regiões, comunidades urbanas e cidades, as quais dão apoio, complementam, corrigem, duplicam e desafiam a diplomacia do Estado-Nação. Assim palavra “para” – da expressão paradiplomacia – representa o uso da diplomacia fora da estrutura tradicional do Estado, ou seja, uma atividade que se dá de forma paralela.

Santana (2009 apud KONISHI; MENDONÇA; RIBEIRO, 2015), por sua vez, defende que o termo tem como característica fundamental a cooperação, dado que as cidades, por exemplo, trocam muitas informações entre si a respeito de urbanismo, saneamento, infraestrutura e habitações.

No entanto, Gonçalves e Oliveira (2017a) destacam que a paradiplomacia apresenta diversas conceituações no intuito de explicar como se dá a atuação internacional dos entes federados, principalmente no que representa à intensificação das atividades externas de tais entidades.

Na América Latina, sua história teve início, por volta dos anos 90, embora apenas durante os anos posteriores é que se desenvolveu de maneira acentuada devido à democratização de alguns países. A Argentina, por exemplo, mostra-se avançada em relação aos seus vizinhos, pois sua Constituição preconiza a liberdade de atuação de seus entes subnacionais no cenário internacional, ao contrário de outras nações que ainda possuem restrições às transações, no entanto, deve-se considerar que os demais países do seu entorno possuem, divergências e desigualdades na maneira com que conduzem suas políticas externas, o que acarreta oscilação considerável diante deste tipo de integração, exigido assim, da atual conjuntura, melhor alinhamento de seus sistemas diplomáticos - internos e externos - para que estas diferenças sejam atenuadas (GUERRA, 2015).

No Brasil, este processo, no âmbito subnacional, ocorreu a partir dos anos 80, quando uma série de procedimentos foi estabelecida para que a captação de recursos estrangeiros pudesse contribuir com o financiamento de projetos e políticas públicas. Atualmente, a obtenção de recursos acontece por meio de contratação de empréstimos junto aos órgãos de cooperação ao desenvolvimento, em especial, os de gênese multilateral – a exemplo do Banco Mundial e BID —

ou bilaterais, como as agências de assistência e bancos oficiais externos que estimulam a exportação (MAIA, 2012).

Em termos gerais, mesmo quando os Estados investem na projeção de sua imagem no âmbito internacional, essa ação normalmente busca parcerias e investimentos e não independência em questões estratégicas, que sejam discutidas à parte do governo federal. No Brasil, as decisões estratégicas de política externa são exercidas exclusivamente pelos agentes diplomáticos (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017a).

Os estados e municípios brasileiros não têm ingerência na definição das metas e estratégias da política exterior brasileira e não é comum que os entes subnacionais se posicionem sobre acontecimentos internacionais, muito menos de maneira distinta das notas oficiais do MRE (SÁLOMON; NUNES, 2007).

De acordo com Vigevani (2006), as unidades subnacionais têm se mostrado relevantes no que concerne à presença internacional, aqui, estão assumindo posição de novos atores. Inclusive, segundo Ribeiro (2009), as ferramentas da paradiplomacia das unidades subnacionais são quase tão amplas quanto as que são apresentadas pelos Estados centrais, fazendo uso, para isso, de meios, estruturas e instrumentos parecidos aos que são utilizados pelos governos centrais, embora com algumas particularidades.

Algumas práticas adotadas pelos municípios, por exemplo, para sua implementação são, segundo Ribeiro (2009), a irmanação de cidades — ou seja, a cooperação entre partes para obtenção de determinado objetivo —, intercâmbio de boas práticas e acordos bilaterais, a exemplo de territórios livres de armas nucleares ou espaços dedicados a refugiados.

Ainda segundo Ribeiro (2009, p. 60):

Tais práticas de caráter peculiar dos governos locais apontadas somam-se ainda à sua facilidade para formarem parte de redes internacionais diversas. Carece referir-nos aqui aos diferentes tipos de redes internacionais, conformadas com base nos objetivos da sua constituição, e nas quais os governos subnacionais municipais podem inserir-se. Na prática, contudo, um aspecto que se verifica é que apesar da riqueza existente no amplo leque destas organizações reticulares, nem todos os municípios possuem condições mínimas para a elas se associarem, já que isto demanda taxas de adesão e custos para a participação em encontros internacionais diversos.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) (2011 apud JUNQUEIRA, 2015) cita que as primeiras estruturas locais de internacionalização foram no Rio de Janeiro e Porto Alegre

(RS), em 1993, conforme reflexos provenientes da Eco 92 e do Fórum Social Mundial — que ocorreram em ambas as cidades, respectivamente.

