



Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Relações Internacionais – IREL

José Nelson Bessa Maia

**A Paradiplomacia Financeira
dos Estados Brasileiros:
Evolução, Fatores Determinantes,
Impactos e Perspectivas**

Brasília, 2012

José Nelson Bessa Maia

**A Paradiplomacia Financeira dos Estados Brasileiros:
Evolução, Fatores Determinantes,
Impactos e Perspectivas**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Doutorado em Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB), para a obtenção do título de Doutor em Relações Internacionais,

Área de concentração:

Política Internacional e Comparada

Orientador:

Prof Dr. José Flávio Sombra Saraiva

Co-orientador:

Prof Dr. Renato Baumann Neves
(ECO/UnB)

Brasília, 2012

M8271 Bessa Maia, José Nelson
A Paradiplomacia Financeira dos Estados
Brasileiros: evolução, fatores determinantes,
impactos e perspectivas / José Nelson Bessa Maia.
Brasília, 2012.
598 p: il.

Tese de Doutorado. Instituto de Relações
Internacionais. Universidade de Brasília, Brasília.

1. Política Internacional Comparada. 2.
Relações Internacionais. 3. Paradiplomacia
Financeira. Título.

CDU: 911:502.3

JOSÉ NELSON BESSA MAIA

**A Paradiplomacia Financeira dos Estados Brasileiros:
Evolução, Fatores Determinantes, Impactos e Perspectivas**

Tese de doutorado defendida e
aprovada em 20 de abril de 2012,
pela Banca Examinadora constituída
pelos professores

Prof. Dr. José Flávio Sombra Saraiva
(Presidente)

Prof. Dr. Eduardo Viola, IREL/UnB

Prof. Dr. Eitii Sato, IREL/UnB

Prof. Dr. Renato Baumann Neves, ECO/UnB
(membro externo)

Prof. Dr. Tullo Vigevani, UNESP
(membro externo)

Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa/IREL/UnB
(suplente)

Às mulheres de minha vida, Maria Itamê (mãe), Catarina Maria (esposa) e Ana Carolina (filha) e ao meu querido filho, Gustavo, por tudo o que representam para mim e pelo incentivo e desprendimento que sempre me deram para levar a termo este trabalho

AGRADECIMENTOS

Ao prof. Dr. José Flávio Sombra Saraiva, pelo estímulo e entusiasmo com que cumpriu sua missão de orientador desta tese.

Ao prof Dr. Eduardo Viola, exemplo de professor e *scholar*, que muito me motivou a prosseguir na atividade acadêmica.

Ao prof Dr. Eitti Sato, grande mestre, pela sua simplicidade, acolhimento e profissionalismo à frente do Instituto de Relações Internacionais (IREL) da UnB.

Ao prof Dr. Renato Bauman Neves, insigne economista e meu professor dos tempos de mestrado em Economia, pela inestimável co-orientação nos aspectos da tese mais relacionados com a Ciência Econômica.

Ao prof Dr. Tullo Vigevani, um dos pioneiros nos estudos sobre paradiplomacia no Brasil, cujos artigos foram de vital importância para sedimentar os meus conhecimentos sobre o tema geral objeto desta tese.

Ao prof Dr. Antônio Carlos Lessa, insigne professor e coordenador de pós-graduação do IREL, que estimulou-me a combinar a experiência prática executiva de ex-operador de paradiplomacia com a reflexão acadêmica sobre o tema.

Ao prof Dr. Paulo Roberto de Almeida, acadêmico e diplomata, que me sugeriu as referências bibliográficas essenciais para resgatar as informações de caráter histórico sobre a primeira e precoce fase da paradiplomacia financeira na chamada República Velha.

Aos Srs. Tasso Ribeiro Jereissati e Lúcio Gonçalo de Alcântara, ex-governadores do Ceará e ex-senadores da República, que me confiaram a honrosa missão, por vários anos, de conduzir a Assessoria Especial de Assuntos Internacionais, núcleo estratégico e operacional da paradiplomacia no Estado do Ceará, função esta que me despertou o interesse para o tema da tese.

À Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN), do Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão, órgão responsável pela avaliação dos pleitos de financiamento externo dos entes subnacionais, por ter-me disponibilizado rico acervo de dados sobre operações de crédito externo dos estados brasileiros nos últimos 30 anos.

À Secretaria do Tesouro Nacional (STN), meu órgão de origem na administração pública federal, e à Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN) do Ministério da Fazenda, representados por diversos de seus dirigentes e coordenadores gerais, que me facilitaram horários especiais para poder assistir às aulas e cumprir meus requisitos acadêmicos.

À Odalva, Gustavo, Anderson, Vanderlei, Celí e Telma, servidores do Instituto de Relações internacionais da UnB, pela presteza, cortesia e apreço com que sempre atenderam às demandas administrativas e burocráticas que tive de cumprir como aluno de doutorado naquele Instituto.

Ao colega Analista de Finanças e Controle da STN, Gilmar Gonçalves Ferreira, pelo inestimável apoio que me deu no aprendizado necessário ao manejo dos programas econométricos EVIEWS e STATA, sem os quais não teria sido possível executar com rapidez e eficiência a verificação empírica da pesquisa.

À minha esposa Catarina Maria e filhos Gustavo e Ana Carolina pelo carinho e compreensão ao longo desta quase interminável jornada.

RESUMO

Em meio aos processos de globalização, revolução nas tecnologias de informação, domesticação das relações internacionais, descentralização fiscal e perda da hegemonia do Estado-Nação, a participação crescente, ainda que gradual e reversível, de governos subnacionais no cenário internacional se torna visível, o que exige esforços adicionais de pesquisa para a melhor compreensão de um tema importante mas fora do *mainstream* das Relações Internacionais. Esta tese aborda as relações exteriores dos governos estaduais brasileiros com foco na captação de recursos externos. São quatro elementos que norteiam a presente pesquisa: as relações internacionais de atores estatais subnacionais; a paradiplomacia financeira; a responsabilidade fiscal de tais atores subnacionais e a economia política internacional sob a forma do regime de assistência oficial ao desenvolvimento. Este estudo procura mostrar empiricamente que existe paradiplomacia financeira no Brasil; quais são seus principais determinantes e repercussões sobre a macroeconomia; compara o modelo de paradiplomacia como se apresenta no País com a experiência de mais outros 10 países, avançados e emergentes, de estrutura federativa de governo; traça cenários para a próxima década e faz uma recomendação de política para aprimorar a paradiplomacia financeira dos estados brasileiros no sentido de um modelo baseado na disciplina de mercado. Para cumprir esta agenda de pesquisa, a tese dedicou esforços nas dimensões teórica, conceitual, comparativa, histórica, empírica e prospectiva e prescritiva. Os resultados do trabalho mostraram que a paradiplomacia financeira é um fenômeno complexo que exige a intercorrência de pelo menos três elementos operacionais: i) a iniciativa do ente subnacional de levantar fundos no exterior (fator endógeno ou vontade do ator); a interveniência do estado nacional favorável a esta atuação, ou seja, a articulação funcional entre atores estatais soberano e subnacionais ou fator instrumental, e iii) a disposição do ator internacional de emprestar recursos ao ente subnacional (regime cooperativo ou fator transnacional). A falta desses ingredientes torna impraticável a paradiplomacia financeira.

Palavras-chaves: Paradiplomacia financeira. Atores subnacionais. Descentralização fiscal. Responsabilidade fiscal. Assistência oficial ao desenvolvimento.

ABSTRACT

Amid the processes of globalization, the revolution in information technology, domestication of international relations, fiscal decentralization and loss of hegemony of the nation-state, the increasing participation, though gradual and reversible, of subnational governments on the international scene becomes visible. This requires additional research efforts for a better understanding of an important issue but outside the mainstream of International Relations. This thesis addresses the foreign relations of the states in Brazil with a focus on external fund raising. There are four elements that guide this research: the international relations of substate actors; the financial paradiplomacy; the fiscal responsibility of such subnational actors and international political economy in the form of the official development assistance. This study seeks to show empirically that there is financial paradiplomacy in Brazil, what are its main determinants and its effects on the macroeconomy; it also compares the paradiplomacy model as it looks like in the country with the experience of 10 other countries, advanced and emerging ones and with federal government structure; it outlines scenarios for the next decade and makes a policy recommendation to improve financial paradiplomacy in the Brazilian states towards a model based on market discipline. To accomplish this research agenda, this thesis devoted efforts in the theoretical, conceptual, comparative, historical, empirical and prospective and prescriptive dimensions. The results of the study showed that the financial paradiplomacy is a complex phenomenon that requires the occurrence of at least three operational elements: i) the initiative of the subnational entity to raise funds abroad (endogenous factor or willingness of the actor); the national state intermediation in support of this action, ie, the functional linkage between sovereign and substate actors or instrumental factor, and iii) the willingness of the international actor to lend to the subnational entity (transnational factor or cooperation regime). The lack of these ingredients renders the financial paradiplomacy impossible.

Keywords: Financial paradiplomacy. Subnational actors. Fiscal decentralization. Fiscal responsibility. Official development assistance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Determinantes da Paradiplomacia	81
-----------------	---------------------------------	----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 5.1.	Variáveis – Bahia	356
Gráfico 5.2.	Variáveis – Ceará	364
Gráfico 5.3.	Variáveis – Espírito Santo	374
Gráfico 5.4.	Variáveis – Goiás	383
Gráfico 5.5.	Variáveis – Minas Gerais	392
Gráfico 5.6.	Variáveis – Pará	400
Gráfico 5.7.	Variáveis – Pernambuco	408
Gráfico 5.8.	Variáveis – Paraná	416
Gráfico 5.9.	Variáveis – Rio de Janeiro	424
Gráfico 5.10.	Variáveis – Rio Grande do Sul	431
Gráfico 5.11.	Variáveis – Santa Catarina	439
Gráfico 5.12.	Variáveis – São Paulo	447

LISTA DE MAPAS

Mapa 3.1.	Alemanha	180
Mapa 3.2.	Argentina	183
Mapa 3.3.	Austrália	192
Mapa 3.4.	Bélgica	198
Mapa 3.5.	Canadá	202
Mapa 3.6.	Estados Unidos da América	207
Mapa 3.7.	Índia	214
Mapa 3.8.	México	220
Mapa 3.9.	Rússia	224
Mapa 3.10.	Suíça	230

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.	Brasil: Captação de Empréstimos Externos pelos Governos Federal, Estadual e Municipal, 1980-2009	39
Tabela 1.1.	EPI: Classificação das Perspectivas Teóricas	64
Tabela 1.2.	Relações Internacionais: três perspectivas teóricas concorrentes	120
Tabela 3.1.	Países Selecionados com Estrutura de Governo Federativa	176
Tabela 3.2.	Resumo Comparativo da Paradiplomacia em 10 Países Selecionados	233
Tabela 4.1.	Paradiplomacia Financeira no Brasil: empréstimos externos dos estados:1894-1913 (valor em moeda estrangeira)	256
Tabela 4.2.	Paradiplomacia Financeira no Brasil: empréstimos externos dos estados:1894-1913 (valor em mil réis)	258
Tabela 4.3.	Paradiplomacia Financeira no Brasil: empréstimos externos dos estados:1894-1913 (encargos e garantias)	261
Tabela 4.4.	Paradiplomacia Financeira no Brasil: empréstimos externos dos estados:1815-1919 (valor em moeda estrangeira)	268
Tabela 4.5.	Estados Brasileiros: Receita, Despesa e Captação de Empréstimos Externos, 1919-1931	270
Tabela 4.6.	Paradiplomacia Financeira no Brasil: captação externa pelos estados:1919-1931 (participação dos estados)	272
Tabela 4.7.	Paradiplomacia Financeira no Brasil, 1948-1960	279
Tabela 4.8.	Paradiplomacia Financeira no Brasil, 1961-1970	283

Tabela 4.9.	Paradiplomacia Financeira no Brasil: empréstimos externos dos estados, 1971-1975	290
Tabela 4.10.	Paradiplomacia Financeira no Brasil: captação de empréstimos externos pelos governos estaduais, 1976-1980	294
Tabela 4.11.	Brasil: resumo da captação de empréstimos externos pelos Governos Federal, Estadual e Municipal, 1980-2009	305
Tabela 4.12.	Brasil: empréstimos externos pelos Governos Federal, Estadual e Municipal, 1980-2009	305
Tabela 4.13.	Paradiplomacia Financeira no Brasil: captação de empréstimos externos pelos Governos Estaduais, 1980-2009	309
Tabela 4.14.	Brasil: Paradiplomacia Financeira: captação de empréstimos externos pelos Governos Estaduais, 1980-2009 (por principais credores)	311
Tabela 4.15.	Brasil: Paradiplomacia Financeira: captação de empréstimos externos pelos Governos Estaduais, 1980-2009 (por setores)	314
Tabela 4.16.	Evolução do Engajamento do Banco Mundial no Brasil, 1998-2008	324
Tabela 5.1.	Modelos Econométricos: principais formas funcionais	336
Tabela 5.2.	Peso dos 12 estados selecionados para estimação econométrica	346
Tabela 5.3.	Resumo de Estatísticas Descritivas das Variáveis de Paradiplomacia Financeira da Amostra de Estados, 1985-2008	347
Tabela 5.4.	Descrição Sucinta das Variáveis do Modelo	355
Tabela 5.5.	Estatísticas Descritivas – Bahia	356
Tabela 5.6A.	Matriz de Correlação – Bahia	358

Tabela 5.6B.	Matriz de Correlação – Bahia: variáveis ajustadas	359
Tabela 5.7A.	Matriz de Covariância – Bahia	359
Tabela 5.7B.	Matriz de Covariância – Bahia: variáveis ajustadas	359
Tabela 5.8.	Bahia: Resumo das Estatísticas – Modelo Linear	360
Tabela 5.9.	Estatísticas Descritivas – Ceará	363
Tabela 5.10A.	Matriz de Correlação – Ceará	366
Tabela 5.10B.	Matriz de Correlação – Ceará: variáveis ajustadas	366
Tabela 5.11A.	Matriz de Covariância – Ceará	366
Tabela 5.11B.	Matriz de Covariância – Ceará: variáveis ajustadas	367
Tabela 5.12.	Ceará: Resumo das Estatísticas – Modelo Linear	368
Tabela 5.13.	Estatísticas Descritivas – Espírito Santo	373
Tabela 5.14A.	Matriz de Correlação – Espírito Santo	376
Tabela 5.14B.	Matriz de Correlação – Espírito Santo: variáveis ajustadas	376
Tabela 5.15A.	Matriz de Covariância – Espírito Santo	376
Tabela 5.15B.	Matriz de Covariância – Espírito Santo: variáveis ajustadas	377
Tabela 5.16.	Espírito Santo: Resumo das Estatísticas – Modelo Log-Log	378
Tabela 5.17.	Estatísticas Descritivas – Goiás	382
Tabela 5.18A.	Matriz de Correlação – Goiás	385
Tabela 5.18B.	Matriz de Correlação – Goiás: variáveis ajustadas	385
Tabela 5.19A.	Matriz de Covariância – Goiás	385
Tabela 5.19B.	Matriz de Covariância – Goiás: variáveis ajustadas	386
Tabela 5.20.	Goiás: Resumo das Estatísticas – Modelo Linear-Log	387
Tabela 5.21.	Estatísticas Descritivas – Minas Gerais	391
Tabela 5.22A.	Matriz de Correlação – Minas Gerais	394

Tabela 5.22B.	Matriz de Correlação – Minas Gerais: variáveis ajustadas	394
Tabela 5.23A.	Matriz de Covariância – Minas Gerais	395
Tabela 5.23B.	Matriz de Covariância – Minas Gerais: variáveis ajustadas	395
Tabela 5.24.	Minas Gerais: Resumo das Estatísticas – Modelo Quadrático	396
Tabela 5.25.	Estatísticas Descritivas – Pará	400
Tabela 5.26A.	Matriz de Correlação – Pará	402
Tabela 5.26B.	Matriz de Correlação – Pará: variáveis ajustadas	403
Tabela 5.27A.	Matriz de Covariância – Pará	403
Tabela 5.27B.	Matriz de Covariância – Pará: variáveis ajustadas	403
Tabela 5.28.	Pará: Resumo das Estatísticas – Modelo Linear	404
Tabela 5.29.	Estatísticas Descritivas – Pernambuco	408
Tabela 5.30A.	Matriz de Correlação – Pernambuco	410
Tabela 5.30B.	Matriz de Correlação – Pernambuco: variáveis ajustadas	411
Tabela 5.31A.	Matriz de Covariância – Pernambuco	411
Tabela 5.31B.	Matriz de Covariância – Pernambuco: variáveis ajustadas	411
Tabela 5.32.	Pernambuco: Resumo das Estatísticas – Modelo Linear	412
Tabela 5.33.	Estatísticas Descritivas – Paraná	415
Tabela 5.34A.	Matriz de Correlação – Paraná	418
Tabela 5.34B.	Matriz de Correlação – Paraná: variáveis ajustadas	418
Tabela 5.35A.	Matriz de Covariância – Paraná	418
Tabela 5.35B.	Matriz de Covariância – Paraná: variáveis ajustadas	419
Tabela 5.36.	Paraná: Resumo das Estatísticas – Modelo Linear	420

Tabela 5.37.	Estatísticas Descritivas – Rio de Janeiro	423
Tabela 5.38A.	Matriz de Correlação – Rio de Janeiro	426
Tabela 5.38B.	Matriz de Correlação – Rio de Janeiro: variáveis ajustadas	426
Tabela 5.39A.	Matriz de Covariância – Rio de Janeiro	427
Tabela 5.39B.	Matriz de Covariância – Rio de Janeiro: variáveis ajustadas	427
Tabela 5.40.	Rio de Janeiro: Resumo das Estatísticas – Modelo Linear	428
Tabela 5.41.	Estatísticas Descritivas – Rio Grande do Sul	431
Tabela 5.42A.	Matriz de Correlação – Rio Grande do Sul	433
Tabela 5.42B.	Matriz de Correlação – Rio Grande do Sul: variáveis ajustadas	434
Tabela 5.43A.	Matriz de Covariância – Rio Grande do Sul	434
Tabela 5.43B.	Matriz de Covariância – Rio Grande do Sul: variáveis ajustadas	434
Tabela 5.44.	Rio Grande do Sul: Resumo das Estatísticas – Modelo Linear	435
Tabela 5.45.	Estatísticas Descritivas – Santa Catarina	439
Tabela 5.46A.	Matriz de Correlação – Santa Catarina	441
Tabela 5.46B.	Matriz de Correlação – Santa Catarina: variáveis ajustadas	442
Tabela 5.47A.	Matriz de Covariância – Santa Catarina	442
Tabela 5.47B.	Matriz de Covariância – Santa Catarina: variáveis ajustadas	442
Tabela 5.48.	Santa Catarina: Resumo das Estatísticas – Modelo Recíproco ou Hiperbólico	443
Tabela 5.49.	Estatísticas Descritivas – São Paulo	446

Tabela 5.50A.	Matriz de Correlação – São Paulo	449
Tabela 5.50B.	Matriz de Correlação – São Paulo: variáveis ajustadas	449
Tabela 5.51A.	Matriz de Covariância – São Paulo	449
Tabela 5.51B.	Matriz de Covariância – São Paulo: variáveis ajustadas	450
Tabela 5.52.	São Paulo: Resumo das Estatísticas – Modelo Linear	451
Tabela 5.53.	Resumo das Estatísticas Descritivas das Variáveis: rocex, ypi bt, roti, yipt, ybpt	464
Tabela 5.54.	Estimação: Balanço de Pagamentos do País	464
Tabela 5.55.	Estimação: Finanças Públicas Estaduais	467
Tabela 5.56.	Estimação: Investimentos Públicos Estaduais	469
Tabela 5.57.	Estimação: Crescimento Econômico Estadual	471
Tabela 5.58.	Resumo dos Resultados da Estimação Econométrica dos Determinantes da Paradiplomacia em 12 Estados Brasileiros, 1985-2008	478
Tabela 5.59.	Cenários para a Paradiplomacia Financeira Estadual no Brasil em 2020	517

SIGLAS E ABREVIações

ABD	Asian Bank for Development
AfDB	African Development Bank
ALC	Australian Loan Council
AOFM	Australian Office for Finance Management
ARO	Antecipação de Receita Orçamentária
BERD	Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento
BIRD	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BUNDESRAT	Conselho Federal da Alemanha
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
CAF	Corporacion Andina de Fomento
CAS	Country Assistance Strategy
CEFEEM	Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios
CEEE	A Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica
CEI	Comunidade de Estados Independentes
CEMPEX	Comissão de Empréstimos Externos
COELBA	Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia
COFIEX	Comissão de Financiamentos Externos
CPP	Canadian Pension Plan
COMMONWEALTH	União Federal Australiana
DNPOI	Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Financieros Internacionales de Argentina

EMs	Empresas Multinacionais
EMTNs	Euro Medium-Term Notes
EPI	Economia Política Internacional
ESP	Economia do Setor Público
ETNs	Empresas Transnacionais
EUA	Estados Unidos da América
EXIMBANK	Export-Import Bank of the United States of America
FCCR	Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
FINANZPLANGSRAT	Conselho Alemão de Planejamento Financeiro
FMI	Fundo Monetário Internacional
FONPLATA	Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata
GCs	Governos Centrais
GCNs	Governos não Centrais ou Subnacionais
HCF	High Council of Finance of Belgium
IED	Investimento Externo Direto
IFIs	Instituições Financeiras Internacionais
IFO	International Financial Operation
INTERREG	Program for the cooperation between regions from different member states of the European Union
JBIC	Japan Bank for International Cooperation
JICA	Japan International Cooperation Agency
KFW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal

MEDIOCREDITO	Banca del Mezzogiorno - MedioCredito Centrale S.p.A
MERCOCIDADES	Mercado Comum das Cidades
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MQO	Mínimos Quadrados Ordinários
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
NAFTA	North America Free Trade Area
NIEO	Nova Ordem Econômica Internacional
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolmeito Econômico
ODA	Official Development Assistance
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OFA	Agência de Captação de Recursos de Ontário
OIGs	Organismos Internacionais Intergovernamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONGs	Organizações Não Governamentais
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAF	Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados
PFANDBRIEFE	Títulos Lastreados
PIB	Produto Interno Bruto
PMDs	Países Menos Desenvolvidos
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
RBI	Banco Central da Índia
RI	Relações Internacionais

SALT I	Strategic Arms Limitation Talks
START	Strategic Arms Reduction Treaty
SEAIN	Secretaria de Assuntos Internacionais
SEST	Secretaria de Controle das Empresas Estatais
SEPLAN-PR	Secretaria do Planejamento da Presidência da República
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SWAP	Sector-Wide Approach Loan
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	United States Agency for International Development

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	35
CAPÍTULO 1	53
Abordagem Teórica Multidisciplinar: A Economia Política Internacional e a Economia do Setor Público.	53
1. Introdução	53
2. A Economia Política Internacional: questões, conceitos e teorias.....	55
2.1. O Fator Econômico nas Relações Internacionais	65
2.1.1. Os Principais Atores na Economia Internacional	72
2.1.2. As Esferas Produtiva, Comercial e Monetário-Financeira.....	82
2.1.3. As dimensões de Análise nas Relações Internacionais.....	86
3. Os Principais Paradigmas Teóricos nas Relações Internacionais.....	93
3.1. O Neo-realismo	93
3.2. O Neoliberalismo.....	97
3.3. O Debate Neo-realismo versus Neoliberalismo	103
3.4. O Construtivismo Social.....	111
4. A Economia do Setor Público: questões, conceitos e teorias.....	121
4.1. A Intervenção do Estado na Economia	123
4.2. Aspectos Fiscais da Participação do Estado e as Relações Federativas	124
5. Conclusões Parciais.....	130
CAPÍTULO 2	133
A Paradiplomacia Financeira sob os ângulos da Economia Política Internacional e da Economia do Setor Público: conceito, objetivos e enquadramento teórico.....	133
1. Introdução	133
2. A Paradiplomacia: conceito geral e vinculação ao federalismo.....	136
2.1. Paradiplomacia e Federalismo.....	144
3. A Paradiplomacia Financeira.....	145

3.1. O Conceito e Objetivos da Paradiplomacia Financeira.....	147
3.2. O Enquadramento Teórico na Economia Política Internacional	149
4. A Descentralização Fiscal.....	152
4.1. O Conceito e os Objetivos da Descentralização Fiscal na Economia do Setor Público	152
4.2 O Papel do Financiamento Externo nos Entes Subnacionais em Federações	159
5. Os Entes Subnacionais no Enfoque dos Regimes Internacionais	164
5.1. A teoria dos Regimes Internacionais	164
5.2. A Teoria dos Regimes e os Entes Subnacionais.....	167
6. Conclusões Parciais	170
CAPÍTULO 3	173
A Paradiplomacia Financeira em Federações Segundo a Experiência Internacional	173
1. Introdução.....	173
2. Paradiplomacia Financeira e Federalismo: análise de política comparada	174
3. A Paradiplomacia Financeira em Federações: a Experiência Internacional	177
3.1. O caso da Alemanha	177
3.2. O caso da Argentina	182
3.3. O caso da Austrália	190
3.4. O caso da Bélgica.....	197
3.5. O caso do Canadá.....	201
3.6. O caso dos Estados Unidos da América	205
3.7. O caso da Índia	212
3.8. O caso do México.....	219
3.9. O caso da Rússia	224
3.10. O caso da Suíça.....	229
4. O Quadro Comparativo com o Brasil	233
5. Conclusões Parciais	236

CAPÍTULO 4.....	239
A experiência brasileira de financiamento externo descentralizado.....	239
1. Introdução	239
2. O Financiamento Externo Descentralizado no Brasil no Período de 1890 a 2008	241
2.1. A Paradiplomacia Financeira na República Velha, 1890-1930	243
2.1.1. A Mundialização das Finanças no Final do Século XIX	243
2.1.2. Os primeiros Empréstimos Externos de Entes Subnacionais Brasileiros no Período Imperial	245
2.1.3. O Regime Republicano e a Autonomia dos Entes Federados	246
2.1.4. A Primeira Fase da Paradiplomacia Financeira, 1890-1913: fontes do crédito externo e sua destinação	250
2.1.5. A 2ª Fase da Paradiplomacia Financeira, 1914-1930: fontes do crédito externo e sua destinação.....	266
2.1.6. Crise de Endividamento e Exaustão da Paradiplomacia Financeira no fim da República Velha.....	273
2.2. O Longo Interregno: 1931-1961	276
2.2.1. A Lenta Retomada da Paradiplomacia Financeira nos anos 50	277
2.3. A Paradiplomacia Financeira Induzida: 1970-1980.....	284
2.3.1. Captações Externas dos Estados Brasileiros: 1971-1975	288
2.3.2. Captações Externas dos Estados Brasileiros:1976-1980	291
2.4. A Paradiplomacia Financeira no período 1980-2009	299
2.4.1. O Novo Ciclo de Democratização e Autonomia dos Entes Federados	299
2.4.2. A Incipiente Atuação Subnacional Brasileira nas Finanças Globalizadas e o Regime Internacional de Assistência Oficial ao Desenvolvimento na Virada para o Século XXI	302
2.4.2.1. A atuação subnacional brasileira nas Finanças Globalizadas	302
2.4.2.2. Captações Externas dos Estados Brasileiros: 1980-2009	303
2.4.2.3. A Captação de Recursos Externos pelos Estados Brasileiros no período 1980-2009: Fontes Internacionais e Destinação dos Recursos	311
2.4.2.3.1. <i>As fontes de recursos externos para os Estados Brasileiros</i>	311
2.4.2.3.2. <i>A Destinação dos recursos externos captados pelos Estados Brasileiros.....</i>	314
2.5. Crise de Endividamento, Reestruturação da Dívida e Retomada das Captações Externas no início do Século XXI.....	315

3. O Processo Decisório e a Interlocação dos Entes Subnacionais Brasileiros na Captação de Recursos junto às Organizações Internacionais de Financiamento	319
4. Conclusões Parciais	325
CAPÍTULO 5	327
Fatores Determinantes das Relações Financeiras Internacionais dos Entes Subnacionais no Brasil, Análise de seus Impactos e Balanço geral	327
1. Introdução.....	327
2. Os fatores Determinantes da Captação de Recursos Externos pelos Estados Brasileiros: aspectos metodológicos e a definição do modelo.....	330
2.1. Aspectos Metodológicos.....	330
2.2. A Definição do Modelo Econométrico.....	332
2.3. A Especificação das Variáveis.....	337
2.3.1. A capacidade de endividamento estadual	337
2.3.2. A oferta de créditos dos organismos internacionais aos entes subnacionais.....	338
2.3.3. A iniciativa paradiplomática de captação de recursos externos	339
2.3.3.1. A Visão da Paradiplomacia segundo a Ótica do Transnacionalismo ou Institucionalismo Neoliberal	340
2.3.3.2. A Visão da Paradiplomacia segundo a Ótica do Construtivismo Social	342
2.4. A Base de Dados.....	344
2.5. Seleção da Amostra de Estados Elegíveis para a Verificação Empírica	345
2.6. Processos de Estimação e de Inferência.....	349
2.7. Resultados Empíricos e Conclusões	353
2.7.1. Resultados e análise da amostra de unidades selecionadas (12 estados brasileiros)	354
2.7.1.1. Estado da Bahia.....	355
2.7.1.2. Estado do Ceará	362
2.7.1.3. Estado do Espírito Santo	372
2.7.1.4. Estado de Goiás	381
2.7.1.5. Estado de Minas Gerais.....	389
2.7.1.6. Estado do Pará	398
2.7.1.7. Estado de Pernambuco	407
2.7.1.8. Estado do Paraná	414

2.7.1.9. Estado do Rio de Janeiro	422
2.7.1.10. Estado do Rio Grande do Sul.....	430
2.7.1.11. Estado de Santa Catarina	438
2.7.1.12. Estado de São Paulo.....	445
3. Balanço da Paradiplomacia Financeira no Brasil: Impactos da Captação de Recursos Externos pelos Estados	454
3.1. Aspectos Metodológicos	454
3.2. A Definição do Modelo Econométrico	454
3.3. A Especificação das Variáveis	458
3.3.1. O Impacto sobre o Balanço de Pagamentos do País	459
3.3.2. O Impacto sobre as Finanças Públicas Estaduais	459
3.3.3. O Impacto sobre os Investimentos Públicos Estaduais	460
3.3.4. O Impacto sobre o Crescimento Econômico Estadual.....	460
3.4. A Base de Dados	462
3.5. Processos de Estimação e de Inferência	463
3.6. Resultados Empíricos e Conclusões.....	463
3.6.1. O Impacto sobre o Balanço de Pagamentos do País	464
3.6.2. O Impacto sobre as Finanças Públicas Estaduais.....	466
3.6.3. O Impacto sobre os Investimentos Públicos Estaduais	469
3.6.4. O Impacto sobre o Crescimento Econômico Estadual.....	471
4. Possíveis Extensões e Limitações do Estudo	473
5. Os Benefícios não-mensuráveis das Relações Financeiras Internacionais dos Entes Subnacionais.....	473
6. Conclusões Parciais.....	477
CAPÍTULO 6	483
Alcance e Perspectivas de Expansão da Paradiplomacia Financeira no Brasil.....	483
1. Introdução	483
2. Os Mecanismos de Controle da Responsabilidade Fiscal sobre o Endividamento Externo Subnacional: justificativa, eficácia e limitações	484
2.1. Justificativa do Controle de endividamento Subnacional	484
2.2. Controle do endividamento subnacional no Brasil: eficácia e limitações	493
3. O Papel dos Regimes de Assistência Oficial ao Desenvolvimento	497

4. A Força da Mudança na Política Subnacional sobre as Iniciativas Paradiplomáticas	503
5. Cenários Futuros para a Paradiplomacia Financeira no Brasil	510
6. Recomendações de Políticas para a Paradiplomacia Financeira Sustentável dos Entes Subnacionais no Brasil	520
6.1. Marcos Regulatórios Maduros para uma Paradiplomacia Financeira Baseada no Mercado	520
6.2. Uma Proposta de Criação de um Mercado de Bônus Subnacional no Brasil	524
7. Conclusões Parciais	529
CAPÍTULO 7	533
CONCLUSÕES FINAIS	533
7.1. Dimensão Téorica.....	535
7.2. Dimensão Conceitual.....	536
7.3 . Dimensão Comparativa	539
7.4. Dimensão Histórica.....	540
7.5. Dimensão Empírica	541
7.6. Dimensão Perspectiva/Prescritiva	545
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	549
1 – Teorias de Relações Internacionais, Economia Política Internacional (EPI) e Economia do Setor Público (ESP).....	549
2 – Historiografia.....	557
3 – Paradiplomacia e Política Comparada.....	558
4 – Metodologia e Dicionários.....	569
5 – Sítios na Internet.....	570
6 – Fontes Institucionais:	571
APÊNDICES.....	573

INTRODUÇÃO

Paradiplomacy is not the same as conventional state diplomacy, which is about pursuing a defined state interest in the international arena. It is more functionally specific and targeted, often opportunistic and experimental.

Michael Keating

Esta tese resulta de projeto de pesquisa vinculado à área de concentração em Política Internacional e Comparada e à linha de pesquisa em Economia Política Internacional (EPI) no Instituto de Relações Internacionais (IREL) da Universidade de Brasília. A pesquisa aborda as relações exteriores de atores subnacionais brasileiros, particularmente no que tange aos esforços desses atores para a captação de créditos externos junto a organizações internacionais e governamentais de financiamento ao desenvolvimento, a chamada paradiplomacia financeira.

São quatro os elementos norteadores da presente investigação científica, a saber: (a) Relações Internacionais e Atores Estatais Subnacionais; (b) Paradiplomacia Financeira; (c) Responsabilidade Fiscal de Atores Estatais Subnacionais, e (d) Economia Política Internacional. O modo como, neste trabalho, esses elementos se relacionam entre si encontra-se descrito nesta seção, nos parágrafos a seguir.

Relações internacionais e atores estatais subnacionais

Em meio ao processo de intensa internacionalização ou globalização de bens, serviços e capitais que se observa, nos últimos 20 anos, a literatura acadêmica e a experiência prática mostram que o tema da participação internacional dos governos subnacionais vem ganhando visibilidade e poderá assumir maior

importância no futuro em diferentes países. No contexto mundial, seu crescimento é perceptível há algum tempo, e a literatura aborda cada vez mais estudos de casos que comprovam essa tendência.

Dentre as razões para o crescente envolvimento de governos subnacionais podem ser citadas a globalização, a revolução da informação, a conversão das relações econômicas externas em assuntos internos (a chamada “domesticação” da política econômica externa), os cortes de transferências de recursos intergovernamentais em diversos países de estrutura federativa e a busca de mercados e investimentos no exterior. Conforme assinala Fry (1990, p. 118) para o caso dos Estados Unidos da América (EUA):

The direct involvement of subnational government, such as states and municipalities, in the international economy is receiving relatively little attention from scholars in international relations, state and local government, and comparative federalism. Specialists in international relations still concentrate on relations between national governments, international organizations, and nonstate actors such as multinational corporations. The safeguarding of constituency interests in a globalized economy, a drastic cutback in federal grant payments relative to state and local revenues, and the constant search for new revenue sources are three major reasons for the escalation of state and local government involvement in the international arena.

Com efeito, diversos autores que pesquisaram sobre o papel dos governos subnacionais fora das fronteiras de seus países indicam uma série de experiências de paradiplomacia, sobretudo nos países da Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE). No entanto, o processo de extroversão dos governos subnacionais não se restringe aos países desenvolvidos ou avançados, sendo cada vez mais presente entre países emergentes ou em desenvolvimento, em especial aqueles de estrutura federativa de governo (VIGEVANI, 2006, p.127).

A questão da paradiplomacia remete às discussões teóricas das relações internacionais no campo do Neoliberalismo em que os atores não-centrais e os não governamentais ganharam importâncias na formação de regimes internacionais geradores de interdependência. Nessa perspectiva, ressaltam-se as contribuições de autores neoliberais como Robert Keohane e Joseph Nye (1977) e James Rosenau (1990). No entanto, a obra seminal sobre o tema foi organizada por Hans Michelmann e Panayotis Soldatos, sob o título *Federalism and international*

Relations. The Role of Subnational Units (1990). Desde então, toda uma literatura se estabeleceu nessa área, que inclui autores como Michael Keating, Noé Cornago Prieto e John Kincaid, entre outros.

A paradiplomacia financeira

Em geral, a atuação dos governos subnacionais no plano internacional ainda é vista por muitos autores como um exotismo e considerada mais um modismo da globalização do que uma tendência genuína e permanente de autonomização dos governos federados e de internacionalização de suas relações econômicas. Mas diante da participação crescente desses entes nas relações econômicas internacionais, parece relevante empreender uma pesquisa mais exaustiva sobre o fenômeno e avaliar os seus fatores determinantes e o alcance e a abrangência de suas repercussões sobre algumas variáveis relevantes.

Portanto, o foco de interesse na presente tese é analisar o fenômeno de captação de empréstimos pelos governos subnacionais (estados) brasileiros, ao longo do século XX até o final da primeira década do século XXI, em especial aqueles recursos em moeda estrangeira disponibilizados via assistência oficial ao desenvolvimento (ODA) pelos organismos multilaterais e aportes recebidos de agências de ajuda externa de governos estrangeiros (fontes bilaterais).¹ Com o acesso a tais créditos, os entes da federação brasileira, em especial os governos estaduais, passaram a dispor de recursos significativos e a custos razoáveis para complementar seus esforços de modernização da infraestrutura física e social e de promoção do desenvolvimento local.²

¹ A Assistência Oficial ao Desenvolvimento (*Official Development Assistance* em inglês) consiste em fluxos oficiais de financiamento com o principal objetivo de promoção do desenvolvimento econômico e social de países em desenvolvimento. São recursos oferecidos em bases concessionais com subsídio de pelo menos 25% em relação a empréstimos comerciais. Por convenção, os fluxos de ODA incluem contribuições de agências doadoras de governos, em todos os níveis, para os países em desenvolvimento (ODA bilateral) e/ou de instituições internacionais (ODA multilateral). Para uma descrição do surgimento e evolução da ODA, ver FÜHRER, Helmut: *A History of the Development Assistance Committee and the Development Co-Operation Directorate in Dates, Names and Figures*. Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), Paris: 1996. Disponível em <<http://www.oecd.org/dataoecd/3/39/1896816.pdf>>, acesso em 01 maio 2010.

² Os municípios brasileiros, em especial aqueles mais populosos ou que são capitais de estados

Segundo tabulação a partir de dados fornecidos pela Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o valor total das 511 operações de crédito contraídas pelo setor público brasileiro junto a fontes multilaterais e bilaterais, ao longo do período das últimas três décadas (1980-2009), alcançou a marca de US\$ 71,89 bilhões, sendo que um terço (33,3%), ou US\$ 23,9 bilhões distribuídos por 258 operações, foram contratados diretamente pelos entes subnacionais, dos quais os governos estaduais tomaram a maior parte (US\$ 20,9 bilhões) por meio de 204 operações de crédito. Esse número evidencia o peso expressivo das relações financeiras assumidas pelos governos subnacionais brasileiros desde o final da década de 80 do século XX até o momento.³

Dentro da categoria setor público estadual, vale mencionar que as contratações de empréstimos externos pelas administrações diretas (190 operações e US\$ 19,7 bilhões) responderam por quase 94% do valor captado, cabendo o restante a suas empresas estatais (mediante aval dos respectivos estados), participação essa bem distinta do setor público federal em que a administração direta (ministérios) só assumiu 67,7% do total. No caso dos municípios, cuja captação respondeu por 4% do total, 100% das operações foram contratadas pelos respectivos executivos municipais.

A propósito, vale salientar que esse “protagonismo” subnacional em área antes reservada ao governo central teve início quase exatamente no momento em que a crise fiscal do Estado-Nação brasileiro dos anos 80 levou ao desmantelamento do planejamento estratégico nacional e ao colapso dos

também vêm captando volumes expressivos de créditos junto a organismos internacionais, no entanto, o volume ainda é pequeno em relação aos valores captados pelos Estados, de modo que se decidiu por excluí-los do universo em estudo.

³ Na estrutura do Governo Federal, cabe à Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN), do MPOG, a competência de: i) formular diretrizes, planejar e coordenar as políticas e ações para a negociação de programas e projetos do setor público, vinculadas a fontes externas; ii) avaliar pleitos de programas ou projetos do setor público, vinculados a fontes externas, mediante informações prestadas por mutuários; iii) assegurar que os contratos a serem negociados tenham os respectivos projetos compatíveis com a autorização dada pela Comissão de Financiamentos Externos – COFIEEX; e iv) acompanhar a execução de programas e projetos aprovados pela COFIEEX, mediante informações prestadas por mutuários ou órgãos executores, bem como por organismos ou agências internacionais, e recomendar, quando necessários, alterações em sua implementação.

mecanismos de desenvolvimento regional herdados da época do Regime Militar (1964-1985). Diante das restrições fiscais do governo da União, o setor público como um todo, e em especial os governos estaduais, foi então estimulado a se endividar no exterior para complementar suas necessidades de financiamento e de cobertura de despesas de capital (investimentos).⁴

Tabela 1 Brasil: Captação de Empréstimos Externos pelos Governos Federal, Estadual e Municipal, 1980 – 2009

Mutuários	Número de projetos	Valor dos empréstimos (US\$ milhões)	Participação (%)
I – Setor Público Federal	253	47,977.19	66.74
1.1 Empresas Estatais	57	15,573.77	21.66
1.2. Administração Direta	196	32,403.42	45.07
II – Setor Público Estadual	204	20,974.63	29.18
1.1 Empresas Estatais	14	2,200.13	3.06
1.2. Administração Direta	190	19,710.17	27.42
III – Municípios	54	2,938.55	4.09
Total	511	71,890.38	100.00

Fonte: MPOG/SEAIN; Elaboração: o autor.

A julgar pelas tendências recentes, o tema da paradiplomacia no campo financeiro internacional deverá ocupar um papel crescente e relevante na agenda de inserção externa do País, merecendo tanto uma análise mais acurada de seus fatores determinantes como de seus impactos sobre a economia, em áreas como o balanço de pagamentos, as finanças públicas, os investimentos e o crescimento econômico, assim como uma avaliação de custo-benefício de seus resultados para os entes federados e uma apreciação crítica sobre seu alcance e continuidade no tempo.

⁴ Para uma análise detalhada e contextualizada da evolução das finanças e endividamento estadual na década de 80, ver LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora UNESP, IE, UNICAMP, 2002, p.145-157.

A responsabilidade fiscal de atores estatais subnacionais

No campo da Economia do Setor Público (ESP), o fenômeno da paradiplomacia presente na disciplina de Relações Internacionais pode ser identificado com o processo de “descentralização fiscal” em países com estrutura federativa. Em diversos casos, essa descentralização é um dos instrumentos fundamentais nos processos de reforma e modernização do Estado.

As primeiras reflexões acadêmicas em relação à atuação de unidades subnacionais no plano internacional apareceram, em meados dos anos 80, fruto de observações de Ivo Duchacek (1986) ao analisar comparativamente Estados de estrutura federativa de governo. Ele então observou o surgimento de uma diplomacia paralela à tradicional, isto é, uma “paradiplomacia”. Para o autor, o Estado Federal não só seria propício ao seu desenvolvimento, mas o local ideal para o seu surgimento. No entanto, para Duchacek, o conceito de paradiplomacia serve para suprir necessidades funcionais, não sendo ele o objeto de estudo, mas sim uma das variáveis do processo de descentralização e descentralização nos Estados de estrutura federativa.

Na América Latina, em particular, tem havido, nas últimas duas décadas, um movimento de descentralização, mesmo em países de estrutura unitária de governo, com vistas a aproveitar o potencial de fortalecimento da governabilidade e da democracia e de promoção do desenvolvimento em bases locais, tudo isso com uma suposta alocação mais eficiente de recursos públicos e uma distribuição transparente de competências entre os níveis subnacionais e nacional de governo.⁵

No Brasil, o debate sobre esse tema da descentralização/paradiplomacia ainda não foi consolidado, mas provavelmente terá peso crescente no futuro. As atribuições ampliadas de Estados e Municípios estabelecidas pela Constituição

⁵ Para uma análise instigante a respeito dos pontos positivos e negativos da descentralização fiscal na América Latina durante as décadas de 80 e 90 do século XX, ver o relatório da CEPAL (1998), p. 225-240.

Federal de outubro de 1988 e as disposições em prol da maior responsabilidade fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) abrem perspectivas que fortalecem a possibilidade e a efetividade de ações internacionais descentralizadas (VIGEVANI, 2006, p.127-128).

A literatura especializada na década de 1990 ampliou o conceito de paradiplomacia e sugeriu a participação de organizações governamentais, além do Estado nacional, em ações internacionais, o que se vincula ao debate clássico relativo à soberania nacional e ao federalismo. O desafio para o Brasil (assim como para outros países de estrutura federativa) é, portanto, como conjugar ou maximizar o potencial efeito das relações externas dos governos descentralizados com os interesses do Estado nacional.

Como destaca Sombra Saraiva (2006, p. 430), a chamada paradiplomacia dos entes federativos no Brasil estaria demonstrando algum vigor no período recente, sinalizando um fenômeno original na conformação do processo decisório da política exterior, bem como da política comercial do País. Inédita até seria a introdução de um “federalismo social”, em torno do qual a autoridade política descentralizada atua mais próxima às realidades e interesses socialmente constituídos. Para o autor, essa nova dimensão estaria empregando positivamente a gestão do Estado. No entanto, o Estado central – ao embalo das coalizões em torno do governo da União e das resistências corporativas das burocracias federais, particularmente do Itamaraty e do Banco Central – reagiria à idéia de coordenar a diversidade de interesses federativos com as unidades subnacionais.

Esse senso comum das elites política e burocrática enfrenta, não obstante, resistência daqueles agentes que, operando em um ambiente internacional cada vez mais complexo, provoca o abalo do paradigma tradicional da voz unitária do Estado-nação. A ideia de “Estado logístico”, seguido no Brasil desde meados dos anos 90 do século XX, como definido por Amado Cervo (2008, pp. 85-86) vem provendo os processos decisórios de política externa com senso de realismo e de oportunidade que implica maior mobilização interna dos entes federativos. Exemplos dessa adaptação residiriam na vinculação da política externa à política comercial com a

mobilização de forma cooperativa da iniciativa de estados e municípios em esforços de promoção de exportações e turismo. Como bem assinala Sombra Saraiva

Os estados da federação passaram a reivindicar seu lugar na agenda do comércio exterior. Essa reivindicação adquire, de forma crescente, eco e interesse em estados nacionais continentais como o Brasil, cuja territorialidade extensa acrescenta valor ao desejo de mais flexibilização nessa matéria. Governadores de estado vêm sublinhando quanto os interesses dos estados-membros da federação podem ser bastante diversos e quanto essa diversidade deve ser considerada na formulação da política exterior e comercial (SOMBRA SARAIVA, 2006, p.434).

A relevância teórica e empírica do tema desta tese está, pois, associada à ação no exterior dos governos subnacionais brasileiros na captação direta de recursos externos (contratação de dívidas) junto a fontes multilaterais e bilaterais para complementar suas necessidades de investimento. No entanto, dado o volume expressivo dos fluxos de empréstimos externos já assumidos por tais entes governamentais e seus compromissos de austeridade e de cumprimento de metas fiscais e de controle da dívida perante o Governo Federal, impõem-se restrições à iniciativa de captação de recursos externos pelos entes subnacionais que não disponham de condições fiscais para fazê-lo, de modo que, para ter efetividade, a paradiplomacia financeira requer a gestão fiscal responsável das finanças subnacionais.

De fato, as exigências do governo central para autorizar operações de crédito externas somente são facilmente cumpridas por aqueles entes subnacionais que exercitem um padrão sustentável de austeridade fiscal, o que lhes propicia capacidade de endividamento e de pagamento suficientes para obterem o aval da República, condição indispensável para assumirem contratos de empréstimo (*loan agreements*) com agências bilaterais e/ou organismos internacionais de financiamento, uma vez que tais mutuários não constituem entes soberanos, isto é, não são considerados atores internacionais à luz do Direito Público Internacional.⁶

⁶ Em que pesem os aspectos formais do Direito Público Internacional sobre o *status* dos entes subnacionais, vale mencionar que, na Reunião Anual de Governadores do BID, realizada em Belo Horizonte, em maio de 2006, foi discutida a possibilidade de aprovação de empréstimos diretos a governos subnacionais sem necessidade de aval da União.

Ademais, cabe salientar que o recurso à captação externa a custos abaixo das taxas vigentes no mercado doméstico pode proporcionar uma fonte segura e estável de financiamento para programas de investimento dos entes subnacionais, com reflexos positivos sobre o crescimento econômico local e a projeção externa do País, além de proporcionar acesso a melhores práticas na formulação de políticas e na gestão de projetos e inovações fornecidas pela assistência técnica e financeira internacional.

A Economia Política Internacional

O campo da Economia Política Internacional (EPI) surgiu em meados dos anos 70 do século XX em resposta aos desenvolvimentos na economia mundial após o colapso do regime cambial e da ordem monetária de Bretton Woods e o aparente declínio do poder econômico dos EUA. A EPI é hoje melhor compreendida pelo seu objeto do que como uma teoria específica ou metodologia.

Conforme ressalta Robert Gilpin (2002), por tradição, os enfoques de estudo da EPI se dividiram convencionalmente em três categorias ou ideologias: Liberalismo, Nacionalismo e Marxismo. Segundo o autor o conflito entre essas três ideologias teria girado em torno do papel e do significado do mercado na organização da sociedade e da economia, de modo que a avaliação dos pontos fortes e das fraquezas dessas ideologias permitiria maior clareza ao estudo da economia política internacional.⁷

Atualmente, porém, essa divisão tricotômica é de utilidade questionável em virtude da enorme gama de variantes que cada uma das três corrente teóricas assumiu ao longo dos últimos 40 anos, de modo que a EPI ora se caracteriza pela aplicação de um conjunto variado de teorias e métodos de análise. No entanto, a maior parte da produção contemporânea de EPI se concentra na teoria positivista, mais próxima da Ciência Econômica Neoclássica, a qual tenta explicar por que as

⁷ Para uma descrição detalhada das três ideologias da Economia Política Internacional, ver Robert GILPIN, A economia política das relações internacionais (2002,pp.43-84).

coisas acontecem ao invés de enfatizar, como antigamente, aspectos meramente normativos de prescrição de políticas.⁸

Nesse contexto mais positivo e menos normativo da EPI, não há mais o dogma estatocêntrico, mas sim, maior abertura a fatores transnacionais. Em outras palavras, existe mais espaço para investigar o papel e o alcance da atuação dos atores estatais subnacionais nas relações econômicas internacionais. Em que pese essa potencial abertura intelectual ao tema, a paradiplomacia tem sido pouco explorada pelos teóricos e analistas de EPI, em geral muito mais interessados em analisar questões econômicas e políticas de âmbito internacional, multilateral ou plurilateral.

De fato, a análise da contribuição das unidades subnacionais na promoção das exportações e na captação de recursos públicos e privados continua a ser uma questão menor no debate sobre federalismo e na formulação da política externa dos estados-nações, pois encerra uma variedade de preconceitos e reservas. Seus propósitos e eficácia inspiram controvérsia e sua operação inclui preocupações relativas à imagem e credibilidade do país no exterior, a repartição de competências entre o governo central e os seus congêneres subnacionais e os temidos riscos à estabilidade macroeconômica por causa de eventuais excessos no endividamento externo subnacional.

Questões Operacionais

Dentre as várias questões operacionais que envolvem o tema da paradiplomacia financeira destacam-se três delas em particular. A primeira diz respeito ao fator endógeno de criação de um núcleo de formulação e operação de ações externas no aparato institucional e administrativo de um governo subnacional que o capacita a realizar contatos e tratativas fora das fronteiras do Estado-Nação com o objetivo de promover intercâmbios econômicos (exportação, investimentos e turismo), projetar-se no exterior e captar recursos do resto do mundo. A experiência

⁸ Uma defesa abrangente sobre as virtudes da crescente aplicação dos métodos de análise positivistas à Economia Política Internacional (EPI) pode ser vista em Andrew WALTER e Gautam SEN, *Analysing the global political economy* (2009 pp. 03-13).

internacional registra inúmeros e crescentes casos de ações de internacionalização levadas cabo por governos subnacionais por meio de motivações, oportunidades e estratégias diversas (Keating, 1999).

A segunda questão refere-se à articulação funcional entre os atores estatais subnacionais e seus governos nacionais na condução de suas ações externas. No que diz respeito à captação de recursos financeiros de organismos internacionais, a falta de soberania dos entes subnacionais requer amiúde a interveniência do governo central na forma de concessão de garantias contra eventual risco de inadimplência do mutuário junto ao credor internacional. Por sua vez, isso pressupõe todo um processo de controle do endividamento subnacional, de modo a minimizar riscos de *default* e pressões por socorros financeiros (*bail-outs*) para subunidades federadas “semifalidas”, o que restringe na prática o raio de ação da paradiplomacia dos governos subnacionais em suas tratativas junto a organismos internacionais e organizações governamentais estrangeiras de fomento.

A terceira questão refere-se ao papel desempenhado pelos regimes internacionais na disponibilização e facilitação de concessão de créditos externos oficiais a mutuários subnacionais, uma vez que, durante mais de três décadas os organismos de Bretton Woods, em especial o Banco Mundial (BIRD) e outros bancos multilaterais de desenvolvimento, somente concediam créditos a estados soberanos que eram membros do organismo. A flexibilização das diretrizes de crédito dos organismos internacionais (como o BIRD e seu homólogo latino, o BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento) no final dos anos 80 do século XX correspondeu a uma mudança significativa no regime financeiro internacional que regulamenta a atuação dos organismos internacionais de assistência oficial ao desenvolvimento (ODA).

Pergunta de Pesquisa

A pergunta mais geral desta investigação científica é:

Existe paradiplomacia financeira no Brasil, quais os seus fatores determinantes e suas repercussões sobre a macroeconomia?

À pergunta geral acima se somam quatro outras mais específicas, sendo três de natureza causal, a quarta de natureza exploratória e a quinta de natureza descritiva:

- Como se dá o processo decisório de buscar fontes de recursos financeiros no exterior que, a princípio, estão disponíveis no mercado doméstico (qual a *rationale* da escolha entre crédito interno e externo)?
- Qual o peso do regime financeiro internacional (disposição dos organismos internacionais em ofertar créditos diretamente aos entes subnacionais) na viabilização da paradiplomacia financeira?
- Como os mecanismos de controle do endividamento e de responsabilidade fiscal, impostos pelo pacto federativo, têm influenciado, no longo prazo, a sustentabilidade da paradiplomacia financeira dos Estados brasileiros?
- Quais os entes subnacionais brasileiros que mais têm exercitado e operacionalizado a paradiplomacia financeira nas últimas duas décadas e por que alguns tiveram mais êxito do que outros?
- Qual o papel e eficácia da intermediação do governo central na formalização do processo de contratação de operações de crédito externo dos governos subnacionais que, em razão de seus *status* de entidades públicas não-soberanas, necessitam de aval da União para tomar empréstimos no exterior?

Hipóteses da Pesquisa

1) O fluxo de créditos externos subnacionais depende da paradiplomacia (fator de demanda), da capacidade de endividamento (requisito instrumental) e do regime financeiro internacional (fator de oferta). Os fluxos de recursos externos recebidos pelos entes subnacionais (variável dependente) depende basicamente dos seguintes fatores (variáveis independentes): i) a ação paradiplomática dos governos subnacionais junto às fontes de oferta de créditos nos organismos internacionais; ii) a capacidade de endividamento e pagamento dos entes tal como

definida pelas disposições do pacto federativo; e iii) a disposição dos organismos internacionais de conceder empréstimos diretamente aos entes subnacionais;

2) O volume de crédito externo subnacional não é, em geral, afetado adversamente, no longo prazo, pelos controles do governo central sobre o endividamento. A adoção de controles rígidos pelo governo central sobre o endividamento dos entes subnacionais (limites e restrições de capacidade de pagamento) e as metas de geração de superávits primários, por força de acordos de ajuste fiscal e reestruturação com a União (Lei nº 9496/97) e, posteriormente, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000, LRF), não teriam reduzido, no longo prazo, a captação de recursos externos por parte dos entes subnacionais, tendo em vários casos até ampliado a capacidade de endividamento e pagamento dos Estados que perseveraram no ajuste fiscal;

3) Os créditos externos tendem a aportar benefícios extra-financeiros aos entes subnacionais. As operações de crédito externo oferecidas pelos organismos multilaterais, ao contrário dos financiamentos de outras fontes, costumam aportar benefícios adicionais e não facilmente quantificáveis sob a forma de assistência técnica e acesso a melhores práticas internacionais na gestão de projetos aos mutuários subnacionais;

4) Os fluxos de créditos externos subnacionais acarretam impactos favoráveis sobre a macroeconomia nacional e subnacional. A captação de recursos externos traz efeitos positivos e significativos sobre o balanço de pagamentos e as finanças públicas do País, assim como sobre as finanças públicas dos entes subnacionais e sobre os investimentos e o desempenho econômico (crescimento do PIB) dos Estados.

Objetivos da Tese

O objetivo desta tese é analisar as relações financeiras internacionais dos entes subnacionais brasileiros, ou seja, o fenômeno da paradiplomacia na sua modalidade de captação de recursos externos (financeira), talvez o aspecto menos compreendido de todos, o qual, ao mesmo tempo, que desperta mais preocupação

por parte do governo central, é o que certamente mais aguça o interesse das elites dirigentes de entidades estatais não-centrais que buscam exercitar ações de política externa localizada.

Objetivo geral

O objetivo central da pesquisa é analisar as relações financeiras internacionais (fluxos de recursos externos como variável dependente) dos entes subnacionais brasileiros, ou seja, os governos estaduais, quantificando os fluxos de financiamentos externos contratados ao longo do período de análise, segundo as fontes de origem e a destinação setorial dos projetos.

Objetivos específicos

Na busca do objetivo geral acima citado, perseguem-se os sete seguintes objetivos específicos, que estão relacionados a quatro aspectos da pesquisa:

- Demonstrar quais são os determinantes do financiamento externo aos entes subnacionais - mostrar empiricamente quais os principais determinantes (variáveis independentes) dos fluxos de recursos externos captados pelos entes subnacionais;
- Identificar quais os efeitos do financiamento externo sobre o País e os entes subnacionais - avaliar o impacto, no período em apreço, dos fluxos de financiamento externo sobre variáveis macroeconômicas relevantes, como: i) o balanço de pagamentos nacional (conta de capitais/ingresso de receitas de operações de crédito de organismos internacionais); ii) as contas fiscais dos governos subnacionais (acréscimo das receitas); iii) o investimento público estadual (despesas de capital), e iv) o crescimento econômico (crescimento do produto interno bruto-PIB) de cada Estado;
- Discutir os aspectos operacionais e institucionais envolvidos na captação de financiamentos externos pelos entes subnacionais - analisar de forma interpretativa os processos operacionais e institucionais pelos quais as operações de crédito externo a entes subnacionais são viabilizadas,

inclusive os aspectos envolvidos nas negociações tripartites com os organismos multilaterais e bilaterais uma vez que as mesmas exigem a garantia formal (aval) do governo central;

- Fazer um balanço do financiamento externo para os entes subnacionais – mostrando a relação entre os custos das operações de crédito externo *vis-à-vis* linhas de financiamento interno e seus impactos sobre a economia - e efetuar a descrição qualitativa de eventuais benefícios extrafinanceiros advindos dos créditos oferecidos pelos organismos internacionais sob a forma de assistência técnica e acesso ao conhecimento de melhores práticas e inovações no gerenciamento de projetos;
- Analisar os efeitos da responsabilidade fiscal e dos mecanismos de controle federativo sobre o endividamento externo subnacional – examinar a eficácia dos mecanismos existentes de controle do pacto federativo sobre a paradiplomacia financeira (limitações formais ao endividamento externo) dos entes subnacionais;
- Comparar os modelos de paradiplomacia financeira de entes subnacionais em diversos países de estrutura federativa – proceder ao estudo descritivo de política comparada sobre os modelos de controle da paradiplomacia financeira (o endividamento subnacional) em dez outros países de estrutura federativa, tanto desenvolvidos (avançados) quanto emergentes, a saber: Alemanha, Argentina, Austrália, Bélgica, Canadá, Estados Unidos da América, Índia, México, Rússia e Suíça.
- Propor recomendação de políticas – isto é, formular uma nova abordagem para viabilizar o financiamento externo subnacional no Brasil, com base em modelos de disciplina de mercado em distintos cenários macroeconômicos para os próximos 10 anos (2011-2020).

A tese está dividida em seis capítulos mais as conclusões finais. O primeiro deles trata da abordagem teórica multidisciplinar, ou seja, nos campos das Relações Internacionais, da Economia Política Internacional e da Economia do Setor Público. Assim, são apresentados questões, conceitos e teorias relativos às Relações Econômicas Internacionais, a exemplo dos fatores econômicos, principais atores, as

esferas econômicas e os níveis de análise. No campo estrito das Relações Internacionais são amplamente discutidos os três principais paradigmas teóricos do Neo-realismo, Neoliberalismo, e do Construtivismo Social. Por fim, mas não menos importantes, são tratados os principais conceitos, questões e teorias no âmbito da Economia do Setor Público, com ênfase nos aspectos das relações federativas.

A paradiplomacia financeira – conceito fundamental da tese – está tratada no Capítulo 2. O mesmo inicia-se com uma discussão conceitual e dos objetivos da paradiplomacia em geral e a definição da paradiplomacia financeira, para só então buscar enquadrá-la teoricamente no abrangente escopo da Economia Política Internacional. Consoante com a interdisciplinaridade do objeto em estudo prossegue-se com a conceituação e objetivos da descentralização fiscal, a definição do endividamento externo subnacional e seu enquadramento teórico no âmbito da Economia do Setor Público, assim como o seu papel em sistemas federativos. Complementa a análise da paradiplomacia a discussão sobre as relações entre regime internacionais e entes subnacionais.

Em seguida, no Capítulo 3 é empreendida uma análise descritiva, mas abrangente, da paradiplomacia financeira e federalismo em perspectiva comparada em dez países do mundo com forma federativa de governo, tanto em nações emergentes quanto em nações avançadas. De resto, a partir desse mapeamento da paradiplomacia financeira à luz da experiência internacional relevante, é feita uma comparação sintética dos diversos elementos da paradiplomacia financeira dos países selecionados com o modelo brasileiro.

No Capítulo 4, aborda-se o tema da paradiplomacia financeira sob a ótica da experiência brasileira de financiamento externo descentralizado, desde os idos de 1890 até o momento atual (primeira década do século XXI), ao longo de mais de 100 anos. Nesse esforço de sistematização dos dados, o longo período de análise é dividido em etapas: i) a paradiplomacia financeira na República Velha (1890-1930), subdividida em duas fases; ii) o interregno de 1931-1950; iii) a lenta retomada da paradiplomacia nos anos 50; iv) a paradiplomacia financeira induzida (1970-1980), e v) a paradiplomacia financeira nos últimos 30 anos (1980-2009). A análise, ao longo das diversas etapas, destaca sempre as fontes dos recursos e sua destinação. Por

último, são dadas ênfases às análises da crise de endividamento, reestruturação da dívida no final dos anos 90 e à retomada das captações externas subnacionais no início do Século XXI, assim como à descrição dos processos de atuação e interlocução dos entes subnacionais brasileiros na captação de recursos junto às Organizações Internacionais de Financiamento.

No Capítulo 5, é feita a tentativa de verificação empírica do fenômeno da paradiplomacia financeira no Brasil, tanto de seus fatores determinantes, quanto de seus impactos no país e em termos de balanço de custo-benefício. Por meio de métodos econométricos pertinentes, é feita a especificação das variáveis explicativas e a sua compatibilização com duas óticas teóricas: do transnacionalismo neoliberal e do construtivismo social. Os testes econométricos realizados por meio de análises de regressão com dados de séries temporais buscam evidenciar a capacidade explicativa das variáveis independentes sobre a captação de recursos externos pelos governos estaduais brasileiros no período de análise. No tocante aos impactos, são efetuados testes econométricos por meio de técnicas com dados de painel para avaliar os impactos da paradiplomacia financeira brasileira em variáveis macroeconômicas importantes como balanço de pagamentos em nível nacional, finanças públicas, investimentos públicos e crescimento econômico, as três últimas em nível subnacional. Finalmente, são abordados de forma qualitativa os benefícios não-mensuráveis das relações financeiras internacionais dos entes subnacionais.

O alcance e perspectivas de expansão da paradiplomacia financeira no Brasil são temas abordados no Capítulo 6. Assim, são discutidas a justificativa, a eficácia e as limitações dos: mecanismos de controle da responsabilidade fiscal sobre o processo de endividamento externo dos governos subnacionais brasileiros; dos regimes de assistência oficial ao desenvolvimento, e da mudança na política estadual sobre as iniciativas paradiplomáticas. São traçados cenários sobre as possíveis trajetórias de captação externa dos Estados nos próximos 10 a 20 anos em função de distintas hipóteses acerca de tendências delineadas para os fatores determinantes da paradiplomacia financeira no futuro. O Capítulo se encerra com uma recomendação de políticas para aprimorar a paradiplomacia financeira sustentável dos Estados brasileiros e maximizar a contribuição desses entes subnacionais para a captação de recursos externos e a projeção financeira

internacional do Brasil. O Capítulo final encerra com as conclusões gerais da pesquisa.

CAPÍTULO 1

Abordagem Teórica Multidisciplinar: A Economia Política Internacional e a Economia do Setor Público.

Understanding the effects of internationalization thus requires analysis of its impact both on policy preferences and incentives more generally, and also on political reactions of socioeconomic groups to its effects and the way that political struggles over openness are mediated by domestic institutions.

Helen Milner & Robert Keohane

1. INTRODUÇÃO

Por se tratar de tema situado na fronteira entre as disciplinas Economia Política Internacional (EPI) e Economia do Setor Público (ESP), a questão da participação dos governos subnacionais⁹ na captação de financiamento externo – a chamada paradiplomacia financeira – demanda a adoção de enfoques multidisciplinares para fundamentar as análises requeridas para maior compreensão da fenomenologia do tema e de seus impactos sobre as relações internacionais e a economia dos estados-nações.¹⁰

⁹ O termo subnacional se refere em geral a todos os níveis de governo e entidades públicas abaixo do governo federal ou central. Entidades subnacionais incluem estados ou províncias, municípios, cidades, empresas de utilidade pública, distritos escolares e outras entidades públicas de finalidade especial que têm competências de receber receitas e efetuar gastos de interesse público e capacidade de endividamento. É sinônimo do termo governos não centrais (GNC).

¹⁰ O fenômeno da ação internacional de governos não-centrais é de fato multidisciplinar, situando-se além da EPI e da Economia do Setor Público (ESP), no cruzamento de outras disciplinas acadêmicas, como a Política Comparada e as Relações Internacionais. No entanto, nenhuma dessas descreve como tais entes subnacionais se convertem em atores internacionais. Estudiosos

No que se refere à interface entre a Economia Política Internacional (EPI) e à Economia do Setor Público (ESP), esta tese utiliza a abordagem analítica da Teoria Economia Neoclássica. Dessa forma, no esforço de compreender e explicar os processos de formulação e de implementação da paradiplomacia financeira e da descentralização fiscal dos atores estatais subnacionais aqui estudados, os agentes políticos serão vistos pela perspectiva da chamada escolha racional (*rational choice*), segundo a qual os atores envolvidos perseguem a maximização do grau de satisfação de suas necessidades. A racionalidade tradicional em Economia é então definida como o estilo de comportamento que maximiza a função de utilidade, sujeita às restrições, para alcançar os objetivos.

A propósito, na Ciência Econômica, o postulado da racionalidade coloca-se no contexto da explicação intencional, ou escolha racional, no qual o comportamento dos indivíduos é compreendido a partir do esquema oportunidades versus necessidades e desejos. No entanto, conforme elaboração de Herbert Simon (1956), essa racionalidade seria limitada pela informação disponível ao tomador de decisão, o que implica que o postulado deva ser entendido como um expediente apenas aproximativo do comportamento humano real. Simon distingue entre racionalidade substantiva, aquela que é voltada para o alcance de certos objetivos que estão sob restrições, e a racionalidade de procedimento (*procedural rationality*), que é aquela que é resultante de uma estratégia de raciocínio. Essas duas racionalidades estão bastante correlacionadas e Simon tenta mostrar como a racionalidade de procedimento se aproxima mais do processo decisório executado na realidade.¹¹

no campo da Política Comparada, por exemplo, abordam o tema em termos de aplicação de situações de âmbito interno relacionadas com a divisão territorial de poder e diversidade cultural (cf. Michelmann e Soldatos, de 1990; Duchacek e Stevenson, 1988), enquanto que especialistas em Relações Internacionais o colocam no contexto de uma nova ordem mundial e de suas implicações sobre a política externa de países (ver Hocking, 1993).

¹¹ A ideia de racionalidade restrita centra-se no procedimento decisório (teoria descritiva) e teve início nos textos de Herbert Simon de 1955 (“A Behavioral Model of Rational Choice”, publicado no *Quarterly Journal of Economics* n° 69) e de 1956 (“Rational Choice and Structure of the Environment”, publicado no *Psychological Review* n° 53). Vale a pena mencionar também o texto do mesmo autor publicado na *American Economic Review*, em 1978, chamado “Rationality as Process and as Product of Thought”. Simon recebeu, em 1978, o prêmio Nobel de Economia por sua investigação pioneira no procedimento de decisões das organizações econômicas, modificando as ideias neoclássicas de racionalidade, introduzindo restrições à capacidade de obtenção de informações e usando um conceito mais amplo de racionalidade que inclui

2. A ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL: QUESTÕES, CONCEITOS E TEORIAS

A Economia Política Internacional (EPI), como um dos subcampos acadêmicos das Relações Internacionais, trata a rigor de conceitos como poder e riqueza; Estados e mercados; política e moeda. Os principais trabalhos de referência no mundo acadêmico anglo-americano fazem uso desses contrapontos, a exemplo de Charles Kindleberger, no livro *Power and Money* (1970); Klaus Knorr, no *Power and Wealth* (1973); Joan Spero no *The Politics of International Economic Relations* (1977) e Susan Strange, no *States and Markets* (1988). Atualmente, os principais livros-textos de referência no campo da EPI nos Estados Unidos (EUA) são de Robert Gilpin: *The Political Economy of International Relations* (1987), e *Global Political Economy: understanding the international economic order* (2001).

A EPI consiste no estudo de uma tensão fundamental entre a interação dinâmica de duas esferas da vida social, ou seja, “sociedade e indivíduos”, ou “política e economia”, ou “estados e mercados”. A Economia Política trata das linhas que ligam o interesse nacional ao auto-interesse individual. A EPI é um estudo multidimensional: estados e mercados e suas tensões e interações dão à EPI sua substância e forma básicas, mas cabe examinar mais a fundo e perceber as texturas de seus arranjos sociais, políticos e econômicos globais e as cores geradas pelos valores que eles refletem. Cabe, portanto, examinar os arranjos ou estruturas globais da EPI e então os valores e perspectivas que dominam o debate na disciplina. Conforme Balaam e Veseth (1996: p.04) expressam:

Uma forma de entender EPI é tomar separadamente os componentes do nome: i) Economia - lida com a maneira à qual os recursos escassos são alocados em usos distintos e distribuídos entre indivíduos via processos descentralizados de mercado; ii) Política - o que envolve o poder do Estado para tomar decisões sobre quem fica com o que, quanto e como na sociedade. Política é o processo de escolha coletiva, baseada em interesses concorrentes e valores de diferentes atores (indivíduos, grupos, empresas e partidos políticos). O processo político é complexo e de múltiplas camadas, envolvendo Estados-Nações, relações bilaterais entre eles e muitas organizações internacionais, alianças regionais e acordos globais; e iii) Internacional -

lida com questões que atravessam fronteiras e com relações entre Estados-Nações. (tradução nossa).

A análise econômica e a análise política sempre examinam as mesmas questões, mas a primeira enfoca menos a questão do poder e do interesse nacional e mais as questões sobre renda e riqueza e interesses individuais. A Economia Política combina essas duas formas de olhar o mundo para entender mais profundamente a natureza fundamental das sociedades. Para Robert Gilpin (1987: 08), a Economia Política “seria o campo de estudo que analisa problemas e questões que surgem da existência paralela e da interação dinâmica do Estado com os mercados no mundo moderno”.

Em outras palavras, a Economia Política é o estudo da tensão entre o mercado, onde os indivíduos se engajam em atividades de auto-interesse, e o Estado, onde os indivíduos exercitam a ação coletiva, que é ou deveria ser no interesse nacional ou de uma comunidade mais ampla, isto é da sociedade. Em suma, a Economia Política examina a tensão fundamental entre a Economia e a Política.

Tradicionalmente, a EPI foi marcada pelo entrecchoque de três perspectivas teóricas ou ideologias concorrentes e suas variantes: i) o Liberalismo (Neoliberalismo), que apresenta a ordem global como resultado do funcionamento relativamente livre dos mercados, guiados por tomadores de opinião racionais; ii) o Mercantilismo (Realismo ou Nacionalismo), que descreve a economia mundial como uma arena para a competição interestatal pelo poder; e iii) o Marxismo (Estruturalismo), que focaliza na estrutura da economia capitalista mundial sob a premissa de que as escolhas dos Estados e governos refletem simplesmente as preferências daqueles que detêm o controle dos meios de produção.

No entanto, essa divisão da EPI entre as três correntes tradicionais foi superada por conta do próprio desenvolvimento de inúmeras variantes que cada uma das três corrente teóricas assumiu ao longo dos últimos 40 anos, de modo que agora a EPI se caracteriza pela aplicação de um conjunto variado de teorias e métodos de análise. No entanto, conforme destacam Andrew Walter e Gautam Sen

(2009), a maior parte da produção contemporânea de EPI se concentrou na abordagem positivista, mais próxima da Ciência Econômica Neoclássica, a qual busca explicar por que as coisas acontecem ao invés de enfatizar, como antigamente, aspectos meramente normativos de prescrição de políticas. Dada, porém, a profusão da teorização construtivista nas Relações Internacionais, o debate se dá atualmente nas maneiras alternativas de analisar as políticas e os resultados em EPI entre dois enfoques básicos: o da Escolha Racional (positivista ou racionalista) e o do Construtivismo Social (construtivista).

De forma distinta, para a autora Susan Strange (1998, p.18), pioneira nos estudos de Economia Política Internacional (EPI) na academia britânica, a (EPI) se refere “a arranjos sociais, políticos e econômicos que afetam os sistemas globais de produção, troca e distribuição e a mistura de valores neles refletida. Tais arranjos não seriam ordenados de forma divina nem o resultado fortuito de escolhas cegas. Ao invés disso, resultariam de decisões humanas tomadas no contexto de instituições e conjuntos de regras e costumes feitos pelo homem”. Conforme a autora, as estruturas da EPI seriam: i) a segurança; ii) a produção; iii) as finanças; e iv) o conhecimento.

Inicialmente, talvez pela rejeição da professora Strange à chamada Economia Neoclássica, a qual ela igualava à Escolástica medieval pelo seu intrincado “formalismo” matemático, o papel analítico da Economia na EPI foi limitado pela quase majoritária prevalência de teóricos da Ciência Política e das Relações Internacionais na formulação e conformação da disciplina.¹² No entanto, na medida em que a premência das questões econômicas avançou, sobretudo após o fim da Guerra Fria, sobre outros aspectos das relações internacionais, o pêndulo deslocou-se para a direção da Economia. Conforme assinala Benjamin Cohen (2009, p. x):

¹² Outros possíveis fatores que teriam afastado os primeiros teóricos de EPI da Economia seriam: i) a forte e duradoura instabilidade econômica mundial dos anos 70 e o ceticismo quanto à capacidade do paradigma econômico keynesiano em resolvê-la; e ii) a reação ao “imperialismo “acadêmico” dos economistas de *mainstream* (em especial da Escola de Chicago) contra as demais Ciências Sociais, o que fez muitos teóricos das Relações Internacionais e Ciência Política temerem a “colonização” de suas disciplinas pela Economia ortodoxa e excessivamente formalizada ao estilo das Ciências Exatas.

Growing numbers of specialists have turned once again to economics, with its emphasis on hard scientific method – what elsewhere I have referred to as “creeping economism” of IPE. More and more, the field finds inspiration in the twin principles of positivism and empiricism, which hold that knowledge is best accumulated through an appeal to objective observation and systematic testing. This is particularly true in the United States and increasingly the case elsewhere as well.

Como resultado da evolução no debate acadêmico, a EPI passou a ser entendida pela maioria dos especialistas, tal como sintetizado por Gilpin, “como a área do conhecimento cujo principal objeto de estudo é o impacto da economia mundial de mercado sobre as relações dos Estados e as formas pelas quais os Estados procuram influenciar as forças de mercado em prol de suas próprias vantagens” (GILPIN, 1987, p. 24). No entanto, para alguns, essa definição de EPI parece restrita por limitar-se à interação entre duas instituições básicas, a saber, o Estado e o mercado, concentrando a análise em um grupo reduzido de atores (produtores, consumidores e Estados), assim como negligenciando os conflitos entre classes sociais e o papel de outros atores extra-econômicos importantes na arena internacional, tais como os grupos de interesses.

Considerando que tanto a Política como a Economia são interrelacionadas e que as relações humanas em sua complexidade transcendem as lógicas dos interesses materiais e do poder, podendo ser influenciadas pela subjetividade específica (que envolve tradição, valores, crenças, ideais e paixões), pode-se afirmar que o enfoque de EPI *mainstream* à la Gilpin é algo reducionista, o que exige, por conseguinte, uma reconceitualização ou ajuste que torne a disciplina mais flexível e robusta para explicar a dinâmica multifacetada do sistema internacional atual e interpretar suas relações, processos e estruturas.

Como alternativa, Reinaldo Gonçalves (2005) oferece um conceito de EPI que captaria melhor a essência dos fenômenos econômicos internacionais. Para o autor, a EPI seria “um método de análise com foco na dinâmica do sistema econômico internacional em suas distintas esferas e dimensões, que resulta das decisões e ações de atores nacionais e transnacionais, cuja conduta é determinada por fatores objetivos e subjetivos” (GONÇALVES, 2005, p.11). Nessa definição, segundo o autor, as esferas (ou estruturas) seriam a comercial, a produtivo-real, a tecnológica e a monetário-financeira, ao passo que os atores nacionais,

subnacionais e transnacionais estatais, paraestatais e não estatais teriam sua conduta determinada tanto por fatores objetivos (de ordem racional) como os interesses materiais (geração de riqueza) e políticos (geração de poder) quanto por fatores subjetivos (valores e ideais).

Essa definição de EPI de tradição estruturalista proposta por Gonçalves parece a princípio mais “sedutora” para analisar com um suposto senso de realismo os elementos peculiares e multivariados que integram as quatro esferas antes mencionadas e, em particular, um aspecto da esfera monetário-financeira das relações econômicas internacionais que é mais relevante para esta tese, ou seja, os fluxos de financiamento externo contratados pelo setor público em geral que compõem os demais fluxos de recursos internacionais (empréstimos, financiamentos, investimentos, remessas unilaterais) que transitam entre as fronteiras dos Estados-Nações.

No entanto, cabe ressaltar que a preferência por fatores estruturais em detrimento da racionalidade individual na tradição da Economia Neoclássica e da Ciência Política positivista dificulta a investigação empírica em virtude da amplitude e da natureza etérea e qualitativa dos fatores determinantes considerados, assim como da aparente dificuldade prática que esse método analítico dialético impõe para se eleger e especificar variáveis independentes num processo convencional de estimação estatística.

Por outro lado, a adoção pela EPI da racionalidade inerente ao método positivista da Economia Neoclássica observa a relação custo-benefício, sendo muito mais apropriada para testar hipóteses e verificar empiricamente as relações entre variáveis explicativas de fenômenos sociais, sendo por isso considerada como principal produto de “exportação” da Teoria Econômica para as outras ciências sociais. Portanto, a opção nesta tese será pela adoção de elementos da Teoria Microeconômica. No entanto, considerando a crescente importância do construtivismo no *mainstream* acadêmico, a preferência pela racionalidade econômica neoclássica (positivismo) será relativizada com a inclusão da abordagem construtivista como forma alternativa de explicar a dinâmica das relações

internacionais e o comportamento proativo dos atores subnacionais no campo da política econômica externa.

De todo modo, tal como salienta Ngaire Woods, “fato incontestado é que o estudo de EPI passou a ser dominado, em especial em países anglo-saxões pela abordagem da “escolha racional” ou neo-utilitarista, derivada da Economia Neoclássica” (WOODS, 2006, p.335). Ao invés de explorar as ideias, personalidades, ideologias ou tradições históricas subjacentes a políticas e instituições, a abordagem da escolha racional focaliza a estrutura de incentivos com que se deparam aqueles responsáveis pela tomada de decisões. Admite-se então que os interesses e preferências dos atores (indivíduos, grupos de interesse, burocracias governamentais ou Estados em suas interações com outros Estados) sejam conhecidos e que os atores possam tomar decisões estratégicas sobre como melhor promover seus interesses.¹³

Assim, na linha positivista, a EPI tem se aproximado mais da Economia e se afastado da Ciência Política e das Relações Internacionais tradicionais. Conforme Andrew Walter e Gutam Sen (2009), a EPI se preocupa agora com a maneira pela qual os fatores econômicos e políticos interagem em nível global. Mais especificamente, a disciplina tem buscado responder a duas questões básicas: i) como a Política restringe escolhas econômicas, sejam escolhas de políticas públicas ou de atores privados ou grupos sociais, e ii) como as forças econômicas motivam e limitam as escolhas políticas (comportamentos dos eleitores, *lobby* político de empresas, políticas internas ou externas etc).¹⁴ De forma mais incisiva, Walter e Sen (2009, p. 02) afirmam:

[...] asking how politics and economics interact makes good sense. Economic outcomes have political implications because they affect opinions and power. For example, where individuals and groups fall in the hierarchy of wealth influences their political preferences. Similarly, decisions about economic policies are almost invariably politicized because different choices have different effects on the distribution of wealth. Political power is therefore a means by which individuals or groups can alter the production and distribution of wealth, and wealth is a means of achieving political

¹³ Para uma objetiva e elucidativa incursão no tema da análise da escolha racional na Economia Política Internacional, ver WOODS, Ngaire (2006).

¹⁴ Para uma abordagem mais positivista da nova Economia Política Internacional (EPI) ver WALTER, e SEN (2009), pp.02-07.

influence. Although the pursuit of wealth is not the only motivating factor in human behavior, it is an important one, and often the means by which other goals can be achieved. In short, economic and political factors interact to determine who gets what in society.

O método da Economia Política positiva é direto: hipóteses concorrentes derivam de teorias construídas sobre hipóteses simplificadoras e essas são validadas se passarem por testes empíricos. Mais do que isso, as próprias teorias dessa corrente de Economia Política são extraídas da Economia Neoclássica e adotam o suposto padrão de atores racionais, os quais fazem escolhas que maximizam a probabilidade de atingir certos objetivos, ou seja, usam a informação disponível de modo eficiente para identificar relações causais entre possíveis ações e a realização de seus objetivos desejados.

Em elaboração recente, John Ravenhill define a EPI “como um campo de pesquisa cujo foco é a interrelação entre os poderes públicos e privados na alocação de recursos escassos” (RAVENHILL, 2008, p.19). Nessa perspectiva, como outros ramos acadêmicos, a EPI busca responder às clássicas perguntas colocadas na definição de políticas: quem obtém o que, quanto e como? Essa definição identifica explicitamente questões distributivas como sendo centrais ao estudo da Política. A definição também aponta implicitamente para a importância do poder na determinação de resultados. Conforme Ravenhill (2008, p. 23) bem assinala:

Besides a focus on questions of distribution and of power, two of the fundamental concerns of political economy have also been preoccupied with one of the central issues in the study of international relations: which conditions are more favourable for the evolution of co-operation among states in an environment where no central enforcement agency is present? For many observers, this problem of “co-operation” under anarchy is even more pertinent in the economic than in the security realm. This is because greater potential exists in the economic sphere, particularly under conditions of interdependence, for co-operation on a win-win basis, but states have a considerable temptation to ‘cheat’ by attempting to exploit concessions made by others while not fully responding in kind.

Desde os anos 80, o estudo de EPI tem se enriquecido com a aplicação de um conjunto variado de abordagens teóricas e metodológicas cujos objetos e métodos analíticos empregadas não permitem fácil categorização. Tomam-se como exemplos o papel das ideias na formulação de agendas de políticas, típicas de enfoques marxistas, weberianos e construtivistas, e a fertilização cruzada de

conceitos como a hegemonia à moda de Antonio Gramsci (1937) em autores neoliberais como Joseph Nye (1990) em seu conhecido conceito de “*soft power*”. O enfoque da escolha racional, por sua vez, originado da Economia Neoclássica, com foco no individualismo e nos fatores que levam a escolhas de cursos de ação e em como a interação estratégica gera incerteza, tem dominado muitas áreas de estudo de EPI, principalmente nas universidades norte-americanas.¹⁵

De forma mais eclética, os autores Jeffry Frieden, Manuel Pastor e Michael Tomz (2000) derivam a moderna Economia Política Internacional do marxismo (*radical political economy*) e da chamada abordagem da escolha pública (*public choice approach* ou *new political economy*), cada uma delas com seus pontos fortes e deficiências. Para tais autores, a “modernidade” da Moderna Economia Política deriva não apenas da síntese que faz de enfoques anteriores do pensamento político (à esquerda e à direita do *spectrum*), mas também das ferramentas analíticas e metodológicas avançadas de que se utiliza.

Portanto, os principais acadêmicos de EPI estariam hoje (pelo menos nos EUA) empregando uma lógica meticulosa e, em alguns casos, modelos formalizados para derivar hipóteses. Tais teóricos usam então, o máximo possível, técnicas econométricas e estudos de caso qualitativos para testar suas hipóteses. Nesse processo investigativo de tradição positivista ou racionalista, eles dedicam bastante atenção para especificar bem claramente a variável dependente e suas prováveis causas ou fatores determinantes.

Para Jeffry Frieden (2000), o método de análise da moderna EPI teria quatro componentes: i) identificar as preferências de políticas dos indivíduos e empresas com base em sua posição na economia; ii) determinar como eles são agrupados em forças sociais politicamente relevantes com base tanto em interesses econômicos comuns como na capacidade de superar problemas de ação coletiva; iii) traçar a

¹⁵ Embora os métodos de escolha racional tenham-se tornado predominantes na academia norte-americana, grande número de teóricos na Europa e noutros lugares não aceitam a pretensão de que haveria consenso em teorias, métodos, arcabouços analíticos e questões em EPI tal como sustentado no artigo: FRIEDEN, Jeffry; MARTIN, Lisa. “International Political Economy: The State of the Sub-Discipline.” In: *Political Science: The State of the Discipline*. New York, NY: Norton, 2002.

agregação dos interesses organizados no contexto das instituições existentes à medida que eles buscam obter suas políticas preferidas; e iv) determinar e traçar as pressões por mudança institucional. O resultado prático dessa sequência de procedimentos seria a formulação de novas políticas governamentais e instituições políticas que criam um novo ambiente dentro do qual os interesses sócio-econômicos continuam a se enfrentar.

O quadro a seguir resume as definições e as perspectivas teóricas dos principais autores aqui apresentados.

Tabela 1.1 EPI: Classificação das Perspectivas Teóricas

Autores	Perspectivas Teóricas	Definição de EPI
Balaam e Veseth (1996)	Realista/nacionalismo/mercantilismo; Liberalismo; Estruturalismo/marxismo; Escolha racional	É o estudo de uma tensão fundamental entre a interação dinâmica de duas esferas da vida social, ou seja, ou “sociedade e indivíduos”, “ política e economia”, ou “estados e mercados”.
Robert Gilpin (1987)	Liberalismo/nacionalismo/marxismo	É o campo de estudo que analisa problemas e questões que surgem da existência paralela e da interação dinâmica do Estado com os mercados no mundo moderno.
Susan Strange (1988)	Liberalismo/nacionalismo/marxismo; Pluralismo	São arranjos sociais, políticos e econômicos que afetam os sistemas globais de produção, troca e distribuição e a mistura de valores neles refletida. Tais arranjos resultam de decisões humanas tomadas no contexto de instituições e conjuntos de regras e costumes feitos pelo homem.
Reinaldo Gonçalves (2005)	Liberalismo/marxismo	Seria um método de análise com foco na dinâmica do sistema econômico internacional em suas distintas esferas e dimensões, que resulta das decisões e ações de atores nacionais e transnacionais, cuja conduta é determinada por fatores objetivos e subjetivos.
Andrew Walter e Gutam Sem (2009)	Liberalismo/escolha pública/escolha racional	Estuda a maneira pela qual os fatores econômicos e políticos interagem em nível global. Mais especificamente, busca responder a duas questões básicas: i) como a política restringe escolhas econômicas, sejam de políticas públicas ou de atores privados ou grupos sociais, e ii) como as forças econômicas motivam e limitam as escolhas políticas.
John Ravenhill (2008)	Liberalismo/realismo (estatismo; mercantilismo; nacionalismo); Marxismo (estruturalismo; radical, crítico)	É o campo de pesquisa cujo foco é a interrelação entre os poderes públicos e privados na alocação de recursos escassos. Busca responder às clássicas perguntas colocadas na definição de política: quem obtém o que, quando e como?
Jeffrey Frieden et AL (2000)	Liberalismo/escolha pública/escolha racional	A EPI é um campo de estudo das relações econômicas internacionais com quatro componentes: i) atores e seus objetivos; ii) especificação de preferências políticas dos atores; iii) agregação dos atores em grupos; e iv) grupos e suas relações com outras instituições sociais.

Fonte: Bibliografia indicada na Tese; elaboração: o autor

2.1. O Fator Econômico nas Relações Internacionais

A afirmação trivial de que a economia é mais importante hoje nas relações internacionais do que no passado constitui de fato uma verdade. Basta olhar para as manchetes de jornais e outros veículos de mídia eletrônica para verificar o peso crescente e avassalador que as questões econômicas assumem na vida atual. A propósito, cabe lembrar que as questões que mais exercitam as mentes dos analistas e gestores de política são justamente aquelas que têm a ver com crescimento econômico, desenvolvimento, inflação, recessão, desemprego e outros temas econômicos. Afinal, tais questões determinam o futuro eleitoral de governantes em regimes democráticos e, mesmo em regimes autoritários ou autocráticos, os dirigentes precisam prestar atenção a tais assuntos, de modo a manter sua legitimidade e popularidade junto aos grupos que lhes dão sustentação.