Quanto ao estado do Rio de Janeiro, de acordo com Gonçalves e Oliveira (2017a), 2007 foi um marco para a paradiplomacia nesse território, pois a área de RIs do estado ganhou status de subsecretaria, a qual vinculou-se à Secretaria da Casa Civil pelo Decreto nº 41.324 de 2008.

Nessa unidade federativa, a Subsecretaria de Relações Internacionais (SSRI) divide-se em cinco áreas “[...] quatro assessorias temáticas (Cooperação Internacional, Comércio e Investimentos, Financiamentos Externos e Relações Institucionais) e a Assessoria Especial” (GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017a, p. 104). As funções da Assessoria de Financiamentos Externos voltam-se a captar recursos externos para financiar projetos do governo desse estado, seja nas mais diversas áreas. Entre os anos de 2007 e 2015, foram 24 os projetos finalizados de financiamento, totalizando quase US\$ 7 bilhões. Os principais financiadores foram o BIRD, BID, CAF, Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) e JBIC (OLIVEIRA, 2014 apud GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017a).

De acordo com Junqueira (2015, p. 80), “[...] a Coordenadoria de Relações Internacionais (CRI) do Rio de Janeiro (RJ) apresenta quadro com cerca de dez funcionários, ficando atrás somente de São Paulo (SP), e substituiu a antiga Assessoria Internacional do Rio de Janeiro criada em 1986”. Gonçalves e Oliveira (2017b), por sua vez, defendem que a Assessoria Especial propicia suporte direto ao Subsecretário, pela qual se gerencia as atividades administrativas, coordena a atuação dos grupos de trabalho específicos, além de outras tarefas que sejam necessárias de acordo com o Subsecretário.

Para Gonçalves e Oliveira (2017a), essa estrutura institucional que o estado do Rio mantém permite à unidade subnacional de promover oportunidades de negócios e atrair investimentos, fazendo ainda com que haja ampliação da possibilidade de cooperação, de financiamento externo e visibilidade desse território no âmbito externo, contribuindo, assim, para sua inserção internacional.

A Assessoria de Financiamentos Externos tem suas atividades voltadas para a captação de recursos externos que são destinados a financiar projetos do governo do Estado em suas diversas áreas. Entretanto, a captação de financiamentos externos é uma atividade complexa e geralmente demorada por envolver diretamente o governo federal, necessitando de sua aprovação, já que é a União que cobre a dívida em caso de *default*. A assessoria trabalha com captação de financiamentos reembolsáveis e não reembolsáveis, além de doações. No período de 2007 a 2015, essa assessoria finalizou 24 projetos de financiamentos reembolsáveis, somando um valor de cerca de US\$ 7

bilhões. Os principais financiadores foram: Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento ou Banco Mundial (Bird), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporação Andina de Fomento (CAF), Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) e Japan Bank for International Cooperation (JBIC) (OLIVEIRA, 2014, apud GONÇALVES; OLIVEIRA, 2017a).

Em relação a São Paulo, Vigevani (2006) afirma que a partir dos anos 90, além de manter relações com órgãos internacionais — a exemplo do BID e BIRD —, o município manteve contatos constantes com cidades e regiões das mais variadas partes do mundo, com significado sobretudo cultural e simbólico, embora também tenha visado parcerias de maior densidade.

Segundo Wanderley (2006 apud JUNQUEIRA, 2015, p. 79), a capital paulista apresenta “[...] uma Secretaria Municipal de Relações Internacionais e Federativas (SMRIF), cujos inícios remontam a 2004, [...], e que se atenta para diversas matérias, desde cooperação internacional até rede de cidades, assuntos federativos e cooperação bilateral”. Conta com um quadro de 45 colaboradores — motivo pelo qual apresenta um diferencial vantajoso em relação às demais Secretarias Municipais de Relações Internacionais (SMRIs) das cidades brasileiras — e, ainda, uma elevada capacidade técnica e profissional.

As áreas subordinadas à SMRI que compõem as RIs do município de São Paulo são: a Coordenação de Assuntos Internacionais Bilaterais (CAIB); Coordenação de Assuntos Internacionais Multilaterais e Redes de Cidades (CAIM); Coordenação de Missões e Projetos Especiais (CMPI); Supervisão de Assuntos de Governos Aberto (SAGA); e a Supervisão Administração Financeira (SAF) (SÃO PAULO, 2019). O Decreto que regulamenta suas atividades e funções é o de nº 58.162, sancionado em 26 de março de 2018, que trata, dentre outros aspectos, da maneira com que devem ser coordenadas, a respeito da assessoria para com o prefeito, da captação e prospecção de investimentos, além de realizar a manutenção dos projetos já em andamento (SÃO PAULO, 2018).

Quanto ao município de Porto Alegre (POA), Nunes (2005) afirma que o Estado do Rio Grande do Sul desenvolve, desde 1987, atividades vinculadas à esfera externa — de forma institucionalizada —, dado que criou, nesse ano, a Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (SEAI). O Decreto que regulamentava sua atuação era o de nº 32.515, firmado em 15 de março de mesmo ano, embora, quando em 1995, extinguiu-se com o governo que a sucedeu, dando origem a então Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI). Passando por novas mudanças, pode-se afirmar que uma das características da paradiplomacia nesse território é de não ter apresentado uma continuidade.

Segundo Salomón e Nunes (2007), POA estabeleceu, em 1994, a Secretaria Extraordinária de Captação de Recursos (Secar), que tinha por funções uma coordenação bastante abrangente quanto à agenda de relações internacionais no município. O gabinete captava recursos de agências — nacionais e internacionais — no intuito de, assim, financiar projetos voltados à infraestrutura ou de fins sociais. No entanto, destaca-se, em sua maioria, o recurso obtido por meio do Banco Mundial, BID e FONPLATA.

Com o tempo, o Gabinete de Captação de Recursos transformou-se em uma secretaria permanente, mas que, sob uma nova estrutura, apresentava agora também a Coordenadoria de Cooperação Internacional. Cada uma das seções continha três ou quatro funcionários de variadas formações, a exemplo de advogados, economistas e sociólogos, além do coordenador e pessoal de apoio administrativo (SALOMÓN; NUNES, 2007).

Para Junqueira (2015), os municípios de Porto Alegre (RS), Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP) — além de Guarulhos (SP) e Belo Horizonte (MG) — são aqueles que apresentam similaridade em sua estrutura internacional ou que possuem uma SMRI. No entanto, Salomón e Nunes (2007) defendem que Porto Alegre e São Paulo foram os primeiros municípios que obtiveram êxito quanto à possibilidade de negociar acordos de forma direta por meio da constituição do Gabinete perante as agências internacionais, embora acordados com o governo central.

5 Considerações finais

A globalização é um fenômeno que alterou a forma com que o ser humano vive e se relaciona, sendo que a mais evidente das transformações foi o aprofundamento das relações entre as nações — que estreitou fronteiras aproximando demandas e necessidades. O presente estudo demonstrou que a crescente internacionalização contribuiu para o desenvolvimento de uma “soberania adentrada”, em que as fronteiras nacionais não mais conseguem proteger ou isolar as unidades federadas de influências externas de natureza econômica, cultural e outras como descreve o construtivismo.

Além disso, a interdependência entre os países — fatores de proximidade geográfica e cultural e de complementaridade econômico financeira (macro e microrregionais) — demonstra que a cooperação transregional ou transfronteiriça favoreceu a formação e consolidação da atividade paradiplomática junto aos entes subnacionais. Em um mundo com elevada mobilidade

de capitais, empreendimentos conjuntos (*joint-ventures*), articulação de espaços econômicos regionais e as unidades federadas de países de estrutura federativa permitem que a atividade diplomática nos entes subnacionais, agreguem auxílio substancial à efetivação de políticas públicas — principalmente quanto à utilização dos meios inerentes à cooperação técnica e obtenção de recursos financeiros junto a instituições financeiras internacionais.