Uma série de outras questões internacionais que parecem não ter relação com a economia, se examinadas em profundidade, claramente envolvem considerações econômicas. Tomem-se como exemplos as missões humanitárias das Nações Unidas (ONU), os regimes de não-proliferação nuclear ou cooperação na área de mudanças climáticas. O sucesso de todos esses tópicos importantes da agenda internacional depende pelo menos de adequado nível de financiamento. Isso, por sua vez, é função da solidez da economia internacional e das condições de estabilidade financeira dos países líderes. Uma situação de estagnação ou recessão na economia mundial acarreta uma série de problemas que os governos dos Estados-Nações e outros atores internacionais se esforçam logo por resolver.

Há uma série de perguntas mais gerais que podem ser feitas sobre a relação entre a economia e a política em nível internacional. Convém fazê-las de forma explícita porque será impossível avançar em qualquer linha de investigação se não houver clareza sobre o que se busca esclarecer. Indagar quais são as questões relevantes talvez seja a pergunta mais importante que um analista pode fazer. Conforme Economides e Wilson (2001, p. 04-05), entre tais perguntas, as que mais receberam atenção dos especialistas no campo da Economia Política Internacional (EPI) foram as seguintes:

- uma ordem econômica liberal internacional requer um *hegemon* para estabelecer e fazer cumprir regras? Isto é, o funcionamento de uma ordem liberal no mundo depende da existência de um Estado com poder, recursos e disposição de exercer o papel de liderança e de “gendarme”?
- quais são as implicações do crescimento desigual, que inevitavelmente acompanham essa ordem liberal, para a distribuição de poder entre os Estados?
- a mudança rápida no sistema econômico internacional (globalização ou crescimento da interdependência entre os países) leva inevitavelmente à mudança no sistema político internacional? Ou seja, o declínio do Estado mais poderoso ou dos Estados coletivamente, abre espaço para o envolvimento de entes governamentais subnacionais e/ou transnacionais na esfera internacional?
- de que formas o sistema político internacional constrange o desenvolvimento do sistema econômico internacional?
- instrumentos econômicos de política externa, como ajuda econômica ou sanções, podem ser substitutos para o uso da força ou funcionam apenas quando amparados pela força?

Essa lista de perguntas está longe de ser exaustiva, mas serve para ilustrar o alcance e a natureza das questões tratadas pelo vasto campo da EPI. É essencial responder tais perguntas para se entender de forma apropriada a relação entre a economia e a política no nível internacional. Mas também é importante entender bem as relações internacionais no seu todo. Até este ponto, a divisão entre EPI e outros subcampos das Relações Internacionais (RI) e da Ciência Política, como *Análise de Processo Decisório em Relações Internacionais (Foreign Policy Decision Making Analysis)* e *Política Comparada*, é algo artificial. Trata-se não do reflexo de alguma separação que exista empiricamente no mundo real, mas de uma mera especialização de trabalho acadêmico: uma divisão de tarefas para tornar viável o estudo de um assunto tão amplo e abrangente: a política mundial.

Embora seja possível vasculhar a literatura de EPI e identificar perguntas gerais mais frequentes, vale notar que há pouca concordância sobre quais delas são as mais importantes. A relevância de uma pergunta depende em grande medida dos vieses filosóficos ou ideológicos do pesquisador ou analista. Nesse caso, como já mencionado, podem ser identificadas três amplas perspectivas sobre a relação entre a política e a economia em nível internacional o Liberalismo econômico; o Nacionalismo econômico e o Marxismo (ou Estruturalismo).

Essas três escolas ou correntes diferem entre si não apenas com respeito às respostas que dão, mas também quanto às perguntas que fazem. Como exemplo, os marxistas indagam sobre estruturas históricas, reprodução de relações sociais, mercantilização do trabalho, taxa de mais valia, e exploração da periferia pelo centro da economia mundial; perguntas essas que são ignoradas pelos teóricos econômicos liberais, aos quais interessa indagar sobre a maximização da eficiência global, a utilidade econômica dos gastos militares e como atingir a divisão internacional “ótima” do trabalho; temas esses, por sua vez, desconsiderados pelos nacionalistas econômicos, mais preocupados em o que e como fazer para aumentar o poder e a riqueza do Estado-Nação.

Apesar de as perguntas serem diferentes, não há dúvida de que essas três grandes abordagens de pensamento consideram o fator econômico de extrema importância. Dada essa constatação, é surpreendente que, há 40 anos, os teóricos de RI prestassem tão pouca atenção aos assuntos econômicos. Somente com o surgimento e consagração da EPI como disciplina acadêmica, a partir de 1975, é que o fator econômico nas relações internacionais voltou a ter um lugar de destaque no meio dos analistas e teóricos de RI.

Além de autores mais antigos, como John Maynard Keynes, Vladimir Lênin, Norman Angell, John Hobson e Edward Carr, que salientaram o fator econômico nas relações internacionais em suas obras, duas exceções são, no entanto, dignas de nota: i) Harold Butler (1939), que sempre defendeu a importância do fator econômico na compreensão das relações internacionais; e ii) David Mitrany (1943), um dos mais influentes teóricos liberais da teoria da integração e das organizações internacionais

(Ols), que foi pioneiro ao escrever sobre sanções econômicas e desenvolveu a chamada teoria do funcionalismo.¹⁶

Analisando o mundo em crise às vésperas da 2ª Guerra Mundial, Harold Butler (1939, p. 07) afirmou:

It is in that spirit that I propose to devote a few minutes to considering the operation of one great factor in international affairs during the past twenty years – the economic factor. I am inclined to believe that in no others sections of the international field have such profound and far reaching errors been committed, and that any reconstruction which is to have the slightest prospect of success must be raised upon a sound economic foundation.

Por seu turno, para David Mitrany (1943), o Estado, como modo de organização política e econômica estava se tornando obsoleto e cada vez mais incapaz de desempenhar as tarefas de bem-estar e segurança demandadas pelos seus cidadãos. Como consequência seria necessário complementá-lo por organismos, abaixo e acima dele, que utilizando o mais moderno conhecimento científico, social e econômico, pudessem satisfazer às necessidades humanas.

Na sua pioneira previsão sobre o declínio do Estado-Nação, Mitrany prescrevia que entes subnacionais e transnacionais precisavam ser criados para gerir as poderosas e talvez inexoráveis forças sociais e econômicas, responsáveis pelo declínio do Estado-Nação. A elaboração posterior da Teoria Funcionalista em RI guarda clara relação com as teorias da “globalização”.¹⁷

O período do Pós-Guerra até o início dos anos 70 caracterizou-se, portanto, como de pouca atenção acadêmica a fatores econômicos nas relações internacionais. O que explicaria esse hiato de três décadas? Essa “negligência” com

¹⁶ Para maiores detalhes sobre as abordagens utilizadas por ambos os autores, ver: i) BUTLER (1939) e MITRANY (1925a) e MITRANY (1943b).

¹⁷ Para uma argumentação mais detalhada da relação entre a teoria do funcionalismo de Mitrany e as modernas teorias da integração e globalização, ver DOUGHERTY e PFALTZGRAFF (2003. p. 650).

a economia, como colocou a já referida teórica de EPI, Susan Strange (1970)?¹⁸ Pelo menos três fatores podem ser mencionados:

- a Guerra Fria e a tarefa de evitar a confrontação nuclear entre o Ocidente e o bloco comunista deram saliência aos teóricos realistas que relegaram a economia ao campo da “baixa política” em contraste com o campo da “alta política” dos assuntos de segurança e estratégia militar;
- aspectos metodológicos voltados para construir uma “ciência” da política internacional deixaram de lado a economia, pois o objeto mais importante da política era o poder ao passo que, para a economia, era a riqueza; e
- a hegemonia dos Estados Unidos da América (EUA) que levou à ilusão de que, pelo menos no campo ocidental, as relações econômicas entre as nações não eram conflituosas, mas apenas eventualmente divergentes, não justificando grande esforço de elaboração pelos teóricos de RI, os quais deixaram aos economistas a tarefa de estudar essas relações.

Essa negligência com a Economia nas Relações Internacionais chegaria ao fim no início da década de 1970, ocasião em que cresceu na academia o interesse pelo tema econômico com uma série de artigos e livros de grande repercussão publicados sobre transnacionalismo, interdependência, organizações econômicas internacionais, teoria de regimes, corporações multinacionais, sanções econômicas, colapso do sistema de Bretton Woods, Teoria da Dependência e política de ajuda externa.¹⁹ Pelo menos três aspectos explicam esse interesse pelos fatores econômicos nos início dos anos 70:

- Com o fim da conversibilidade do dólar em ouro, em 1971, que marcou o colapso do regime cambial de Bretton Woods, e a eclosão da crise do petróleo em 1973, muitos observadores chegaram à conclusão de que os EUA perdiam o controle sobre a economia mundial e ingressavam em um

¹⁸ Este artigo de STRANGE (1970). foi pioneiro na formação do campo acadêmico de Economia Política Internacional (EPI).

¹⁹ Dentre tais artigos e livros, cabe mencionar os seguintes títulos: i) KEOHANE and Joseph (1971); ii) VERNON, Raymond (1971); iii) GILPIN, Robert (1975); iv) WHITE, John (1974); KEOHANE and NYE, (1977), e SPERO, Joan (1977).

processo de declínio de sua hegemonia. A academia norte-americana de RI começou então a buscar explicações teóricas para essas mudanças. A principal explicação que encontraram foi o conceito da interdependência e os fenômenos correlatos do transnacionalismo e dos regimes internacionais;

- No início dos anos 70, por pressões de lideranças dos países em desenvolvimento (PMDs) e o apoio da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), surgiu a campanha por uma nova ordem econômica internacional (NIEO), que rejeitava o modelo econômico neoclássico de desenvolvimento e o papel do comércio internacional como motor do crescimento. Como consequência, grande parte dos PMDs exigiu uma radical reestruturação do sistema econômico mundial, envolvendo a regulação, a redução da importância dos mercados e a introdução de mecanismos de redistribuição de recursos para os países mais pobres. Isso deu lugar ao chamado debate Norte-Sul e o NIEO se converteu, a partir de 1974, na questão mais importante da agenda internacional. Como consequência disso, aumentou o interesse pela economia nas Relações Internacionais para fundamentar o debate de como o sistema econômico mundial deveria ser reorganizado; e
- O trabalho pioneiro de certos indivíduos contribuiu para colocar a EPI como subcampo acadêmico, a exemplo da já citada professora Susan Strange. Suas críticas contundentes à negligência de fatores econômicos nas RI e suas considerações sobre o impacto das mudanças na economia mundial sobre o sistema político internacional foram importantes para modificar a postura na academia inglesa e levar muitos a dedicarem-se a essa nova área de investigação. O economista Fred Hirsch (1976), autor de livro sobre os limites sociais do crescimento também foi peça importante na conformação da EPI ao fundar o primeiro departamento do gênero na Universidade de Warwick.

Teóricos realistas como Hans Morgenthau e Edward Carr consideravam o poder econômico como componente importante do poder político. Mas o que é poder econômico? A posse de expressivo poder econômico implica hegemonia? No entanto, na prática, o conceito de poder econômico é mais complicado do que

parece. Recorrendo novamente a Economides e Wilson (2000, p.11), pode-se afirmar que pelo menos quatro tipos de poder econômico podem ser identificados:

- a) o poder econômico relacionado com potencial de guerra. Este é o mais presente nos textos de autores realistas ou nacionalistas econômicos cujo foco está na capacidade industrial do país, no tamanho e nível de qualificação de sua mão-de-obra, seu grau de avanço tecnológico e auto-suficiência em alimentos e matérias-primas. Todos esses fatores contribuem para o “potencial de guerra” do Estado, que é sua habilidade de prevalecer em um eventual conflito bélico;
- b) o poder econômico relacionado a influência internacional. Certos países, por exemplo, detêm “poder financeiro” em virtude de sua capacidade de aportar ou negar o acesso de recursos financeiros a outros países, inclusive mediante sua influência no processo decisório de organismos internacionais, como o FMI ou o Banco Mundial;
- c) alguns países têm “poder de produção”, ou seja, de investir diretamente em outros, ou o “poder de mercado”, isto é, de abrir ou impedir o acesso (via medidas protecionistas), por razões econômicas ou políticas, a seu mercado interno para as exportações de outros países; e
- d) o poder econômico resultante de “vantagens estruturais”, isto é, a capacidade de determinar a agenda, moldar o contexto e o ambiente em que as decisões são tomadas, de modo a criar oportunidades ou formular alternativas. “Poder estrutural”, portanto, envolve o exercício do poder em nível internacional. Em função de deter uma série de fatores econômicos favoráveis (peso de suas empresas multinacionais, padrões de consumo ou “*soft power*”, ser o emissor da principal moeda reserva, papel de liderança nas finanças internacionais e o colossal tamanho de seu mercado consumidor), os EUA têm sido nos últimos 65 anos a potência mundial dominante do ponto de vista estrutural.

Tal como foi posto no início desta seção, a afirmação de que a economia é hoje mais importante do que no passado é uma espécie de clichê. Ela contém certa

dose de verdade. Mas para avançar na compreensão das forças políticas e econômicas que moldam o mundo atual se torna necessário fixar melhor os termos do debate. Quando se afirma que a economia é agora mais importante do que já foi anteriormente há que se esclarecer o que são meios, fins, implicações e causas econômicas. Pode ser que, portanto, os meios econômicos (medidas protecionistas, manipulação cambial, ajuda externa ou sanções) sejam mais importantes agora; ou que os fins econômicos (pleno emprego, baixa inflação, crescimento, desenvolvimento) assumiram maior relevância; ou que certos atos hoje tenham maiores implicações econômicas do que outros (protecionismo, desregulamentação etc), ou que outros atos ou eventos, inclusive a manutenção da paz ou o início de uma guerra, tenham causas ou motivações de cunho econômico.

Em suma, é importante ter em mente essas quatro distinções sobre o papel dos fatores econômicos no dia a dia das relações internacionais na atualidade. Com elas é possível ter uma compreensão mais profunda do real peso e alcance da economia na política mundial, sem exagerar-lhe a importância nem minimizar a influência que de fato ela exerce sobre as relações internacionais contemporâneas.

2.1.1. Os Principais Atores na Economia Internacional

Durante séculos, as relações internacionais foram dominadas por um ator originário e solitário, ou seja, o Estado-Nação. Conforme salienta Ricardo Seitenfus (2004, p. 69), não se trata somente do exercício de uma primazia ou dominação da figura estatal. Na verdade, tratar-se-ia de exclusividade, pois centrado em seu único ator, o sistema foi identificado, até o início do século XX, como sendo interestatal e não internacional como se define atualmente. Mesmo quando inspirado nos interesses privados de seus entes nacionais, sejam empresas ou grupos de indivíduos, o Estado permanece como árbitro – único e supremo – da oportunidade, da forma e do conteúdo do agir no plano internacional.²⁰

²⁰ Para uma atualização detalhada da problemática das Relações Internacionais, relacionando a multiplicidade dos atores internacionais e elaborando uma tipologia inteligível, ver SEITENFUS, Ricardo. *Relações Internacionais*. Barueri: Manole, 2004.

O Estado-Nação é a entidade política dominante do mundo moderno e como tal pode ser considerado a unidade primária ou ator principal das relações internacionais. A respeito do Estado-Nação, o historiador britânico Eric Hobsbawm, argumenta que a equação nação=Estado=povo, especialmente o povo soberano, ligava, sem dúvida, a nação ao território, dado que a estrutura e a definição de Estados eram agora essencialmente territoriais. Também implicava uma multiplicidade de Estados-Nações e isto era, de fato, uma consequência necessária da autodeterminação dos povos (HOBBSAWN, 2004, P.23).

Todavia, o Estado-Nação é um fenômeno relativamente recente em termos históricos, uma vez que se desenvolveu na Europa, entre os séculos XVI e XIX, após o colapso da ordem feudal e do Santo Império Romano Germânico e o surgimento de Estados centralizados (juridicamente definidos pela primeira vez ao término da Guerra dos 30 anos pelos Tratados de Vestfália em 1648) que reivindicam autoridade exclusiva e monopolista sobre um dado território e população, ou seja, um poder absoluto no âmbito interno e independência (soberania) no campo externo. Com o surgimento de várias dessas formações políticas é que começou a tomar corpo o arcabouço moderno das relações internacionais.²¹

De todo modo, após quase 300 anos de predomínio incontestado no sistema internacional, a partir da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e, sobretudo, após o término da Segunda Guerra Mundial (1945), o Estado-Nação começou a dividir sua posição e influência com um ator secundário e derivado do consentimento coletivo e da vontade dos Estados, ou seja, as organizações internacionais intergovernamentais (OIGs), a exemplo da Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BIRD), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e muitas outras. As OIGs têm caráter público, visto que somente os Estados nelas têm representação plena, e perseguem objetivos específicos, adotando modelos institucionais que podem transferir poderes de seus

²¹ Essa definição de Estado-Nação foi extraída do *Penguin Dictionary of International Relations*. London, Penguin Books, 1998. p. 343-344.

membros para instâncias coletivas ou constituir apenas fóruns de debate e cooperação.²²

Conforme Pascal Boniface et al (2000, p.38), no final dos anos 90, existiam no mundo mais de 300 OIGs, de índole regional (230) ou mundial (cerca de 80). Esse número, porém, esconderia grande disparidade em termos de estatutos, objetivos, composição, funcionamento e peso político. De forma mais precisa, para Peter Willetts (2006, p.426), além de 200 Estados (incluindo os 191 membros da ONU), haveria 240 organizações internacionais intergovernamentais. Ninguém pode negar o número de tais organizações e o alcance de suas atividades, A controvérsia reside em saber se elas têm significado em si mesmas e se fazem alguma diferença na análise das relações internacionais.

A esse respeito, Ricardo Seitenfus (2000, p. 263) destaca que o papel fundamental das OIGs é oferecer aos Estados possibilidades permanentes de cooperação. Nesse sentido, tais organizações constituem um ambiente de diálogo inescapável e insubstituível. O autor conclui o seu estudo afirmando:

O surgimento das organizações internacionais não possui o condão de transformar a natureza e o alcance das forças que atuam no sistema internacional, sendo limitada a competência política das organizações internacionais. Os Estados são independentes e não aceitam nenhum poder central.²³

Em que pesem as limitações das OIGs e seu restrito poder de coerção material, alguns autores reafirmam a sua importância na política internacional e na vida social em diferentes partes do mundo. A prática profissional, a compreensão da realidade global que nos cerca e o exercício da própria cidadania é que demandariam mais atenção ao tema. Na opinião de Herz e Hoffmann (2004, p.09):

²² As OIGs são associações de Estados constituídas por um tratado. Possuem personalidade jurídica autônoma, distinta da dos Estados, e funcionam graças a órgãos comuns previstos nos seus estatutos. Constituem, pois, estruturas de cooperação interestatal em prol de objetivos de interesse mútuo que estão definidos por seus respectivos atos constitutivos. Conforme bem assinala Ricardo Seitenfus, “as relações entre a criatura (OIG) e seus criadores (os Estados) são impregnadas de uma carga conflituosa, pois a organização coletiva tende a buscar, de forma incessante, a diminuição de seu grau de dependência em relação aos Estados” (2004, p. 70).

²³ Para mais aprofundamento na temática das organizações internacionais ver SEITENFUS (2000), p. 263.

Parte considerável dos esforços da diplomacia de cada país se volta para a atuação dentro das organizações intergovernamentais. As forças armadas lidam com preparativos para operações de paz; em seu treinamento, podemos discernir normas internacionais sobre uso de armas ou tratamento de prisioneiros de guerra geradas no âmbito das organizações internacionais. Muitas das normas com as quais convivemos tais como aquelas referentes à administração do déficit público [FMI], à proteção das crianças [UNICEF] ou aos procedimentos diante de epidemias [OMS], são debatidas e geradas nas organizações internacionais.

Não obstante o surgimento de outros e variados atores no sistema internacional, para muitos, o Estado-Nação continua a ser o ator mais poderoso em um mundo anárquico. Todavia, seus críticos argumentam que, embora ele tenha sido a formação política mais eficaz em termos de prover bem-estar econômico, segurança e identidade nacional não haveria garantia de que ele existirá sempre, pois, afinal, ele não passa de um construto artificial e que, apesar de sua quase universalidade, ele pode vir a desaparecer no futuro.

Na visão tradicional da relação entre Estados-Nações soberanos, os diplomatas dos diferentes governos nacionais servem como interlocutores primários, cabendo apenas aos líderes políticos fechar negociações e capitalizar os resultados politicamente. Quanto mais controversa for a questão em pauta, maior será o envolvimento dos representantes eleitos e o trabalho de bastidores dos corpos diplomáticos. No entanto, quanto mais a questão encarada for de natureza técnica ou científica, mais os especialistas e agências setoriais entram em cena para ajudar os políticos e diplomatas no processo decisório, nas negociações internacionais e na formulação de políticas externas.

No entanto, essa visão tradicional mudou radicalmente com a globalização, a ascensão de novos atores internacionais e o potencial enfraquecimento do Estado em decorrência da entrada em cena da governança global e da sociedade interligada em redes. Conforme já mencionado, as interações através das fronteiras nacionais são agora altamente complexas, uma vez que envolvem um elenco amplo e diversificado de atores além do Estado-Nação e das organizações internacionais intergovernamentais (OIGs), ou seja, entes de natureza privada, como as organizações não-governamentais de alcance transnacional (ONGs) e as empresas transnacionais (ETNs); e uma série de outras entidades privadas e da sociedade civil, além de movimentos paralelos, alguns subterrâneos ou criminosos, que atuam

de forma transnacional, a saber, as redes de tráfico de narcóticos, de seres humanos, de armas, a lavagem de dinheiro por meio de paraísos fiscais, a corrupção que atravessa fronteiras, e o submundo do terror.

Apesar de políticos e diplomatas poderem manter contato mais ou menos estreitos com um elenco mais amplo de atores agindo no sistema internacional, o que há de novo é que este elenco ampliado está diretamente envolvido em relações transnacionais e essa ação pode até mesmo solapar a abordagem tradicional da diplomacia e a própria funcionalidade das relações internacionais e da soberania das nações.²⁴

O alarmismo com a transformação do papel tradicional do Estado-Nação e o protagonismo crescente de entes subnacionais nas relações internacionais levou ao conceito de neomedievalismo, que é um termo cunhado por Hedley Bull (1977) em seu livro *Anarchical Society* para descrever a erosão da soberania do Estado no mundo contemporâneo globalizado. Isso teria resultado em um sistema internacional parecido com o da Europa medieval, em que a autoridade política era exercida por uma série de atores sobrepostos, tais como a organização religiosa (a Igreja Católica ou *Christiana Respublica*), principados, impérios e cidades-estados, ao invés de uma única autoridade política na forma de um Estado com soberania completa sobre o seu território. Tal como se expressou Bull (1977, p.254-255):

“if modern states were to come to share their authority over their citizens, and their ability to command their loyalties, on the one hand with regional and world authorities, and on the other hand with sub-state or sub-national authorities, to such an extent that the concept of sovereignty ceased to be applicable, then a neomedieval form of universal political order might be said to have emerged”.

Com efeito, para Bull, o sistema internacional contemporâneo estava evoluindo para um cenário com múltiplas e sobrepostas fontes de poder. Processos que caracterizariam este "novo medievalismo" incluiriam os poderes crescentes assumidos por organizações regionais ou plurinacionais como a Comunidade Europeia, bem como a disseminação de atribuições a governos subnacionais ou

²⁴ Para mais aprofundamento na questão dos fatores responsáveis pelo enfraquecimento do Estado-nação em face da globalização, ver MINGUS (2003).

regionais e a descentralização política em diversos países europeus, em claro desafio à autoridade exclusiva do Estado-Nação. Para o autor, a influência cada vez mais visível das corporações multinacionais, empresas privadas de segurança (os novos mercenários) e o ressurgimento de movimentos religiosos ativistas no mundo inteiro (sobretudo islâmico) indicariam, da mesma forma, uma redução do papel do Estado e a descentralização do poder e da autoridade.²⁵

Mesmo que o neomedievalismo não tenha ocorrido como imaginado, após transcorridos mais de 30 anos, o fato é que, à medida que o processo de globalização se intensifica a partir dos anos 80, novos atores começam a surgir no cenário internacional. Além do Estado-nação, das organizações intergovernamentais e das entidades privadas, outros atores de natureza pública, mas sem soberania ou *status* de entes de direito público internacional, somam-se para tornar ainda mais complexa a tipologia dos atores internacionais, ou seja, os governos não-centrais (GNCs) ou subnacionais. Nas décadas de 80 e 90 do século XX, passa a ocorrer uma intensificação da atuação internacional de governos subnacionais em diversas partes do mundo. É nesse contexto que o autor Panayotis Soldatos (1990) introduz o conceito de paradiplomacia para designar as relações internacionais dos governos não-centrais.

Conforme assinalam Gustavo Cezário e Mariana Andrade (2008), a inserção internacional de governos locais não constitui fenômeno novo. Contudo, as ações observadas até o início da década de 80 do século passado eram ainda incipientes. As oportunidades internacionais eram percebidas pelas autoridades locais mais como uma forma de se realçar na política doméstica antes de qualquer outro motivo. Não havia clareza sobre as capacidades e mesmo vantagens da participação dos governos locais em âmbito global. A ação mais consciente começa a se dar a partir da década de 90, com a abertura de muitos países ao intercâmbio internacional e a maior presença dos governos locais em discussões internacionais, como as

²⁵ Na verdade, o paradigma neomedievalista esteve presente como tendência minoritária na literatura especializada de Relações Internacionais há várias décadas. Um de seus primeiros proponentes foi Arnold Wolfers (1962), em seu livro "Discord and Collaboration: Essays on International Politics". Baltimore: The John Hopkins Press. Porém, foi Hedley Bull quem tornou o conceito famoso ao listar o neomedievalismo como um cenário possível para a futura ordem mundial, embora fosse cético sobre a possibilidade e a conveniência da ordem que poderia dela advir.

promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) e a União Europeia. É a partir de então que se define melhor a relevância de os governos não centrais se envolverem com interlocutores de outros países e buscar a internacionalização de suas economias e sociedades.

No entanto, o próprio Soldatos (1990) já destacava a importância de distinguir entre fatores determinantes internos ou externos da atividade paradiplomática, que podem ser aqueles que simplesmente a favorecem, embora ambos estejam sempre inter-relacionados. Dentre os fatores internos, o autor destaca os seguintes:

- i) a segmentação objetiva, ou seja, os fatores geográficos, culturais, linguísticos, religiosos e políticos que distinguem uma unidade federada da outra e, portanto, do resto do país. Essa segmentação pode criar conflitos de interesse durante a busca de uma política externa centralizada e então induzir as elites e a população dos Estados federados a crer na necessidade de uma atividade externa mais autônoma nesse nível de governo;

a segmentação perceptiva, isto é, a que resulta da percepção de diferenças sem base maior na realidade do sistema. As pressões políticas do eleitorado são amiúde expressões dessa percepção²⁶;

o crescimento relativo das unidades federadas – em termos de base econômica, orçamentos, instituições e funções – encoraja suas elites a buscar novos papéis inclusive na política externa, contribuindo para levar à “externalização” das unidades federadas;

o fenômeno do “eu também” (“*me tooism*”) ou efeito demonstração – diante do protagonismo de uma unidade federada no campo internacional, outras unidades procuram seguir o exemplo num processo do tipo de aprendizado dinâmico;

²⁶ As segmentações objetiva e perceptiva contribuem para o regionalismo – um sentimento de identidade própria em nível federado, o que gera a segmentação de políticas e de atores nas Relações Internacionais. Elas também podem levar ao nacionalismo, que por sua vez pode resultar na chamada protodiplomacia ou mesmo à secessão. A segmentação também pode ser ampliada no caso de assimetria de unidades federadas, quando algumas unidades federadas percebem a política externa como resultante da ação das elites de unidades federadas mais populosas ou economicamente mais fortes, causando ressentimentos.

as falhas e/ou ineficiências do governo federal – na condução da política externa devido a excesso de burocracia, falta de pessoal qualificado, recursos limitados, segmentação objetiva e perceptiva, levam à segmentação de políticas e de atores. Para remediar essa situação, entidades subnacionais recorrem à paradiplomacia;

a eventual existência de problemas no “processo de construção nacional” – quando a adesão à defesa do interesse nacional é dificultada pode surgir a necessidade do controle subnacional nas relações externas (ex: caso do conflito ente Ottawa versus Quebec nos anos 60 e 70 e na Bélgica nos anos 80);

o “hiato” institucional” – a ausência de instituições federais que representem adequadamente as demandas das unidades federadas pode levar à busca da paradiplomacia devido à falta de representação e prerrogativas das unidades federadas na formulação e implementação da política externa nacional;

as incertezas constitucionais – na divisão de competências em política externa pode encorajar as unidades federadas a exercitar a paradiplomacia (caso do acordo internacional de Quebec em educação e cultura com a França nos anos 60); e, por último,

a “domesticação” da Política Externa”, ou seja, a ênfase da política externa em questões de “*low politics*” motiva as unidades federadas que tenham competências constitucionais e interesses adquiridos a desenvolver protagonismo externo próprio para fazer valer seus direitos e ser capaz de responder aos desafios da exposição internacional do país.²⁷

No que diz respeito às causas externas da atividade paradiplomática, Soldatos (1990) destaca:

- i) A crescente internacionalização ou globalização da economia – que contribui para uma “soberania penetrada”, onde as fronteiras nacionais não mais

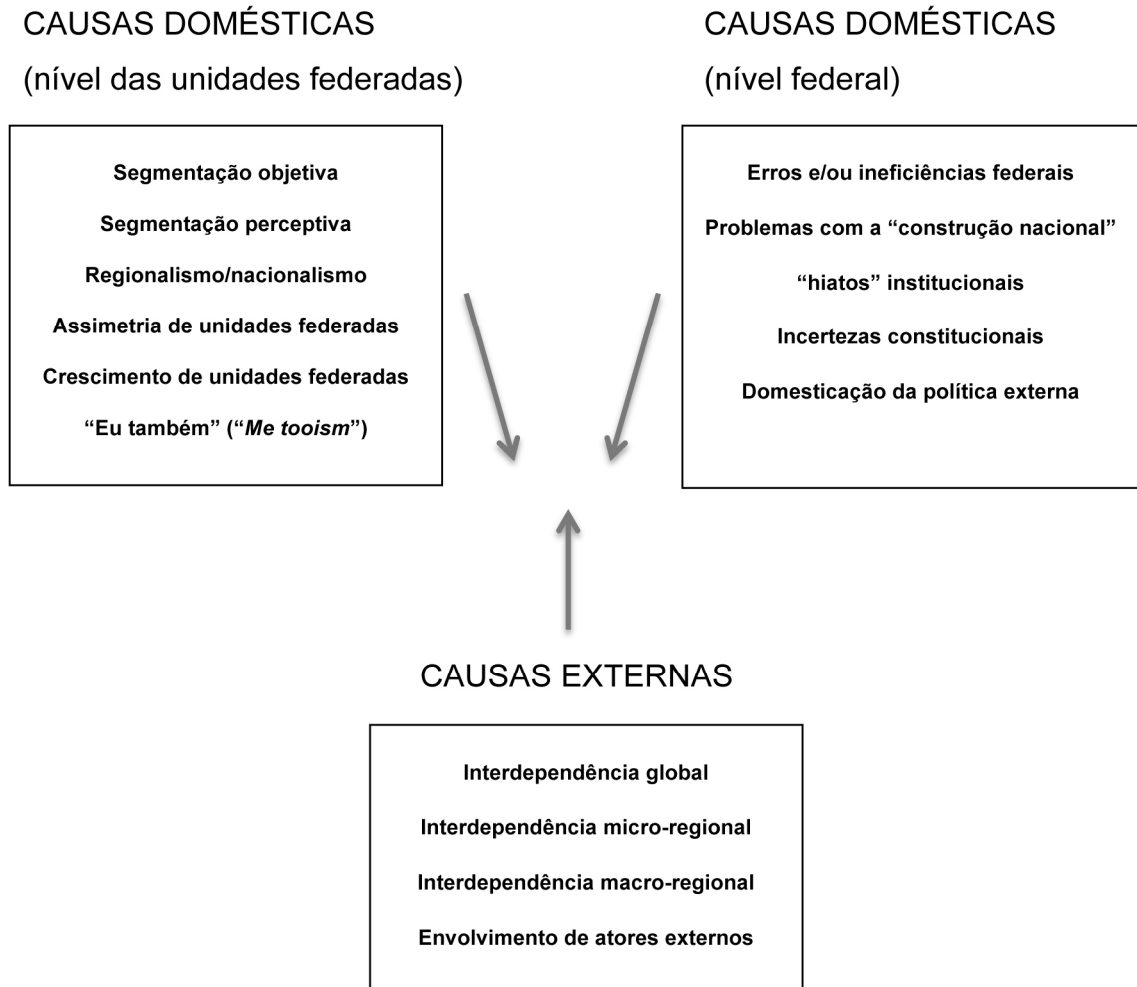
²⁷ As discussões sobre as variáveis independentes da paradiplomacia foi exposta pela primeira vez em Panayotes SOLDATOS (1990), pp. 35-49.

conseguem proteger ou isolar as unidades federadas de influências externas de natureza econômica, cultural e outras. Isso leva, por exemplo, a relações diretas entre Estados subnacionais com atores estrangeiros, como as corporações transnacionais (ETNs). Em um mundo com elevada mobilidade de capitais, empreendimentos conjuntos (joint-ventures), articulação de espaços econômicos regionais, as unidades federadas de países de estrutura federativa, são induzidas a recorrer à paradiplomacia, a fim de promover diretamente seus interesses, especialmente nos casos em que a ineficiência do governo federal justifique essa atitude;

- ii) o aprofundamento da interdependência – fatores de proximidade geográfica e cultural e de complementaridade econômica (micro-regionais) levam à cooperação transregional ou transfronteiriça e à paradiplomacia (ex: caso da relação entre Estados dos EUA e das Províncias canadenses). Ademais, as complementaridades e interdependências mencionadas no nível micro-regional também se aplicam às interações macro-regionais (a exemplo das relações entre Quebec e a França); e
- iii) a influência de atores estrangeiros – quando o envolvimento explícito e direto de atores externos pode estimular o ente subnacional a adotar a paradiplomacia (caso do envolvimento da França em Quebec na época de De Gaulle (1959-1969) ou da francofonia posterior).

No entanto, Soldatos faz a ressalva de que esses fatores, internos e externos, são ambíguos e correlacionados, na medida em que podem também levar a uma contrarreação centralizadora por parte dos Estados-Nações (ver Figura 1 abaixo).

Figura 1 - Determinantes da Paradiplomacia



Fonte: Adaptado de Panayotes (1990) p.45.

No tocante à interdependência, Soldatos ressalta também o papel relevante da cooperação transfronteiriça ou mesmo transregional devido a proximidades geográficas, necessidades de gestão compartilhada de recursos naturais e ambientais, afinidades culturais e complementaridades econômicas. Nesse sentido, a paradiplomacia assume um formato extremamente funcional e potencialmente convergente com os interesses do Estado-Nação. Tal como assinala Fernanda Figueiredo (2008, p.19):

De fato, o que precisa ser levado em conta é que, fundamentalmente, toda atividade externa de unidades subnacionais tem uma explicação pragmática. Independente da

forma que assumam, as atividades paradiplomáticas têm por base os interesses específicos de cada localidade ou região, sendo, dessa forma, de natureza eminentemente utilitarista.

Em última análise, pode-se afirmar que, nas novas circunstâncias da realidade mundial, a diplomacia governamental se torna não um processo segmentado, dominado por burocratas especializados incontestáveis, mas sim uma teia de interações com um elenco mutável de atores nacionais, transnacionais e subnacionais interagindo circunstancialmente em uma variedade de contextos em função de questões políticas, interesses e das capacidades multivariadas dos agentes para operar em um ambiente de múltiplos níveis políticos que transcende as distinções convencionais entre espaços subnacionais, nacionais e internacionais (HOCKING, 1996, p.41).

2.1.2. As Esferas Produtiva, Comercial e Monetário-Financeira

O sistema internacional é, em essência, um sistema dinâmico que envolve poder e equilíbrio instável. Assim, no sistema internacional, a guerra e a paz, a harmonia e o conflito não são fins em si mesmos e, sim, meios de alcançar objetivos específicos nos campos econômico, político, cultural e militar. Nesse sistema dinâmico, relações e processos provocam mudanças nas estruturas. O sistema internacional compreende três subsistemas básicos e interdependentes que são: o político, o cultural e o econômico. Na realidade, todos os temas importantes fazem parte, de uma forma ou de outra, desses três sistemas básicos. Há temas, porém, que estão mais diretamente vinculados ao sistema econômico internacional, ainda que tenham interface com os sistemas político e cultural.

Conforme assinala Reinaldo Gonçalves (2005, p. 17-18), no sistema internacional, o poder econômico se expressa por meio de relações, processos e estruturas específicos que fazem parte do sistema econômico internacional. Para o autor, em Economia Política Internacional (EPI), a tradição distingue quatro esferas temáticas referentes ao sistema econômico internacional onde operam os atores subnacionais, nacionais e transnacionais: a comercial, a produtiva, a tecnológica e a monetário-financeira.

A esfera comercial diz respeito às relações, os processos e as estruturas que são próprios ao sistema mundial de comércio. Trata-se tanto do comércio transfronteiriço de bens e serviços, como do deslocamento internacional de consumidores de um país para acessar utilidades no mercado de outro país. Conforme detalha Gonçalves, a esfera do comércio aborda temas amplos e complexos como exportação e importação de bens e serviços, mercados de *commodities*, protecionismo, liberalização, integração regional e arranjos jurídico-institucionais na dimensão bilateral (entre dois Estados), plurilateral (a exemplo da União Europeia, NAFTA ou MERCOSUL) e multilateral (OMC).

A esfera produtiva, por seu turno, pode ser definida em geral como a soma de todos os arranjos que determinam o que é produzido, por quem e para quem, por qual método e em que condições. No campo da EPI, porém, ela tem a ver com o deslocamento de produtores de bens e serviços de um país para outro através de investimento, ou seja, o estabelecimento permanente do produtor estrangeiro no país hospedeiro. Neste caso, é preciso que haja o investimento externo direto (IED). Para Strange (1988, p. 62) “é a estrutura produtiva que cria a riqueza numa economia política”. Quando ela se altera no campo internacional, grandes mudanças costumam acontecer na distribuição mundial da riqueza e do poder político, assim como na natureza do Estado e no uso da autoridade sobre o mercado.

A esfera produtiva em EPI envolve, dentre outros, temas importantes como os determinantes e impactos dos fluxos de investimento externo direto, a conduta e desempenho das empresas transnacionais (ETNs), os preços de transferência, os cartéis e monopólios internacionais, as práticas comerciais restritivas, a responsabilidade social das empresas estrangeiras, a proteção ao investimento externo, o direito de propriedade intelectual e industrial e a soberania econômica.

A esfera tecnológica, por sua vez, envolve a transferência internacional de ativos intangíveis e conhecimentos, ou seja, direitos de propriedade intelectual e industrial, abrangendo tanto tecnologias de produção quanto processos e técnicas gerenciais, organizacionais e mercadológicas. Esta esfera está crescendo e mudando rapidamente, agregando um elemento extra de dinamismo ao sistema econômico internacional. Indivíduos, empresas e nações que geram ou controlam o

acesso ao conhecimento na forma de compreensão científica e inovação tecnológica desfrutaram de uma clara vantagem competitiva nos mercados mundiais, permitindo-lhes dominar processos políticos e econômicos.

Três importantes tendências teriam caracterizado a esfera tecnológica nas últimas duas décadas e meia:

- o conhecimento e a tecnologia se tornaram determinantes cada vez mais importantes da riqueza e do poder, de modo que o sucesso econômico e a influência política de países exigem mais proeza tecnológica do que simplesmente a disponibilidade de recursos naturais;
- o ritmo da mudança tecnológica se acelerou, com o contínuo aprimoramento das tecnologias e substituição de processos e produtos; e
- o conhecimento e a tecnologia estão cada vez mais dispersos entre indivíduos, empresas e países em virtude da revolução nas telecomunicações e na informática.

Essas três tendências significam essencialmente que o conhecimento é, ao mesmo tempo, riqueza e poder para aqueles que têm acesso a ele e podem controlá-lo. Aquelas indivíduos, empresas e nações que não sejam capazes de deter ou adquirir tecnologia avançada – ou não consigam inovar a um ritmo competitivo – necessariamente ficarão para trás na cadeia de agregação de valor e acumulação de riqueza.

Por último, a esfera monetário-financeira refere-se aos fluxos de divisas e capitais internacionais sob a forma de empréstimos, financiamentos e investimentos de carteira, significando para o investidor a aquisição de direitos e para o receptor, a cessão de direitos. Conforme Strange (1988, p. 88), esta esfera ou estrutura tem dois aspectos inseparáveis: i) os mecanismos de criação do crédito compartilhados pelos governos e bancos, e ii) o sistema monetário, determinado pelas políticas governamentais e pelos mercados, que determina o valor relativo das diversas moedas nas quais o crédito é denominado. Portanto, a esfera monetário-financeira pode ser definida como a soma de todos os arranjos que regem a disponibilidade de

crédito mais os fatores que determinam as condições pelas quais as diferentes moedas nacionais são trocadas entre si.

A esfera monetário-financeira da EPI inclui temas complexos e variados como a atuação entre fronteiras nacionais de bancos, seguradoras, prestadores de serviços financeiros, os paraísos fiscais, a funcionalidade e regras do sistema financeiro internacional (provisão de liquidez, regimes cambiais e mecanismos de ajuste externo), políticas e impactos da dívida externa, os movimentos de capitais especulativos, o controle de capitais, a forma de operação dos organismos internacionais (em especial a oferta de empréstimos pelo FMI, o Banco Mundial e demais bancos multilaterais de desenvolvimento), a gestão de crises cambiais, bancárias e financeiras dentre outros.

A esfera da monetário-financeira da EPI é a que mais interessa a esta tese, uma vez que trata de um elemento fundamental para a paradiplomacia financeira, isto é, a oferta de recursos externos concedida por organismos internacionais (OIGs) e/ou agências bilaterais de assistência ao desenvolvimento com a finalidade de financiar programas de desenvolvimento e combate à pobreza de entes governamentais não centrais ou subnacionais que pertençam a estados-nações membros de tais organismos internacionais.²⁸

A existência de tais linhas de financiamento preferencial vincula-se aos regimes internacionais de assistência ao desenvolvimento (*Official Development Assistance Regimes* – ODA) criados a partir da implantação do regime monetário de Bretton Woods, e que constituem um componente importante da cooperação internacional, um tema que será mais profundamente tratado nesta tese no capítulo VI, seção 3.

²⁸ Tratam-se, basicamente do Banco Mundial (BIRD) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e outros organismos de assistência oficial ao desenvolvimento (ODA) vinculados a governos de nações desenvolvidas.

2.1.3. As dimensões de Análise nas Relações Internacionais

Na sua forma de atuação, as relações econômicas internacionais têm dimensões distintas, a saber: i) quanto ao número de atores envolvidos: bilateral, plurilateral e multilateral; e ii) quanto ao nível de análise: nacional, transnacional e subnacional.

A dimensão bilateral ocorre quando envolve dois atores de diferentes nacionalidades ou atores transnacionais (ex: as exportações do Brasil para os EUA; ajuda externa de um país avançado a um país em desenvolvimento). Quando pelo menos três atores estão interagindo, trata-se da dimensão plurilateral (a exemplo das relações comerciais no âmbito da União Europeia, Mercosul ou do Nafta; e arranjos de crédito recíproco a cargo de bancos centrais de diversos países na América do Sul).

A dimensão multilateral, por seu turno, abrange todos ou praticamente todos os principais atores soberanos, a exemplo da interação e das negociações dos governos no contexto da Organização Mundial do Comércio (OMC), e das relações entre os países com a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial (BIRD) ou o Fundo Monetário Internacional (FMI).

No que se refere ao nível de análise, cabe distinguir os níveis nacional, transnacional e subnacional. Além do nível nacional expresso pela figura e ação do ator estatal soberano (já detalhado no item 2.1.1 acima), cabe discorrer sobre o nível de análise transnacional, cada vez mais em evidência desde os anos 50 quando começou o processo de expansão das empresas multinacionais (EMs) ou empresas transnacionais (ETNs). Literalmente, o termo transnacional significa que a entidade, embora possua uma única nacionalidade, projeta suas ramificações em vários países diferentes. Amplamente usado, o termo refere-se tanto a relações ou transações como a organizações.

Segundo o *Penguin Dictionary of International Relations* (1998: pp. 541-542), relações transnacionais dependem de três tipos de movimentos entre fronteiras estatais: i) o movimento de objetos (bens e serviços) e populações; ii) movimento de

informações e ideias, e iii) movimento de moeda e créditos. Tais transações não são novas, pois desde o século XIX eles se processavam. Não obstante, o seu crescimento vertiginoso seria uma característica de décadas recentes. Duas condições foram fundamentais para o desenvolvimento de relações transnacionais: os avanços tecnológicos nas comunicações e nos transportes e o crescimento da interdependência entre os diversos atores.