Os três casos apresentados (Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre) demonstram que o paradigma paradiplomático tem se multiplicado nas últimas décadas e parte substancial dos estados e municípios brasileiros possuem projetos de cooperação e/ou captação de recursos externos trabalhados em umas áreas que tratam de assuntos de âmbito internacional. Além disso, estes entes têm articulado experiências em eventos de gestão pública em relações internacionais como Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais (Fonari) e a recente criação do Fórum de Gestores Estaduais de Relações Internacionais.

As experiências apresentadas se mostraram exitosas, o que demonstra que a atividade tende a se desenvolver de forma multidisciplinar com efeitos multiplicadores, já que existe a latente capacidade de ampliação conjunta de cooperação e aporte de recursos financeiros, estabelecendo-se assim, como efetivo instrumento complementar da política externa nacional, o que consolida o caminho do desenvolvimento socioeconômico do país.

Referências

ARAÚJO, L. S. **De que forma o Brasil pode maximizar os resultados do aprofundamento de sua integração econômica?** 2018. 23 f. Projeto de Pesquisa (Especialização em Gestão Pública) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2018. Disponível em:

<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3386/1/TCC%20Publica%C3%A7%C3%A3o%20Larissa.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2019.

ARAÚJO, V. L de *et al.* **O estado atual das instituições financeiras públicas para o desenvolvimento na América Latina: uma análise exploratória.** Rio de Janeiro: IPEA, 2011. 32 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1616.pdf. Acesso em: 12 fev. 2019.

BANCO AGROPECUÁRIO (AGROBANCO). Nós. **AgroBanco**, Lima, [201-]. Disponível em: <https://www.agrobanco.com.pe/nosotros/>. Acesso em: 11 fev. 2019.

BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA (BCIE). Informação institucional. **BCIE**, [S.l., 201-a]. Disponível em: <http://www.bcie.org/acerca-del-bcie/informacion-institucional/>. Acesso em: 11 fev. 2019.

Organizações de cooperação e financiamento internacionais e a instrumentalização paradiplomática utilizada para obtenção de recursos por entidades subnacionais brasileiras (estado-membro e municípios) entre os anos de 1984 a 2019

BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA (BCIE). **Sobre o BCIE**. [S.l., 201-b]. Disponível em: <http://www.bcie.org/acerca-del-bcie/>. Acesso em: 11 fev. 2019.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **BID lança chamada de propostas 2018 para financiar projetos regionais na América Latina e Caribe**. 2018. Disponível em: <https://www.iadb.org/pt/noticias/bid-lanca-chamada-de-propostas-2018-para-financiar-projetos-regionais-na-america-latina-e>. Acesso em: 11 fev. 2019.

BANCO LATINO-AMERICANO DE EXPORTAÇÕES (BLADEX). **Comércio**. [S.l., 20--]. Disponível em: <https://bladex.com/en/trade>. Acesso em: 12 fev. 2019.

BARRETO, P. H. História – Bretton Woods. **Rev. Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, ano 6, n. 50, maio 2009. Disponível em: http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2247:catid=28&Itemid=23. Acesso em: 11 fev. 2019.

BARROS, Marinana Andrade e. **Atuação externa dos governos subnacionais: análise jurídica do caso brasileiro**. 2009. 165 f. Dissertação (Mestrado em Direito Público) - Programa de Pós-Graduação em Direito Público, PUC-MG, Belo Horizonte, 2009. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_BarrosMA_1.pdf. Acesso em: 11 fev. 2019.

BIANCHETTI, R. de S. Projetos de infraestrutura, como captar recursos externos. **E-Gestão Pública**, [S.l., 201-]. Disponível em: <https://www.e-gestaopublica.com.br/captar-recursos-externos/>. Acesso em: 30 jan. 2019.

BLIKSTAD, Nicholas Magnus Deleuse. **Economia Internacional**. Valinhos: 2017.

BRASIL. Mercosul - Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM). **Gov.br**, Brasília, [201-a]. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/fundo-para-a-convergencia-estrutural-do-mercosul-focem>. Acesso em: 12 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. Procuradoria-Geral da Fazenda. **Perguntas frequentes**. Brasília, 16 fev. 2010. Disponível em: http://www.pgfn.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/copy_of_perguntas-e-respostas. Acesso em: 12 fev. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Banco Mundial. **Gov.br**, Brasília, [201-b]. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/120-banco-mundial>. Acesso em: 06 fev. 2019.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Formulação de Projetos de Cooperação Técnica Internacional**. (PCT): Manual de Orientação / Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. 2. ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2004. 48p.