Os autores Robert Keohane e Joseph Nye, que popularizaram o termo transnacional, na década de 1970, estavam reagindo contra a escola do Realismo em Relações Internacionais, cujos defensores consideravam as organizações internacionais intergovernamentais (OIGs) meros instrumentos dos Estados-Nações e as organizações não-governamentais (ONGs) como inexpressivas na política internacional. Desde então o Estado-Nação tem sido o alvo preferido de ataque dos defensores do “transnacionalismo”. Keohane e Nye (1972) abordaram praticamente todas as formas de atividade transnacional: contatos, coligações e interação através das fronteiras estatais que não eram controladas pelos instrumentos de política externa dos governos centrais.

Keohane e Nye (1974) estreitaram o conceito de transnacionalismo para incluir somente as atividades internacionais de atores não-governamentais, distinguindo estes de atores “transgovernamentais” para defini-los como “subunidades de governos, quando são relativamente autônomos da autoridade do Estado central”. Neste sentido, o papel das organizações transgovernamentais, a exemplo da ONU, OCDE, OTAN e Banco Mundial, seria o de envolver seus Estados-membros nas tarefas de resolução de conflitos, garantia da estabilidade e da paz mundial e promoção do desenvolvimento dos países menos desenvolvidos.²⁹

Autores de tendência realista ou neo-realista no campo das Relações Internacionais rejeitam a ênfase exagerada em fatores e atores transnacionais e reiteram sua crença ou convicção no papel primordial dos Estados como atores soberanos fundamentais no sistema internacional. Tais autores criticam, sobretudo,

²⁹ Para uma discussão mais detalhada sobre a redefinição do conceito de transnacionalidade, ver Robert KEOHANE; Joseph NYE, *Transgovernmental relations and world politics*, *World Politics* (1974), e Thanos, *Intergovernmentalism*, (2006), pp. 559-563.

a tese da interdependência entre os Estados, que consideram uma decorrência e não uma determinante da ação dos Estados, uma vez que a interdependência só teria sido possível como reflexo de políticas e escolhas feitas pelos Estados e não o contrário. Isto é, a estrutura econômica internacional tenderia variar em um *continuum* entre a completa autarquia (ausência de movimentos econômicos entre as fronteiras interestatais) à completa abertura (ausência de restrições estatais ao trânsito de valores entre as fronteiras nacionais). Conforme Stephen Krasner (2009, p. 129) se expressa:

In recent years, students of international relations have multinationalized, transnationalized, bureaucratized, and transgovernmentalized the state until it has virtually ceased to exist as an analytic construct. Nowhere is that trend more apparent than in the study of the politics of international economic relations. The basic conventional assumptions have been undermined by assertions that the state is trapped by a transnational society created not by sovereigns, but by nonstate actors.

Além dos atores transnacionalistas, há uma crença de que unidades subnacionais de governo tornam-se atores relevantes no cenário internacional. A ideia de que os sistemas federais de governo têm levado à deterioração da soberania nacional segundo o modelo tradicional de Estado-Nação foi apoiada por vários autores (Boeckelman, 1996; Duchacek, 1990; Elazar, 1987; Soldatos, 1990). Nessa linha, pode-se afirmar que a anterior concentração de poder no governo nacional pode estar cedendo lugar a um modelo onde o poder é concedido ou repartido com base no que é mais apropriado para o tema ou a política específica. Termos como “soberania perfurada”, diplomacia de muitos níveis, política externa localizada e paradiplomacia descrevem este fenômeno sob diversos prismas (DUCHACEK, 1990).

Ao longo dos últimos 20 anos, aumentou a atenção dada aos interesses e iniciativas internacionais de governos subnacionais, resultando em uma proliferação de informações que contribuíram imensamente para o conhecimento do fenômeno. No entanto, ao mesmo tempo, o assunto permanece envolto em certo grau de ambigüidade. Em grande medida, isso reflete a própria natureza do problema sob investigação. Os fatores subjacentes à crescente internacionalização dos governos subnacionais resultam de uma intrincada rede de forças sociais, econômicas e políticas que abrange os níveis de análise locais, nacionais e transnacionais.

Por conseguinte, a análise da internacionalização dos governos subnacionais, ao contrário de se concentrar nas ameaças que a paradiplomacia poderia acarretar para a unidade nacional e a estabilidade internacional, oferece *insights* sobre a natureza tanto da política interna quanto da política internacional, fazendo avançar o conhecimento existente sobre o fenômeno, ainda que tenha deixado algumas questões básicas não esclarecidas. Conforme afirmam Marcelo Mariano e Karina Mariano (2002):

O Estado subnacional não pode ser tratado apenas como um ator interno, porque possui capacidade decisória institucionalizada sob o território a que se refere. Na verdade, em princípio, possui na esfera subnacional as mesmas atribuições de um Estado federal. Ou, se pensarmos em termos intergovernamentalistas, acomoda os diferentes interesses presentes e, a partir deles, define seus objetivos e negocia com os demais atores. Assim sendo, a melhor maneira de utilizar os conceitos das diferentes teorias expostas anteriormente é transferi-los para a esfera subnacional, considerando sua atuação externa como a sua relação com as demais unidades da federação, com o Estado federal, com outros países e com organizações internacionais. Desse modo, o recorte da análise é a atuação e o desenvolvimento da estrutura governamental subnacional num contexto de crescente interdependência e regionalização.

Na mesma linha, Michelmann (1990) salienta os desafios que a ação externa de governos subnacionais representa para os governos centrais. Para o autor, os casos até então estudados demonstraram a importância da motivação econômica para a paradiplomacia subnacional. Muitos governos subnacionais tenderiam a se envolver em uma série de atividades para promover comércio, investimento e turismo no exterior ou mesmo explorar a captação de recursos financeiros ou técnicos diretamente de organizações estrangeiras ou internacionais.

Para Michelmann (1990), um importante elemento da paradiplomacia é a maior familiaridade dos governos não-centrais com as necessidades de suas sociedades. Em Estados de estrutura federativa, seriam comuns os casos em que as elites subnacionais suspeitam dos esforços do governo federal e passam, portanto, a considerar que devem atuar diretamente no exterior para representar seus próprios interesses, de modo a não ficarem dependentes ou subordinadas a

outras entidades subnacionais que tenham maior capacidade eleitoral ou maior afinidade partidária com o governo central.³⁰

Para Kincaid (1990), ao considerar as implicações da paradiplomacia, por ele denominada diplomacia de múltiplos níveis (“*constituent diplomacy*”), não se deve assumir que ela por si mesma ameace o Estado-Nação. Deve-se, isso sim, examinar as forças que a geram e quais são as suas finalidades. Ao contrário do senso comum, o autor sustenta que o conflito e a competição (implícita na “*constituent diplomacy*”) seriam elementos benéficos para os sistemas políticos. Em sistemas federativos democráticos, o conflito e a competição entre governos, central e federados, seriam vistos de forma positiva como elementos intrínsecos da vida política juntamente com a cooperação.

Por que então isentar os assuntos externos da dinâmica cooperativa e competitiva normal que opera numa federação democrática? Para Kincaid (1990), numa era de interdependência e de “soberanias perfuradas”, as fronteiras nacionais teriam perdido sua “extremidade protetora”. A noção de soberania hermética seria, pois, mais um mito do que a realidade. Em alguns casos, grupos de interesse e governos subnacionais podem reagir de forma proativa a eventos externos, de modo a beneficiar a nação. Uma província (ou ente subnacional) mais “empreendedora” ou diligente, por exemplo, poderá estimular o desenvolvimento econômico de si e de outras províncias vizinhas mesmo quando o governo central for indiferente ou incompetente.

Ao invés de ver a organização política em termos hierárquicos e pensar na organização global como uma pirâmide que se estende acima até o Estado-Nação e, finalmente, abaixo até a pequena “aldeia” (ente de governo local), Kincaid (1990) defende que, num mundo interdependente, se deve pensar em termos horizontais de diversidade e multiplicidade. Nesse mundo interdependente, a pequena comunidade seria cada vez mais moldada tanto por forças globais como pelas políticas do respectivo Estado-Nação. Nesse caso, cabe dar às “aldeias” graus de

³⁰ Uma fonte de variação na intensidade de atividades internacionais de entes subnacionais é a própria estrutura econômica. Na Austrália, Canadá e na Alemanha, por exemplo, as atividades paradiplomáticas se baseiam mais na promoção ao comércio exterior. Para mais elementos ver, MICHELMANN, Hans. Conclusion, in SOLDATOS (1990), op.cit. pp. 299-313.

liberdade para manobrar na arena global, com assistência de outras aldeias, organizações regionais, agências nacionais, empresas transnacionais e organizações globais, tanto de forma permanente como *ad hoc*. Nessa concepção, a comunidade global deve ser entendida não como uma simples hierarquia, mas como uma matriz complexa, com considerável diversidade e densidade de organizações políticas, sociais e econômicas.

Por fim, para Hocking (1993), a diplomacia do Estado-Nação se vê diante de tendências paradoxais: i) crescente internacionalização e interdependência econômica entre os países, e ii) alerta permanente de interesses subnacionais, governamentais e não governamentais a essas pressões globais. Haveria então uma tendência a considerar a relação entre esses dois processos de internacionalização e “localização da política externa” em termos de um jogo de “soma zero” ao invés de complementares entre si. No entanto, o autor defende que, para entender as inter-relações da diplomacia contemporânea, vale a pena reconhecer que o fenômeno da ação internacional dos entes subnacionais atua em meio a complexas estruturas e processos políticos “de muitas camadas ou níveis”, que envolvem todos os escalões de atividade política desde o local, através do nacional, até o internacional.³¹

Além do mais, esses níveis se interceptam entre si de variadas formas, isto é, as relações não são ordenadas de forma hierarquizada ou previsível, de modo que uma variedade de padrões de vinculação entre os níveis podem ocorrer. As realidades da política de muitos níveis exigem que os tomadores de decisão operem em uma série de arenas ao mesmo tempo. Em particular, eles têm de negociar com os interesses locais enquanto buscam objetivos internacionais. As explicações das causas do crescente interesse por questões internacionais por parte de atores subnacionais pode variar em função da perspectiva que se coloque para apoiar o fenômeno. Ao mesmo tempo podem se identificar dois fatores causais: i) a natureza

³¹ Na verdade, o impacto da interdependência, especialmente a econômica, teria estimulado os governos regionais a estender seus interesses além dos confins das fronteiras locais e nacionais. Relações transnacionais reforçadas combinadas com crescente sensibilidade por parte de indivíduos e grupos de interesse aos vínculos entre questões e políticas locais, nacionais e internacionais, ajudaram a fortalecer o envolvimento internacional de Governos Não Centrais. Para aprofundamento no tema, ver Hocking (1993), pp. 08-30.

mutável do ambiente em que a política pública é conduzida, e ii) a crescente capacidade de uma série de interesses e grupos de pressão em usar a arena política local como meio de atingir os meios para alcançar objetivos internacionais e vice versa.

Na lista de fatores considerados estão os seguintes: a) as bem conhecidas consequências da interdependência econômica; b) a mudança tecnológica, e c) as comunicações mais rápidas. Esses fatores criaram a oportunidade, o desejo e a necessidade dos entes locais adotarem uma perspectiva ou foco internacional e, dos governos centrais, estimularem o envolvimento controlado de regiões em áreas específicas das relações exteriores. As amplas dimensões da chamada “interdependência complexa” de Keohane e Nye (1977) são conhecidas e enfatizam a capacidade declinante do Estado em agir como uma entidade coerente cujos interesses coletivos estejam representados e expressos por uma autoridade central.

A agenda em expansão da política mundial tem resultado na diversificação de canais pelos quais os governos conduzem seus interesses tal como refletido na proliferação de contatos internacionais entre departamentos tradicionalmente considerados como “elementos domésticos” da estrutura burocrática: por outro lado, o amplo *spectrum* de grupos, governamentais ou não-governamentais, interage pelas fronteiras nacionais, produzindo, dessa forma, uma teia complexa de relações que englobam os atores subnacionais. Por trás dessas tendências há dois processos simultâneos que refletem e ajudam a explicá-las: a expansão da agenda da política externa e a diminuição das distinções entre política interna e política externa. Não apenas as mudanças econômicas e tecnológicas ampliaram o conjunto de questões sobre as quais a política externa se volta, mas as diferenças tradicionais entre “*high politics*” e “*low politics*” parecem cada vez mais fora da realidade.

Em suma, a tendência à descentralização no mundo atual reflete a sociedade pós-industrial, diversamente das sociedades industriais que exigiam um Estado mais centralizado e fechado. Enquanto a economia se integra, muitas sociedades políticas se fragmentam de diversas maneiras. Por sua vez, isso se relaciona com a frequente e crescente incapacidade dos governos nacionais, na

atualidade, em gerir de modo adequado os sistemas políticos e satisfazer as demandas internas de suas partes constitutivas.

3. OS PRINCIPAIS PARADIGMAS TEÓRICOS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

As teorias de Relações Internacionais (RI) têm por finalidade formular métodos e conceitos que permitam compreender a natureza e o funcionamento do sistema internacional, bem como explicar os fenômenos mais relevantes que influenciam o rumo da política mundial e propor hipóteses para a sua verificação empírica.

Nesta tese, apresentam-se as principais correntes teóricas de pensamento teórico na disciplina acadêmica de RI e as discussões que envolvem seus defensores. A intenção é expor sucintamente os termos do debate teórico naquilo que possa ser útil para fundamentar o fenômeno da paradiplomacia e proporcionar elementos para a melhor elucidação do tema e sua aplicação ao caso brasileiro. Assim, serão apresentadas as correntes teóricas do Neo-realismo, Neoliberalismo e Construtivismo Social.

3.1. O Neo-realismo

O Realismo tem sido a teoria da política mundial predominante desde o início do surgimento das Relações Internacionais como disciplina acadêmica nos anos 20 do século XX. Porém, fora da academia, o Realismo tem uma história muito mais longa. O ceticismo sobre a capacidade da razão humana de proporcionar progresso moral se repete ao longo dos séculos através de obras literárias de filósofos e teóricos políticos clássicos como: *História da Guerra do Peloponeso* de Tucídides (431 A.C); *O Príncipe* de Nicolau Maquiavel (1532), e *O Leviatã* de Thomas Hobbes (1651). Na verdade, o tema unificador em torno do qual converge todo o pensamento realista é que os Estados se encontram sob a permanente e envolvente sombra da anarquia internacional, o que implica que sua segurança

nunca pode estar garantida. Em tais circunstâncias, é racional que os Estados compitam entre si pelo poder e a segurança.³²

Na década de 1970, o Realismo enfrentou severa crise em função da importância crescente das questões econômicas na política mundial e da política de distensão militar entre os EUA e a URSS, o que contribuiu não só por reduzir a importância dos assuntos de segurança e defesa na agenda internacional, como realçar o papel de novos atores (empresas transnacionais, organismos internacionais, organizações não-governamentais) no sistema internacional. A prática da política internacional repercutiu no debate acadêmico de Relações Internacionais motivando a crítica ao Realismo e a elaboração de formulações mais robustas nos campos do Neoliberalismo e da nascente Economia Política Internacional (EPI).³³

A reação dos realistas veio com o esforço de renovação teórica capitaneada pelo acadêmico norte-americano, Kenneth Waltz (1979), que pretendeu resgatar o Realismo das críticas contundentes mediante bases mais sólidas e científicas. A diferença fundamental de sua teoria em relação ao realismo tradicional reside na questão do nível de análise, na qual o Realismo atribui os resultados das relações internacionais ao comportamento individual dos Estados, enquanto Waltz credita esses resultados à estrutura do sistema internacional. O seu trabalho teve um profundo impacto na academia de Relações Internacionais na década de 1980 e por muito tempo a sua teoria passou a ser considerada a corrente dominante (*mainstream*) das Relações Internacionais. Conforme bem ressalta Nogueira e Messari (2005, p. 42-43):

³² Para um ilustrativo resgate da tradição histórica e filosófica do Realismo e do Neo-Realismo, ver Karen, MIGST, Princípios de relações Internacionais (2009), pp. 59-62.

³³ Com efeito, desde 1969, começaram as primeiras conversações sobre limitação de armamentos (SALT I). O período que se seguiu foi chamado de *détente* (distensão), pois produziu acordos sobre redução de arsenais nucleares e convencionais. Em 1975, o Tratado de Helsinque, assinado por 33 países europeus, assim como pelos EUA, comprometeu os signatários a aceitarem as fronteiras existentes da Europa, desde 1945, e a promover os direitos humanos. Em 1977, um acordo adicional foi realizado no Protocolo Adicional da Convenção de Genebra e definiu uma proteção mais eficaz para os civis em relação aos efeitos da guerra. Nos anos 80, uma nova rodada de negociações (START) foi iniciada pelo presidente norte-americano Ronald Reagan com os soviéticos e levou a acordos mais abrangentes de limitação de armas em 1987.

A teoria estrutural de Waltz representou uma revolução nas relações internacionais. Sua preocupação era em providenciar explicações pra a continuidade e para as repetições, e não para a exceção. Contudo, argumentos estruturais procuram explicar a mudança e até a inevitabilidade da mudança. Quando, com seu realismo estrutural, Waltz procura explicar a continuidade, está fazendo o uso oposto do que o pensamento estrutural geralmente se propõe a fazer: ele usa um modo de pensar que se propõe a explicar a inevitabilidade da mudança para explicar a continuidade. Desse ponto de vista, o que havia permanentemente existido, isto é, o fenômeno recorrente das relações internacionais, era o fenômeno da guerra.

No início do século XXI, em que pese à profusão de abordagens alternativas a esse corpo teórico, o Realismo continua a atrair teóricos e inspirar formuladores de política externa em inúmeros países, embora, no período desde o fim da Guerra Fria (1989-1991), tenham proliferado críticas às hipóteses realistas com base na premissa de que teriam perdido a relevância em um mundo cada vez mais globalizado e policêntrico. No entanto, não existe consenso na literatura sobre a pertinência de se falar de Realismo como se fosse uma teoria única e coerente. Há boas razões para delinear os diferentes tipos de Realismo. O mais importante é a separação entre aqueles que atribuem primazia teórica à natureza humana e os que acentuam a importância da anarquia internacional e da distribuição de poder no sistema internacional.³⁴

Realismo Estrutural divide-se em dois campos: os que defendem que os Estados são maximizadores de segurança (Realismo Defensivo) e aqueles que argumentam que os Estados são maximizadores de poder (Realismo Ofensivo). Entretanto, há realistas contemporâneos que divergem das variantes ofensivas e defensivas do Realismo Estrutural. Realistas neoclássicos, por exemplo, a exemplo de Randall Schweller (1997) e Fareed Zakaria (1998) incorporam fatores nos níveis individual e doméstico para explicar a realidade internacional, ao passo que alguns

³⁴ De fato, a teoria realista de Relações Internacionais tem várias dimensões, o que inclui a Teoria Realista Clássica, desenvolvida em meados do século XX por teóricos como Hans Morgenthau; a Teoria do Realismo Estruturalista ou neo-realismo, desenvolvida por Kenneth Waltz, no 3º quartel do século XX, e mais recentemente, a Teoria Realista Neoclássica, a últimas das contribuições na tradição intelectual realista, sintetizada por Gideon Rose em 1998. Para uma discussão mais detalhada sobre essas três correntes do realismo, ver James DOUGHERTY; Robert PFALTZGRAFF, op.cit. pp. 79-125.

realistas da escolha racional (*rational choice*), como Joseph Grieco (1993) e Stephen Krasner (1999) já reconhecem a importância das instituições internacionais.³⁵

O Neo-Realismo é essencialmente estatocêntrico, pois se baseia nas premissas de que: i) o Estado é o ator proeminente e todos os outros intervenientes na política mundial são de só menos importância; e ii) a soberania estatal significa a existência de uma comunidade política independente que goza de autoridade jurídica sobre seu território. Em que pese à assertividade dos teóricos realistas, a crítica principal a essas premissas é de que o estatocentrismo é falho tanto no campo empírico (pelos desafios impostos ao poder do Estado que vêm tanto de cima como de baixo) como na esfera normativa (a incapacidade de Estados soberanos responder a contento a problemas globais, como a fome, a degradação ambiental, a crise financeira e os abusos aos direitos humanos).

Para os neo-realistas, o objetivo principal de todos os Estados é a sua sobrevivência (segurança), que é o interesse nacional supremo que todos os líderes políticos devem perseguir (*high politics*). Todos os demais objetivos, como a prosperidade econômica ou a redução da pobreza, seriam secundários (*low politics*). A fim de preservar a segurança de seu Estado, os estadistas ou líderes políticos devem adotar um código de conduta próprio que julgue as ações de acordo com os resultados e não em termos do que seja certo ou errado (da ética). Em outras palavras, para os neo-realistas políticos não existiria algo como princípios morais universais nem limites éticos a reger as ações que os Estados precisam tomar em prol de sua sobrevivência.

Desse modo, para os neo-realistas, um dado Estado não pode confiar em nenhum outro Estado ou instituição internacional para garantir a sua sobrevivência. Na política internacional, a estrutura do sistema não comporta valores como amizade, confiança e honra, pois o que prevalece é a condição perene de incerteza

³⁵ Os realistas da escolha racional reconhecem que a anarquia não impede a ocorrência de padrões duráveis de cooperação sob certas condições, visto que para eles as organizações internacionais podem desempenhar importantes papéis tais como enquadrar Estados fracos na ordem internacional e fornecer-lhes barganha para desistir de acesso a tecnologias militares perigosas em troca da proteção de um regime ou instituição internacional. Em seu livro, Zakaria (1998) expõe sua teoria do Realismo estatocêntrico. No seu artigo, Schweller (1996), tenta demonstrar o viés conservador da versão do Realismo Estrutural de Kenneth Waltz.

gerada pela situação de anarquia global. Em função disso, a coexistência pacífica entre os Estados só será alcançada através da manutenção do equilíbrio ou balança de poder, sendo que a cooperação limitada somente será possível naquelas interações em que o Estado “realista” tenha a ganhar mais do que outros (os chamados ganhos relativos).

Entretanto, para os críticos do Neo-Realismo, a “auto-ajuda” não seria uma consequência inevitável da ausência de um governo mundial, mas sim uma lógica pela qual os próprios Estados optaram. Ademais, haveria exemplos históricos e contemporâneos em que os Estados preferiram os sistemas de segurança coletiva ou formas de comunidades de segurança regional em detrimento da auto-ajuda.³⁶

3.2. O Neoliberalismo

A tradição liberal no pensamento político remonta pelo menos ao pensamento de filósofos iluministas, retratado em obras como *Two Treatises of Government* (1689), de John Locke; *O Espírito das Leis* (1748), de Charles de Montesquieu; *Do Contrato Social* (1762), de Jean-Jacques Rousseau; *Crítica da Razão Pura* (1781) e *Para a Paz Eterna* (1795), de Immanuel Kant. Desde então as ideias liberais moldaram profundamente a forma como se pensa o relacionamento entre governo e cidadãos. O Liberalismo é uma teoria de governo, tanto no interior dos Estados como da boa governança entre Estados e povos no mundo inteiro. Ao contrário do Realismo, que se refere ao “internacional” como o reino da anarquia, os liberais pretendem projetar os valores do individualismo, ordem, liberdade, justiça e tolerância nas relações internacionais.

O ponto alto do pensamento liberal nas Relações Internacionais foi alcançado no período entre as guerras mundiais (1919-1939) na obra de idealistas que acreditavam que a guerra era uma forma desnecessária e ultrapassada de resolução de litígios entre os Estados. Para eles, as instituições nacionais e

³⁶ Exemplo já clássico do mecanismo de segurança coletiva ou balança de poder em ação é a aliança atlântica entre os EUA e os países da Europa Ocidental no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), firmado em 1949, pelo qual os Estados signatários do Tratado estabeleceram um compromisso de cooperação estratégica em tempo de paz e contraíram uma obrigação de auxílio mútuo em caso de ataque a qualquer dos países-membros.

internacionais seriam necessárias para proteger e nutrir esses valores. Mas cabe salientar que tais valores e instituições admitem uma série de variantes que explicam a existência de debates acadêmicos acalorados no campo do Liberalismo.³⁷

Os teóricos liberais discordam sobre questões fundamentais, como as causas da guerra e que tipos de instituições são necessários para aportar valores liberais em um sistema internacional multicultural e descentralizado. Uma divisão importante no Liberalismo, que se tornou mais evidente com a globalização, é entre aqueles que operam com uma concepção positiva do Liberalismo que defende uma política externa intervencionista e instituições internacionais mais fortes, e aqueles que se inclinam no sentido de uma concepção negativa, que dá prioridade à tolerância e à não-intervenção.³⁸

Os primeiros pensadores liberais sobre as Relações Internacionais consideravam que a ordem natural tinha sido corrompida por lideranças autocráticas de Estados não-democráticos e políticas ultrapassadas como o equilíbrio de poder. De forma normativa, os liberais do Iluminismo europeu do século XVIII acreditavam que uma moralidade cosmopolita latente poderia ser conseguida através do exercício da razão e da introdução de regimes republicanos (constitucionais) nos Estados. Além disso, o movimento sem restrições de pessoas e mercadorias (o livre comércio) poderia facilitar ainda mais o cosmopolitismo e o estabelecimento de relações internacionais pacíficas.

Embora haja uma importante continuidade entre o pensamento iluminista liberal e as ideias do século XX, tais como a crença no poder da opinião pública mundial para domesticar os interesses dos Estados, o idealismo liberal assumiu uma forma mais programática. Para os idealistas, a liberdade dos Estados é parte do problema das relações internacionais e não parte da solução. Duas exigências

³⁷ Para uma discussão atual sobre as diversas variantes do pensamento liberal que influenciam o estudo das Relações Internacionais, recomenda-se o artigo de BURCHIL, Scott. "Liberalism". In BURCHIL, Scott; LINKLATER, Andrew (Eds.). *Theories of International Relations*. New York: Palgrave Macmillan, 2005, pp. 55-83.

³⁸ Uma profícua e objetiva discussão sobre as novas direções no debate liberal em RI pode ser vista em João Pontes NOGUEIRA; Nizar MESSARI, (2005), pp. 96-102.

resultam do seu diagnóstico: i) a necessidade do pensamento explicitamente normativo - como promover a paz e construir um mundo melhor; e ii) os Estados devem fazer parte de uma organização internacional e obedecer a suas regras e normas. Assim, o resultado mais importante do idealismo foi a formação de uma organização internacional para facilitar a mudança pacífica, o desarmamento, a arbitragem, e (quando necessário) garantir seu cumprimento.

A Liga ou Sociedade das Nações foi fundada em 1920, mas seu sistema de segurança coletiva falhou ao não conseguir evitar a eclosão da 2ª Guerra Mundial em setembro de 1939. Após o destrutivo conflito de 1939-1945, os Estados aliados vencedores da guerra contra a Alemanha nazista e seus parceiros do Eixo (a Itália fascista e o Japão militarista) pressionaram para criar uma nova instituição internacional, sendo a Carta das Nações Unidas assinada por 50 Estados em São Francisco, EUA, em junho de 1945. A nova organização (a ONU) trouxe consigo duas inovações importantes: a) adesão foi quase universal, e b) as grandes potências passaram a dispor de um mecanismo capaz de impedir qualquer ação contrária aos seus interesses (o Conselho de Segurança).

No período pós-1945, os liberais se voltaram para as instituições internacionais para desempenhar uma série de funções que o Estado supostamente já não podia mais realizar. Esse movimento foi o catalisador da Teoria da Integração na Europa e do chamado Pluralismo nos Estados Unidos da América (EUA). Com efeito, no início dos anos 70, o chamado Pluralismo havia imposto um desafio ao Realismo à medida que centrou em novos atores (empresas transnacionais e organizações não-governamentais) e novos padrões de interação (interdependência e integração).

A imagem pluralista das Relações Internacionais se baseia em quatro hipóteses: i) os atores não-estatais são entidades importantes na política mundial; ii) o Estado não é um ator unitário, mas sim composto de indivíduos, grupos de interesse e burocracias concorrentes entre si; iii) desafio à hipótese realista do Estado como ator racional devido ao entrelaçamento permanente de interesses e barganhas no processo decisório interno; e iv) a agenda de política internacional é

extensa, não se restringindo à segurança, mas envolvendo questões econômicas, sociais e ambientais.

Portanto, o Neoliberalismo pluralista representa um desafio teórico mais sofisticado ao Realismo contemporâneo. Os neoliberais explicam a durabilidade das instituições apesar de mudanças significativas no contexto. De acordo com os neoliberais, as instituições exercem uma força causal sobre as relações internacionais, moldando as preferências dos Estados e inserindo-os em arranjos cooperativos. Na atualidade, o Liberalismo da paz democrática e o Neoliberalismo são as correntes predominantes no pensamento liberal.³⁹

No entanto, o que alguns neoliberais sustentam é que os Estados devem intervir para promover um capitalismo mais “humano” ou um mercado que seja mais sensível às necessidades e interesses de todos os povos. Neste sentido, novos regimes ou instituições internacionais podem ser criados e os antigos regimes reformados, de modo a impedir (ou pelo menos mitigar) o fluxo desigual de capitais, promover a sustentabilidade ambiental e proteger os direitos dos cidadãos.

Em sua tentativa de empreender o desafio empírico de explicar por que a cooperação internacional é mais provável de ocorrer no sistema internacional do que os neo-realistas admitiriam, os neoliberais tentaram mostrar que os regimes internacionais teriam ajudado os Estados “egoístas” a coordenar o seu comportamento de modo a evitar resultados subótimos. No entanto, ao fazê-lo, os regimes internacionais acabaram por deslocar ou rejeitar a variante pluralista da literatura neoliberal de Relações Internacionais, aceitando os pressupostos neo-realistas de que os Estados eram ou são os atores dominantes na política

³⁹ Entende-se por Pluralismo a perspectiva institucionalista das Relações Internacionais, capitaneada por acadêmicos como Robert Keohane, Joseph Nye, James Rosenau e outros, que se opõe à visão realista tradicional, a qual nutre-se de uma valorização das organizações internacionais, de atores privados engajados em processo de cooperação econômica, técnica ou política e de processos políticos domésticos vistos como relevantes para explicar as mudanças na política internacional. Para uma discussão mais profunda do pluralismo, recomenda-se o livro de Marcus Faro de CASTRO, *Política e relações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2005, pp.126-130.

internacional e que a política doméstica não teria efeitos sistemáticos relevantes sobre os padrões de cooperação internacional.⁴⁰

Portanto, os institucionalistas neoliberais, tal como os neo-realistas – a quem a princípio questionavam – tornaram-se essencialmente orientados para o ator estatal no estudo dos regimes. Como exemplo disso, Robert Keohane (1984), que faz a defesa clássica da abordagem neoliberal dos regimes, desviou-se da sua abrangente explicação “transnacional” anterior das relações internacionais e reconheceu que os Estados são “atores fundamentais” na política mundial. Naquele livro, o autor se concentrou, sobretudo, em questões no campo da Economia Política Internacional (EPI) e sobre as relações entre os países mais industrializados do Ocidente.

De fato, a evolução teórica de Robert Keohane não foi exatamente no sentido para o qual apontavam os já referidos trabalhos iniciais do autor, centrados no transnacionalismo e na interdependência complexa. O que se verificou foi certo abandono das suas intenções iniciais quanto à construção de um paradigma alternativo ao Realismo, e uma aproximação progressiva rumo ao chamado Neo-Realismo. Em outras palavras, a sua pretensão radical de criar uma alternativa teórico-conceitual ao Realismo, manifestada em seu livro *Power and Interdependence: World Politics in Transition (1977)*, deu lugar a uma atitude mais pragmática, de compromisso entre o Neo-Realismo e o Institucionalismo Neoliberal. De fato, conforme assinala Teixeira Fernandes (2004, p.94):

Se Robert Keohane mostrou relativo desinteresse pela via do transnacionalismo na sua evolução teórica posterior, bastante matizada pela incorporação de elementos do Neo-Realismo de [Kenneth] Waltz, outros teóricos dos primeiros tempos do transnacionalismo continuaram as suas investigações nessa mesma linha teórica que procuram refinar e sofisticar.

Como resultado da sua abordagem estatocêntrica dos regimes internacionais, o Institucionalismo Neoliberal foi criticado por alguns que observaram que “o seu novo *insight* analítico”, derivado do foco revigorado nos Estados unitários,

⁴⁰ A crítica contundente ao abandono do pluralismo na literatura do Neoliberalismo em Relações Internacionais foi feita com propriedade por Hugo GENEST, An examination of the limits posed by state-centrism, *BSIS Journal of International Studies* (2008, p. 06).

foi obtido sacrificando *insights* anteriores de grande poder explicativo relativos às coalizões transnacionais e, especialmente, ao papel da política interna e seu impacto sobre o sistema internacional (MARTIN; SIMMONS, 1998, p 730). Somente muitos anos depois é que Keohane, convencido dos efeitos da globalização sobre a economia e a política internas dos países, por meio de um livro co-editado com Helen Milner, retorna ao tema da internacionalização e política interna, mas então desprovido do rico enfoque transnacional (KEOHANE; MILNER, 1996).

No entanto, outros autores neoliberais se mantiveram fiéis à contribuição pluralista rejeitada por Keohane. Foi o caso de James Rosenau (1990) que propôs o modelo dos dois mundos da política mundial: o estatocêntrico e o multicêntrico. Nele o autor sustenta que a política mundial no final do século XX se caracterizava pela erosão da soberania estatal, pela emergência de múltiplas fontes de poder associadas à Revolução Tecnológica, pela diluição das fronteiras entre o interno e o externo e pela afirmação crescente do Direito Internacional Público. Em seu trabalho, Rosenau pretendeu elaborar uma teoria que permitisse explicar, quer o papel dos atores westphalianos, quer o dos atores não westphalianos nas relações internacionais, procurando mostrar uma complexidade do mundo impossível de ser captada com as ferramentas e os instrumentos analíticos do Neo-Realismo.

Outra limitação no poder explicativo do Institucionalismo Neoliberal decorrente do estatocentrismo reside no papel dos governos não centrais (GNCs) no sistema internacional. Segundo vários pesquisadores, a exemplo de Soldatos (1990) e Boeckelman (1996), essas entidades, que essencialmente possuem soberania prática sobre alguns assuntos, mas carecem de soberania jurídica, à luz do Direito Público Internacional, tornaram-se, em muitos casos, atores relevantes no palco internacional. Porém, seu papel não é levado em consideração nos estudos institucionalistas neoliberais. Uma exceção talvez possa ser encontrada nas análises da influência dos governos estaduais sobre a política de cooperação internacional no caso dos EUA, onde o fracasso em ratificar os acordos de fronteira nos legislativos estaduais é um das condições políticas internas mais importante associadas à disposição do Governo Federal em submeter suas disputas à arbitragem internacional (MARTIN; SIMMONS, 1998, p.748).

No entanto, este tipo de análise considera os governos não centrais ou subnacionais apenas como componentes específicos da complexa estrutura interna de um Estado soberano, mas não como atores autônomos de natureza estatal que desempenham um papel independente no tocante ao funcionamento de regimes internacionais, como é o caso da captação de recursos externos por governos subnacionais junto a fontes privadas estrangeiras e/ou fontes multilaterais ou bilaterais de financiamento, o que é facultado pelo regime internacional (instituições de Bretton Woods e assistência oficial ao desenvolvimento – ODA em inglês). Este é um ponto importante que mostra a perda de poder explicativo do Institucionalismo Neoliberal, pois, em alguns casos, os governos subnacionais constituem de fato, mas não de direito, importantes agentes operadores de regimes internacionais subscritos por seus governos nacionais.

3.3. O Debate Neo-realismo versus Neoliberalismo

O chamado debate Neo-realismo versus Neoliberalismo (debate neo-neo) esteve em foco na academia norte-americana de Relações Internacionais (RI) no período 1980-95, mas ainda hoje, os grandes periódicos internacionais na área de RI, como *International Organization* e *International Security*, continuam a veicular artigos que refletem esse debate. As principais questões debatidas centraram em seis pontos: i) a natureza e as consequências da anarquia internacional; ii) a cooperação internacional; iii) ganhos absolutos versus ganhos relativos; iv) as prioridades dos Estados; v) as intenções versus capacidades, e vi) as instituições e os regimes internacionais.⁴¹

Mais do que apenas teorias, o Neo-realismo e Neoliberalismo representam paradigmas ou modelos conceituais que dão forma às imagens dos indivíduos sobre o mundo e influenciam as prioridades de pesquisa e os debates e escolhas sobre políticas externas. Existem várias versões do Neo-realismo ou do Neoliberalismo. No mundo acadêmico, o Neoliberalismo refere-se mais frequentemente ao Institucionalismo Neoliberal. No mundo da política, o Neoliberalismo é identificado

⁴¹ Para uma visão completa e detalhada das polêmicas inerentes ao debate neo-neo, consultar o livro de Robert KEOHANE (1986). Para uma competente e sucinta apresentação do debate neo-neo, em língua portuguesa, recomenda-se a leitura do livro de Gilberto SARFARTI, *Teorias de relações internacionais* (2005, pp. 171-182).

com a promoção do capitalismo ocidental e dos valores e instituições democráticos ocidentais. Ademais, essa corrente também padece de um viés eurocêntrico ou ocidental, por vezes incapaz de explicar de forma convincente as relações entre Estados da periferia do sistema internacional, a exemplo dos países do Terceiro Mundo. Conforme salienta Holsti (1998, p. 104-105):

Neoliberal theories similarly seek to explain primarily the nature of relations between modern industrial countries of the North. The terminology used in these efforts reflects the world that is being explored: “complex interdependency”, “international regimes”, “liberal institutionalism” and the like. Liberals of whatever school may not deliberately exclude 80% of the world’s population contained in 140 states, but their studies effectively do so. There is thus little in either realism or liberalism that helps us to understand the etiology of war in the peripheries.

As abordagens da escolha racional e da teoria dos jogos foram integradas nas teorias neo-realista e neoliberal, de modo a explicar as escolhas de política e o comportamento dos Estados em situações de conflito e cooperação. Essas abordagens apresentam versões mais rigorosas e científicas das teorias anteriores. Na verdade, as teorias de verniz neo-realista e neoliberal são teorias de *status-quo* e, por conseguinte, orientadas para a resolução de problemas e não para a mudança de sistema. Ambas compartilham muitas hipóteses sobre os atores, valores, questões e arranjos de poder no sistema internacional. No entanto, neo-realistas e neoliberais estudam mundos diferentes. Os neo-realistas estudam os temas de segurança e se preocupam com questões de poder e sobrevivência. Já os neoliberais estudam a Economia Política Internacional (EPI) e colocam o foco na cooperação e nas instituições.

O chamado Realismo Estrutural de Kenneth Waltz (1979) tem tido um grande impacto sobre os estudiosos em Relações Internacionais. Conforme se viu acima, Waltz afirma que a estrutura do sistema internacional é o fator crucial para moldar o comportamento dos Estados. O Neo-realismo de Waltz também expande a visão do poder e das capacidades. No entanto, ele concorda com os realistas tradicionais quando afirma que a estrutura ou o número de grandes potências

(bipolaridade, multipolaridade etc) ainda determina a natureza do sistema internacional.⁴²

Os teóricos realistas estruturais em geral minimizam a importância de atributos nacionais como determinantes do comportamento da política externa de um Estado. Para esses neo-realistas, todos os Estados são unidades funcionalmente semelhantes, vivenciando as mesmas restrições impostas pela anarquia internacional. Eles acreditam que a força continua a ser um instrumento importante e eficaz da diplomacia estatal (*statecraft*) e que o velho equilíbrio de poder continua a ser o mecanismo central para estabelecer e/ou manter a ordem no sistema internacional.

No tocante ao Neoliberalismo, a sua versão contemporânea foi moldada pelos pressupostos do Liberalismo comercial, republicano, sociológico e institucional. O Liberalismo comercial e republicano, por exemplo, fornece a base para o pensamento neoliberal em curso nos governos ocidentais. Estes países promovem o livre comércio e a democracia nos seus programas de política externa. O Neo-Institucionalismo liberal, o outro lado do debate “neo-neo,” está enraizado na Teoria Funcionalista da integração, surgida nos anos 1950 e 1960, e da Teoria da Interdependência Complexa e na literatura de estudos transnacionais das décadas de 1970 e 1980.

Os liberais neo-institucionalistas veem as instituições como mediadoras e meios para alcançar a cooperação no sistema internacional. Para eles, regimes e instituições ajudam a regular o sistema internacional anárquico e competitivo e incentivam, e às vezes até requerem o multilateralismo e a cooperação como meios para garantir os interesses nacionais. Os neo-institucionalistas liberais reconhecem que a cooperação poderá ser mais difícil de atingir em áreas onde os líderes percebem que não têm interesses mútuos. Os neoliberais acreditam que os Estados cooperam para obter ganhos absolutos, sendo que o maior obstáculo para a cooperação é a “trapaça” ou o descumprimento das regras por parte de outros Estados.

⁴² O cerne do pensamento de Kenneth Waltz referente ao neo-realismo ou realismo estrutural está contido em seu famoso livro sob o título *Theory of International Politics*, publicado em 1979.

Liberais institucionalistas como Robert Axelrod e Robert Keohane (1985) enfatizam a importância da anarquia, definida como ausência de governo mundial, mas argumentam que essa característica constante da política internacional permite uma variedade de padrões de interação entre os Estados. Esses dois autores sustentam que a cooperação seria a única opção ao conflito. Portanto, deve-se julgar sob que circunstâncias aumenta a probabilidade de ocorrer a cooperação internacional. Esses autores entendem que o incentivo para cooperar aumenta quando existe uma ligação de assuntos de interesse entre os Estados, ou seja, os Estados podem, por exemplo, cruzar suas agendas econômicas com a política. Outra circunstância é a ligação entre os jogos políticos internos e internacionais. Deste modo, quando os interesses internos favorecem a negociação, os Estados buscam levar o tema como prioritário nas negociações internacionais.

Por fim, o neo-realista Joseph Grieco (1988) insiste que os neoliberais subestimam a importância das preocupações com a sobrevivência como motivação para o comportamento dos Estados, o que para ele é uma consequência necessária da anarquia. De fato, Grieco representa um grupo de neo-realistas que criticam a tese dos institucionalistas neoliberais de que os Estados estão mais interessados em ganhos absolutos. Como outros, Grieco reconhece que todos os Estados estão interessados nos ganhos absolutos. No entanto, o que mais importa é como os ganhos são distribuídos. Assim, existiriam dois obstáculos à cooperação internacional: o temor daqueles que podem descumprir as regras e os ganhos relativos dos outros.

Na linha da ênfase nos ganhos relativos, os teóricos da área de segurança internacional apresentaram duas versões do Neo-realismo ou Realismo moderno: i) os neo-realistas ofensivos (John Mearsheimer, 2001), que enfatizam a importância de poder relativo. Tal como os realistas tradicionais, eles acreditam que o conflito seja inevitável no sistema internacional e que os líderes devem sempre ser cautelosos com as potências expansionistas⁴³; e ii) os neo-realistas defensivos

⁴³ O Realismo ofensivo é uma teoria estrutural que, ao contrário do Realismo Neoclássico de Hans Morgenthau, põe a culpa da competição por segurança entre as grandes potências não sobre a natureza humana, mas sobre a hierarquia do sistema internacional. Em contraste com outra teoria Realista Estrutural, o chamado Realismo Defensivo, de Kenneth Waltz, o Realismo Ofensivo sustenta que os Estados não estão satisfeitos com um determinado volume de poder, mas buscam

(Kenneth Waltz, 1979) – freqüentemente confundidos com o neo-institucionalistas liberais – que reconhecem os custos da guerra e assumem que ela geralmente resulta de forças irracionais no seio de uma sociedade. No entanto, eles admitem que os Estados expansionistas dispostos a usar a força militar tornariam impossível a co-existência em um mundo sem armas. A cooperação é possível, mas só seria mais provável de ter sucesso nas relações entre países amigos.

Com relação às condições que estimulam ou inibem a cooperação internacional, ambos os lados acreditam que a cooperação seja possível, entretanto, os neo-realistas entendem que, embora ela seja possível, é difícil de ser construída e, se construída, difícil de ser mantida. Já os neoliberais também reconhecem que a cooperação seja difícil de ser alcançada, no entanto, considerando a interdependência entre os Estados, este caminho seria o único viável para lidar com os conflitos internacionais.

A possibilidade de cooperação internacional, na verdade, está intimamente associada à questão da consequência da anarquia no sistema internacional, ou seja, para os neo-realistas como Joseph Grieco (1993), a estrutura anárquica obriga os Estados a pensar de forma egoísta. Isso significa que, na ausência de um poder supremo internacional, qualquer Estado pode ameaçar a sobrevivência de outro. Portanto, as relações internacionais seriam basicamente definidas em termos de sobrevivência e do poder para garanti-las. Diante dessas circunstâncias, os Estados são profundamente sensíveis à possibilidade da erosão de seu poder relativo. Estruturalmente, a anarquia limita o estímulo dos Estados para cooperar, pelo medo que isso possa significar um aumento do poder relativo dos demais. Além disso, os Estados sempre têm medo das reais intenções dos outros Estados em um processo de cooperação.

Sob quais circunstâncias o Neo-realismo entende que a cooperação seja possível? A cooperação somente ocorrerá quando e enquanto os interesses egoístas dos Estados forem satisfeitos por esse arranjo. É por isso que a

a hegemonia em termos de segurança. John Mearsheimer resumiu essa visão em seu livro *The Tragedy of Great Power Politics* (2001). p. 35.

cooperação é difícil de ser construída e mantida, pois quando ela não mais satisfaz aos interesses do Estado, ele a interrompe. Na mesma linha, é preciso entender que, em um sistema bipolar, o comportamento oportunista (efeito *bandwagon*) garante esquemas de cooperação mais estáveis em torno dos pólos, porque cada pólo é responsável, em última instância, por garantir a sobrevivência das unidades em seu campo. Já em um sistema unipolar, a cooperação sempre assume a forma de sobrepeso à medida que os Estados mais fracos buscam se unir para contrabalancear o poder hegemônico, enquanto em um sistema multipolar os arranjos de cooperação seriam, por definição, mais estáveis, pois os Estados teriam um incentivo maior em balancear entre si.⁴⁴

Outra circunstância facilitadora da cooperação é a compatibilidade de jogos. Em outras palavras, a cooperação econômica do pós-Segunda Guerra Mundial, por exemplo, teria sido facilitada pelo fato de os países ocidentais serem aliados no plano militar (a OTAN). Além disso, a estratégia de reciprocidade também tende a facilitar a cooperação. Finalmente, as organizações internacionais têm um papel fundamental em prover um canal de incentivo à cooperação, inclusive fornecendo estrutura, a informação e o *locus* para que as circunstâncias propícias ocorram com mais facilidade. Portanto, avaliar a probabilidade de ocorrência de cooperação internacional estaria fundamentalmente ligado à construção de instituições e regimes internacionais.

O desenrolar do debate entre neo-realistas e liberais institucionalistas em torno da anarquia e da cooperação internacionais leva a concluir que não se pode, de fato, chegar a uma conclusão satisfatória acerca de uma “lógica da anarquia” a partir do debate travado em torno dessa questão. Como disse Alexander Wendt (1992), “anarquia é o que os estados fazem dela”. Em outras palavras, a característica principal da anarquia seria a descentralização das estruturas de

⁴⁴ Em Relações Internacionais, *Bandwagon* é uma situação de oportunismo em que os Estados mais fracos aderem a um Estado líder. Quando há um Estado que exerce liderança mundial ou regional, os Estados mais fracos tendem a se alinhar em relação ao país potência em vez de balancear o poder com esse país.

governança e a formação de instituições a partir das necessidades circunstanciais dos Estados em certas áreas específicas de questões.⁴⁵

Difícilmente encontrar-se-á um marco teórico capaz de generalizar hipóteses sobre o comportamento dos Estados a partir de uma concepção dada de anarquia. Será sempre preciso contextualizar a situação em que as interações ocorrem para analisar as possibilidades de conflito ou cooperação. Nesse sentido, os neoliberais chamam atenção para o papel das instituições na definição ou mudança do contexto internacional, apontando para uma linha de pesquisa concentrada não simplesmente em avaliar se as instituições importam ou não, mas sim em analisar como são importantes. As teorias convencionais de Relações Internacionais passam cada vez mais a preocupar-se em estudar quais são os efeitos das instituições sobre os interesses dos Estados e como elas afetam os custos e a distribuição de ganhos.

Os institucionalistas neoliberais e neo-realistas estudam diferentes mundos da política internacional. Os neo-realistas centram a atenção em segurança nacional e questões militares, que consideram de “alta política” (*high politics*). Os institucionalistas neoliberais, por sua vez, focam na Economia Política Internacional (EPI), em questões ambientais e de direitos humanos, dentre outras. Tais questões são tidas como de “baixa política” (*low politics*) pelos críticos neo-realistas. Os neo-realistas explicam que todos os Estados devem se preocupar com os ganhos absolutos e relativos que resultam de acordos internacionais e de esforços de cooperação, enquanto que os institucionalistas neoliberais estão menos preocupados com os ganhos relativos e defendem que todos se beneficiarão dos ganhos absolutos advindos da cooperação internacional.

Os neo-realistas são mais cautelosos com respeito à cooperação e sempre salientam que o mundo ainda é um lugar competitivo, onde as regras de auto-interesse prevalecem. Já os institucionalistas neoliberais fazem crer que os Estados e outros atores podem ser persuadidos a cooperar se estiverem convencidos de que todos os Estados vão cumprir as regras e que a cooperação resultará em ganhos absolutos. Este debate não discute, porém, muitas questões importantes que

⁴⁵ Alexandre WENDT, Anarchy is what states make of it, *International Organization*, vol 46, n° 2, 1992.

desafiam alguns dos pressupostos fundamentais de cada teoria. Por exemplo, o Neo-realismo não pode explicar o comportamento da política externa que desafia a norma de interesse nacional acima dos interesses humanos. Nem a teoria aborda o impacto da aprendizagem sobre o comportamento da política externa dos Estados.

O fenômeno multifacetado da globalização tem contribuído para desviar a atividade política para mais longe do âmbito dos Estados. Movimentos sociais transnacionais têm forçado os Estados a tratar de questões internacionais complexas e, em várias situações, apoiado a criação de instituições para promover a maior cooperação, tudo isso resultando em desafio ao poder dos Estados.⁴⁶ No entanto, mesmo diante das evidências de perda de influência dos atores estatais, os neo-realistas ainda pensam que os Estados são os principais atores na política internacional. Reconhecem que a globalização de fato desafia algumas áreas do controle e da autoridade estatal, mas sustentam que a política mundial ainda é internacional ou, mais apropriadamente, interestatal. O que os neo-realistas estão preocupados é com os novos desafios da segurança decorrentes da globalização desigual, ou seja, a desigualdade e os conflitos.

De fato, a globalização oferece oportunidades e recursos para os movimentos sociais transnacionais que desafiam a autoridade dos Estados em vários domínios de políticas públicas. Os neo-realistas em geral não são favoráveis a qualquer movimento que vise abrir as questões de segurança ao debate público. De forma distinta, os neoliberais do livre mercado acreditam que a globalização é uma força positiva e, por conseguinte, todos os Estados beneficiar-se-ão do crescimento econômico promovido pelas forças da globalização. Por isso, eles defendem que os Estados não devem lutar contra a globalização ou tentar controlá-la por meio de indesejáveis intervenções políticas.

Enfim, sob pena de não ter de prolongar ainda mais a discussão, basta para os objetivos desta tese destacar que o debate neo-neo não é um debate entre duas visões de mundo de pólos opostos. Elas compartilham uma epistemologia, o foco

⁴⁶ Para uma discussão instigante sobre os limites da ação estatal no contexto da globalização e fragmentação das estruturas tradicionais de governança e transformação das comunidades políticas, ver Linklater (2005) pp. 710-724.

em questões semelhantes e estão de acordo sobre uma série de pressupostos sobre política internacional. Trata-se, em outras palavras de um debate intraparadigmático. Um debate, porém, que em nada contribui para enquadrar teoricamente o papel dos governos não centrais como atores relevantes no rol dos variados atores que atuam e influenciam de forma aparente o cenário internacional.

3.4. O Construtivismo Social

Com a implosão do Estado soviético e o fim pacífico da Guerra Fria, no final dos anos 80 do século XX, a visível incapacidade dos paradigmas neo-realista e liberal institucionalista de prever ou mesmo explicar a nova realidade internacional levou à sedimentação, especialmente na academia norte-americana, de enfoques críticos e intelectualmente sofisticados como o Construtivismo Social. Na Europa, porém, a chamada Escola Inglesa, que já há muito tempo incorporara o papel das ideias, das normas e da interação social entre os Estados, passou por um “*revival*”, conforme Jackson & Sørensen (2007, p.163) assinalam:

So the historical context (i.e. the end of the Cold War) and the theoretical discussion between IR scholars (especially among neorealists and liberals) helped set the stage for a constructivist approach. And constructivism became especially popular among North-American scholars, because that environment was dominated by the neorealist/neoliberal approaches. In Europe, the International Society approach had already to a significant extent included the role of ideas and the importance of social interaction between states in their analysis. In that sense, there was less intellectual space in Europe for constructivists to fill out.

Os teóricos construtivistas no campo das Relações Internacionais foram inspirados pelos avanços teóricos em outros campos das Ciências Sociais, como a Filosofia e a Sociologia. Dentre tais avanços vale destacar:

- 1) a primeira onda da Teoria Crítica Internacional, com Robert Cox (1986);⁴⁷

⁴⁷ A Teoria Crítica “bebe na fonte” do materialismo histórico marxista, usando o método dialético para analisar as contradições do sistema capitalista internacionalizado e explorar caminhos alternativos. No entanto, recorrendo à contribuição do cientista político marxista italiano Antonio Gramsci sobre construção de hegemonia, foge ao determinismo economicista (das forças produtivas) do Marxismo ortodoxo para destacar a interação entre três forças e a estrutura (as capacidades materiais, as ideias e as instituições).

2) a Teoria da Ação Comunicativa de Jürgen Habermas (filósofo da Escola de Frankfurt) e os escritos sobre conhecimento e poder de Michel Foucault;

3) o aporte do Neo-institucionalismo sociológico norte-americano identificado com a obra de John Meyer (da chamada Escola de Sociologia de Stanford), cuja tese central é de que a “cultura mundial” constitui agentes sociais, afetando como definem suas identidades e interesses, ou seja, as regras e valores da estrutura social criam os atores relevantes na política mundial, inclusive os Estados, empresas, organizações e até indivíduos; e

4) o contributo intelectual de Anthony Giddens (1984) com seu conceito inovador de “estruturação” como forma de análise das relações agente-estrutura, segundo o qual fatores intersubjetivos não apenas fariam os agentes ser influenciados pela estrutura, mas os próprios agentes influenciariam as estruturas pelas suas ações e ideias sobre as identidades e interesses, implicando uma visão menos rígida, estática e, de forma mais clara, socialmente construída da chamada anarquia internacional.

As premissas centrais do Construtivismo Social são as seguintes:

- O mundo real não é pré-determinado, mas sim construído à medida que os agentes agem, ou seja, o mundo é uma construção social. São as interações entre os agentes que constroem os interesses e as preferências desses agentes;
- A negação de qualquer antecedência ontológica aos agentes e às estruturas. Agentes e estrutura seriam co-constitutivos uns dos outros; ou seja, nenhum precederia o outro nem no tempo nem na capacidade de influenciar o outro;
- Os Estados seriam a principal unidade de análise das relações internacionais, apesar de se reconhecer a existência de outros atores transnacionais ou não-estatais;

- Conceito de identidades endogenamente determinadas, base da construção dos interesses. As identidades precedem os interesses e se formam em processos relacionais;
- As estruturas-chave do sistema de Estados seriam intersubjetivas. Sem descartar os fatores materiais, as ideias e os valores que informam a relação do agente com o mundo material e que desempenham uma função central na formulação do conhecimento sobre esse mesmo mundo; e
- Rejeição à anarquia “agressiva” como uma estrutura única que define as relações internacionais, dado que essa seria construída, podendo variar de conflito à cooperação.

A geração de teóricos derivados ou não da Teoria Crítica Internacional 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 no debate inter-paradigmático por meio de sua notória capacidade de “fazer a ponte” e se comunicar entre concepções filosóficas contraditórias. Conforme destacou Wiener (2006, p.05):

Constructivists focus on middle-range theorizing and include the role of social factors in world politics. They usually produce more agreement with regard to ontological issues such as the general assumption of the social construction of things than with regard to the epistemological basis of the respective research question which needs to be asked. Constructivism's quality of facilitating theoretically informed deliberation among scholars has been characterized as “an attempt to build a bridge between the widely separated positivist/materialist and idealist/interpretive philosophies of social science.

A ascensão do Construtivismo Social nas Relações Internacionais foi induzida por pelo menos quatro fatores: i) o desafio dos teóricos racionalistas (neo-realistas e neoliberais) aos chamados teóricos críticos para que passassem da crítica em si para a análise substantiva das relações internacionais; ii) o fim da Guerra Fria desacreditou os neo-realistas e os neoliberais por não terem tido a capacidade de prever o fim do comunismo soviético nem de entender adequadamente as transformações sistêmicas que alteravam a ordem global; iii) no início dos anos 90, uma nova geração de acadêmicos abraçou as proposições da Teoria Crítica Internacional, mas que percebeu claramente o potencial de inovação

na elaboração conceitual e no desenvolvimento teórico por meio da verificação empírica; e iv) o entusiasmo que muitos teóricos do *mainstream*, frustrados pelas falhas analíticas das teorias racionalistas dominantes, demonstraram em apoiar a nova perspectiva, movendo-a da margem para o centro do debate acadêmico.⁴⁸

O Construtivismo Social compreende uma gama de enfoques teóricos que tratam de questões de ontologia, como o debate agente-estrutura, assim como de epistemologia, tais como o embate forças materiais versus ideias. O Construtivismo não pretende constituir-se como uma teoria substantiva de Relações Internacionais à maneira do Neo-realismo ou do Neoliberalismo, mas sim uma teoria social utilizada para explicar melhor as ações dos Estados e outros atores importantes, assim como as identidades que orientam esses agentes no sistema internacional. Entretanto, vale destacar que o Construtivismo assumiu duas formas principais: a sistêmica e a holística.

O Construtivismo situa-se, pois, entre os campos convencional (forma sistêmica) e holístico (forma crítica ou holística) conforme seu menor ou maior distanciamento em relação ao positivismo. No entanto, comum às suas variedades está o interesse no papel que as forças ideacionais desempenham. No campo convencional, conforme já mencionado, a vertente de maior destaque é do acadêmico Alexander Wendt que ficou célebre a partir de seu artigo de 1992 ao se referir à “anarquia como aquilo que os Estados fazem dela” e, posteriormente, em sua obra *Social Theory of International Politics* (1999).⁴⁹

A forma sistêmica do Construtivismo aceita o pendor neo-realista por uma teoria sistêmica, enquanto a segunda adota uma perspectiva mais abrangente que visa incorporar fenômenos domésticos e internacionais. Alexandre Wendt seria então o principal e talvez o único grande expoente do Construtivismo sistêmico, um fato que os críticos do Construtivismo muitas vezes deixam de explorar. A propósito, Wendt (1994, p.385) sustenta que a identidade do Estado informa os seus

⁴⁸ Esses quatro fatores responsáveis pela ascensão vitoriosa do Construtivismo nos meios acadêmicos ocidentais, em especial nos EUA, foram bem estilizados por Reus-Smit (2005), p. 195-196.

⁴⁹ Em inglês “Anarchy is What States Make of It” in Wendt (1992), pp. 391-425; e Alexander WENDT (1999).

interesses e, por seu turno, as suas ações. Ele distingue, no entanto, entre a identidade corporativa do Estado (seus recursos humanos, materiais e características ideológicas) e a sua identidade social (o significado que um ator atribui a si próprio, tendo em vista a perspectiva dos outros).

Por causa de seu compromisso com a forma teórica sistêmica, Wendt agrupa as fontes de identidade corporativa do Estado, enfocando exclusivamente o papel constitutivo da interação social internacional. Isso o leva a adotar um conceito relativamente estreito do processo de “estruturação”, alegando simplesmente que as estruturas institucionais internacionais constituem Estados como legítimos agentes internacionais e essas práticas estatais, por sua vez, reproduzem tais estruturas. Essa concentração em processos sistêmicos é adequada desde que não seja uma tentativa de explicar mudanças fundamentais na identidade e nas estruturas sociais dos Estados.

Sem a introdução de fontes não-sistêmicas de identidade estatal – como a cultura política interna – em algum ponto do processo de estruturação, o Construtivismo sistêmico oferece uma concepção demasiado estática do Estado e do sistema internacional, não fornecendo pista alguma sobre a forma de como agentes ou estruturas se modificam. O construtivismo holístico, em contrapartida, é mais concreto e histórico, afastando-se conscientemente da versão teórica sistêmica.

Preocupados com a dinâmica da mudança internacional, dois dos principais defensores do construtivismo holístico Friedrich Kratochwil (2000), e John Ruggie (1993) tratam as estruturas e processos domésticos e internacionais, como duas faces de uma única ordem social global. Eles então consideram mutuamente constitutiva a relação entre essa ordem e o Estado. Isso não significa que neguem a existência de distintos campos de âmbito interno e internacional, ao invés disso, eles enxergam essa separação como um construto histórico único, a principal consequência ou característica de uma ordem política moderna construída em torno de Estados territoriais e soberanos.

Ambos os autores acima referidos enfocam a forma como fenômenos sociais domésticos e internacionais interagem para determinar as regras que estruturam a ordem internacional, empregando a perspectiva holística construtivista para explicar tanto os sistemas quanto a mudança sistêmica. De todo modo, em virtude de seu rápido desenvolvimento como paradigma teórico, no final da década de 90 do século passado, o Construtivismo Social já não era um modismo nem considerado um enfoque pueril, mas sim uma abordagem teórica cada vez mais robusta e aceita e respeitada no *mainstream* acadêmico.

De acordo com Wendt, o construtivismo é uma teoria estrutural baseada no pressuposto de que os atores são socialmente construídos. Aquilo que acabou por ser definido como Estado ou interesse nacional não seria mais do que o resultado das identidades sociais dos atores. Tais interesses e identidades se encontrariam em constante movimento no interior das chamadas *estruturas sistêmicas intersubjetivas* que constituem aquilo que Wendt designa por entendimentos compartilhados (*shared understandings*), expectativas e conhecimento social (*social knowledge*). Nas palavras de Wendt (1994, p. 385):

Constructivism is a structural theory of the international system that makes the following core claims: (1) states are the principal units of analysis for international political theory; (2) the key structures in the states system are intersubjective, rather than material; and (3) state identities and interests are in important part constructed by these social structures, rather than given exogenously to the system by human nature or domestic politics. The second claim opposes realism. The third opposes systemic theories that are rationalist in form, whether they are “as if” theories that bracket interest formation, or unit-level, “reductionist” ones (Waltz 1979) that say interests “really are” exogenous. The result is one form of structural idealism or “idealism”.

Com isso ele quis dizer que a estrutura ou cultura anárquica, que segundo os neo-realistas governaria a interação entre os Estados, seria de fato um fenômeno construído e reproduzido pelos Estados mais poderosos, podendo ser belicosa, se os Estados a consideram agressiva (anarquia “hobbesiana”), mais pacífica, se eles a identificam como mais contida (anarquia “lockeana”) ou amistosa (anarquia “kantiana”). Nesse aspecto, a anarquia seria constituída pela interação interestatal e não simplesmente aceita como um dado natural e imutável da vida internacional. A propósito, ao formular as três culturas da anarquia, o próprio Wendt reconhece o seu débito intelectual à chamada Escola Inglesa em Hedley Bull (1999, p. 253) “in

contrast to Waltz, then, a reading of [Hedley] Bull suggests that the structure of anarchy can vary, resulting in distinct logics and tendencies. My argument in this chapter builds directly on Bull's".

Conforme sintetizado de forma didática por Nogueira e Messari (2005, p. 165), o Construtivismo seria mais uma filosofia ou uma metateoria do que propriamente uma teoria de Relações Internacionais (RI) na medida em que contribuiu para lançar o chamado debate pós-positivista, introduzir conceitos inovadores importantes da Filosofia e da Teoria Social em RI e questionar o próprio conceito de teoria e teorização nas Relações Internacionais.

O autor Alexander Wendt procurou construir uma versão do Construtivismo que concilia a epistemologia positivista com a ontologia pós-positivista. Por conta disso, ele reivindica para o Construtivismo a posição de *via media* (terceira via) ente o positivismo e o pós-positivismo ou o *middle course* no Terceiro Debate teórico em curso na disciplina das Relações Internacionais. Conforme assinala Sarfati (2005, p. 267), “a posição intermediária entre as duas tradições bastante distintas de construção científica não seria neutra e sem conseqüências, pois isso poderia significar que o Construtivismo seria o caminho lógico de síntese teórica das RI.”

Para Wendt, os materialistas tendem a privilegiar relações causais, os efeitos e as questões (*issues*), enquanto os idealistas privilegiam as relações constitutivas, os efeitos e as questões. O debate entre forças materiais e ideacionais constitui duas ontologias ou duas sociologias, enquanto o outro debate fundamental é a relação entre agente (individualismo) e estrutura (holismo), o que indicaria as outras duas sociologias. Nesse embate, o Construtivismo, ao lado da Escola Inglesa, compartilha com outras teorias pós-positivistas a mesma ontologia, ou seja, a compreensão de que os fenômenos das relações internacionais são constituídos por ideias, em vez de serem causadas apenas por condições materiais.

Por outro lado, em termos epistemológicos, o Construtivismo a la Wendt se posiciona ao lado das teorias positivistas, uma vez que considera fundamental buscar explicações, além de meramente entender as relações internacionais. Nesse sentido, esse construtivismo adere ao chamado “realismo científico”, pois considera

que o mundo existe independentemente dos seres humanos. Em outras palavras, Wendt pretende dizer que a investigação das causas (o positivismo) não é incompatível com a compreensão sobre a constituição do mundo social (o pós-positivismo), pois simplesmente as duas abordagens fazem perguntas diferentes. Qualquer que seja a opção metodológica, o pesquisador deverá buscar igualmente evidências empíricas para comprovar sua hipótese. Portanto, pode-se concluir que a *via media* seria a conciliação entre a epistemologia positivista e a ontologia pós-positivista.

Em que pese seu caráter inovador, o Construtivismo Social *a la* Wendt despertou críticas nos dois lados da divisa epistemológica. Por um lado, no entanto, a crítica dos neo-realistas – de que os “teóricos reflexivistas” pós-modernistas (como denominam os construtivistas) não produzem trabalho empírico e que as ideias, normas ou discursos simplesmente não importam – praticamente desapareceu, sendo feita agora apenas por uma pequena minoria de críticos racionalistas mais reacionários. O *mainstream* agora é constituído por críticos interessados e potencialmente amistosos, que chamam a atenção dos construtivistas por não estarem adequadamente atentos às preocupações tradicionais de mensuração e especificação de variáveis (variabilidade, comparação e elaboração teórica).

Por outro lado, os pós-positivistas sustentam que o foco no Estado em detrimento da etnia, classes e gêneros e o emprego da abordagem da escolha racional por autores como Wendt tornariam o Construtivismo mais uma teoria positivista, ao passo que os neo-realistas e os institucionalistas liberais o desconsideram por renegar alguns importantes postulados positivistas. Seja qual for o posicionamento doutrinário, porém, o fato é que o Construtivismo Social em sua versão sistêmica ou moderada (*a la* Wendt) saiu vitorioso em demonstrar como identidades, valores e normas moldam interesses que devem ser incorporados na análise para gerar explicações mais completas e convincentes dos fenômenos internacionais. No final da década de 90 do século passado, o Construtivismo já não era um modismo nem considerado um enfoque pueril, mas sim uma abordagem teórica cada vez mais robusta e aceita e respeitada no *mainstream* acadêmico.

A passagem da crítica metateórica para a análise substantiva e o engajamento dos construtivistas no *mainstream*, fez com que eles se tornassem mais conscientes e responsáveis com as questões empíricas relativas a evidências, generalizações, argumentos alternativos, variação e comparabilidade de variáveis. Contrariamente às alegações de vários críticos pós-modernos de que esse envolvimento tornaria o construtivismo “positivista” ou “racionalista”, na verdade, isso tem reforçado a posição e credibilidade acadêmica do Construtivismo Social, ao mesmo tempo em que contribui para aumentar o diálogo intradisciplinar pela sua posição de terceira via.

Como teoria social, o Construtivismo não contém nenhuma filosofia explícita de ordem política ideal (utopia) como a Teoria Crítica Internacional, mas seus pressupostos ontológicos e epistemológicos subjacentes estão sempre sujeitos a questionamento pelo uso de recursos vinculados a métodos racionalistas dentro de certos limites. Com uma estratégia empírica atenta à historicidade e às condições da vida social, as conclusões do Construtivismo não são pré-ordenadas: a descoberta de fontes adicionais de política tais como a identidade e a cultura – não investigadas pelo racionalismo – não significa que os efeitos de tais fenômenos sejam sempre progressistas. Tampouco não significa dizer que a análise de todas essas fontes da política internacional seja necessariamente menos passível de mudança.

Dada a sofisticação analítica e a versatilidade do Construtivismo Social e sua permeabilidade em lidar com os fatores constitutivos e a diversidade de agentes, tal como são os atores estatais subnacionais, a abordagem construtivista moderada (a la Wendt) também será empregada nesta tese para tentar captar os elementos ideacionais de aquisição de identidades locais que são a base para a formação de interesses distintos do Estado-Nação e o *leitmotiv* para a tomada de decisão de um governo regional ou ente subnacional de vir a atuar no plano internacional.

Por isso, além do enfoque transnacional do Institucionalismo Liberal e do modelo subjacente da escolha racional (*rational choice*) da EPI, optou-se também por aplicar a abordagem do Construtivismo Social, na seção 2.3 do capítulo V desta tese, que trata empiricamente da iniciativa paradiplomática de captação de recursos externos, para tentar explicar teoricamente os fatores identitários que levam os

governos subnacionais a decidir pelo protagonismo na captação de recursos no exterior, além daqueles em geral configurados pela escolha racional dos agentes ou pelos modelos convencionais de processo decisório.

O quadro abaixo resume as perspectivas teóricas concorrentes das três principais Teorias das Relações Internacionais.

Tabela 1.2 Relações Internacionais: três perspectivas teóricas concorrentes

	Realismo/Neo-Realismo	Neo-Liberalismo/ Institucionalismo Neoliberal	Construtivismo
Principais Atores	Sistema Internacional, Estados	Estados, Organizações Internacionais, Grupos não-Governamentais e Agentes transnacionais	Indivíduos e identidades coletivas
Visão do Indivíduo	Egoísta, sedento pelo poder e antagonístico	Basicamente bom, capaz de cooperar	unidade principal, em especial as elites
Visão do Estado	Ênfase no poder e segurança; protagonista unitário; age em função do interesse nacional	Não é protagonista autônomo; tem muitos interesses	Rejeição à anarquia agressiva; comportamentos do Estado constituídos pelas crenças das elites; normas coletivas e identidade social
Visão do Sistema	Anárquico; alcança estabilidade no sistema de equilíbrio de poder	interdependência entre protagonistas estatais e não-estatais; sociedade internacional; anárquico	Nada é explicado apenas por estruturas materiais internacionais; Identidades endogenamente determinadas, base da construção de interesses
Crenças sobre Mudanças	Baixo potencial de mudança; mudança estrutural lenta	Provável; um processo desejável	Crença em mudança evolutiva
Principais Autores	Hans Morgenthau; Kenneth Waltz; Randall Schweller; Joseph Grieco; Stephen Krasner; Fareed Zakaria	Robert Keohane; Joseph Nye; James Rosenau; Robert Axelrod; Panayotis Soldatos; Keith Boeckelman	John Ruggie; Friedrich Kratochwill; Alexander Wendt

Fonte: Bibliografia indicada na Tese; elaboração: o autor

4. A ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO: QUESTÕES, CONCEITOS E TEORIAS

Conforme assinala Filellini (1990), a Economia do Setor Público (ESP), como uma evolução acadêmica das Finanças Públicas, passou a estudar o comportamento do governo em suas ações e efeitos, constituindo um ramo da Teoria Econômica, cujo conteúdo maior é alocação dos recursos escassos entre uma variedade de usos privados e públicos, de forma a maximizar o bem-estar da sociedade. A nova disciplina passou a envolver, portanto, a análise dos processos e critérios de tributação e gastos; das transferências fiscais e da administração da dívida pública, bem como da formulação e implementação de políticas que orientam as macrodecisões para atingir os objetivos de interesse nacional.⁵⁰

A Economia do Setor Público (ESP) é, portanto, o estudo das questões econômicas no setor governamental e sua interface com o setor privado (incluindo as famílias, empresas e mercados), em uma economia de tipo mista. Embora grande parte da economia se preocupe com a forma como os mercados operam, a economia do setor público considera o funcionamento do governo e o seu papel e alcance na promoção do bem-estar da sociedade. Seus métodos gerais de análise e questões incluem: i) a produção e repartição de bens públicos; ii) os efeitos distributivos da tributação e dos gastos do governo; iii) as falhas de mercado e as falhas de governo, e iv) formulação de políticas. Todavia, dado o entrelaçamento das instâncias econômicas e políticas da ação pública, a Economia do Setor Público incorpora conteúdos importantes e métodos de análise extraídos tanto da Ciência Econômica como da Ciência Política.

As Finanças Públicas em geral constituem um elemento destacado da Ciência Econômica em função da importância dos negócios públicos em economias mistas onde coexistem e interagem um setor público, voltado para a produção de bens e serviços regida por suas políticas e ditada pelas necessidades coletivas, e um setor privado, voltado para a produção dirigida pelos mecanismos de mercado e

⁵⁰ A ênfase da disciplina acadêmica Economia do Setor Público (ESP) é tanto sobre os métodos analíticos e científicos (positivos) quanto sobre a análise ético-normativa. Exemplos de temas abordados são: a incidência fiscal: a tributação ideal: a teoria dos bens públicos: o federalismo fiscal, dentre outros. Para uma discussão mais elaborada sobre o surgimento e evolução da disciplina acadêmica ESP, ver Filellini (1990), pp. 15-16.

para atender às demandas individuais. A partir da década de 1950, o conteúdo das Finanças Públicas passou a sofrer constantes mudanças, deixando de priorizar os aspectos jurídicos e contábeis da tributação, gestão orçamentária e dívida pública, até então tratados como temas exógenos ao processo econômico, para enfatizar a alocação de recursos pelo setor público, considerando o governo como agente econômico decisivo na satisfação das necessidades coletivas e individuais.

A evolução das Finanças Públicas tradicionais – um tema então tratado apenas pelo Direito Tributário - na direção da Economia do Setor Público foi impulsionada pela contribuição do pensamento do economista John Maynard Keynes, cuja obra *The General Theory of Employment, Interest and Money* (1936), criou uma nova abordagem analítica dos mecanismos de determinação da produção e emprego em economias de mercado, enfatizando a importância da ação do governo na compensação de eventuais declínios na demanda agregada durante as fases de queda do ciclo econômico.⁵¹

A partir dessa evolução teórica, Alvin Hansen, em seu livro *Business Cycles and Fiscal Policy* (1941), desenvolveu um ramo das finanças governamentais (a Política Fiscal) que tratava dos meios financeiros do governo (tributação, gastos, transferências, subsídios e dívida) com o objetivo de neutralizar as tendências cíclicas das economias de mercado: inflação e recessão. Pouco depois, tais ideias inspiraram o emprego da política fiscal voltado para o estímulo ao crescimento econômico de países menos desenvolvidos no Pós-Guerra.

Outro importante contributo para o avanço teórico da ESP deveu-se a Richard Musgrave, o qual com sua obra clássica *The Theory of Public Finance* (1959) apresentou elaborada análise do comportamento governamental, um verdadeiro enfoque integrado de avaliação dos negócios do setor público em modernas economias de mercado, dando ao orçamento público uma abordagem macroeconômica e uma análise abrangente dos impactos da alocação de recursos públicos sobre as economias, sua estabilização e crescimento. Desde então, uma

⁵¹ Antes de Keynes, economistas como Adolph Wagner (*The Academic Political Economy and Socialism*, 1895), Arthur Pigou (com *The Economics of Welfare*, 1918) e Frank Ramsey (*A Contribution to the Theory of Taxation*, 1927) já haviam buscado sistematizar os diferentes aspectos das finanças públicas, tais como despesas, receitas e dívida pública.

expressiva parte da vasta literatura relativa à Economia do Setor Público (ESP) refere-se ao chamado federalismo fiscal, em geral associado às funções alocativa e distributiva da célebre trilogia de Richard Musgrave. A terceira função dessa trilogia, a de estabilização, tem a ver com a macroeconomia dos sistemas federativos ou o macro federalismo.⁵²

O quarto e último grande aporte teórico à ESP pode ser atribuído a James Buchanan. Criador da corrente teórica da Escolha Pública (*Public Choice*), através de seus dois livros *Public Finance and the Democratic Process* (1967) e *The Demand and Supply of Public Goods* (1968), o autor delinea com rigor o conceito de “bem público”, redefinindo a noção de externalidades econômicas; analisa a participação dos cidadãos no processo decisório coletivo, apontando dificuldades no controle dos gastos públicos e, finalmente, teoriza sobre a questão do bem-estar social em relação às finanças públicas. Antes dele, quase nenhuma atenção havia sido dada ao processo decisório dos atos fiscais do governo.⁵³

4.1. A Intervenção do Estado na Economia

No cenário internacional recente – marcado pelas tendências de globalização e de integração regional, assim como de democratização da gestão governamental –, é fato que as unidades descentralizadas de governo (os entes subnacionais) passaram a ter maior relevância, inserindo-se como atores importantes também no campo das relações internacionais. Ao trazer a tomada de decisão para mais perto dos povos, o federalismo tem avançado no mundo como forma de governo capaz de prover salvaguardas contra ameaças do centralismo excessivo e do comportamento oportunista da “descentralização” frouxa.

Todavia, nas últimas décadas, os sistemas federativos passaram por maior tensão em virtude de fatores internos e externos. Duas influências marcantes, a globalização e a revolução na tecnologia da informação, estão acarretando profundas mudanças na divisão de poderes dentro e fora dos Estados-Nações. A

⁵² Sobre a então inovadora visão sobre os três objetivos ou trilogia da política orçamentária, ver Musgrave (1959, pp; 5-19).

⁵³ Cf. op.cit. Filellini (1990), p. 16.

notável influência desses dois fatores estaria deslocando o mundo de estruturas centralizadas de governança rumo a estruturas “globalizadas e localizadas”, chamadas de governança *glocalizada*.⁵⁴

A *glocalização* trata da interrelação contínua entre o macro federalismo (dimensões institucionais no nível de sistemas federativos e entre poderes dentro e fora do Estado-Nação) com a tendência de governança local, descentralizada. Em outras palavras, a *glocalização* implica o crescente e simultâneo papel dos regimes globais, dos governos subnacionais ou locais e de entidades não governamentais, além da mudança de papéis entre governos nacionais e subnacionais em um mundo cada vez mais interconectado.

4.2. Aspectos Fiscais da Participação do Estado e as Relações Federativas

Na Ciência Política, a discussão sobre as formas de Estado distingue o Estado unitário – que se expressa como uma organização com poder centralizado – e os Estados compostos – que resultam da agregação de várias entidades de natureza estatal unidas entre si por um pacto com estrutura diversificada em distintos centros de poder – as Confederações e o Estado federal.⁵⁵ Na prática, um Estado unitário é aquele no qual o controle das decisões governamentais está centralizado nas mãos do governo nacional. Não há governos regionais autônomos (estaduais ou provinciais) com poderes constitucionais, mas apenas agências locais sob o comando do governo central. São exemplos desse tipo de sistema a França, o Japão, Portugal e a Nova Zelândia.⁵⁶

⁵⁴ O termo *glocalização* surgiu a partir de práticas de negócios japonesas. Por definição, o termo “*glocal*” refere-se ao indivíduo, grupo, divisão, unidade, organização e comunidade, que é disposto ou capaz de “pensar globalmente e agir localmente”. O termo foi usado para mostrar a capacidade humana de fazer pontes (entre o local e o global) e superar as limitações do pensamento em distintas escalas. A “*glocalização*” foi popularizada no mundo de língua inglesa, na década de 1990, pelos sociólogos Roland Robertson, Keith Hampton e Barry Wellman.

⁵⁵ Para uma discussão mais detalhada no âmbito da Ciência Política sobre as formas de Estado recomenda-se consultar Reinaldo DIAS, *Ciência política* (2008), pp. 141-144.

⁵⁶ Cabe ressaltar que diversos países com formas unitárias de governo, por suas peculiaridades de funcionamento, acabam assumindo características de federações, sendo denominadas de “federações de fato”, a exemplo da China e da Espanha, cujos governos regionais atuam na prática de forma bastante descentralizada.

Os sistemas confederados, por seu turno, são aqueles em que os Estados membros são politicamente mais fortes do que o governo central. É o caso, por exemplo, da presente União Europeia, dos Estados Unidos da América no período de 1781-1789, e da frágil Comunidade de Estados Independentes (CEI, que reúne 11 Estados derivados das 15 ex-repúblicas soviéticas). Neste caso, o governo central é um mero coordenador de esforços. Cada Estado-membro tem suas próprias leis, mas concorda em abrir mão de parte de seu poder de legislar para ter uma legislação comum com os demais Estados confederados, visando a obter vantagens decorrentes da integração sem perder a respectiva soberania política. As decisões de cada Estado-membro são individuais, sendo coletivas apenas as ações previamente acordadas entre os Estados-membros.⁵⁷

O sistema federal ou federalismo, como forma de Estado, está presente em vários países do mundo na atualidade, a exemplo da Argentina, Alemanha, Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, Estados Unidos da América, Índia, México, Rússia e Suíça. O termo federalismo é um conceito genérico que define o pacto federativo como a união de entes federados (estados, províncias, regiões) que dispõem de autonomia e são submetidos a um poder central, este, sim, dotado de soberania. A hierarquização do poder central para com os entes federados pode ou não ocorrer, e a autonomia destes pode ser de várias amplitudes, conforme a disposição constitucional. A Constituição, aliás, é a reguladora da federação e das competências de seus entes; é o texto legal que determina de que maneira funciona o pacto federativo em função de uma ordem jurídica estabelecida.

No campo das teorias de cooperação e integração, o termo federalismo costuma ser usado em pelo menos dois contextos principais: i) para descrever e explicar como o poder legítimo é compartilhado em unidades políticas constitutivas de uma união, ou seja, a federação; e ii) como uma explicação e talvez prescrição de como a integração pode ser atingida entre atores estatais previamente separados. Embora a explicação e a previsão estejam vinculadas, esse vínculo não

⁵⁷ O sistema de governo federal implica um maior grau de unificação que o modelo confederado, com o governo federal preponderando sobre as demais esferas subnacionais, principalmente no que diz respeito às funções de estabilização macroeconômica e na representação externa da soberania estatal. Para uma conceitualização mais abrangente do federalismo à luz da Ciência Política e exemplos históricos em diversos continentes, ver Andrew HEYWOOD, *Politics* (2007), pp. 164-171.

ocorre necessariamente. Portanto, uma federação de Estados previamente separados pode se realizar tanto pela via funcionalista como pelo federalismo. Porém, o único modelo aplicável de partilha de poder que funciona de fato na comunidade de nações recém integrada é o federal.⁵⁸

O federalismo postula como ponto de partida uma tensão ou conflito entre forças centrípetas e centrífugas nos Estados de uma comunidade ou região, conflito esse que só pode ser sanado mediante uma barganha constitucional que estipule as competências entre o centro e a periferia. Em geral, as áreas de defesa nacional, política macroeconômica e relações exteriores cabem exclusivamente ao centro, cabendo aos entes federados a partilha de receitas e a produção e prestação de bens e serviços públicos. Amiúde, o federalismo é mais adequado a Estados de grande extensão territorial e diversidade cultural, não sendo, pois, um mero acaso o fato de a maioria dos grandes países do mundo hoje adotarem a forma de Estado federal.

Conforme assinala Mendes (2004), o federalismo surge como uma das tipologias de Estado composto, que compreende as confederações e o Estado federal. O federalismo pode ser entendido como uma forma de organização do Estado no qual há compartilhamento de atribuições e papéis entre diferentes instâncias de poder, indo muito além da mera divisão de tarefas. A própria história forjou, em diversos países, diferentes pactos de partilha de poderes. O federalismo também é uma forma de compromisso que permite a convivência de diversas etnias, culturas ou religiões dentro de uma comunidade de nações ou estrutura estatal.

No que concerne à Ciência Econômica, os economistas passaram a olhar o federalismo sob o prisma da racionalidade econômica somente a partir da década de 1950. No entanto, promover mudanças em tradições políticas e pactos

⁵⁸ Trata-se da velha rixa entre federalistas e funcionalistas no debate teórico da integração. A partir dos trabalhos de David Mitrany (*A Working Peace System*, 1943; *World Unity and the Nations*, 1950), o Funcionalismo argumenta que o atendimento de necessidades comuns tenderia a unir os povos entre as fronteiras nacionais, afastando o perigo da guerra e levando à harmonia de interesses. Para o autor, a ênfase do federalismo em construção constitucional e compartilhamento do poder não levaria à integração dos povos, mas sim à formação de superestados ou superpotências. Ver, a propósito, Evans GRAHAM; Jeffrey NEWNHAM (1998), *The penguin dictionary of international relations*, (1998), pp. 169-170 e 186-188.

constitucionais é um processo lento e difícil de realizar. Mas mesmo diante deste obstáculo, os economistas criaram o conceito de “federalismo fiscal” com o objetivo de estabelecer modelos analíticos de racionalidade e eficiência econômica que orientem os ajustes na organização das federações à medida que a dinâmica do processo político permita tais alterações.⁵⁹

O federalismo fiscal pode ser definido como a divisão de tarefas entre os diferentes níveis de governo, ou seja, quem (que esfera de governo) deve arrecadar cada um dos tributos do país e quem deve ofertar cada um dos bens e/ou serviços públicos. Nas palavras de Garman, Haggard e Willis (2001):

Much of the vast literature on federalism and decentralization in both political science and economics is informed by the theory of fiscal federalism, which identifies numerous advantages in transferring powers and responsibilities to lower levels of government.

No federalismo fiscal, em outras palavras, a questão básica é alinhar as responsabilidades e os instrumentos fiscais com os níveis apropriados de governo. Mas, para realizar essas vantagens diferentes, precisa-se entender quais as funções e instrumentos são melhor centralizados e quais devem ser colocados na esfera dos níveis descentralizados de governo. Conforme assinala Oates (1999, p.1120):

As a subfield of public finance, fiscal federalism addresses the vertical structure of the public sector. It explores, both in normative and positive terms, the roles of the different levels of government and the ways in which they relate to one another through such instruments as intergovernmental grants.

No campo da Economia do Setor Público (ESP), a teoria da descentralização fiscal teve seu marco inicial com o trabalho de Paul Samuelson (*The Pure Theory of Public Expenditures*, 1954), que introduziu o conceito de bem público na análise do bem-estar econômico. A propósito, um bem público é aquele cujo consumo se caracteriza por ser não-rival e não excludente, sendo que a não-rivalidade significa que o consumo do bem por um indivíduo não reduz a disponibilidade do bem para os outros, ao passo que a não exclusão implica que

⁵⁹ Para uma ampla discussão sobre o conceito de federalismo e as bases da teoria do federalismo fiscal sob o prisma brasileiro, recomenda-se o artigo de Marcos MENDES, “Federalismo fiscal”. In Paulo Roberto ARVATE (2004), pp. 421-439.

ninguém pode ser efetivamente excluído do uso do bem. Segundo o conceito, dado que o bem público consumido por um indivíduo não exclui o consumo por outro, então ninguém teria incentivo de revelar sua real demanda por esse tipo de bem. Cada indivíduo preferiria deixar que outros revelassem suas demandas e pagassem pelo bem, enquanto ele consumiria o bem sem precisar pagar por ele.

Atualmente, os principais trabalhos de referência no mundo acadêmico sobre federalismo fiscal são as formulações teóricas de finanças públicas e descentralização fiscal elaboradas por autores como Musgrave e Musgrave (1992), Ter-Minassian (1997) e Oates (1972, 1999 e 2008).

Em muitos países, a descentralização fiscal é um dos instrumentos fundamentais nos processos de reforma e modernização do Estado. Na América Latina, em particular, tem havido, nas últimas três décadas, um movimento de descentralização com vistas a melhor aproveitar o potencial de fortalecimento da governabilidade e da democracia e de promoção do desenvolvimento em bases locais, tudo isso com vistas a uma alocação mais eficiente de recursos públicos e uma distribuição transparente de competências nos níveis subnacionais de governo.

No entanto, os benefícios esperados da descentralização fiscal não estão garantidos, pois o maior acesso desses governos a distintas fontes de financiamentos, além de impostos e transferências intergovernamentais, incluem o endividamento interno e externo, o que pode vir a influir na magnitude do déficit do setor público dos países como um todo. Por isso, o grande desafio da descentralização é alcançar um equilíbrio entre a distribuição de recursos e competências e os objetivos de estabilidade macroeconômica. Nesse sentido, assim se expressam Artana e Murphy (1997):

La descentralización fiscal ha cobrado un renovado ímpetu en Latinoamérica a partir del supuesto de que un máximo grado de descentralización en la gestión y financiamiento de los servicios públicos que tengan características locales puede mejorar la prestación de esos servicios, al acercar la decisión de gastar al votante/contribuyente. Sin embargo, si esta ganancia de eficiencia plantea problemas en el manejo de la política macroeconómica, la descentralización fiscal tendría un costo que reduciría su atractivo.

Do exposto, depreende-se que, no que tange ao campo da ESP, o fenômeno da paradiplomacia presente na disciplina de Relações Internacionais assume a forma do processo de descentralização fiscal. De um lado, do ponto estrito da ESP, o conceito de descentralização fiscal está, em geral, bastante maduro e não desperta mais polêmicas entre os analistas e estudiosos do tema, salvo no que diz respeito aos limites operacionais que devam ser impostos aos entes federados em termos de tributação, competência de gastos e endividamento, de modo a manter o equilíbrio sustentável em uma federação.