BRASIL. Ministério do planejamento, orçamento e gestão - Secretaria de Assuntos Internacionais. **O Financiamento Externo do Setor Público com Organismos Multilaterais e Agências Bilaterais de Desenvolvimento**. 2008. Disponível em: http://portal.cnm.org.br/sites/8800/8875/download/2_dia/MPFinanciamentoExternoMarchadePrefeitos2008CarlosLampert.pdf. Acesso em: 10 abr. 2019.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Internacionais. **Manual de financiamentos externos: organismos internacionais de financiamento**. Brasília: MP, 2013. 41 p. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/assuntos-internacionais/publicacoes/manual_financiamento_externo.pdf/view. Acesso em: 11 fev. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasil participa de encontro do Banco de Desenvolvimento do Caribe. **Gov.br**, Brasília, 19 maio 2016. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/assuntos-internacionais/noticias/brasil-participa-de-encontro-do-banco-de-desenvolvimento-do-caribe>. Acesso em: 11 fev. 2019.

CADEMARTORI, L. H. U.; SANTOS, P. C. A Interdependência Complexa e a Questão dos Direitos Humanos no Contexto das Relações Internacionais. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 12, n. 2, p. 71-81, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1584/1052>. Acesso em: 05 fev. 2019.

CASARIN, H. de C. S.; CASARIN, S. J. **Pesquisa científica: da teoria à prática**. Curitiba: InterSaberes, 2012. 200 p.

CASTRO, T. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012. 580 p. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/931-Teoria_das_Relacoes_Internacionais.pdf. Acesso em: 06 fev. 2019.

CORPORAÇÃO ANDINA DE FOMENTO (CAF). **Sobre a CAF – o que fazemos**. [S.l., 201-]. Disponível em: <https://www.caf.com/pt/sobre-caf/o-que-fazemos/>. Acesso em: 12 fev. 2019.

DANTAS, L. F. A. **Paradiplomacia e a importância das cidades e estados nas relações internacionais**. 2011. 48 f. Monografia (Especialização em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: http://bdm.unb.br/bitstream/10483/1985/1/2011_LuisFranciscoAraujoDantas.pdf. Acesso em: 05 fev. 2019.

DECICINO, R. Organizações internacionais: Conheça as principais instituições multilaterais. **Uol**, Educação, [s.l.], 11 out. 2013. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/geografia/organizacoes-internacionais-conheca-as-principais-instituicoes-multilaterais.htm>. Acesso em: 31 jan. 2019.

DE NITTIS, Louise. **Guia para projetos com financiamento externo: como captar, gerenciar e reportar. Analista de Marketing Digital**. [201-]. Disponível em: <https://www.e-gestaopublica.com.br/guia-para-projetos-com-financiamento-externo/>. Acesso em: 24 mar. 2019.

Organizações de cooperação e financiamento internacionais e a instrumentalização paradiplomática utilizada para obtenção de recursos por entidades subnacionais brasileiras (estado-membro e municípios) entre os anos de 1984 a 2019

FONDO LATINOAMERICANO DE RESERVAS (FLAR). Criação e Evolução. **FLAR**, Bogotá, [201-]. Disponível em: <https://flar.net/creacion-y-evolucion/>. Acesso em: 12 fev. 2019.

FUNDO FINANCEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO DA BACIA DA PRATA (FONPLATA). **Institucional**, [S.l., 20--]. Disponível em: <https://www.fonplata.org/fonplata/institucional.html>. Acesso em: 12 fev. 2019.

GODINHO, Rodrigo de Oliveira. **A OCDE em rota de adaptação ao cenário internacional: perspectivas para o relacionamento do Brasil com a Organização**. Brasília: FUNAG, 2018. 319 p. – (Curso de altos estudos). Trabalho apresentado originalmente como tese, aprovada no LXII Curso de Altos. Estudos do Instituto Rio Branco, em 2017. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/A-OCDE-EM-ROTA-DE-ADAPTACAO-AO-CENARIO.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2019.

GONÇALVES, F. C. N. I.; OLIVEIRA, P. C. de. 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**, [s.l.], v. 6, n. 1, p. 94-115, jan./abr. 2017a. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/view/51753/31972>. Acesso em: 31 jan. 2019.