De outro lado, a globalização e a revolução nas tecnologias da informação estão influenciando profundamente a governança econômica tanto nos países avançados quanto nos países emergentes. A globalização tem retirado da pobreza milhões de pessoas, ao passo que a revolução da informática tem trazido um grau de engajamento e ativismo da população nos assuntos estatais sem paralelos na história. Tudo isso vem atuando no sentido de promover uma mudança nas funções governamentais dentro e além dos Estados-Nações. Em outras palavras, tais Estados estariam perdendo gradualmente o controle sobre suas áreas costumeiras de ação (política macroeconômica, tributação, comércio exterior, meio ambiente, telecomunicações e transações financeiras). A globalização também estaria tornando as pequenas economias mais vulneráveis aos "caprichos" e espasmos dos grandes movimentos de capitais entre fronteiras.

Assim, as forças gêmeas da globalização e da revolução da informática também estariam acarretando a tendência de fortalecimento do nível local (ou "glocalização"), o qual passaria a assumir um papel ou responsabilidade mais saliente na melhoria das condições econômicas locais mediante o maior acesso a mercados e recursos externos. Este fenômeno estaria, pois, ao mesmo tempo levando à maior participação do elemento decisório local em vários assuntos, assim como fortalecendo o papel das elites locais em detrimento das burocracias do Estado central.

Em que pesem tais tendências, no Brasil e em outros países emergentes de estrutura federativa, o debate sobre a interface da descentralização fiscal com a paradiplomacia ainda não foi consolidado, mas certamente terá mais importância no

futuro. As atribuições ampliadas de estados e municípios estabelecidas pela Constituição brasileira editada em 1988 e as medidas subsequentes em prol da maior responsabilidade fiscal em todos os níveis de governo abrem perspectivas que fortalecem a possibilidade e a efetividade de ações internacionais descentralizadas. A literatura especializada nos anos de 1990 ampliou o conceito de paradiplomacia e sugeriu a participação de organizações governamentais, além do Estado nacional, em ações internacionais, o que se vincula ao debate clássico relativo à soberania nacional e ao federalismo. Neste debate, o desafio para o Brasil é como conjugar o potencial interesse pelas relações externas dos governos descentralizados com os interesses do Estado-Nação.

A relevância teórica e empírica do tema paradiplomacia financeira está, pois, associada à ação externa dos governos subnacionais na captação direta de recursos externos (via contratação de dívidas) junto a fontes multilaterais e bilaterais ou mesmo privadas estrangeiras para complementar suas necessidades de investimento. O volume dos fluxos de empréstimos externos já captados em vários países de estrutura federativa por tais entes governamentais é expressivo. No entanto, em face dos riscos para a federação, os mecanismos do pacto federativo que buscam exercer controle sobre o endividamento subnacional impõem restrições à captação de recursos externos pelos entes subnacionais que não estejam em condições fiscais adequadas, preservando, assim, a solvência e a credibilidade externa do País.

5. CONCLUSÕES PARCIAIS

A análise multidisciplinar das relações internacionais, economia política internacional e da economia do setor público revelou a complexidade e interrelação em que a paradiplomacia se insere, envolvendo uma gama variada de questões, conceitos e teorias, assim como a conjugação de fatores, atores, esferas e níveis de análise. Tudo isso contribui para destacar a importância do fenômeno da paradiplomacia e justificar a necessidade de empreender esforços adicionais de pesquisa para elucidar o tema e colocá-lo na devida posição entre as áreas de estudo e reflexão na academia de Relações Internacionais.

Do ponto de vista estrito das Relações Internacionais, as principais abordagens teóricas – neo-realista, neoliberal e construtivista – privilegiam em geral o papel do Estado nacional westphaliano como ente fundamental do sistema internacional, pouco importância atribuindo aos “atores menores”, tidos como coadjuvantes. O Neo-realismo, em particular, praticamente desconsidera a existência de tais atores, atribuindo-lhes uma escassa capacidade de influenciar os acontecimentos no sistema.

No entanto, os neoliberais e os construtivistas, ao contestarem o papel fundamental único do Estado-Nação nas relações internacionais, admitem, como subproduto desta contestação, a existência e participação crescente de outros atores (tais como instituições internacionais, empresas multinacionais, organizações não-governamentais e governos locais) na conformação da agenda de relações internacionais. Dada tal abertura teórica, esta tese optou por adotar as abordagens neoliberal (na sua versão pluralista ou transnacionalista) e a construtivista para buscar explicar empiricamente o fenômeno da paradiplomacia financeira no Brasil no período recente.

Ademais, considerando o aporte teórico da Economia do Setor Público para a atuação dos entes subnacionais e sistemas de governo federativo, por meio do conceito de descentralização fiscal, esta tese adota a análise da descentralização fiscal como forma de explicar o *modus operandi* da paradiplomacia financeira, uma vez que tal enfoque aborda uma questão fundamental: o controle da capacidade de endividamento (interno e externo) dos entes subnacionais como elemento crucial para se entender a intervenção do Estado na economia. Ademais, os aspectos fiscais da participação dos governos subnacionais e as próprias relações federativas são questões de extrema importância, a quais estão dissecadas nos Capítulos 2 (seções 2 e 4) e 6 (seção 2) desta tese.

CAPÍTULO 2

A Paradiplomacia Financeira sob os ângulos da Economia Política Internacional e da Economia do Setor Público: conceito, objetivos e enquadramento teórico

Substate governments also frequently make international loan requests to help consolidate their region's economic development.

Lachapelle & Paquin

1. INTRODUÇÃO

A ação internacional dos atores subnacionais tem se desenvolvido gradualmente e de forma contínua em distintos países. Uma série de fatores conduziu à intensificação da ação de entes subnacionais no cenário internacional. Estes fatores têm um escopo diferente em cada caso; não ocorreram na mesma sequência, mas mesmo assim são destacados em muitos dos trabalhos acadêmicos sobre o tema.

Dentre os fatores de ordem sistêmica cabe salientar a globalização econômica, que tende a debilitar o poder do Estado-Nação ou alterar a sua capacidade de reger as atividades econômicas no território nacional. Diante disso, os governos centrais são instados a ceder espaço para as autoridades regionais ou

locais, que são os verdadeiros hospedeiros dos investimentos estrangeiros realizados pelas empresas transnacionais.⁶⁰

Mesmo no contexto mais limitado da formação de blocos econômicos regionais, que ocorre paralelamente à globalização, surgem incentivos para potencializar as iniciativas dos atores subnacionais no espaço regional, a exemplo do processo de integração regional na Europa. A propósito, a abertura democrática simultânea em alguns países permitiu o início de processos de integração regionais, como o MERCOSUL, o que contribuiu para aproximar atores públicos subnacionais de seus homólogos em países vizinhos ou próximos, estimulando a participação de governos não centrais nas relações internacionais.

No tocante aos fatores de âmbito interno, valem ressaltar as mudanças operadas nas Constituições em alguns Estados de estrutura federativa que vieram a referendar e/ou normatizar as ações já empreendidas por seus entes federados no campo internacional, a exemplo da Argentina (em 1994) e da Bélgica (em 1993). Mudanças político-institucionais internas, como a queda de regimes autoritários e progressos verificados no processo de redemocratização das sociedades, também têm impulsionado ações autônomas no cenário internacional por parte de atores não governamentais e governamentais, em especial pelos governos subnacionais de jurisdições maiores do que os municípios.⁶¹

Analisar a participação de um ente público subnacional nas relações internacionais esbarra no problema de qual é o instrumental teórico mais adequado para tratar desta questão, sendo o tema ainda uma “novidade” nos estudos e teorias de Relações Internacionais. Apesar do fenômeno da paradiplomacia ser hoje uma realidade no cenário interno e externo de inúmeros países, tanto avançados quanto emergentes, o arcabouço teórico ainda se encontra pouco desenvolvido, exigindo

⁶⁰ Dado que a globalização implica a virtual erosão das fronteiras nacionais e, portanto, tornando mais difícil o cumprimento de normas estritamente nacionais, a regulação transgovernamental tenta suprir a deficiência produzindo normas para tratar de problemas para os quais cada país também se esforça por regular, a exemplo da evasão fiscal, regulamentação financeira, regras contábeis, lavagem de dinheiro, degradação ambiental, crime organizado, combate ao terrorismo etc.

⁶¹ Cf. Eduardo IGLESIAS; Valeria IGLESIAS; Graciela ZUBELZÚ *Las provincias en el escenario internacional* (2008, p.258).

um esforço de teorização para o melhor enquadramento do tema nas categorias analíticas e na agenda de pesquisas das Relações Internacionais.

Como destaca Lecours (2002), a paradiplomacia surge no bojo das transformações em curso no cenário contemporâneo marcado pela interdependência econômica global, a democratização das sociedades, a acomodação étnica e a revolução tecnológica, processos esses que estariam levando a uma presença crescente de novos atores no sistema internacional e ao surgimento de tendências complexas na cena mundial. Diante de mudanças tão marcantes não surpreende que o fenômeno da atuação internacional de entidades governamentais subestatais - embora não passe despercebido - permaneça tão pouco estudado. Conforme Lecours salienta:

“The international activity of these [subnational] governments is easily noticeable: they have representation abroad (usually called ‘offices’ or ‘houses’), lead ‘trade missions’, sign agreements or even treaties, participate in regional/international organizations and enter into bilateral relations with states and/or other regional governments. Regions getting involved in international affairs may not have as dramatic importance and consequences as civil/ethnic wars, post-communist/authoritarian transition or the changing structures of the global economy; nevertheless, it is an intricate part of the re-configuration process of international and domestic politics or, more accurately, global politics.”

No entanto, a análise da inserção de entes subnacionais em processos de internacionalização não pode limitar-se à mera descrição de casos, posto que requer uma apreciação mais adequada por meio de um esquema analítico próprio. Neste aspecto, as várias correntes teóricas existentes contribuem para fornecer elementos dispersos que, somente quando adequadamente combinados, permitem abordar o estado subnacional enquanto objeto de estudo no campo das Relações Internacionais.

Deste modo, a presente tese, sem a pretensão de avançar na formulação do escopo teórico da paradiplomacia, a ser objeto de pesquisas e reflexões posteriores, empreende um esforço de extrair dos diversos campos e abordagens teóricas no âmbito das Relações Internacionais elementos que permitam enquadrar o fenômeno da paradiplomacia. Conforme já adiantado no capítulo anterior, as abordagens utilizadas são as seguintes: a) a Economia Política Internacional (EPI) (Gilpin, 2001);

b) a Teoria Liberal-institucionalista no seu enfoque pluralista ou da Interdependência Complexa (Keohane; Nye, 1977; Rosenau, 1980; 1990), c) a Teoria do Construtivismo Social (Wendt, 1999), e d) a Teoria de Regimes Internacionais (Krasner, 1982).

No que diz respeito ao enquadramento multidisciplinar do fenómeno da paradiplomacia financeira, objeto desta tese, nem as Relações Internacionais (RI) nem a Economia do Setor Público (ESP) descreve como os governos subnacionais se convertem em atores internacionais. Os teóricos de RI mais voltados para a Política Comparada abordam a questão da paradiplomacia em termos da extensão de situações domésticas relacionadas com a divisão territorial de poder e diversidade cultural (a exemplo de Soldatos, 1990; e Duchacek, 1988), ao passo que os analistas em Relações Internacionais “puras” situam a paradiplomacia no contexto de uma nova ordem mundial e suas implicações na política exterior dos países (Hocking, 1993).

2. A PARADIPLOMACIA: CONCEITO GERAL E VINCULAÇÃO AO FEDERALISMO

No que toca à origem do termo paradiplomacia, o prefixo “*para*” deriva do grego e tem dois significados: proximidade e oposição.⁶² Segundo Seitenfus (2004, p.104), a palavra diplomacia, por seu turno, deriva do grego antigo “*diploun*” que significa dobrar. Na Roma antiga, a palavra latina “*diploma*” referia-se a documentos oficiais “dobráveis” que regulavam a circulação nas estradas imperiais e, por extensão, as relações com povos fora do Império. Com o passar do tempo, a palavra passou a designar a condução das relações entre diferentes Estados.

“Paradiplomacia”, portanto, é um neologismo com duas possíveis interpretações, o que pode ser entendido como um aditivo à diplomacia interestatal clássica, mas também como uma forma desviante ou paralela de diplomacia (anormal ou oposta). De modo análogo à interpretação linguística do prefixo “*para*”, a paradiplomacia pode ser interpretada pelos teóricos e analistas das Ciências

⁶² Cf. Aurélio Buarque de HOLANDA FERREIRA, Novo dicionário de língua portuguesa (2009, p.1487).

Sociais tanto em termos positivos quanto negativos, ao contrário de “governança de vários níveis”, que é logo percebida como uma noção positiva e inovadora.

Sobre as deficiências teóricas do campo da paradiplomacia, Bursens e Deforche (2008) afirmam:

Our conclusion from this literature review is that paradiplomacy has clearly helped International Relations and even Comparative Politics scholars to become aware of the external activities of regional entities. The literature that uses the concept of paradiplomacy has delivered a series of interesting and useful conceptualizations and inventories of paradiplomatic activities and instruments. We now have some clues about what paradiplomacy exactly is. In our eyes, however the paradiplomacy literature does not go beyond the descriptive work. It has failed so far to present a sound theoretical framework from which hypotheses could be derived with respect to: (1) the level of foreign policy competences of subnational entities and (2) the type of foreign policy activities regions develop.

A paradiplomacia, portanto, é um processo desafiante em termos conceituais e teóricos por que a disciplina de Relações Internacionais em geral não considera as entidades subnacionais como objetos ou atores relevantes de relações internacionais e por que a soberania externa dos Estados, que constitui seu direito exclusivo de interagir com outros atores no cenário mundial, fica, em certo sentido, relativizada e até mesmo comprometida caso os Estados-Nações tenham de compartilhar com outras entidades públicas “menores” parte dessa prerrogativa tão essencial do Estado-Nação westphaliano.

Em outras palavras, dado que os entes públicos subnacionais por governarem territórios que contêm populações (atributos clássicos de estatalidade), apresentam semelhanças importantes, tanto em sua estrutura interna como em seu relacionamento externo com os governos centrais, a paradiplomacia refere-se à disposição e capacidade de tais entes públicos de realizar ação externa, atuando na arena internacional, de forma autônoma em relação a seu respectivo Estado central, em busca de atender a seus próprios interesses.

Tal como sugere Wolff (2007), essa autonomização pode desafiar a soberania do Estado central em dois níveis, interno e externo, mas, ao mesmo tempo, oferece um singular mecanismo para transformar estes desafios em

oportunidades para uma gestão construtiva de conflitos. Tal como salienta estudo da OCDE (OECD, 2002, p.07):

“Subnational governments are getting more and more active on the international arena and develop bilateral and multilateral relations with other states, other subnational governments and international institutions. Development co-operation then comes as a by-product of this paradiplomatic action”.

A interação internacional de entes subnacionais é tema controverso nos pontos de vista conceitual e doutrinário (em especial no Direito Público Internacional). Embora encontremos ao longo da história períodos em que a cooperação e ação internacional de cidades-estados eram relevantes, a exemplo da Liga do Peloponeso, na antiga Grécia (século IV a.c), ou a ação de cidades como Florença e Veneza, na Itália do período renascentista, o advento do Estado nacional nos moldes westphalianos (desde o século XVII) concentrou a ação internacional na figura do Estado (materializado na pessoa do monarca ou soberano), que passou a ser considerado o único ator legítimo para firmar tratados e celebrar acordos.

O autor Panayotis Soldatos, ao analisar a questão do envolvimento crescente dos governos subnacionais no cenário internacional, cunhou o termo “paradiplomacia” para designar as investidas internacionais desses governos. O conceito original de paradiplomacia, conforme desenvolvido por Soldatos (1993, p.46) refere-se:

“às atividades internacionais realizadas diretamente por atores subnacionais (unidades federadas, regiões, comunidades urbanas, cidades), que apoiam, complementam, corrigem, duplicam ou desafiam a diplomacia do Estado-Nação; o prefixo ‘para’ indica o uso da diplomacia fora da estrutura tradicional do Estado-nação.” (tradução livre)

O termo também foi amplamente divulgado pelo autor canadense Duchacek (1988; 1990), o qual abandonou sua própria terminologia “microdiplomacia”, por reconhecer que poderia ser considerada depreciativa, e preferiu adotar a denominação de Soldatos, que praticamente passou a prevalecer na literatura especializada. Duchacek estabeleceu diferenças entre a paradiplomacia transfronteiriça, a transregional (sem fronteira comum) e a global (que inclui relações com o resto do mundo).

No entanto, conforme destaca Leal Farias (2000), a palavra paradiplomacia ganha um uso bastante diverso do proposto por Soldatos e Duchacek. Por seu turno, James der Derian (1987), usando uma abordagem “neoclássica”, considerando o Estado como único ator a possuir diplomacia, coloca a paradiplomacia como sendo uma forma de diplomacia não governamental, não importando se for central ou não central. Para Der Derian paradiplomacia seria qualquer tipo de atividade não governamental de atores não estatais. Aí se incluiriam corporações transnacionais, organizações internacionais de trabalho, comunidades religiosas, organizações não governamentais (ONGs), *lobbies* internacionais, associações científicas, entre outras possíveis “categorias” de atores. Esse uso “pós-moderno” de paradiplomacia não será o utilizado nesta tese.

Por outro lado, o teórico Hocking (1993, p.31) sugere a ideia de “*multilayered diplomacy*”, ou seja, diplomacia de múltiplas camadas. O que Hocking critica no termo cunhado por Soldatos, e levado a diante também por Duchacek, é que dentro dele estaria subjacente a ideia de permanente competição e conflito entre os governos centrais (GCs) e os governos não centrais (GNCs). Ao contrário, Hocking sugere que existe uma interação entre essas duas esferas de autoridade, já que os governos não centrais mesmo desprovidos de soberania ainda são entidades estatais, mostrando que existem temas que são pertinentes às duas esferas. Nessa mesma linha, convém citar Aguirre (1999), tal como sintetizado por Leal Farias (2000, p.18):

Como coloca Aguirre (1999, p.201), “essa abordagem [de Hocking] de várias camadas é teoricamente mais compreensível, gera uma revolução copérnica em relação a abordagens anteriores sobre o comportamento de governos não centrais (GNCs) em atividades internacionais, uma vez que essas atividades não são mais estudadas de um ponto de vista puramente ‘estatocêntrico’, de fora e de cima, como o eram anteriormente, mas sim a partir da perspectiva do próprio GNC. Aguirre chega a uma conclusão importante em seu artigo (1999, p.205): a maior parte das atividades internacionais, desenvolvidas pelos GNCs no dia-a-dia não são de modo algum anormais, não são nem mesmo formas paralelas de diplomacia. Para ele, o envolvimento internacional dos GNCs seria melhor rotulado como sendo “pós-diplomático”, por ser um processo que se move além do Estado-Nação, isto é, “além da diplomacia.

De um modo geral, percebe-se do exposto que a paradiplomacia está longe de ser um conceito pacífico entre os estudiosos e teóricos das Relações

Internacionais, ainda mais aqueles de viés realista, que veem nessa ação, um enfraquecimento do Estado, ente básico na concepção de sistema internacional dessa corrente e das outras que dela derivam ou, de certa forma, que aceitam esse postulado. No entanto, o estado subnacional não pode ser tratado apenas como um ator inerte, amorfo, de natureza interna e ente subordinado, visto que ele possui também capacidade decisória institucionalizada e competências sobre o território sob sua jurisdição.

Na verdade, em princípio, o ente público possui na esfera subnacional atribuições similares de um Estado central. Ou, pensando em termos governamentais, ele presta serviços públicos e acomoda os diferentes interesses de seus *constituents* e, a partir deles, define seus objetivos e negocia com os demais atores. Assim sendo, a melhor maneira de utilizar os conceitos das diferentes teorias expostas anteriormente talvez seja aplicá-los na esfera subnacional, considerando sua atuação externa como uma relação com as demais unidades da federação, com o Estado federal, com outros países e com organizações internacionais. Deste modo, o recorte da análise mais recomendável é a atuação e o desenvolvimento da estrutura governamental subnacional num contexto de crescente interdependência e regionalização.

Visto sob outro prisma, a paradiplomacia representa um tipo de conexão interna com o exterior que compartilha características da política externa estatal tradicional (a diplomacia) e o transnacionalismo, mas sem ser uma coisa ou outra. Na verdade se tratam de unidades subestatais que se projetam no cenário internacional sem a ajuda e, muitas vezes, até contra a vontade do Estado central. Os governos subnacionais como atores internacionais têm a fluidez e a flexibilidade dos movimentos transnacionais ainda que sejam percebidos como estados em razão de sua natureza territorial-institucional. Tais características tornam alguns entes subnacionais portadores de especial capacidade de agir efetivamente no plano internacional, algo que conecta a política nacional e internacional de uma forma inteiramente nova.

As teorias de cunho intergovernamentalista são importantes para a compreensão da construção de instrumentos negociadores, mesmo que não

institucionalizados, entre os Estados subnacionais e o fenômeno da integração regional. A repetição das negociações – visto que, em todo momento, os governos são pressionados a solucionar problemas advindos da integração – permite que os interesses subnacionais sejam incorporados gradativamente na agenda regional, permitindo o aumento da previsibilidade e um possível surgimento de instâncias específicas para o tema. A utilização desses instrumentais teóricos, contudo, não dará conta desta nova realidade e nem tampouco da densidade deste objeto. Permanece, então, o desafio para os estudiosos das relações internacionais de estabelecerem os parâmetros teóricos adequados para o entendimento da atuação desses novos atores, ou seja, os estados subnacionais.⁶³

Ademais, é cabível afirmar que, se a atuação externa dos entes subnacionais avançar sem balizamentos, não demorará que surjam, em alguns países, conflitos de caráter constitucional e divergências políticas de caráter federativo acerca da matéria. Será preciso, pois, construir um arranjo institucional ou até mesmo reformas constitucionais que regulem a participação mais efetiva de províncias ou estados e municípios na formulação e/ou execução da política econômica externa. Um arranjo que permita, inclusive, o apaziguamento de interesses contrastantes desses entes federativos. Neste sentido, a minimização de disputas predatórias como as chamadas “guerras fiscais” entre governos subnacionais parece ser um passo nessa direção. Tal como bem coloca Zeraoui (2009, p. 16):

Así, frente a la complejidad de los problemas mundiales, el creciente aumento de las necesidades regionales y las nuevas atribuciones de las regiones, la paradiplomacia emerge como una respuesta a la incapacidad del Estado de resolver las problemáticas locales. Parafraseando al realismo político, podemos decir que la diplomacia se encarga de *high politics* y la paradiplomacia de *low politics*, en otras palabras el Estado debe encargarse de la visión global del país y la paradiplomacia de las necesidades locales.

Contudo, em sistemas federativos, o debate sobre a desconcentração do poder ao longo do eixo da infindável dialética centralização/descentralização ocorre não apenas no domínio das políticas internas, mas também da política externa.

⁶³ Para uma análise detalhada do emprego de teorias intergovernamentalistas na análise de atores subnacionais, ver Karina MARIANO; Marcelo MARIANO, *As teorias de integração regional e os estados subnacionais* (2002), pp. 47-69.

Conforme destaca Aguirre (1999, p.193), a política externa tem se tornado cada vez mais local, a despeito da política interna estar se tornando cada vez mais internacionalizada. As fronteiras interestatais estariam, pois, praticamente desaparecendo ou perdendo consistência.

A título de ilustração, as questões na União Europeia já não pertencem mais ao âmbito estrito da política externa no sentido tradicional. Seus governos nacionais não têm mais o monopólio da soberania, nem podem impor preferências e obstar o acesso e a influência de outros grupos no processo de formulação de políticas comunitárias. Essa regionalização europeia implica a governança de muitos níveis, com características de não-hierarquia, interdependência, deliberação compartilhada, coordenação de interesses e difusão da soberania nos níveis supranacional, nacional e subnacional.

O fato é que o escopo e a intensidade da paradiplomacia têm aumentado muito nos últimos anos. Governos subnacionais abrem escritórios de representação e conduzem “missões comerciais” no exterior; envolvem-se com organizações internacionais e/ou regionais; participam de conferências internacionais; estabelecem relações bilaterais com governos não-centrais de outros países, entre outras iniciativas. Este novo protagonismo resulta tanto de fatores domésticos quanto internacionais: no plano interno, destacam-se movimentos no sentido da descentralização fiscal e/ou concessões ao nacionalismo (devolução de poderes às regiões); ao passo que, no plano externo, sobressaem-se a globalização econômica e a formação de blocos regionais supranacionais. Ambas as tendências, internas e externas, se reforçam mutuamente no sentido de pressionar os Estados-Nações a conferir mais autonomia aos governos subnacionais.

De fato, a globalização e a constituição de blocos econômicos regionais têm diminuído a capacidade dos Estados de estruturar as economias nacionais, inclusive no tocante à resolução de problemas de desigualdades econômicas territoriais. Como consequência, a perda de poder dos Estados perante as forças de mercado constitui uma evolução favorável à autonomização dos governos não centrais. Em resposta ao enfraquecimento dos governos centrais na regulação da economia, governos subnacionais tomam para si as tarefas de atrair investimentos estrangeiros

diretos (IED) e promover exportações, que costumam ser objetivos fundamentais na maioria dos casos documentados de paradiplomacia. Ademais, a integração econômica e a liberalização do comércio, por seu turno, por implicarem um conjunto de novas normas e regras, também envolvem desafios às formas de organização sócio-políticas locais que afetam os governos subnacionais.

Com efeito, a participação ativa de governos não centrais na arena internacional pode conter, em certas circunstâncias, o perigo de oportunismo político, o que, por sua vez, pode levar, em alguns casos, ao fortalecimento de elites regionais de cunho separatista ou irrendentista e resultar em eventual fragmentação ou desintegração de um dado Estado-Nação (Fry, 1998; Lecours, 2002). Por isso, é que, em geral, os representantes dos Estados centrais são relutantes em apoiar ou raramente estimulam a ideia ou a tendência de unidades subnacionais ativas internacionalmente (Aldecoa; Keating, 1999).

Apesar da resistência dos governos centrais, a paradiplomacia contribui para trazer a política externa para mais perto dos cidadãos, introduzindo uma faceta, ao mesmo tempo, competitiva e cooperativa na formulação e implementação da política externa de um país (no caso em que os governos não-centrais aceitam as regras do jogo), carreando, assim, benefícios para o desenvolvimento de sistemas democráticos. A propósito, Kincaid (1990, p.56) destaca não ser meramente acidental o fato de que a maioria dos governos não centrais com atividade internacional no mundo pertença a Estados-Nações com sistemas políticos caracterizados como democráticos.

Ademais, a paradiplomacia atua como um pré-requisito ou ingrediente para acelerar o desenvolvimento econômico local de unidades subnacionais de governo. De fato, iniciativas e estratégias de governos não-centrais na promoção de exportações e atração de investimento no exterior estariam entre os novos papéis dessas unidades de governo no afã de fomentar o crescimento, tal como destaca Levy (1990) para o caso dos Estados Unidos da América (EUA). De modo mais geral, conforme assinala Jenkins (2003), o ativismo internacional em nível subnacional, ao invés de significar declínio da capacidade estatal, representa uma força revigorada do Estado nacional, uma prova de sua flexibilidade, legitimidade e

durabilidade diante das exigências de ambientes interno e externo em constante mutação.

2.1. Paradiplomacia e Federalismo

Como esta tese trata do caso do Brasil, que constitui uma federação, há que se delimitar o alcance do discurso teórico e concentrar a análise na participação de governos não-centrais em relações exteriores no contexto do federalismo. No entanto, cabe esclarecer que a noção de federalismo destacada neste trabalho não se limita ao formalismo constitucional, mas sim a situações em que, na prática, prevalece a divisão de poderes entre diferentes níveis de governo (central, regional e/ou local), onde a autoridade e competência de tomar decisões e alocar recursos de forma autônoma são concedidas pelo pacto federativo a cada um dos níveis de governo. Porém, essa característica do funcionamento do federalismo só ocorrerá na prática se houver a conjugação de descentralização fiscal e relações intergovernamentais dinâmicas, com regimes políticos mais ou menos democráticos, uma vez que a mera organização constitucional do Estado-Nação na forma federativa não assegura a autonomia das unidades constituintes em face do poder central.⁶⁴

Não obstante o nexo entre a paradiplomacia e a descentralização federativa, a paradiplomacia pode ocorrer tanto em comunidades estatais de natureza federal (províncias, regiões, estados federados) quanto em comunidades autônomas de estados unitários e mesmo em sistema autocráticos. A esse respeito, assinala Zubelzú (2008, p. 28):

“La producción académica ha sido más prolífica en el estudio de las acciones externas de los actores subnacionales en países que cuentan con un sistema político de tipo federal. En general puede afirmarse que estos sistemas han posibilitado una actividad más intensa. Sin embargo, también puede comprobarse que esta dinámica parece trascender los tipos de sistemas políticos, federales o unitarios, incluso democráticos o autoritarios”.

⁶⁴ Exceção a essa regra seria o caso da República Popular da China em que o Estado unitário altamente centralizado e autoritário tem permitido um protagonismo crescente de suas províncias no cenário internacional como agentes ativos de promoção de exportação e atração de investimentos. Cf. Chen ZHIMIN, Coastal provinces and china's foreign policy-making (2005).

Em que pesem as características do sistema federativo brasileiro, muitos especialistas em federalismo e relações internacionais no País não reconhecem devidamente a importância de seus entes federados na conformação econômica e nas relações do Brasil com o resto do mundo. De fato, a contribuição das unidades subnacionais, seja na promoção das exportações e/ou turismo, seja na captação de recursos (financiamentos externos) e atração de IED continua a ser uma questão pouco debatida no âmbito do federalismo brasileiro e na formulação da política econômica externa nacional, pois carrega preconceitos e reservas contra a ação externa dos governos subnacionais.

Além da tradição centralista e jurisdicionista do Estado brasileiro, o que explica este aparente desinteresse de muitos analistas, teóricos e gestores de política em torno da questão da paradiplomacia é que os propósitos e eficácia das ações estaduais no campo internacional inspiram controvérsia e sua operação instiga preocupações relativas à imagem e credibilidade do País no exterior, à repartição de competências entre o governo central e os seus congêneres subnacionais e aos “temidos” riscos à estabilidade macroeconômica por causa de eventuais excessos no endividamento externo subnacional.

Não obstante, em virtude das transformações em curso, seja no mundo, seja no próprio País, no sentido da descentralização e de participação de distintos atores no processo político, há razões para crer que a paradiplomacia é um fenômeno que veio para ficar e não um modismo ou processo passageiro de acomodação diante das mudanças em curso trazidas pelas forças da globalização. Tratar-se-ia antes de uma característica permanente a merecer a reflexão teórica e a verificação empírica inerentes a temas relevantes da realidade das relações internacionais contemporâneas.

3. A PARADIPLOMACIA FINANCEIRA

Conforme destaca Keating (1999, pp. 3-5), o fenômeno da paradiplomacia envolve quanto a sua motivação uma série de objetivos de atuação externa, seja no campo econômico, político e/ou cultural. Em âmbito econômico – o mais pragmático de todos – o autor assim se expressa:

Economically, regions seek investment, markets for their products, and technology for modernization. In a world of increasing mobility, they also promote themselves as tourist destinations. Inward investment is a means for obtaining employment and growth, as well as moving into new economic sectors, but it carries with it the risk of dependency and insecurity, as capital can move out as easily as it moves in. So it is often balanced by policies to build up the local business sector, especially in small and medium firms. Markets and export promotion are of more importance for local small firms, which lack international connections or the knowledge and resources to establish them.

Na mesma linha de argumentação, Lecours (2008, p.02) destaca o foco econômico entre as motivações da paradiplomacia:

The first layer corresponds to economic issues. In this context, sub-state governments aim at developing an international presence for the purpose of attracting foreign investment, luring international companies to the region, and targeting new markets for exports. This layer does not have an explicit political dimension, nor is it concerned with cultural issues. It is primarily a function of global economic competition. The prototypical example here is the American states whose international activity consists essentially of the pursuit of economic interests.

Na sua motivação puramente econômica, a paradiplomacia pode assumir distintas modalidades, a saber: i) promoção de exportações ou turismo estrangeiro (paradiplomacia comercial); ii) captação de recursos financeiros externos (paradiplomacia financeira); iii) atração de investimentos externos diretos (paradiplomacia inversionista); e iv) absorção e transmissão de conhecimentos e tecnologia pela via da cooperação técnica (paradiplomacia cooperativa).

Dado o significativo peso do volume de recursos externos ora captados por entes subnacionais e a escassez de trabalhos e pesquisas sobre esta modalidade de atuação paradiplomática, é que se considerou relevante empreender a presente investigação acadêmica para buscar o entendimento mais claro das formas, o alcance e os efeitos da captação de recursos de fontes internacionais por governos subnacionais em um contexto de federalismo fiscal. Portanto, as demais modalidades de paradiplomacia econômica não serão abordadas nesta tese, uma

vez que exigem pesquisas empíricas específicas e exaustivas e já foram objeto de outros esforços de investigação.⁶⁵

3.1. O Conceito e Objetivos da Paradiplomacia Financeira

A noção de “diplomacia de múltiplas camadas” de Hocking como característica da paradiplomacia será adotada na presente tese, onde se considera que existem pontos de convergência entre os interesses dos governos centrais e dos governos subnacionais. Entre estes pontos, destaca-se a disposição de ampliar as relações econômicas de um dado país como um todo com o resto do mundo (HOCKING, 1999, p. 20).

No entanto, em virtude da ampla difusão do termo “paradiplomacia” nos meios acadêmicos, governamentais e de organismos internacionais, o mesmo será empregado com ajustes neste trabalho conforme definição já consagrada elaborada por Cornago Prieto (2004, p.251) para expressar:

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

Com base nesta definição geral de Prieto, define-se “paradiplomacia financeira como a iniciativa própria e autônoma de um governo subnacional no sentido de negociar e contratar diretamente a captação de recursos externos ofertados por fontes internacionais, oficiais ou privadas, e/ou governamentais estrangeiras com vistas a complementar suas necessidades de financiamento de investimento público”. Trata-se de uma conceituação operacional e precisa do fenômeno que será necessária para realizar o exercício de verificação empírica no capítulo V desta tese.

⁶⁵ No que se refere à paradiplomacia comercial, convém mencionar a conclusão, em janeiro de 2011, no âmbito do IREL/UnB de uma pesquisa em nível de doutorado, na área de concentração em Política Internacional e Comparada, com a aprovação da tese intitulada “Paradiplomacia Contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacional dos governos estaduais do Brasil e dos EUA”, a cargo de Ironildes Bueno da Silva.

A respeito da paradiplomacia financeira, Lachapelle e Paquin (2003, p.10) afirmam que:

Substate governments also frequently make international loan requests to help consolidate their region's economic development. These days, cities and regions act in the same manner as any other country when the time comes to make international loans. The cost of borrowing today is set on an international rate based on bond and credit markets. As suggested [by Hocking]: "Regions today differ from countries only in ways that are quite subtle.

Esta definição de Lachapelle e Paquin refere-se mais apropriadamente à posição de entes subnacionais de países avançados que levantam recursos diretamente nos mercados de capitais internacionais (os chamados *muni bond markets*) por meio de emissão de bônus sem apresentar quaisquer garantias de seus governos centrais. Trata-se de situação ainda pouco presente na atualidade entre os governos subnacionais de países em desenvolvimento, que dependem fortemente de empréstimos ou financiamentos de fontes oficiais, multilaterais e bilaterais, com aval dos respectivos governos centrais.⁶⁶

De fato, a paradiplomacia financeira nos chamados países emergentes assume hoje majoritariamente a forma de operações de crédito externo oferecidas por organismos internacionais ou agências de cooperação ao desenvolvimento de governos estrangeiros. Conforme assinala Ezquerro (2008, pp. 3-4) referindo-se ao caso argentino:

En los tempranos noventa, los bancos aprobaron las primeras operaciones destinadas a las provincias argentinas que se instrumentan mediante convenios subsidiarios de traspaso de fondos con la Nación. A partir de 1995, los bancos [organismos multilaterales de crédito, grifo nosso] incorporan las provincias como parte de su estrategia permanente de financiamiento al país. Así, el financiamiento a las provincias tomó dos tipos de modalidad; por un lado, las negociaciones financieras directas con las provincias y, por el otro, financiamiento indirecto mediante préstamos con convenios subsidiarios de traspaso de fondos entre la Nación y las provincias.

⁶⁶ Historicamente, os estados brasileiros e províncias argentinas já captaram expressivos volumes de recursos de fontes privadas internacionais, em especial no final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX. Mais recentemente, contudo, o episódio da moratória de US\$ 200 milhões do Estado de Minas Gerais no mercado de eurobônus (em janeiro de 1999) praticamente encerrou a fase de permissão dos Estados brasileiros em captar nos mercados privados de capitais no exterior via emissão de bônus, limitando o acesso a recursos externos somente de fontes oficiais, multilaterais e/ou bilaterais.

Ainda no que se refere à Argentina, De Marsilio (2006, p.11) afirma:

En relación con el sector financiero, las provincias se convirtieron en tomadoras de financiamiento externo de origen diverso desde hace más de una década. Los préstamos públicos están principal, aunque no exclusivamente, gestionados ante y otorgados por los dos Grupos de la Banca Multilateral. Así, las provincias han hecho un uso importante de las líneas de crédito del Banco Mundial (BM) y del BID. Además, y sin entrar en detalles, las provincias, al menos en la década del noventa, utilizaron también de manera bastante indiscriminada financiamiento de banca privada, en varios casos de origen extranjero.

A paradiplomacia financeira assume em geral uma postura pragmática e utilitarista, tendo por objetivos: i) assegurar recursos externos para financiar projetos de investimento público (a “regra de ouro” do empréstimo externo)⁶⁷; ii) obter recursos externos a custos menores do que no mercado interno e a prazos maiores de amortização; iii) angariar recursos adicionais para “fugir” da restrição orçamentária dada pelas receitas próprias e transferências fiscais do governo central; iv) ter acesso a melhores práticas para a formulação de políticas e a gestão de projetos a partir da cooperação técnica e financeira dos organismos internacionais, e v) projetar-se internacionalmente como um parceiro credível e confiável com vistas a credenciar-se a atrair investimentos privados estrangeiros.

3.2. O Enquadramento Teórico na Economia Política Internacional

Duchacek e Soldatos encontraram o marco teórico adequado para analisar e interpretar a atividade internacional crescente dos governos não centrais (GNCs) no chamado “enfoque global transnacional” e na noção de “interdependência complexa” proposta nos ensaios teóricos de Keohane e Nye (1977), os quais, na ocasião, estabeleceram que a nova agenda das relações internacionais se caracterizaria por um número crescente de temas complexos, sem uma clara hierarquia ou fácil solução, e que englobasse diversos atores transnacionais, tanto não estatais quanto subestatais.

⁶⁷ Segundo a chamada regra de ouro das finanças (*golden rule*), as receitas correntes só podem (ou apenas devem) financiar despesas correntes, ao passo que as receitas de capital (operações de crédito) só podem (ou apenas devem) financiar despesas de capital (investimentos).

Com efeito, Robert Keohane e Joseph Nye em *Power and Interdependence. World Politics in Transition* (1977), analisando as várias e intrincadas conexões internacionais, no último quartel do século XX, falam numa interdependência complexa entre Estados e sociedades, salientando que aumentaram as conexões econômicas e decresceram as vinculações de ordem militar que, no entanto, continuam importantes. De certa maneira, esses autores lançam as relações internacionais para a área da Economia Política (EPI), mas, mantendo algumas das heranças do Realismo, uma vez que ainda consideram os entes estatais como o centro das relações internacionais.

Os *insights* transnacionalistas iniciais de Keohane e Nye desencadeiam contribuições de globalistas e transnacionalistas, para quem o bem-estar econômico, no plano da política internacional, passa a ser tão importante quanto a segurança. Portanto, na visão transnacionalista qualquer possível solução requer maiores níveis de cooperação intergovernamental. Uma coordenação inadequada de políticas sobre tais temas envolve custos significativos, enquanto diversas questões geram variadas coalizões e diferentes graus de conflito. Nessa linha, Samuel MacMillan (2008, p.233), mirando o caso dos EUA, destaca:

“For scholars who examine noncentral governments (NCGs) in world politics, most adopt the framework of interdependence theory from Keohane and Nye (2001) to think about the way in which U.S. states and governors interact in the world”.⁶⁸

Assim, Keohane e Nye foram os primeiros a questionar o modelo estatocêntrico de ator unitário no sistema internacional, reconhecendo que a política mundial se desenvolve em um ambiente mais complexo de relações interdependentes, formais e informais, que se dão não só entre Estados-Nação, mas também entre corporações privadas e organismos internacionais dentre outros. Ainda que os dois autores não abordem especificamente o tema do envolvimento das entidades subnacionais em assuntos internacionais, seus ensaios apóiam a ideia de que cada nível de governo continuará desempenhando uma função vital na satisfação de demandas e, de maneira especial, quando a política interna estiver assumindo aspectos internacionais.

⁶⁸ Cf. MacMillan (2008) pp. 227–253.

Conforme assinala Silva Nunes (2005, p. 15), Keohane e Nye não chegam a mencionar os governos subnacionais como atores internacionais quando elaboram seu conceito de interdependência complexa. É Soldatos (1990) que os inclui ao avançar na teoria sobre os canais transgovernamentais pela qual distingue entre a segmentação funcional da política externa – que se refere aos vários órgãos do governo central com atuação internacional, além das tradicionais chancelarias – e a segmentação territorial da política externa, que agrega ao conjunto dos protagonistas internacionais os diferentes níveis de governo não centrais.⁶⁹

Na conceituação de Rosenau (1988;1990;2000), os entes subnacionais que buscam estabelecer ação externa se distinguem tanto dos Estados-Nação que são condicionados pela soberania (*sovereign-bound*) – isto é, que têm uma agenda global que os impede de se concentrarem em uns poucos objetivos – quanto dos atores não-estatais livres da soberania (*sovereign-free*) que, ao contrário, não precisam atender às exigências da “estatalidade” westphaliana e podem dedicar-se a atingir fins limitados sem terem de dispersar esforços e recursos em uma séria de obrigações que a condição de Estados soberanos impõe. Tal como bem coloca Rosenau (1988, p. 333):

Accept the proposition that the sovereignty of actors may constrain their actions and effectiveness (in the sense that it imposes responsibilities and obligations which must be met in order to preserve the viability of their authority and which can thus divert resources and energy from the service of priority goals) and that those actors who lack sovereignty may therefore be freer to exercise the full measure of their authority on behalf of goals. [Further] reinforce the foregoing by expanding the terminology used to analyze world politics in such a way as to use labels that do not automatically accord superior status to nation-states. This can be accomplished by not clustering all other entities under the residual category of "nonstate actors" and, instead, by designating states as "sovereignty-bound" actors and referring to the others as "sovereignty-free" actors".

No entanto, ao contrário de Rosenau que inclui os governos subnacionais ao lado de atores livres de soberania – isto é, empresas multinacionais, grupos étnicos,

⁶⁹ Cabe mencionar que, no caso dos governos subnacionais, a importância do conceito de interdependência complexa de Keohane & Nye reside em poder considerá-los como atores, uma vez que demonstram possuir capacidade (agens) para desempenhar funções na esfera externa, buscar objetivos de projeção internacional e influenciar outros atores. Para mais detalhe, ver Carmen Juçara SILVA NUNES, A paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul (2005), p.15.

agências burocráticas e partidos políticos etc – Paquin (2004) e Hocking (2004) preferem situar os governos subnacionais em uma categoria mista, em que se combinam características dos atores condicionados pela soberania e dos que são livres da mesma. Neste sentido, comunga-se nesta tese com a posição de que os governos subnacionais, em suas tratativas de atuação no meio internacional, seriam de tipo misto, ou seja, nem condicionados nem livres da soberania estatal.

Em última análise, tais atores internacionais mistos beneficiar-se-iam de seu *status* de estados em nível doméstico, que lhes possibilita buscar atuação no exterior em nome dos interesses da comunidade política que representam, ao mesmo tempo em que se assemelham a atores não-governamentais ou corporativos (empresas), cujas ações internacionais são direcionadas a fins específicos (*ad hoc*), sem maiores responsabilidades com a representação externa do Estado nacional e o cumprimento de obrigações no plano diplomático.

4. A DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL

4.1. O Conceito e os Objetivos da Descentralização Fiscal na Economia do Setor Público

O federalismo constitui um sistema em que todos os níveis de governo (federal, regional ou local) exercem de forma compartilhada o poder, sendo suas responsabilidades definidas pela Constituição. O Estado federativo caracteriza-se por três princípios básicos: igualdade, autonomia e cooperação entre os níveis de governo. Assim, os diversos entes federados são iguais perante a Constituição e autônomos em todos os aspectos (políticos, fiscais, legais, administrativos etc.), coexistindo cooperação entre os entes de diferentes níveis e entre os entes que estão no mesmo nível. Em outras palavras, o federalismo fiscal é identificado pela coexistência de dois ou mais níveis de governo responsáveis pelas decisões em relação aos gastos e à arrecadação dos recursos (OATES, 1991).

Uma questão sempre premente no federalismo fiscal refere-se ao equilíbrio vertical e horizontal entre os diferentes níveis de governo. A estrutura vertical representa a relação entre os níveis de governo (ex: federal, estadual e local) que

são responsáveis pelas decisões de gastos e arrecadação nos seus respectivos níveis. A estrutura horizontal, por seu turno, tem a ver com a relação entre os governos que estão num mesmo nível. De modo geral, em federações ocorrem desequilíbrios verticais e/ou horizontais entre os diversos níveis de governo.

O desequilíbrio fiscal vertical refere-se a incompatibilidades entre as receitas e os requisitos de gastos em vários níveis, ao passo que o desequilíbrio horizontal remete à inconsistência entre a capacidade de arrecadar receitas e as necessidades fiscais dos governos do mesmo nível em uma federação (SHAH, 1991). Desta forma, na presença de desequilíbrios faz-se necessária a adoção de mecanismos de financiamento, geralmente transferências intergovernamentais ou permissão de contratação de dívidas, como forma de corrigir ou minimizar tais distorções.

As normas que regem o federalismo fiscal desempenham papel relevante nas funções econômicas que o governo exerce, dentre as quais as funções clássicas alocativa, redistributiva e de estabilização macroeconômica (MUSGRAVE, 1959). A função alocativa na provisão de bens e serviços públicos está relacionada com o nível de descentralização adotado, com o grau de autonomia concedido aos governos locais e com a definição de competência de gastos e de arrecadação de impostos em cada nível de governo. Em relação aos gastos, a definição da divisão de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo deve ser bem determinada pela Constituição. Segundo afirma Shome (1995, p.25):

[...] los gobiernos municipales pueden desempeñar la primera función (asignación) en diversas áreas de servicio mejor que los gobiernos federales. Ello se debe a que, por definición, la asignación de recursos será más exacta o precisa, pues podrá alcanzarse mediante decisiones más descentralizadas.

No tocante à função redistributiva, o governo preocupa-se com a repartição dos recursos de forma a alcançar os objetivos de redistribuição da renda ou de desenvolvimento, utilizando diferentes critérios de repartição, dependendo dos objetivos que se pretende alcançar. Citando mais uma vez Shome (1995, p.25):

La función de redistribución no producirá buenos resultados al nivel municipal, pues cabe suponer que los pobres se mudarán a las zonas de redistribución y desplazarán a los ricos. Por consiguiente, la elaboración de medidas de política redistributiva tiene

que plantearse al nível central, mientras que a los municipios podría corresponderles la puesta en práctica de las medidas.

Por último, a função de estabilização, por sua vez, é bastante influenciada pelas regras e práticas do federalismo fiscal. Shome (1995, p.25) acrescenta que:

Parece existir cierta unanimidad en que la función de estabilización compete al gobierno federal, ya que las medidas de política locales de gestión de la demanda, em conjunto, pueden no ser necesariamente lo bastante eficaces a nivel nacional.

Como foi visto na seção 4.2 do capítulo I, a teoria econômica da descentralização fiscal teve como marco inicial a conceituação de bem público, a partir de dois artigos de Samuelson (1954; 1955), segundo a qual o bem público consumido pelos indivíduos não exclui o consumo por outros, com o que cada indivíduo preferiria deixar que outros revelassem suas demandas e pagassem pelo bem, enquanto ele consumiria o bem sem pagar por ele. Para tratar desse problema Tiebout (1956) propôs que a descentralização fiscal poderia induzir os consumidores a revelar suas preferências por bens públicos, uma vez que cada jurisdição (ente subnacional) ofertaria uma cesta de bens diferente e exigiria uma dada carga de impostos. Com isso as famílias poderiam “votar com os pés”, ou seja, escolher a comunidade que melhor atendesse a suas necessidades de bens públicos e impostos.

A descentralização fiscal seria, pois, uma forma de imitar o mercado de bens privados para regular a oferta e a demanda de bens públicos. Em outras palavras, o primeiro objetivo da descentralização seria estimular a concorrência entre governos locais, o que, como acontece no mercado privado, tenderia a estimular inovações na gestão pública para melhor atender às demandas dos cidadãos/consumidores/contribuintes. Já em um sistema centralizado (Estado unitário) em que um único governo monopolizasse a produção e oferta de bens públicos, não haveria inovação e nem eficiência no atendimento às demandas da população.

Dadas as limitações do modelo de Tiebout, Oates (1972) visualiza o federalismo fiscal como o meio termo entre uma administração pública centralizada e um sistema amplamente descentralizado de pequenas unidades administrativas.

Para ele, um sistema descentralizado não funcionaria bem, pois tornaria inviável executar políticas macroeconômicas (monetária, fiscal, cambial etc) e de distribuição de renda, bem como ofertar bens que beneficiassem toda a nação. No extremo, com um governo centralizado cuidando de tudo, ocorreria uma situação ineficiente, pois este governo, pesado e burocratizado, não teria agilidade e informação para atender às diferentes preferências locais e não estimularia a fiscalização das ações pelos cidadãos.

Oates (1972) trabalha ainda com as hipóteses de que os governos locais, mercê da proximidade física com a população, conhecem melhor as preferências de seus cidadãos do que o governo central e de que tenderia a haver mais participação e fiscalização da comunidade nas decisões e ações do governo local. Se existisse apenas um governo centralizado, a demanda por bens públicos tenderia a ser maior, gerando uma oferta superior ao que seria o ótimo social. Assim para Oates, o principal objetivo do federalismo fiscal seria promover uma racional divisão de tarefas entre o governo central e os governos locais, ou seja, uma cooperação vertical entre o governo central e os governos locais.

Uma terceira abordagem foi proposta por Gordon (1983) destacando o papel das externalidades na descentralização fiscal. Assim, no processo centralizado, todas as jurisdições seriam um grupo (*pool*) que decidiria níveis de tributação e a cesta de bens e serviços públicos que maximizaria o bem-estar conjunto, ao passo que, no modelo descentralizado, cada jurisdição preocupar-se-ia apenas com seus próprios cidadãos (*constituents*), ou seja, não levaria em conta os efeitos positivos e negativos (externalidades) de suas decisões fiscais sobre o bem-estar dos residentes de outras jurisdições.

Em virtude da ampla mobilidade de fatores de produção e de indivíduos, em um contexto de decisões descentralizadas, poderiam surgir diversos tipos de externalidades negativas, a saber: exportação de tributos; comportamento oportunista (*free rider*); sobretaxação ou proibição a certas atividades; desconsideração de efeitos redistributivos sobre os vizinhos; regressividade

tributária; desconsideração de aumentos de custos dos governos de outras jurisdições e guerras fiscais predatórias etc.⁷⁰

A argumentação de Oates a favor de um sistema de federalismo fiscal, associado ao *menu* de externalidades sugerido por Gordon, é um ponto de referência para uma extensa literatura normativa, bastante difundida nas análises e recomendações de organismos internacionais como BIRD e o FMI. Essa literatura procura encontrar um modelo ótimo de federalismo que permita maximizar os benefícios da concorrência e da divisão de tarefas entre níveis de governo e, ao mesmo tempo, minimizar as externalidades negativas. Trata-se, portanto, de definir as competências tributárias (quem tributa o quê e quanto) e as responsabilidades na provisão de bens públicos (quem faz o quê).⁷¹

Em que pesem aos avanços que a teoria normativa proporcionou na análise e formulação de políticas na linha do federalismo fiscal, a realização de estudos empíricos e a inclusão de temas novos (como o controle do tamanho do Estado, o estímulo ao funcionamento dos mercados e o uso do federalismo fiscal como seguro contra choques econômicos negativos que afetam regiões da federação) acabaram por desafiar a premissa subjacente à teoria normativa: o suposto de benevolência inerente dos governos derivado da abordagem da *rational choice*, segundo o qual o governante que está à frente de cada nível de governo é um ator benevolente, preocupado apenas em maximizar o bem-estar (a utilidade do eleitor mediano) de seus governados, e que não utiliza o cargo para obter benefícios pessoais.

Uma abordagem alternativa, devida a Niskanen (1971) afirma que o gestor público médio não teria como objetivo maximizar o bem-estar dos cidadãos, mas estaria de fato preocupado em expandir as despesas públicas, pois isso lhe confere maior prestígio e renda. Esse tipo de governante “interesseiro” ou egoísta afetaria sobremaneira com sua conduta o volume de gastos e a alocação de recursos

⁷⁰ Os casos de externalidades no modelo de descentralização fiscal acima mencionados foram sintetizados por Marcos MENDES, Federalismo fiscal. In: Arvate et al (2004) op.cit. p.428-430.

⁷¹ São exemplos de literatura normativa sobre federalismo fiscal: i) Burki, Perry; Dillinger (1997); e ii) Shah (2008).

públicos, além do que contribui para introduzir na análise o fenômeno disfuncional da corrupção na burocracia.⁷²

Outra abordagem nova na Economia do Setor Público (ESP), muito em voga, é o chamado enfoque do balanço de poder para conter a expansão do governo (*Market Preserving Federalism approach*), proposto por Weingast (1995) e McKinnon (1997), que procura estabelecer as condições sob as quais um governo federativo protege a economia de mercado e impede que o setor público cresça excessivamente, absorvendo recursos que deveriam estar disponíveis para financiar a economia privada (*crowding out effect*).

No enfoque do *market preserving federalism*, as federações deveriam ter governos concorrendo entre si para atrair fatores de produção, como em Tiebout. Ao mesmo tempo, seria necessário haver uma estrutura de vigilância (*surveillance*) mútua entre o governo central e os governos locais, para limitar o interesse de cada um deles em interferir no mercado privado (sobretaxando os contribuintes ou endividando-se em excesso), criando monopólios ou reservas de mercado, subsidiando fatores ou setores ineficientes.⁷³

Para que tal vigilância seja eficaz, não pode haver a possibilidade de o governo central “comprar” ou cooptar o apoio dos governos subnacionais para suas políticas em troca de transferências fiscais negociadas. Daí a necessidade de os governos locais deterem alto grau de autonomia financeira via competências tributárias adequadas e/ou regras de partilha automáticas dispostas em lei, de modo a reduzir ao máximo possível as transferências voluntárias discricionárias. No entanto, para que a concorrência entre governos subnacionais não degenerem em uma “competição predatória” são necessárias algumas condições:

⁷² Apesar das críticas ao poder de monopólio da burocracia na abordagem de Niskanen, seus pontos de vista continuam a permear o debate. Para mais detalhes, consultar: Niskanen (1971).

⁷³ Para uma imersão na abordagem do federalismo preservador de mercado, consultar os artigos originais de Ronald MCKINNON (1997, p.73-93) e Barry WEINGAST (1995. pp. 01-31).

- i) o governo central deve ser encarregado de impedir que os governos federados estabeleçam regras que afetem os mercados e dificultem o livre trânsito de fatores de produção dentro do território nacional;
- ii) os governos subnacionais devem contar com instrumentos para competir entre si, oferecendo uma ambiente de negócios atrativo para os fatores capital e trabalho. Daí a necessidade de que cada governo estadual tenha liberdade para moldar suas exigências legais quanto a regras trabalhistas, tributárias e de proteção social. Isso permitiria a cada governo subnacional decidir o volume e o tipo de investimento externo que desejaria atrair; e
- iii) o governo central deve exercer controle para impedir o endividamento excessivo dos governos federados, seja interno ou externo. Do contrário, eles poderiam transferir o custo de suas políticas locais de desenvolvimento sobre as gerações futuras ou sobre o restante da federação. Isso significa impedir que o governo central possa resgatar (*bail-out*) governos subnacionais em dificuldades financeiras devido à má gestão fiscal ou “superendividamento” interno e externo.

Trata-se, em última análise, de agregar à concorrência a la Tiebout um mecanismo do tipo pesos e contrapesos (*checks and balances*) no qual um nível de governo vigia o outro, além de garantir restrições ao endividamento excessivo e ao comportamento ineficiente de governos não centrais. Como resultado, regras de funcionamento desse tipo de federalismo impediriam muitos danos e frequentes intervenções “danosas” dos governos na economia. Assim, a abordagem do enfoque do “federalismo preservador de mercado” chama atenção para pontos importantes de uma federação equilibrada, em especial, a necessidade de se impor uma “restrição orçamentária forte” aos governos subnacionais, negando-lhes a possibilidade de socorro financeiro ou federalização de suas dívidas, como já ocorreu por diversas vezes em vários países, inclusive no Brasil.

Em suma, a maioria dos economistas concorda que, geralmente, as decisões, que envolvem questões de gastos e de arrecadação de recursos, que afetam o nível de desemprego e de inflação, devem estar concentradas no governo central, uma vez que são relacionadas com a função estabilizadora. Para assegurar

a adequada gestão macroeconômica, todos os níveis de governo subnacionais devem ser incorporados à disciplina fiscal estabelecida pelo governo central.

Neste sentido, o acesso ao crédito interno e externo dos governos subnacionais deve ser controlado e/ou até evitado na sua totalidade, sempre que existir a possibilidade de transferência de déficits dos governos subnacionais para o governo central. Esta possibilidade pode prejudicar a função estabilizadora do setor público. Portanto, cabe, de uma maneira geral, afirmar que a estrutura do federalismo fiscal adotada terá influência direta sobre a gestão macroeconômica do governo nacional.⁷⁴

4.2 O Papel do Financiamento Externo nos Entes Subnacionais em Federações

A seção anterior relacionou objetivos da descentralização fiscal em Estados de estrutura federativa, evidenciando que a alocação ótima das responsabilidades econômicas entre os diversos níveis de governo é uma questão crucial. Muitas vezes, a tendência de déficit fiscal nos governos subnacionais está diretamente associada a uma relação inapropriada entre os entes da federação, apresentando grande descompasso vertical e/ou horizontal. Por isso, os déficits dos governos subnacionais devem ser controlados e fiscalizados independentemente do déficit do governo central, uma vez que esses afetam sobremaneira a função de estabilização macroeconômica desempenhada pelo governo central, caso seja necessária sua interferência para cobrir tais déficits.

Os empréstimos externos contraídos por governos subnacionais constituem poderosa ferramenta de financiamento, mas podem criar problemas quando utilizados em situações em que: (a) os governos subnacionais não estão sujeitos a restrições orçamentárias, (b) os credores não conseguem impor uma rigorosa disciplina de crédito, e (c) os dirigentes subnacionais não são plenamente responsáveis (*accountable*) perante seus eleitores. Um eficiente sistema federativo

⁷⁴ Para uma boa análise teórica sobre descentralização fiscal e com aplicação ao caso da federação brasileira, nos anos de 1990, enfatizando o endividamento estadual e buscando identificar seus determinantes, ver Isabela Fonte ROSA SILVA, Endividamento nacional em um contexto federativo, TD n° 259, (2001, pp.191-205).

descentralizado requer que se desenvolva um esquema eficaz e equilibrado de financiamento interno e externo para os governos subnacionais.

Supondo que um dado país de estrutura federativa de governo consiga pôr em prática esse esquema de controle do endividamento, Liu e Waibel (2008, p. 19-220) salientam que o acesso dos governos subnacionais a fontes de recursos externos traz diversos benefícios, a saber:

- i) os governos subnacionais conseguem expandir os investimentos em infraestrutura física e social, muito além do valor das transferências fiscais dos governos centrais e das receitas tributárias próprias dos entes subnacionais;
- ii) os empréstimos externos para entes subnacionais, por serem de longo prazo (15 a 20 anos), tendem a financiar com mais eficiência os projetos de infraestrutura, distribuindo seus custos ao longo do tempo;
- iii) o acesso a créditos no exterior expõe os governos subnacionais à disciplina de mercado e a maiores exigências de informação, reforçando, portanto, a transparência fiscal, a gestão financeira e orçamentária e a boa governança;⁷⁵
- iv) a promoção de avaliações de risco de crédito pelo credor externo é um passo importante no desenvolvimento de um futuro mercado de crédito externo para entes subnacionais. As notas de risco de crédito também acabam tendo impacto sobre a dinâmica dos riscos fiscais e financeiros em nível subnacional; e, por fim,
- v) a ampliação sustentável do endividamento externo subnacional pode gerar uma “cultura” favorável ao futuro (eventual) acesso a mercados privados de capitais para bônus (*bonds*) emitidos entes subnacionais, com numerosos compradores e vendedores e opções de financiamento, o que pode ajudar a diversificar os mercados de crédito e reduzir os custos de captação.

⁷⁵ A avaliação criteriosa da capacidade de endividamento e de pagamento pelos órgãos dos governos centrais fiscalizadores é um requisito de acesso ao crédito de agências internacionais. Ademais, essas agências exigem procedimentos de licitação e prestações de contas mais rigorosos, reforçando, assim, a eficácia dos controles e vigilância sobre o governo subnacional;

Os organismos multilaterais de financiamento, como o BIRD e BID e outros bancos regionais de desenvolvimento, em geral os maiores credores dos entes subnacionais em países em desenvolvimento, procuram alinhar suas operações de empréstimos a tais mutuários, de modo a assegurar que se comportem de uma forma economicamente eficiente, fiscalmente responsável e transparente. A solução para este desafio consiste em promover uma rigorosa disciplina de crédito para os atores envolvidos. Isso implica inculcar valores e práticas criteriosas de obtenção de crédito no sistema contribuirá para romper as barreiras que restringem as possibilidades de acesso a financiamento aos governos subnacionais.⁷⁶

Conforme as práticas usuais de avaliação de risco bancário, os fatores que dão origem a uma desejável “cultura rigorosa de crédito” (*hard credit culture*) para entes subnacionais são os elementos sistêmicos que ajudam a mitigar o risco e, em geral, estimular o pagamento do serviço integral da dívida, evitando a inadimplência e o calote desordenado. Esses fatores podem ser agrupados nos seguintes pilares que sustentam uma cultura rigorosa de crédito:

- relações intergovernamentais saudáveis;
- maior participação do setor privado na economia; e
- desenvolvimento de mercados financeiros locais.

O arcabouço geral da “cultura rigorosa de crédito” descrito acima define os parâmetros para um sistema de financiamento eficiente para governos subnacionais. Além desses fatores sistêmicos, que podem ser utilizados como base para avaliar o risco subsoberano, há também fatores específicos de transações que devem ser considerados. Os credores externos e garantidores (os governos centrais) precisam se concentrar em um conjunto de fatores de avaliação de risco de crédito próprios do mutuário. Ao aprovar uma operação de empréstimo para projetos de entes subnacionais, o credor externo precisa avaliar bem as possíveis interações entre a

⁷⁶ Cf. Interamerican Development Bank. “Lending to Subnational Governments: Developing a Hard Credit Discipline”, IADB Report, 2001.

capacidade de pagamento do tomador, a sua disposição de pagar e a essencialidade dos projetos objetos do financiamento externo.

A avaliação dos governos subnacionais, com base no exposto acima, determina o alcance das potenciais fontes de financiamento disponíveis para estas entidades. Isto depende da relação entre o nível de desenvolvimento e o grau de credibilidade do ente subnacional. O resultado de tal avaliação é uma trajetória que começa com dependência completa ao financiamento do governo central; passa pelo financiamento dos organismos internacionais de desenvolvimento (ODA); alcança o estágio de financiamento direto de bancos privados estrangeiros, e culmina com acesso dos entes subnacionais aos mercados internacionais de emissão de bônus sub-soberanos, que constitui um estágio de maturidade que os governos subnacionais dos países avançados alcançaram desde a década de 1950.

À medida que os esquemas nacionais de controle do endividamento se aperfeiçoam e os governos subnacionais adquirem cada vez mais credibilidade, eles terão acesso a um maior gama de fontes de crédito. Os mutuários subnacionais se moverão então de fontes de crédito relativamente limitadas, rígidas e onerosas para fontes de financiamento mais diversificadas e abundantes. Isso será maximizado quando os governos subnacionais tiverem a plena capacidade de acessar de forma regular o financiamento privado através de bancos comerciais e de emissões de títulos nos mercados de capitais nacionais e internacionais.

O acesso dos governos locais a fontes de receita própria é em geral restrito nos países em desenvolvimento. Dirigentes políticos e burocratas com interesses em nível local demonstram pouca vontade de ampliar o poder de taxaço dos governos subnacionais. Estes, por sua vez, dedicam suas energias a buscar níveis mais elevados de transferências fiscais do governo central. Como resultado, a descentralização não tende a acompanhar o ritmo da descentralização política e do poder de gasto. Daí não se encontrar muitos exemplos de compartilhamento de base de tributação, sendo as bases disponíveis para os governos locais pouco exploradas. Normalmente, as transferências fiscais são responsáveis por 60% da receita dos governos subnacionais nos países em desenvolvimento em oposição a apenas 34% nos países da OCDE. Esta separação distinta entre as decisões de

tributação e de gastos solapa a responsabilidade local para com os cidadãos porque os líderes subnacionais não têm como justificar as suas decisões de gastos locais. (SHAH; SHAH, 2006).

O financiamento local é importante para fortalecer a governabilidade, eficiência e responsabilização dos governos subnacionais. Embora a maioria dos países tenha optado pela fórmula baseada em transferências fiscais, o formato dessas transferências continua falho. A falta de incentivos para o estabelecimento das normas mínimas nacionais ou responsabilização por resultados não contribui para o objetivo de alcançar maior equidade fiscal em âmbito nacional.

Ademais, em muitos casos, os governos subnacionais também têm autonomia limitada na contratação e demissão de funcionários públicos. Em alguns países, com a descentralização ou devolução de poderes, conforme o caso, funcionários do governo central são simplesmente transferidos para atuar nos níveis locais de governo, sendo fornecidos os recursos para cobrir seus encargos salariais. Esta abordagem limita a flexibilidade orçamentária e as oportunidades para a alocação eficiente de recursos em nível local.

Em suma, os governos locais em países em desenvolvimento ainda seguem, em grande medida, o antigo modelo de governança e simplesmente fornecem uma gama limitada de serviços locais diretamente. No entanto, em países emergentes mais dinâmicos e progressistas, em especial aqueles de estrutura federativa de governo como o caso do Brasil, os entes subnacionais passaram a assumir crescentemente papéis de facilitadores do desenvolvimento local, contribuindo de forma mais ativa para melhor potencializar o crescimento econômico e o bem-estar e a qualidade de vida de suas populações.

Neste contexto, os governos subnacionais, dotados de competências e recursos proporcionados pela descentralização fiscal, acham-se cada vez mais capacitados a buscar, no plano internacional, fontes de recursos complementares de que necessitam para elevar seus investimentos, ampliar a geração de renda e atrair investimentos privados. Em suma, tornam-se governos subnacionais cada vez mais

aptos para exercitar a paradiplomacia financeira em prol de seu próprio desenvolvimento econômico e social.

5. OS ENTES SUBNACIONAIS NO ENFOQUE DOS REGIMES INTERNACIONAIS

5.1. A teoria dos Regimes Internacionais

A despeito do vigor e abrangência da corrente liberal institucionalista na sua vertente pluralista (mencionada na seção 3.2 acima) para acomodar os entes governamentais subestatais na sua análise das relações internacionais no contexto da interdependência complexa ou transnacionalismo, a sua evolução posterior – a chamada versão neoliberal – acabou relegando tais atores “menores” de volta à irrelevância e a favor da reiteração do papel predominante dos estados soberanos como elementos centrais para explicar a cooperação e as regras internacionais. Com tal guinada ao conservadorismo de cunho neorealista, essa corrente teórica acabou perdendo parcela importante de seu poder explicativo.⁷⁷

Mesmo aqueles interessados em destacar o papel de outros atores não estatais no sistema internacional (como as organizações não governamentais-ONGs), a exemplo de Bas (2000), criticam as deficiências do enfoque liberal-institucionalista por desconsiderar a atuação de atores não-estatais na análise, o que reduz consideravelmente seu potencial explicativo da complexa e multifacetada realidade que ocorre no cenário mundial contemporâneo.

Referendando a crítica à perda de capacidade analítica do liberalismo institucionalista, Genest (2008, p. 08) afirma:

Another limitation to the explanatory power of neoliberal institutionalism stemming from state-centrism is also highlighted by the role of substates in the international system. According to numerous researchers, these entities, which essentially possess empirical

⁷⁷ Com efeito, Keohane e Nye (1977), na sua fase pluralista, desafiaram os cânones realistas e formularam a chamada teoria da interdependência complexa pela qual contestavam o dogma do sistema internacional estatocêntrico e do ator unitário como representante único do interesse nacional e introduziram a relevância de atores e fatores transnacionais, rompendo, assim, com a distinção rígida entre os elementos hierárquicos da “alta política” (assuntos militares e de segurança nacional) e a baixa política (questões econômicas, ambientais e de direitos humanos) que caracterizam as teses realistas.

sovereignty over some matters, but lack juridical sovereignty, have become serious actors on the international stage. Yet their role is not taken into consideration in neoliberal institutionalist studies of regimes.

Em parte como necessidade de analisar a razão pela qual as regras internacionais em campos como comércio e finanças continuavam a vigorar mesmo diante do visível declínio da potência hegemônica (no caso o enfraquecimento dos EUA nos anos 70 após o fim do regime cambial de Bretton Woods), os teóricos de Relações Internacionais começaram a buscar novos conceitos e abordagens para teorizar sobre a cooperação, conflitos e governança nos assuntos mundiais. Foi nesse contexto *sui generis* que surgiram tanto os estudos acadêmicos de Economia Política Internacional (EPI) quanto dos chamados regimes internacionais.

De fato, a teoria dos regimes em Relações Internacionais surgiu em meados da década de 1970 como uma potente ferramenta no estudo da disciplina. Ruggie (1975) foi quem introduziu o conceito. Sua força (alguns se referem como sua fraqueza) reside na flexibilidade do conceito de regime. A definição clássica de um regime foi formulada por Krasner (1982) e é bem conhecida: "regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos decisórios em torno do qual convergem as expectativas dos atores em uma determinada área temática". Um regime então pode abarcar uma série de elementos, desde uma organização internacional, convenções e tratados a uma cooperação tênue (informal) entre Estados.

Segundo Hasenclever, Mayer e Rittberger (1997, p.03), o campo da teoria dos regimes é dividido entre realistas, neo-realistas e cognitivistas. Os realistas argumentam que os regimes são o resultado de lutas pelo poder subjacentes entre Estados preocupados com a obtenção de ganhos relativos e que usam seus recursos de poder em situações que exigem coordenação para influenciar regimes e seu balanço de custo-benefício. Para eles, as instituições criadas pelos regimes são fracas e maleáveis às necessidades e interesses dos Estados mais poderosos. É nesta corrente de estudo que estão inseridos os defensores da chamada Teoria da Estabilidade Hegemônica.

Para os neoliberais (ou liberais institucionalistas), por seu turno, os regimes são o resultado da colaboração entre os Estados, sempre interessados em ganhos absolutos. O interesse comum dos participantes na oferta de um dado bem público que não é possível sem a cooperação ajuda a criar instituições internacionais fortes e atuantes. Por fim, os cognitivistas estão interessados nas normas e princípios que fundamentam os regimes. Eles se concentram nas normas constitutivas do regime e na evolução dessas normas por meio da interação dos atores ao longo do tempo. Para os cognitivistas, as instituições são fortes e tornam-se elas próprias partícipes dentro dos regimes.

Vista por este prisma, a teoria dos regimes não é uma teoria unificada, pois oferece várias visões, às vezes até contraditórias, do sistema internacional. No entanto, a teoria tem sido utilizada para explicar a crescente cooperação nas relações internacionais em áreas variadas como comércio, finanças, assistência oficial ao desenvolvimento, meio ambiente, direitos humanos, controle de armamentos e luta contra o crime transnacional. Em outras palavras, a teoria dos regimes é amplamente empregada para descrever a interação entre os principais fatores atuantes no sistema global.

Mas cabe indagar se a teoria dos regimes é apropriada para apreender o nexo entre o processo de globalização e a internacionalização dos entes governamentais subnacionais? A teoria dos regimes tem alguns pontos fortes nestes campos. Por um lado, ela é orientada por áreas. No cerne da teoria está o foco em arranjos de governança em áreas específicas de políticas. Também digno de nota é que os regimes não são exclusivamente constituídos por Estados. As organizações internacionais, as empresas multinacionais, as ONGs e outros agentes podem ser atores importantes em um regime internacional. Por último, a teoria dos regimes é flexível em sua abordagem e na área de estudo, de modo a poder descrever muitos tipos diferentes de arranjos internacionais.

Dito isto, cabe mencionar que a teoria dos regimes também padece de algumas das deficiências que estão na base das Relações Internacionais. Por exemplo, a política interna frequentemente é ignorada no estudo da teoria dos regimes, apesar do foco da corrente cognitivista sobre as normas e valores dos

regimes. Mesmo depois que a introdução dos jogos em dois níveis (PUTNAM, 1988) tornou os estudiosos de Relações Internacionais mais atentos aos vínculos entre fatores internos e internacionais, ainda há uma tendência a considerar a política internacional como algo distinto ou apartado dos processos de política interna dos Estados. A persistência dessa visão claramente não se justifica num contexto em que muitas das questões políticas com que se defronta o mundo transcendem as fronteiras nacionais e as hierarquias burocráticas convencionais.⁷⁸

5.2. A Teoria dos Regimes e os Entes Subnacionais

Os teóricos de regimes, de maneira geral, não estudam a colaboração vertical entre os diferentes níveis de autoridade, o que é tão necessário para resolver questões de políticas públicas no mundo atual. Embora apresente uma razoável base para se compreender a essência e a mecânica das negociações internacionais, a teoria dos regimes deixa de captar a divisão de poderes jurisdicionais em qualquer área de política. Por último, como a maioria das teorias de Relações Internacionais, a teoria dos regimes tende a não considerar explicitamente o papel dos atores subnacionais ou locais na esfera internacional.

Na verdade, todavia, muitos entes subestatais não podem ser vistos como irrelevantes no sistema internacional, seja por que muitos deles têm economias maiores do que muitos países soberanos (vide o exemplo dos estados norte-americanos e alemães), seja por que muitos organizam missões comerciais ou mantêm representações no exterior independentemente de seus governos centrais; negociam e firmam acordos internacionais; atraem diretamente investimentos estrangeiros e captam recursos financeiros fora de seus territórios nacionais. Mesmo sendo limitados em escala e mais orientados por fatores econômicos, os governos subnacionais não podem ser desconsiderados como apenas “atores de segunda ordem” (HOCKING, 1993). Em alguns casos, eles desempenham papel importante

⁷⁸ O cientista político Robert Putnam foi pioneiro em formular um modelo de resolução de conflitos internacionais entre as democracias liberais por meio da teoria de jogos em dois níveis derivada da teoria dos jogos. Ver, a propósito, Putnam (1988). Mais recentemente, outros autores, como Lisa Martin (2007) procuram superar a deficiência do enfoque liberal-institucionalista por meio da introdução de elementos da política interna dos estados-nação como coadjuvantes da decisão de cooperar no plano internacional.

até mesmo na criação e manutenção de regimes internacionais, estimulando ou reforçando o envolvimento de seus governos centrais em negociações internacionais.

No que se refere aos vínculos entre regimes internacionais e entes governamentais subnacionais, diversos dispositivos aplicados pelos regimes transnacionais (a exemplo da regulamentação do comércio no MERCOSUL, das convenções sobre direitos humanos, dos compromissos de ordem ambiental ou de mudança climática, do controle de migrações, da gestão de bacias hidrográficas etc) afetam as políticas e decisões de gasto sob responsabilidade de governos subnacionais. Conforme Keating (1999), apesar dos regimes internacionais certamente exercerem influência sobre governos subnacionais, a recíproca também é verdadeira. Interações fronteiriças entre governos provinciais ou estaduais contíguos podem levar à formação de regimes cooperativos, a exemplo do Acordo dos Grandes Lagos (Great Lakes Charter) firmado, em 1985, entre duas províncias canadenses e oito estados dos EUA para a gestão compartilhada de recursos hídricos.

Com a clara percepção, ao longo do tempo, da importância do acordo firmado pelos governos subnacionais de ambos os lados da fronteira Canadá-EUA, os dois governos federais negociaram e firmaram um acordo bilateral, em 2005, cristalizando os entendimentos feitos em nível subnacional e chancelando os compromissos de uso racional e compartilhado dos recursos hídricos. Nesse caso, a iniciativa de governos não centrais para tratar de um assunto de interesse coletivo gerou a necessidade de institucionalizar um regime binacional para gerir o aproveitamento e preservação da massa de água formada pelos Grandes Lagos.⁷⁹

Entre outras iniciativas subnacionais que levaram à criação de regimes cooperativos de âmbito regional ou internacional, podem-se mencionar: i) a fundação, em 1988, do consórcio das regiões europeias no chamado *Four Motor Europe* (Baden Württemberg, Catalúnia, Lombardia e Rhône-Alps) e ii) a Declaração

⁷⁹ O acordo assinado entre os Governos dos EUA e Canadá, em dezembro de 2005, foi o *St Lawrence River Basin Sustainable Resources Agreement*. A íntegra do acordo pode ser extraída do sítio web do Ministério de Relações Internacionais da Província de Québec; disponível em <www.mri.gouv.qc.ca>, acessada em 10 Jan 2011.

de Intenções sobre Biocombustíveis e Proteção Climática firmado pelos governos de Quebec (Canadá), Baviera (Alemanha), Áustria Superior (Áustria), São Paulo (Brasil), Cabo do Oeste (África do Sul) e da província de Shandong (China) no marco da 3ª Conferência dos Chefes de Governo das Regiões Parceiras.⁸⁰

Do exposto, pode-se deduzir que a falta de soberania juridicamente falando não significa que os governos subnacionais não exercitem empiricamente competências similares a Estados-Nação no plano internacional. Ao contrário, em algumas circunstâncias, eles podem até assumir um papel de protagonismo na criação e manutenção de regimes, antecipando-se à iniciativa de seus governos centrais. De fato, em meio à crescente complexidade do sistema internacional, marcada pela heterogeneidade de atores não-estatais e pela conformação de um sistema de governança difuso e de múltiplos níveis, tende a coexistir interação entre atores supranacionais, regionais, nacionais e subnacionais, sem mais o monopólio do poder, com a fragmentação frequente das jurisdições e das regras. Conforme bem assinala Santos Neves (2010, p. 12):

The international system has been experiencing not only a process of globalisation but more precisely a dual process of “globalisation cum localisation” which some authors have named glocalization or fragementation. The joint effect of this globalization-localisation process, with their points of complementarity and their contradictions, is inducing a major paradigm shift in societal structures, in the way the economy and markets function and states operate and how citizens relate to each other and to the state.

Em que pesem as deficiências atuais da teoria dos regimes para explicar ação dos entes subnacionais, a sua integração com o estudo sobre federalismo reúne um potencial analítico significativo através da qual se pode estudar a internacionalização das políticas públicas, em especial a política externa, em nível subnacional. Nenhuma das duas abordagens fornece isoladamente um retrato completo dos novos desafios da política externa em uma era de crescente globalização. Em função disso, busca-se nesta tese combinar elementos de ambas as abordagens para se chegar a um arcabouço mais holístico e abrangente que

⁸⁰ Ver, a propósito, *Déclaration d'intention portant sur la coopération dans les domaines du biocarburant et de la protection du climat* (2006); disponível em <www.mri.gouv.qc.ca>, acessado em 10 de janeiro de 2011.

permita uma melhor compreensão das relações entre os regimes internacionais e a atuação internacional dos governos subnacionais.

6. CONCLUSÕES PARCIAIS

Da análise dos aspectos conceituais da paradiplomacia financeira e dos ângulos teóricos apreciados, podem-se inferir as seguintes conclusões:

Aspectos conceituais – a ação internacional de entes subnacionais ou paradiplomacia que se observa, nas últimas décadas, em diversos países, decorre tanto de fatores sistêmicos, como a globalização e a formação de blocos de integração regional, quanto de fatores de âmbito interno, como os processo de redemocratização e de descentralização fiscal. Apesar da sua importância, a paradiplomacia continua a ser um tema pouco estudado e que requer um maior esforço de pesquisa e teorização. De todo modo, as diversas contribuições teóricas já realizadas sobre o fenômeno e que consagraram o termo “paradiplomacia” já reúnem uma gama de informações e elaborações suficientes para enquadrar a paradiplomacia no campo fértil e multidisciplinar do transnacionalismo, da interdependência complexa e das abordagens intergovernamentais;

Paradiplomacia e federalismo – o conceito de paradiplomacia está estreitamente associado à autonomia local de atuar na área internacional, portanto, à vinculação com a ideia de federalismo é forte, se bem que também se aplica a contextos de estados unitários, mas dotados de autonomia dos entes locais. Nesse nexos, a interveniência do fator democracia é marcante. Em face das transformações em curso no mundo com ênfase na descentralização de poderes, a paradiplomacia tem tudo para perdurar e não deve ser tratada como mero modismo, mas como um traço permanente do sistema internacional que deve ser reconhecido como tal;

Paradiplomacia financeira – quanto a seus objetivos, o aspecto econômico da paradiplomacia se destaca. Nesse aspecto geral, a modalidade financeira foi a escolhida como tema da tese não só pelo expressivo volume de recursos externos já captados pelos estados brasileiros, mas também pela escassa literatura existente no contexto federalista. A partir da definição teórica já consagrada de paradiplomacia,

cunhou-se o termo “paradiplomacia financeira”, como a iniciativa própria e autônoma de um ente subnacional no sentido de captar diretamente recursos externos de fontes internacionais ou estrangeiras com vistas a financiar investimentos”. Trata-se de uma conceituação mais operacional do que teórica, posto que mais voltada à verificação empírica;

Ótica da Economia Política Internacional – partindo do enfoque teórico transnacionalista, que rejeita os cânones mais radicais do Realismo, e lançando as Relações Internacionais para o campo da Economia Política, a paradiplomacia é aqui colocada como manifestação de atores mistos no sistema internacional, ou seja, nem como atores limitados pela soberania, como são os Estados-Nações, nem como atores não-estatais livres de soberania, como as empresas multinacionais, por exemplo. Tais atores mistos se beneficiam de seu *status* de estados em nível doméstico em nome de seus *constituents*, mas sem assumir responsabilidades com a representação de estado nacional, o que lhes confere mais flexibilidade e menos encargos para agir;

Ótica da Economia do Setor Público – transpondo para a Economia do Setor Público o conceito de paradiplomacia, a descentralização fiscal assume papel proeminente, uma vez que à capacidade dos entes nacionais de exercitar facetas de política externa, no campo das Relações Internacionais, corresponde, em Economia, a autonomia destes de levantar receitas, incorrer em gastos e endividar-se externamente sem maiores ingerências do governo central. Com isso, diversas abordagens teóricas sobre os benefícios e custos da descentralização fiscal são sucintamente analisadas. Para garantir a estabilidade sistêmica, o governo central deve comandar a função estabilizadora na gestão das finanças públicas e exercer controles para evitar que a competição predatória entre governos subnacionais numa federação não degenere em conflitos. No que toca ao papel do endividamento externo dos entes subnacionais, o acesso a créditos do exterior constitui poderosa ferramenta de financiamento, mas também incerra riscos que impõem a necessidade de controles e de responsabilidade aos entes subnacionais no sentido de uma cultura de disciplina de crédito. A avaliação criteriosa da trajetória da paradiplomacia financeira revela uma hierarquia que começa na dependência completa de financiamento concedido pelo governo central; passa pelo aporte de

recursos de organismos internacionais; alcança o estágio de acesso a financiamentos de bancos estrangeiros, e culmina no acesso dos entes subnacionais aos mercados internacionais de emissão de bônus, o estágio mais maduro de relacionamento financeiro com o exterior;

Ótica da Teoria dos Regimes – apesar da corrente liberal institucionalista na sua vertente pluralista acomodar os entes subnacionais na análise da interdependência complexa ou transnacionalismo, a sua evolução posterior – a chamada versão neoliberal – acabou relegando novamente tais atores à irrelevância. No entanto como a nova corrente perdeu capacidade analítica para explicar as transformações no sistema internacional, ao longo dos anos 70 e 80 do século XX, surge a teoria dos regimes, cujo campo de ação abarca uma série de elementos desde organizações internacionais, a convenções e tratados e esquemas de cooperação interestatal. Em que pese à dificuldade da teoria em tratar com atores subnacionais, buscou-se mostrar que mesmo sem soberania formal, os entes subnacionais valem-se dos regimes internacionais a seu favor, de modo que a integração dos regimes com o estudo sobre federalismo reúne potencial analítico apreciável que permite explicar a atuação dos entes subnacionais em um mundo marcado por regimes.

CAPÍTULO 3

A Paradiplomacia Financeira em Federações Segundo a Experiência Internacional

Think globally, act locally
Brian Hocking

1. INTRODUÇÃO

A comparação como instrumento de apreensão da realidade é inerente ao processo de formação do conhecimento nas Ciências Sociais. Por meio de um tipo de raciocínio comparativo é que se torna possível descobrir regularidades, perceber desvios e mudanças, construir modelos, identificar continuidades e descontinuidades, estabelecer semelhanças e diferenças. Enfim, explicitar as determinações mais gerais que regem os fenômenos sociais.

Para alguns autores, a inviabilidade de aplicar o método experimental às Ciências Sociais, reproduzindo, em nível de laboratório, os fenômenos estudados, faz com que a comparação se torne um requisito fundamental para a objetividade científica, pois é ela que nos permite então romper com a singularidade dos eventos e formular leis capazes de explicar os fenômenos sociais. Nesse aspecto, a comparação parece algo imanente a qualquer pesquisa no campo das Ciências Sociais, esteja ela direcionada para a compreensão de um evento singular ou voltada para o estudo de uma série de casos previamente escolhidos (SCHNEIDER; SCHIMITT, 1998, p.49-50).

O emprego da comparação como método de análise também permite a verificação empírica de hipóteses, propicia generalizações e, quando bem-sucedida, auxilia na formulação de novas teorias. A Política Comparada, como campo específico da Ciência Política e aplicável às Relações Internacionais, faz largo uso do método comparativo, de modo a ampliar o alcance das explicações relativas a temas e problemas que se mostram propícios à investigação por esse meio.

Apesar de abordar empiricamente apenas o caso brasileiro, a presente tese também se propõe a fazer um estudo descritivo e qualitativo de política comparada por meio de um mapeamento da experiência de paradiplomacia financeira em dez outros países e sua analogia com o Brasil. Este capítulo compõe-se de três seções. A primeira esboça o modelo da paradiplomacia financeira em dez países de estrutura de governo federativo. Assim, serão comparadas as experiências de paradiplomacia financeira em seis países economicamente avançados (Alemanha, Austrália, Bélgica, Canadá, EUA e Suíça) e em quatro países emergentes (Argentina, Índia, México e Rússia); a segunda faz uma síntese das experiências em um quadro comparativo com o Brasil. A última seção, por seu turno, apresenta conclusões sobre o estado das artes da paradiplomacia financeira no mundo atual.

2. PARADIPLOMACIA FINANCEIRA E FEDERALISMO: ANÁLISE DE POLÍTICA COMPARADA

Antes de dar início à análise comparada propriamente dita, convém explicitar o conceito de federalismo adotado, justificar a escolha dos dez países selecionados e quantificar o número de atores subnacionais nesta amostra potencialmente aptos a atuar como agentes de paradiplomacia.

Com relação ao conceito de federalismo, optou-se por usar a definição de Kincaid (2002), segundo o qual o federalismo é um sistema voluntário de governo autônomo e de poder compartilhado, o que está implícito na derivação da palavra latina 'foedus' que significa aliança ou pacto. Uma aliança por sua vez significa uma parceria obrigatória entre membros iguais em que as partes aliadas conservam a sua identidade individual e integridade enquanto se cria uma nova entidade política, que também tem sua própria identidade e integridade, a União federal. A aliança

também significa um compromisso moral perante o qual as partes do todo se comportam entre si de acordo com o espírito da lei e não simplesmente com a letra da lei.

O federalismo proporciona uma abordagem de organização constitucional que possibilita a ação por um governo compartilhado para determinados finalidades comuns, juntamente com a ação autônoma (descentralização fiscal e competências próprias) por parte das unidades constituintes do governo para os fins relacionados à manutenção da sua identidade como entes federados, com cada nível diretamente responsável perante seu próprio eleitorado. Em outras palavras, o sistema de governo federativo seria o mais capaz para permitir dentro da unidade o reconhecimento da diversidade, dos interesses comuns e da identidade das diversas subunidades que formam um dado Estado-Nação. Neste aspecto, sua vinculação ao regime democrático é essencial para conferir efetividade, legitimidade e sustentabilidade a uma federação.

Surgido a partir da independência e união das 13 colônias inglesas no que viria a ser os Estados Unidos da América (1781) e da refundação da confederação suíça (1848), o sistema federalista vem se propagando pelo mundo. Conforme anunciado pelo *Forum of Federations*, após a recente adoção do federalismo por Estados-Nações tradicionalmente unitários como a Espanha e a África do Sul, existem, na atualidade, 25 países com sistemas federativos. Outros dois (Iraque e Sudão) estão em transição para a federalização, sem falar em outros (como o Sri Lanka e a Itália) que cogitam em adotar dispositivos federativos em suas constituições nacionais.⁸¹

Dentre os critérios de seleção dos 10 países escolhidos, além de todos serem caracterizados por sistemas federativos, levou-se em conta o estágio mais avançado em que se encontram em termos de manifestações de ações paradiplomáticas registradas na literatura acadêmica, assim como pela longevidade

⁸¹ O *Forum of Federations* é uma organização de governança internacional fundada pelo Governo do Canadá e apoiada por nove outros governos parceiros. O Fórum preocupa-se com a contribuição que federações e outras formas de governo descentralizado dão para a manutenção e construção de sociedades e governos democráticos. Disponível em: <<http://www.forumfed.org/en/federalism/index.php>> acesso em 27 fev. 2011.