GONÇALVES, F. C. N. I.; OLIVEIRA, P. C. de. Relações Internacionais Subnacionais: um olhar sobre a paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro. *In*: RIO DE JANEIRO (Estado). Gabinete Civil. Subsecretaria de Relações Internacionais (SSRI). **Paradiplomacia no Estado do Rio de Janeiro – 2007-2017: Teoria e Prática**. Niterói: Imprensa Oficial, 2017b. p. 52-69. Disponível em: http://www.rj.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=eda9d679-2e69-414d-986f-4ec9ef3e500c&groupId=2480801. Acesso em: 07 fev. 2019.

GUERRA, W. S. T. O desafio da paradiplomacia na América Latina. **Ceiri News**, São Paulo, 10 ago. 2015. Disponível em: <https://ceiri.news/o-desafio-da-paradiplomacia-na-america-latina/>. Acesso em: 14 fev. 2019.

GUIA para projetos cofinanciados: O que é preciso saber para começar a captar investimentos e gerenciar o processo. **E-gestão pública**. Uma iniciativa: SOFTPLAN. [s.d.]. 16p. Disponível em: file:///C:/Users/Mi/Downloads/cms_files_4913_1520454100egestao_publica_guia_projetos.pdf. Acesso em: 14 fev. 2019.

INTER-AMERICAN Investment Corporation (IIC). ES3370A-01: Banco Multisectorial de Inversiones. **IDB Invest**, Washington, [201-]. Disponível em: <https://www.iic.org/en/projects/el-salvador/es3370a-01/banco-multisectorial-de-inversiones>. Acesso em: 12 fev. 2019.

JACOBOVICZ, P. **O Brasil e a Globalização Financeira**. 2003. 53 f. Monografia (MBA em Estratégia e Gestão Empresarial) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2003. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/49449/Paulo%20Jacobovicz.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 06 fev. 2019.

JUNQUEIRA, C. G. B. A criação das secretarias municipais de relações internacionais (SMRIS) como nova realidade da inserção internacional dos entes subnacionais brasileiros. **Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)**, [s.l.], n. 21, p. 71-84, set./dez. 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/bepi21_art06.pdf. Acesso em: 05 fev. 2019.

KONISHI, N. Y.; MENDONÇA, A. P. de; RIBEIRO, M. de F. B. Paradiplomacia nas Relações Internacionais: a importância da cultura como elemento transformador do cenário político internacional. **Conexões Culturais – Revista de Linguagens, Artes e Estudos em Cultura**, Jaguarão, v. 1, n. 2, p. 284-301, 2015. Disponível em: <http://periodicos.claec.org/index.php/relacult/article/view/146/35>. Acesso em: 01 fev. 2019.

LOURETE, A. de A. Regimes, governança e normas: Perspectivas construtivistas em Relações Internacionais. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, João Pessoa, v. 1, n. 2, p. 120-134, 2010. Disponível em: <http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/19/pdf>. Acesso em: 06 fev. 2019.

MANCHACA, Andrey Silva; RIBEIRO, Fernanda Machado; MALLMANN, Isadora Garcia; PEREIRA, Luiz Gustavo Müller. **O Fenômeno da Globalização sob a perspectiva da Teoria Crítica, Teoria Construtivista e Teoria Normativa**. Pelotas: Universidade Federal de Pelotas, 2015. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/22141902/o-fenomeno-da-globalizacao-sob-a-perspectiva-da-teoria-critica-teoria-construtiv>. Acesso em: 24 mar. 2019.

MAIA, J. N. B. **A paradiplomacia Financeira dos Estados Brasileiros: Evolução, Fatores Determinantes, Impactos e Perspectivas**. 2012. 598 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10948/1/2012_JoseNelsonBessaMaia.pdf. Acesso em: 30 jan. 2019.

MAURÍCIO, J.; KAYANOKI, L. **A LRF comentada e esquematizada**. [S.l.: s.n., 201-]. 86 p.

NUNES, C. J. da S. **A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul**. 2005. 162 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/6142/000481417.pdf?sequence=1>. Acesso em: 05 fev. 2019.

OCDE (2018). **A OCDE e o Brasil trabalhando juntos. OCDE**. Políticas melhores para uma vida melhor. 2018. Disponível em: <http://www.oecd.org/latin-america/Active-with-Brazil-Port.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2019.

PERPÉTUO, R. de O.; CERQUEIRA, B. Redes e associações internacionais de cidades e governos locais: uma reflexão crítica. In: RIO DE JANEIRO (Estado). Gabinete Civil. Subsecretaria de Relações Internacionais (SSRI). **Paradiplomacia no Estado do Rio de Janeiro – 2007- 2017: Teoria e Prática**. Niterói: Imprensa Oficial, 2017b. p. 70-99. Disponível em:

Organizações de cooperação e financiamento internacionais e a instrumentalização paradiplomática utilizada para obtenção de recursos por entidades subnacionais brasileiras (estado-membro e municípios) entre os anos de 1984 a 2019

http://www.rj.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=eda9d679-2e69-414d-986f-4ec9ef3e500c&groupId=2480801. Acesso em: 07 fev. 2019.

PLIHON, D. A globalização financeira. *In: COLÓQUIO POBREZA, DÍVIDA EXTERNA E AS TRÊS INSTITUIÇÕES IRMÃS: FMI, BANCO MUNDIAL E OMC*, 2007, Coimbra. **Anais [...]**. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2007. p. 1-16. Disponível em: http://www4.fe.uc.pt/ciclo_int/doc_06_07/dominique_plihon.pdf. Acesso em: 06 fev. 2019.

RIBEIRO, M. C. M. **Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras**. Salvador: EDUFBA, 2009. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/12065/1/globalizacao-e-novos-atores_ri.pdf. Acesso em: 05 fev. 2019.

RIO DE JANEIRO (estado). Gabinete Civil. Subsecretaria de Relações Internacionais/SSRI **Paradiplomacia do Estado do Rio de Janeiro - 2007-2017: teoria e prática / Mónica Salomón e outros – Niterói**, Imprensa Oficial, 2017. 280 p. Disponível em: http://www.rj.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=eda9d679-2e69-414d-986f-4ec9ef3e500c&groupId=2480801. Acesso em: 05 fev. 2019.

RODRIGUES, V. S.; VILLAS BOAS, G. Di L.; BASTOS, M. O. O impacto das instituições financeiras internacionais nas políticas de saúde no Brasil. *In: SEMINÁRIO DE FRENTE NACIONAL CONTRA A PRIVATIZAÇÃO DA SAÚDE*. 7., 2017, Maceió. **Anais[...]**. Maceió: UFAL, 2017. p. 1-10. Disponível em: <http://www.seer.ufal.br/index.php/anaisseminariofncps/article/view/4006/2842>. Acesso em: 07 fev. 2019.

ROSSONI, T. dos S. **Globalização financeira e a taxa de juros do Brasil: um estudo econométrico**. 2017. 126 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/168617/001044238.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 06 fev. 2019.

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**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 99-147, jan./jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n1/a04v29n1.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2019.

SALOMÓN, Mónica. **Teorias e enfoques das relações internacionais: uma introdução**. Curitiba: InterSaberes, 2016. *E-book*. Disponível em: https://www.academia.edu/32923578/Teorias_e_enfoques_das_rela%C3%A7%C3%B5es_internacionais_uma_introdu%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 24 mar. 2019.

SÃO PAULO. Relações Internacionais. **Competências e atribuições definidas por lei**. São Paulo, 30 nov. 2018. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/acesso_a_informacao/index.php?p=178838. Acesso em: 05 fev. 2019.

SÃO PAULO. Relações Internacionais. **Quem é quem**. São Paulo, 15 jan. 2019. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/acesso_a_informacao/index.php?p=222944. Acesso em: 05 fev. 2019.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 22. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2002. 335 p.

VIGEVANI, T. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: Estados e municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 62, p. 127-139, out. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n62/a10v2162.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2019.

VILLELA, G. Conferência de Bretton Woods decidiu rumos pós-guerra e criou o FMI. **O Globo**, Economia, São Paulo, 18 jul. 2014. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/conferencia-de-bretton-woods-decidiu-rumos-do-pos-guerra-criou-fmi-13310362>. Acesso em: 12 fev. 2019.

YONEKURA, S. Y. Globalização financeira: aspectos positivos e negativos. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 263, 27 mar. 2004. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/5006/globalizacao-financeira-aspectos-positivos-e-negativos>. Acesso em: 06 fev. 2019.