(mais de 15 anos) de seus sistemas federativos e importância geopolítica e geoeconômica que detêm no sistema internacional. Em conjunto, esses dez países respondem por 41,6% da superfície terrestre, 30,1% da população global e 42,4% da economia mundial (PIB avaliado em termos de paridade de poder de compra).

Tabela 3.1 Países selecionados com estrutura de governo federativa

Federações	Área (Km ² mil)	População (mil habitantes, 2009)	PIB PPP (US\$ milhões de 2009)*	n ^o de governos subnacionais (**)
Alemanha	357.05	81757.60	2811.77	16 länder
Argentina	2780.40	40134.43	582.95	24 provincias
Austrália	7741.22	21450.00	848.86	08 states
Bélgica	30.53	10430.95	383.06	03 regions
Brasil	8511.88	191481.00	2010.33	27 estados
Canadá	9984.67	34019.00	1278.43	10 provinces
EUA	9827.68	308745.54	14119.05	50 states
Índia	3287.59	1132446.00	3615.33	30 states
México	1958.20	111211.79	1463.65	32 estados
Rússia	17075.20	141927.30	2116.12	69 oblasts e 21 repúblicas autônomas
Suíça	41.29	7742.00	313.44	26 cantons
Participação no total mundial (%)	41.59	30.13	42.39	316

Fonte: ONU; FMI; fontes nacionais; elaboração: o autor

(*) PPP=conceito paridade do poder de compra

(**) estados federados autônomos, exclusive territórios geridos pelo poder central

À exceção da Rússia (a partir de 2000), todos se caracterizam por regimes considerados democráticos (livres ou parcialmente livres e com democracias eleitorais) e razoável grau de descentralização política (*Freedom House*, 2010).⁸²

⁸² Para qualificar se um dado país é ou não democrático, os indicadores mais utilizados pelos analistas e politólogos são aqueles fornecidos pela organização não governamental internacional *Freedom House*, a qual mantém há 70 anos o monitoramento regular dos países e territórios no tocante aos direitos políticos, liberdades civis e processos eleitorais. Dos dez países de nossa amostra, apenas a Rússia é qualificada como “não livre” e tendo pontuações muito desfavoráveis para os demais indicadores que caracterizam um efetivo regime democrático. Tabelas e quadros

Conforme pode ser visto no quadro acima, existem na amostra selecionada 316 governos subnacionais em escala regional (estados ou províncias) com potencial de exercer iniciativas de natureza paradiplomática, em especial de paradiplomacia financeira.

3. A PARADIPLOMACIA FINANCEIRA EM FEDERAÇÕES: A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

3.1. O caso da Alemanha

Devido à peculiar posição geográfica da Alemanha na Europa Central, que faz com que a maioria de seus 16 estados (*Länder*) tenham fronteiras com países vizinhos, e aos seus fortes vínculos econômicos dentro do espaço europeu, os estados subnacionais alemães participam ativamente das relações com o exterior. De fato, os *Länder* atuam em uma série de projetos de cooperação transfronteiriços e interregionais. Alguns datam dos anos 60 e 70, tais como o Acordo de Cooperação do Vale do Alto Reno que congrega cantões suíços, o *lând* de Baden-Württemberg e regiões francesas. No gerenciamento de recursos naturais comuns, a colaboração e coordenação de esforços em questões de meio ambiente são bem desenvolvidos. A própria União Europeia criou, em 1989, um programa especial (INTERREG) para apoiar e estimular a cooperação subnacional transfronteiriça (HRBEK, 2009, p.145).

A República Federal da Alemanha tem um regime político democrático e sistema federativo com três níveis de governo: federal (*bund*), estados (*Länder*) e local (municipalidades ou *gemeindeebene*). As responsabilidades de cada nível de governo são estabelecidas pela constituição federal (*Grundgesetz*). Após a reunificação em 1989, o País passou a contar com 16 estados e três cidades-estado: Berlin (a capital federal), Hamburgo e Bremen. Os estados diferem em tamanho, população e em porte e desempenho econômicos, havendo sutis disparidades de pujança e prosperidade entre os estados do Leste (antiga Alemanha Comunista) e do Oeste, assim como entre o Norte e o Sul. Sendo a quarta maior

economia do mundo e a maior da União Europeia, a Alemanha é um país influente na economia e nas finanças internacionais e que muito se beneficia da globalização econômica. Essa característica também induz seus estados subnacionais a internacionalizar suas economias.

Conforme a Constituição da Alemanha, o Governo Federal tem papel predominante no campo das relações exteriores, porém, os governos estaduais (*länder*) desfrutam de competência para conduzir até certo ponto suas relações exteriores de forma autônoma. Com efeito, o parágrafo 3º do artigo 32 da Constituição alemã de 1949 concede aos estados “o direito de firmar tratados com Estados estrangeiros, com o consentimento do Governo Federal na medida em que eles têm poder para legislar”. Além disso, o artigo 24, § 1º permite que os estados “transfiram poderes soberanos para instituições transfronteiriças nas regiões vizinhas na medida em que tenham competência em nível interno no domínio de políticas relevantes”.

Ainda mais forte do que as competências autônomas são as oportunidades para influenciar a política externa do Governo Federal. Em relação à política europeia, o artigo 23 da mesma Constituição prevê que o Governo Federal somente poderá transferir poderes soberanos para a União Europeia com o consentimento do Conselho Federal (*Bundesrat*), a representação parlamentar dos Estados. O Governo Federal deve informar tempestivamente os Estados em matérias relativas à União Europeia (§ nº 2), de modo que o *Bundesrat* esteja sempre envolvido no processo de tomada de decisão do Governo alemão.

Da análise do texto constitucional alemão, verifica-se que, embora as relações com governos estrangeiros devam ser conduzidas pelo ente central, reconhecido como federação, o parágrafo 2º do citado artigo [32] determina que cada estado (*land*) deve ser consultado antes da conclusão de um tratado, e o parágrafo 3º autoriza que um *land*, mediante anuência do ente central, possa concluir tratados nos limites de suas competências (CASTELO BRANCO, 2008, p. 70).

No contexto do federalismo fiscal alemão, os *Länder* são responsáveis pela gestão das políticas culturais e educacionais, a administração da justiça, a segurança pública e serviços de saúde. Além disso, os *Länder* e a Federação cooperam no planejamento e financiamento de atividades conjuntas, como desenvolvimento regional, preservação do litoral e meio ambiente, política agrícola, bem como no fomento à pesquisa científico-tecnológica dentro e fora das universidades. Os governos dos *Länder* também fazem transferências de recursos fiscais para os governos municipais, que dependem fortemente dessas transferências para cobrir a maioria dos gastos locais. Além disso, os *Länder* têm que aprovar todos os empréstimos dos governos locais, podendo não autorizar a concessão de créditos caso os municípios não estejam capacitados a cumprir os compromissos financeiros associadas ao empréstimo (SEITZ, 1999, p. 05):

Tradicionalmente, desde o final dos anos 40 (pós-Segunda Guerra Mundial) até o final dos anos 80 do século XX, os estados alemães captavam recursos para financiar exclusivamente investimentos em infraestrutura (a chamada “regra de ouro” das finanças públicas) mediante empréstimos junto aos bancos regionais. Em contrapartida tais bancos refinanciavam os créditos concedidos via emissão de títulos lastreados ou *Pfandbriefe* (*covered bonds*) pelos empréstimos devidos pelos entes subnacionais. Com a reunificação alemã de 1990, os governos estaduais se voltaram para os mercados de capitais.

Conforme salientam Schulz e Wolff (2008, p. 02), embora o crescimento da dívida líquida total tenha se mantido praticamente estável até 2003, os meios de financiamento mudaram. Notadamente a partir do final dos anos 90 em diante, os governos estaduais substituíram a dívida bancária pela dívida mobiliária. Com a integração dos mercados de capitais na União Europeia após a introdução da moeda única (o euro), a emissão direta de bônus pelos governos estaduais alemães tornou-se ainda mais atrativa.

Ainda segundo os dois autores, a captação dos governos estaduais desde 1992 tem sido ligeiramente maior do que o valor da emissão conjunta de *commercial papers* e de títulos privados, o que demonstra a pujança do mercado de títulos públicos subnacionais no País. Nos três primeiros trimestres de 2007, esse mercado

chegou a superar as vendas de títulos do Governo Federal alemão. A parcela dos Governos estaduais nas emissões líquidas de bônus (emissões brutas menos resgates) no mercado alemão de títulos saltou de 3% em 1992-1999 para 16% em 2007. Portanto, o mercado de títulos subnacionais constitui em termos de emissão líquida um segmento quantitativamente importante do mercado de títulos alemães.

Mapa 3.1 – Alemanha



Fonte: Wikipedia

No Mercado de bônus subnacional alemão existe substancial heterogeneidade nas estratégias de emissões de cada um dos 16 länder: enquanto

alguns se concentram em grandes emissões (um bilhão de euros) ou mesmo bônus conjuntos com outros *Länder* (*jumb issuances*), outros fazem uso de pequenas emissões, mas com mais frequência. As emissões podem ser por oferta pública (*public trading*) ou a investidores específicos (*private placement*); de diferentes vencimentos (de quatro a 11 anos); taxas de juros fixas ou variáveis; com cláusulas de indexação aos índices de preços ou variações de preços de *commodities*. Desde 1999, muitos governos estaduais emitem volumes consideráveis em moeda estrangeira (dólares, francos suíços ou ienes japoneses). Entre 1992 e 2007, os dados do Banco Central alemão registram 3.099 operações de emissões de bônus pelos governos estaduais, dentre os quais se destacam a Renânia do Norte-Vestfália, Berlin, Baden-Württemberg e Hesse.

A experiência alemã de paradiplomacia financeira é rica e revela um mercado de capitais desenvolvido de bônus emitidos pelos governos estaduais. No entanto, a federação alemã mantém controles estritos sobre o endividamento de todas as suas esferas de governo. Existe o Conselho de Planejamento Financeiro (*Finanzplanungsrat*), instituído pela seção 521 da Lei federal de princípios orçamentários, o qual é composto por representantes dos governos federal, estadual e municipal. Além desse arranjo cooperativo, o arcabouço institucional alemão recorre ainda a controles baseados em regras e a controles administrativos.⁸³

Apesar de não haver dispositivo que vincule o governo federal a assumir o ônus da eventual inadimplência na dívida de estados, já houve casos em que aquele teve de assumir o serviço da dívida de dois governos subnacionais (o de Sarre e o de Bremen) logo no início dos anos 90. Conforme salienta Seitz (2000, p. 10-11), apesar da relutância federal em assumir tais encargos, os dois governos não centrais ganharam causa na Corte Constitucional alegando a cláusula da “solidariedade federativa” e o fato de que as crises fiscais que sofreram decorriam

⁸³ Seitz (1999) reafirma que o caso alemão inclui quase todos os instrumentos de controle do endividamento público em sistemas de federalismo fiscal tal como preconizado por Ter-Minassian e Craig, a saber, a cooperação federativa; os controles baseados em regras e os controles administrativos. A dependência em mecanismos de mercado não é considerada, em que pese à ativa participação dos governos subnacionais alemães nos mercados de capitais. Para mais elementos nesta linha ver Minassian e Craig (1997).

de fatores alheios a sua vontade como crise econômicas em setores específicos (a indústria siderúrgica no Sarre e a indústria naval em Bremen).

3.2. O caso da Argentina

A Argentina é um país democrático com sistema federativo e uma tradição de fortes governos provinciais que remonta à fase de pré-independência (1810-1816). O país é relativamente bem dotado, tanto em termos de recursos naturais quanto humanos, e sempre foi considerado apto ao crescimento forte e ao desenvolvimento sustentado. No entanto, este potencial não foi realizado em grande parte devido a uma história político-econômica muito peculiar.

A Argentina é dividida em 24 jurisdições políticas autônomas, sendo 23 províncias e a cidade de Buenos Aires, a capital da República. Com cerca de metade das despesas públicas totais ocorrendo no nível subnacional é o país mais descentralizado da América Latina. Ao mesmo tempo, os impostos mais importantes são recolhidos a nível nacional, o que implica um grau significativo de desequilíbrio fiscal vertical. (NICOLIN, 2002, p. 04).

Ainda conforme Nicolín (2002, p.05), no sistema federal argentino, a autonomia política dos governos subnacionais é bastante elevada. Além disso, a política provincial é um elemento importante da política nacional devido à natureza do sistema eleitoral. Assim, o alto grau de descentralização fiscal (pelo menos do lado da despesa) juntamente com elevada autonomia institucional e política e a heterogeneidade regional tornam Argentina um caso muito interessante para estudar a interação de fatores institucionais e políticos no funcionamento das finanças públicas em uma federação.

Mapa 3.2 – Argentina



Fonte: Wikipedia

O retorno à democracia em 1983 e a reforma constitucional de 1994 fizeram com que o federalismo argentino avançasse de uma relação competitiva entre o Estado federal e as províncias para um arranjo mais cooperativo e consensual. Este novo esquema abriu um horizonte de oportunidades às províncias como resultado do aprofundamento da globalização e o fim da Guerra Fria. Conforme destacam Iglesias et al (2009, p. 11)

“Provinces ceased to think and act locally and started to look beyond Argentina’s borders, taking into account the new regional and global scenarios. The constitutional reform of 1994 signalled a more flexible and formal approach to international relations, allowing provinces to enter into international agreements provided these did not

compromise national foreign policy. Since then, provinces have taken significant steps to make full use of their room of manoeuvre. Although this move to internationalization has led to progress for the provinces, the overall process has been affected by Argentina's economic and political developments".

O processo de integração regional no âmbito do MERCOSUL (criado em março de 1994), também contribuiu para estimular as províncias argentinas a exercitar iniciativas paradiplomáticas. Este movimento de interação entre as províncias argentinas e estados brasileiros e departamentos uruguaios e paraguaios (estados unitários) evoluiu de tal sorte que levou à institucionalização dessa participação dos governos subnacionais, com a criação, em dezembro de 2004, do Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos (FCCR) que veio a reforçar a iniciativa preexistente da rede de MERCOCIDADES.⁸⁴

A reforma constitucional argentina de 1994, por meio do artigo 124 introduziu uma série de mudanças destinadas a fortalecer o federalismo argentino na área de relações internacionais. Com efeito, o citado artigo estabelece que:

Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio".

O artigo 125, por seu turno, esclarece que tais convênios internacionais devem atender dentre outros, seus interesses econômicos e atração de investimentos e captação de recursos externos desde que com "conhecimento do Congresso Nacional":

⁸⁴ O Fórum foi incorporado formalmente na estrutura regional em março de 2007 durante a Cúpula do MERCOSUL no Rio de Janeiro, sendo seus regulamentos aprovados pelo Grupo Mercado Comum (o braço executivo do bloco) em setembro daquele ano. O Fórum tem oferecido um espaço para a troca de experiências em nível subnacional no âmbito do MERCOSUL e de discussão de desafios comuns de tais entes de governo. A Rede MERCOCIDADES, por seu turno, é uma rede de cooperação horizontal criada desde 1995, formada por 181 cidades dos países que integram o MERCOSUL. Hoje é uma importante ferramenta de articulação política e social que aproxima os governos locais dos órgãos decisórios do MERCOSUL, tornando o processo de integração regional no Cone Sul mais democrático.

Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administracion de justicia, de intereses economicos y trabajos de utilidad comun, com conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigracion, la construccion de ferrocarriles y canales navegables, la colonizacion de tierras de propiedad provincial, la introduccion y establecimiento de nuevas industrias, la importacion de capitales extranjeros y la exploracion de sus rios, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios”.

Em função dessa diretriz, pode-se afirmar que a reforma constitucional argentina teve como resultado a ampliação do federalismo, garantindo aos governos provinciais uma maior autonomia formal em suas áreas de atuação, permitindo-lhes maior capacidade para buscar no exterior recursos para potencializar seu desenvolvimento econômico e social, num contexto de maior articulação entre as diversas esferas de seus entes federativos.

No âmbito do chamado regionalismo transnacional, conforme assinala Castelo Branco (2008, p.66), a reforma constitucional argentina propiciou a legitimação da atuação exterior das provincias argentinas, acarretando um crescente engajamento daqueles entes subnacionais nas ações e estratégias de suas gestões internacionais, justificando uma forte concentração de atividades internacionais no entorno do Cone Sul latino-americano. No entanto, tal como destaca Vigevani (2004, p. 33), uma das maiores preocupações dos Governos nacionais do Brasil e Argentina no estreitamento das relações de seus governos subnacionais tem a ver com o incentivo ao comércio exterior.

Todavía, a modalidade de paradiplomacia comercial nas províncias argentinas não esgotou o ímpeto de internacionalização nem restringiu sua atuação em outras áreas do ativismo provincial no exterior. Conforme expressa De Marsílio (2006, p; 44):

Es notable que, aun en muy diversas formas, la mayoría de los gobiernos provinciales - y también algunos municipios de grandes ciudades - hayan manifestado mucho interés por la búsqueda de recursos económicos en el exterior, no sólo en la promoción del comercio de bienes y servicios, sino de financiamiento externo de una amplia y variada gama de opciones, principalmente multilateral, tanto en el ámbito global del Grupo Banco Mundial (BM), como regional, del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Antes de entrar especificamente no modelo argentino de paradiplomacia financeira, cabe discorrer sobre o arcabouço normativo que rege o endividamento subnacional no País. Conforme Schwartz e Liuksila (1997, pp.404-405), historicamente, todos os entes de governo na Argentina podiam contratar empréstimos no País e no exterior. Nos anos 80, tanto o Governo Federal como as províncias endividaram-se excessivamente como reflexo da precária gestão fiscal naquele período. O descontrole foi maior em nível subnacional levando os governos provinciais a responder por 40% do déficit do setor público consolidado. Tais déficits eram financiados por transferências discricionárias do poder central e financiamento “espúrio” pelos bancos provinciais, além de atrasos nos encargos de juros, fornecedores e salários de servidores públicos. Uma situação de inadimplência quase generalizada.

Com a introdução do *currency board* em 1991 (Ley de La convertibilidad) é que o Governo argentino começou a disciplinar o endividamento dos governos subnacionais, impondo-lhes controles e sanções e privatizando a maioria dos bancos provinciais. Em 1994, ao mesmo tempo em que a reforma constitucional já referida concedia mais autonomia às províncias em suas relações internacionais, o Governo Federal conseguiu introduzir as exigências de autorização pelo Ministério da Economia (Resolução nº 1075/93) e a aprovação legislativa pelo Congresso para empréstimos subnacionais em moeda estrangeira. Porém, como permaneceu inexistindo regra semelhante para operações de crédito interno, a maioria das províncias continuou sobreendividada e em recorrente risco de inadimplência sobre o serviço de suas dívidas.

Conforme Zabala (2004, pp. 225-227), a Constituição argentina faculta a cada província definir regras sobre seu endividamento, com os procedimentos variando entre as províncias. Em geral, as cartas magnas provinciais exigem: aprovação do órgão local de controle (procuradoria ou contadoria geral); autorização legislativa; destinação somente para financiar investimentos e limites de endividamento em relação às receitas provinciais (de 20 a 25%). No entanto, os bancos só podem emprestar às províncias (em moeda local ou estrangeira) ou subscrever títulos provinciais se houver autorização expressa do Ministério da Economia.

O mesmo autor destaca outra regra disciplinadora ditada pelo Governo Federal, ainda que não plenamente efetiva

The Ministry of Economy sets the criteria for lenders to subnational borrowers. Among these, the most notable are experience in local or international subnational debt markets, a sound financial position, and good loan terms (interest rate, maturity, interest payments, amortization payments and upfront fees). In cooperation with the largest bond custody company and the major stock exchanges, the Ministry of Economy has developed ways to better monitor provincial bonds. The bottom line is that the Ministry of Economy can monitor, but not control, subnational borrowers”.

Desde os anos 50 do século XX, a Argentina tem mantido relações com instituições internacionais de financiamento (IFIs na sigla em inglês), tais como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). No entanto, os empréstimos diretos às províncias são mais recentes, a partir de meados dos anos 1990, como parte de uma nova estratégia de fomento ao desenvolvimento de tais organismos no sentido de descentralizar suas operações de crédito para entes subnacionais. A este respeito, Lucion (2003, p. 10) afirma que

Los préstamos del Banco Interamericano del Desarrollo y del Banco Mundial a las provincias son también unos de los elementos que caracterizan la asistencia financiera de estos organismos a la Argentina en este período. Estos préstamos fueron parte de la estrategia de desarrollo que los bancos propusieron a todos sus países prestatarios. Los objetivos generales de esa estrategia consistían en el impulso de programas de desarrollo, en financiar inversiones y en poner en práctica reformas y actividades de fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales. En el caso particular de la Argentina la implementación de estos objetivos era observada por los bancos como una condición necesaria para apoyar y consolidar el proceso de reformas de la economía iniciado por el gobierno nacional a partir de 1991, el cual fue bien ponderado por estos organismos. De modo particular, se consideraba que este proceso de reformas requería para su consolidación que las provincias convergieran con las políticas nacionales de ordenamiento fiscal y descentralización de la economía al mismo tiempo que se mejoraba la infraestructura y la provisión de servicios locales.

Ao longo do tempo, a concessão de crédito externo às províncias se deu sob duas modalidades: i) os créditos diretos, nos quais as províncias são os mutuários da operação e acertam com o organismo internacional os conteúdos e condições contratuais, tendo o Governo Federal apenas como avalista ou garantidor; e ii) os créditos indiretos, em que o Governo Federal contrata a operação e repassa os recursos às províncias para executar o projeto, sem autonomia, porém, para fixar ou mudar prioridades. Conforme salienta Iglesias (2008, p 161);

Entre 1991 y 1994, los Bancos otorgaron los primeros préstamos a las provincias bajo la modalidad de convenios subsidiarios de traspaso de fondos con la Nación, en los cuales las provincias tenían un escaso poder de decisión. Los mismos apuntaban al ordenamiento fiscal de las provincias, así como a la descentralización de los sectores de salud y educación. A partir de 1995, los Bancos empezaron a hacer viables los primeros créditos directos a las provincias e incluyeron como nuevo elemento los programas de inversión”.

Dentre as províncias argentinas, as mais ativas na captação de recursos externos são as de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe e Mendoza, que são as mais ricas da federação. Mas mesmo as menos desenvolvidas (como Formosa, Chaco, Jujuy e Rio Negro) também recorreram intensamente ao crédito externo. Em dezembro de 2001, o estoque de dívida externa das províncias ascendia a 10% da dívida total ou cerca de US\$ 3 bilhões (quando a paridade era de um peso igual a um dólar). O processo de captação foi interrompido com a crise econômica e o calote (*default*) da dívida externa argentina de 2001-2002, ocasião em que muitas operações de crédito provincial foram reformuladas para atender ao plano de emergência nacional.

Conforme afirma Zabala (2004, p. 228), a crise econômica e fiscal e a consequente desvalorização cambial deixaram os governos provinciais em situação difícil em função do forte aumento no serviço da dívida externa. Foi então necessário um acordo entre o Governo Federal (fevereiro de 2002) e as províncias para atenuar o problema mediante a concessão de ajuda para estas poderem voltar a pagar os encargos das operações de crédito externo. Nesse contexto, 17 províncias (do total de 24) tiveram de fazer forte ajuste fiscal e privatizar seus bancos.

As condições ou exigências para as províncias argentinas poderem ter acesso ao crédito externo foram alteradas ao longo do tempo, tal como ocorreu em outros países de estrutura federativa, conforme será visto no caso do Brasil (capítulo IV, seção 2.5 desta tese). A crise de 2001-2002 foi o divisor de águas após o que se recalibrou a autoridade das províncias em relação ao Governo Federal argentino, não apenas no tocante às receitas e gastos públicos, mas também na contratação de créditos junto a organismos internacionais. Com a edição do Programa de Conversión de Deuda Provincial (Decreto nº 1.387/2001) e Programa de Financiamiento Ordenado (PFO), este sancionado em novembro de 2002, o

Governo Federal conseguiu impor de vez como pré-requisito à contratação de operações de crédito externo a autorização do Ministério da Economia, o que, na prática, significou a limitação das províncias em captar livremente recursos externos. Nas palavras de Iglesias (2009, p.23):

The national government is the ultimate legal authority entrusted with approving or rejecting credit projects that the provinces present: once a project is in progress, moreover, the national government monitors and evaluates its continuation. Within this legal framework, the provinces can by no means acquire loans from IFIs without gaining prior and explicit consent from the federal government. A similar control mechanism applies when provinces issue bonds for sale in international financial markets. Even the bonds' guarantees must be approved by the national government".

Em 2004, num contexto macroeconômico peculiar caracterizado por um forte crescimento do PIB (8,3%) e alta arrecadação tributária, foi sancionada a *Ley de Responsabilidad Fiscal* (LRF), a qual estabelece regras para orçamentos e o endividamento do setor público. As províncias foram convidadas a aderir à nova legislação, tendo para tal que receber a aprovação pelas respectivas assembleias legislativas. Com a LRF, o processo de autorização para a contratação de empréstimos externos pelas províncias passa pela atuação de dois órgãos do Ministério da Economia: i) Subsecretaria de Relações com as Províncias (SRP), a quem cabe analisar a viabilidade dos projetos candidatos a financiamento externo e a capacidade de endividamento de cada província, e ii) A Direção Nacional de Projetos com Organismos Internacionais de Crédito (DNPOI), que supervisiona a execução dos projetos de empréstimo e realiza o monitoramento e avaliação de resultados. O arranjo legal e institucional posto em prática permitiu ao Governo Federal disciplinar melhor o endividamento externo das províncias. No entanto, conforme destacado por Iglesias (2008, p. 167), "*en la práctica, esto favoreció a que solo unas pocas provincias pudieran acceder a préstamos directos*".

Como resultado das mudanças institucionais e da evolução da conjuntura econômica na Argentina, as províncias retomaram a sua capacidade de captar recursos financeiros no exterior, ainda que de forma mais concentrada em poucas províncias, mas em montantes maiores do que no passado. Apenas para dar uma ideia dos valores captados, o já referido estudo de Iglesias (2008, p. 168-169) registra, de 1997 a 2007, seis operações de crédito com o BID em um montante

acumulado de US\$ 1,386 bilhão, dos quais 70% foram captados apenas pelas províncias de Buenos Aires e Córdoba. Com relação ao Banco Mundial (BIRD), os financiamentos concedidos a três províncias, entre 2000 e 2007, atingiram US\$ 688,89 milhões, dos quais só a província de Buenos Aires concentrou 64% do total.

Não há dúvida de que a crise econômica de 2001 e o fim da conversibilidade com o dólar marcaram uma mudança importante na relação entre os organismos financeiros internacionais e a Argentina em geral e a paradiplomacia financeira das províncias. A crise demandou mais disciplina fiscal e reduziu a margem de manobra das províncias na contratação de operações de crédito externo. A recentralização resultante se deu sob a forma de um reordenamento fiscal e financeiro. Tal como afirma Iglesias (2008, p. 180)

Una de sus principales características es el claro delineamiento de facultades entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Como vimos, la Nación fija una serie de regulaciones para controlar *ex ante* qué provincias se endeudan, con cuáles objetivos y bajo qué condiciones. Además, se guarda para sí la prerrogativa de monitoreo y control. Todo esto con el objetivo de preservar el equilibrio y la sustentabilidad del presupuesto nacional. Por su parte, muchas de las provincias, a través de sus propias Constituciones, se fijan procedimientos específicos para la obtención, uso y pago de los créditos contraídos con los Bancos multilaterales.

Por último, a experiência de paradiplomacia financeira argentina revela não só a preferência das províncias em contratar diretamente os créditos externos ao invés de receber aportes de recursos externos via Governo Federal, uma vez que a interlocução direta com os órgãos de financiamento internacional e a condição de mutuários diretos (apenas com a garantia da República) lhes permite maior autonomia e flexibilidade no uso dos recursos externos em maior sintonia com as prioridades e interesses locais. No entanto, o caso argentino também revela a enorme assimetria de capacidades institucionais e fiscais entre os governos subnacionais, o que limita o pleno acesso das províncias mais pobres e menores ao crédito internacional.

3.3. O caso da Austrália

A Austrália é uma federação que compreende seis estados (Nova Gales do Sul, Queensland, Austrália do Sul, Tasmânia, Vitória e Austrália ocidental), cada um

dos quais constituía uma colônia autônoma sob o Império Britânico, com governo e legislativo próprios antes da criação da Federação em 1901. O Território do Norte e a capital federal, Canberra, são autônomos com seus próprios governos e legislativos. Existem 900 governos locais. Devido a sua posição peculiar (geografia insular e isolamento em termos de fronteiras terrestres) e à natureza competitiva de seu modelo federalista, os estados australianos desde logo questionaram o poder supremo do Governo Federal (*commonwealth*) em termos de política externa e se esforçaram por participar da aprovação de tratados internacionais, o que gerou, nas três décadas até 1996, certa tensão entre os entes federativos (RAVENHILL, 1999, p. 134).

Tal como outros governos subnacionais em outras federações, os estados australianos têm reagido a uma economia global cada vez mais interdependente engajando-se na paradiplomacia. Porém, tais atividades paradiplomáticas têm sido condicionadas por fatores que distinguem a experiência australiana de seus congêneres em outros países. Das três motivações que levam os entes subnacionais a buscar paradiplomacia (KEATING, 1999, p.04) – econômica, cultural e política – o fator cultural nunca foi relevante, ao passo que o fator político tem sido significativo: os líderes políticos estaduais buscam a publicidade e o prestígio que lhes conferem seus pronunciamentos sobre assuntos de política externa e posturas ativas no cenário internacional. No entanto, o fator econômico é o que mais tem predominado nas atividades internacionais dos estados australianos, em especial a atração de investimentos e a promoção de exportações e turismo (RAVENHILL, 1999, p.136).

Mapa 3.3 – Austrália



Fonte: Wikipedia

Também como em outras federações, os estados australianos não têm personalidade jurídica internacional e, portanto, não podem, em geral, firmar tratados por sua própria conta. No entanto, mesmo assim, na prática, de tempos em tempos, algum governo estadual assina memorandos de entendimento ou outros acordos com governos nacionais ou subnacionais estrangeiros. Conforme afirma Twomey (2009, p. 44)

The most internationally active states are those, such as Queensland and Western Australia, that are trying to expand their export markets and that are therefore seeking cooperation with foreign governments as well as business. The types of international agreements that states enter into tend to concern matters in which the states have particular expertise.

Em que pesem suas ações paradiplomáticas, os estados australianos têm pouca influência na condução da política externa do País. Porém, seus interesses podem ser afetados seriamente pela ação internacional do Governo Federal. Em particular a ratificação de um tratado pela Austrália pode resultar na concessão de mais poderes ao Parlamento nacional para legislar em áreas de competência tradicional dos estados. Por causa disto, os estados buscaram assegurar que seus

interesses fossem considerados na celebração de tratados internacionais. Nesse pormenor, a reforma constitucional de 1996 trouxe um grande avanço em termos de transparência e prestação de contas, mas mesmo assim precisa ser aprimorado.

No que diz respeito à paradiplomacia financeira, a Austrália foi um dos primeiros países de estrutura federativa não apenas em admitir a captação de recursos externos pelos seus entes subnacionais, mas também em buscar discipliná-la. Como a constituição federal de 1901 não dispunha sobre a coordenação da dívida pública do governo federal e dos governos estaduais, todos captavam recursos (seja empréstimos a bancos ou emissão de bônus) diretamente na *city* de Londres, muitas vezes gerando concorrência entre si junto aos banqueiros ou investidores nos processos de captação de fundos. Para resolver esse problema, em dezembro de 1927, os representantes dos governos federal e dos seis estados reunidos criaram o Conselho de Crédito Australiano (*Australian Loan Council- ALC*), logo ratificados pelos respectivos legislativos, inclusive por uma emenda à Constituição Federal aprovada via *referendum* popular em novembro de 1928. Conforme expressa Grewal (2000, p. 04)

The Australian Loan Council became the sole Constitutional body with responsibility for determining the amounts, interest rates and other terms and conditions of loan raisings on behalf of the Commonwealth and the six States. Public borrowings for defense purposes and for temporary purposes, though, could still be undertaken without the approval of the Loan Council. Initially, borrowings of local and semi-government authorities were also outside the Loan Council's control. When it became clear, however, that this exception might become a loophole for avoiding the Loan Council's discipline, the exception was removed in 1936 with the passage of the so-called Gentlemen's Agreement, which brought the exempted borrowings under the purview of the Loan Council.

Formalmente, o Conselho de Crédito (ALC) compõe-se do primeiro-ministro da Austrália (ou um ministro por ele nomeado) e dos primeiros-ministros de cada um dos estados e territórios (ou um ministro nomeado por cada um deles). Na prática, porém, o ministro do Tesouro representa o Governo Federal (*commonwealth*) e preside as reuniões do Conselho, apesar do primeiro-ministro também participar. Da mesma forma, os ministros de Tesouro dos estados e territórios representam seus respectivos governos no ALC, embora alguns outros ministros também possam participar conforme o assunto em pauta.

Na prática, o ALC se reúne pelo menos uma vez por ano, em geral durante a chamada “conferência dos primeiros-ministros” devido à conveniência de se considerar questões fiscais que são correlatas. Na verdade, não são incomuns reuniões de *premiers* que se convertem em reuniões do ALC para tratar de assuntos prementes e depois voltam a ser uma conferência de *premiers* para retomar a sua agenda normal. Apesar da importância do ALC no federalismo australiano, não há local específico para o conselho nem secretariado próprio, sendo que o ministério federal do Tesouro fornece o apoio executivo para o conselho. Como existe o voto de qualidade, se necessário, o Governo Federal pode impor sua vontade sobre os demais membros com o apoio de mais dois Estados ao passo que cinco estados precisam se combinar entre si para derrubar um voto do Governo Federal. Em certas ocasiões, a União teve de recorrer a seu poder de voto desigual para poder impor suas decisões ao conselho.

O principal objetivo do ALC é coordenar a tomada de empréstimos internos e externos dos estados, territórios e do Governo Federal, o que envolve a fixação do montante total de recursos que podem ser captados por cada ente em um dado ano. Essas decisões são tomadas à luz dos pleitos e justificativas apresentados pelos governos dos entes federados sobre suas respectivas necessidades de empréstimos, e com base nas análises do ministério federal do Tesouro e do Banco Central relativas às condições macroeconômicas e às reações prováveis dos mercados de capitais. Em geral, os estados buscam captar mais do que as autoridades federais consideram viável e que os mercados de capitais estariam dispostos a emprestar a taxas razoáveis de juros. Assim, o ALC muitas vezes acha necessário “podar” as demandas originais de endividamento feitas pelos governos subnacionais.

Os objetivos e prioridades do ALC mudaram ao longo de 70 anos, e isso tem se refletido na evolução de normas e procedimentos ao longo do tempo. A ampla literatura existente sobre o assunto divide essa evolução em seis fases, cada um representando uma etapa peculiar da existência do conselho como instituição responsável pela coordenação de empréstimos no setor público australiano. É possível interpretar as operações ALC de diferentes maneiras. Por exemplo, a natureza dos controles da Austrália sobre as finanças públicas podem ser descritos,

como "controles cooperativos" na terminologia de Ter-Minassian (1997, p.18). Por outro lado, as análises disponíveis revelam que as decisões do conselho a respeito empréstimos subnacionais foram, ao longo do tempo, praticamente ditadas pelo Governo Federal, que exerceu a sua posição dominante no sistema de captação de recursos da Austrália, sempre buscando vencer a resistência dos estados.

Portanto, o Governo Federal foi capaz amiúde de usar o ALC como instrumento de suas próprias políticas macroeconômicas e agenda política. As mudanças nas operações e procedimentos do conselho ao longo dos anos acompanharam de perto os ditames da política federal. Do mesmo modo, seus sucessos ou fracassos refletiram de fato o sucesso ou o fracasso da política do Governo Federal em um determinado período. Outra consequência das disposições do conselho, nem sempre reconhecida, foi que os estados menores se beneficiaram da fórmula baseada em autorizações de empréstimos pelo conselho. Tais autorizações forneciam equalização financeira implícita que, sem dúvida, ajudava aos estados menos populosos, os quais, de outra forma, não teriam sido capazes de captar o mesmo volume de recursos nos mercados de capital interno e externo. De fato, pode-se admitir que o regime do ALC contribuiu, durante muito tempo, para alargar as disparidades econômicas entre os estados.

No extenso período de 70 anos, o ALC funcionou bem, servindo não apenas para disciplinar o ímpeto de captação dos estados nos mercados externos; mas também para manter a cooperação financeira federativa e coordenar medidas de política macroeconômica entre os entes federados. Ao longo de sua existência registraram-se duros embates entre o governo federal e os estados, mas prevaleceu quase sempre a busca pelo entendimento. As únicas exceções foram as seguintes situações críticas:

a) calote (*default*) do estado de Nova Gales do Sul em 1931 e 1932;

b) a rejeição da proposta de limite de endividamento do Governo Federal em 1951 (quando o país crescia de forma acelerada);

c) o episódio de desrespeito das regras do ALC pelo então primeiro-ministro australiano Edward Gough Whitlam (*The Overseas Loans Affair*), em 1974, que conduziu a uma crise política responsável pela queda de Whitlam no ano seguinte;

d) a decisão do estado de Queensland, em 1988, em não aceitar os limites impostos ao seu endividamento, o que levou a sanções (retenção de transferências de recursos federais) e a uma outra crise política, e finalmente

e) o calote e resgate do Estado de Victoria pelo Governo Federal em 1991 (GREWAL, 2000, p.7-20).

Atualmente, o ALC é formalmente um conselho de ministros do Governo Federal (*Commonwealth*) e dos estados e territórios, o qual como já mencionado inclui o ministro do Tesouro como presidente, e os ministros estaduais de Tesouro dos estados e territórios. Ela opera no âmbito do último acordo de financiamento entre os entes federativos, vigente desde julho de 1995. O referido Acordo removeu as exigências de: aprovação dos limites globais de empréstimos pelo Conselho; de o governo federal poder contratar operações de crédito em nome dos estados e territórios, e a restrição contrária à emissão de bônus pelos entes subnacionais. Foi uma solução de compromisso que, em troca da redução dos poderes do governo federal, fez os entes subnacionais mais responsáveis pela solidez da estabilidade financeira do setor público em geral.

Tais mudanças significaram uma drástica mudança nos poderes do Conselho. Mas mesmo assim não diminuíram sua eficácia, uma vez que suas novas disposições procuram enfatizar a transparência na gestão das finanças do setor público como um todo, através do escrutínio do mercado financeiro sobre as operações de crédito e emissões de bônus propostas pelos entes federativos, de modo a restringir o endividamento a níveis prudencialmente aceitáveis. O mecanismo para determinar a alocação de dívida aos entes federado baseia-se no mérito do projeto a ser financiado; na análise da situação fiscal do potencial mutuário e da situação macroeconômica geral do País. O Conselho de Empréstimo reúne-se uma vez por ano para examinar os pleitos de cada ente da federação. O ALC vem funcionando de forma adequada, sem sobressaltos, contribuindo para harmonizar os

interesses da federação e de cada um dos governos estaduais australianos. Constitui-se, em outras palavras, um bom exemplo para a estabelecer uma paradiplomacia financeira ordenada e equilibrada em países similares de estrutura federativa.

Para dar uma idéia de ordem de grandeza, segundo o *Australian Office of Financial Management* (AOFM), o estoque da dívida pública federal australiana atingiu a marca de A\$ 191,3 bilhões (US\$ 175,9 bilhões) na posição de 30/06/2011, ao passo que a dívida pública conjunta dos seis estados e territórios, que teve aumento de 6,5% no ano, alcançou a cifra de A\$ 173,7 bilhões (US\$ 159,8 bilhões) ou 47,6% do total nacional. Como o mercado de títulos públicos australianos é aberto e integrado ao sistema financeiro internacional e com grau de investimento (AAA), uma parte substancial dessa dívida pública subnacional pertence a credores estrangeiros.⁸⁵

3.4. O caso da Bélgica

Através de uma série de reformas institucionais, a Bélgica tornou-se um Estado federal desde 1993. O poder de tomar decisões não é mais prerrogativa exclusiva do governo central e entidades diversas, que exercem independentemente a autoridade em seus territórios, governam a Bélgica. Entre essas existem três comunidades que se relacionam com diferentes línguas e culturas, ou seja, a Comunidade Flamengo, a Comunidade Francesa e a Comunidade de língua alemã. A Bélgica também tem três regiões (divididas em províncias) que refletem identidades econômicas: a região de Flandres, a região de Bruxelas (Capital) e a região da Valónia. Ademais sob a tutela das regiões, existem 308 municípios que constituem o menor nível de governo e que são competentes para tomar todas as iniciativas não expressamente proibidas pela legislação nacional.

Os direitos constitucionais e legais de autonomia em relações exteriores das regiões belgas são considerados os mais desenvolvidos no mundo (PAQUIN, 2003:

⁸⁵ Conforme dados da Bloomberg disponível em <<http://www.businessweek.com/news/2011-07-19/australian-bond-market-may-reach-a-740-billion-in-2015-ubs-says.html>>, acesso em: 28 ago.2011.

p. 627). De fato, no âmbito das suas próprias competências, as regiões são completamente livres para conduzir atividades internacionais. Isto inclui, como previsto no artigo 167, § 3º da Constituição belga, a capacidade de celebrar tratados com outras regiões ou estados estrangeiros. Como a Região de Flandres fundiu-se com a comunidade flamenga, as competências, bem como o espaço para as relações exteriores da região de Flanders são maiores do que os da região da Valónia e da região de Bruxelas.

Observa-se, portanto, que as regiões belgas exercem uma influência muito forte sobre a política exterior da Bélgica e, em especial, para com a União Europeia, que está inclusive sediada em Bruxelas. No País, cada região, bem como toda comunidade e o Estado belgas têm o direito de vetar qualquer decisão. Na prática, porém, as regiões usam seu poder de veto apenas em questões onde têm competência constitucional específica. Além disso, uma das regiões belgas representa a Bélgica no Conselho de ministros da União Europeia quando o assunto em questão é da responsabilidade das regiões (PAQUIN, 2003, p. 628).

Mapa 3.4 – Bélgica



No modelo federativo belga, as principais responsabilidades do governo federal são a justiça, a defesa nacional, as relações exteriores, a previdência social e o seguro de saúde. Por sua vez, as competências regionais incluem obras públicas, transportes, habitação, planejamento urbano, meio ambiente e desenvolvimento local. Os governos regionais também são responsáveis pela educação (considerada investimento em capital humano). Ademais, eles são responsáveis pelos serviços sociais, promoção ao comércio exterior, emprego, energia, esportes, mídia, cultura, agricultura e o controle das províncias e municípios. Em que pesem tantas atribuições e co-participação na formulação e execução da política externa do País, os governos regionais padecem de uma fragilidade fiscal congênita, uma vez que dependem fortemente de transferências federais. Por causa disso se discute atualmente na Bélgica uma reforma tributária para alterar o desequilíbrio vertical, assim como descentralizar a dívida pública e conceder maiores poderes de endividamento aos governos regionais (HECKEY, 2010, p.09).

A propósito, da forte predominância da dívida pública federal belga em relação à dívida dos seus entes subnacionais e da elevação do seu grau de risco pelo acúmulo das dívidas de curto prazo, o Fundo Monetário Internacional (2011, p. 13) salienta

Belgian debt is predominantly issued by the federal government and mostly long term, but the share of short-term external debt is one of the highest in the euro area. The central government debt accounts for over 90 percent of total government debt, despite the recent rise in non-central government debt. The share of short-term debt in the total public debt increased from about 8 percent in 2003 to around 15 percent in 2009, and is now more or less at the average euro area level. However, compared to other euro area countries, Belgium has a high share of short-term external debt, representing about 12 percent of total external debt.

No que se refere especificamente à paradiplomacia financeira, o endividamento dos governos regionais na Bélgica é permitido desde a reforma de 1989 com a introdução da chamada Lei Especial de Financiamento (SFA), que regula a dívida das regiões e comunidades. A SFA estipula que tais governos subnacionais podem emitir dívida (bônus) sujeitos à aprovação do governo central (*High Council of Finance-HCF*). No entanto, não existem restrições oficiais sobre o montante das dívidas regionais, nem a concessão de garantias federais a dívidas de

tais entes federados, embora o acompanhamento do HCF possa levar na prática à fixação de tetos para o endividamento regional para períodos de dois anos.⁸⁶

Uma característica peculiar do atual endividamento subnacional belga é que risco de crédito (apurado pelas agências de *rating*) de pelo menos um governo regional (Flandres) é de um grau de investimento superior à nota de risco do próprio governo federal belga. Dado o elevado patamar da dívida pública federal (97% do PIB em junho de 2011), debate-se no País a conveniência de vir a transferir gradualmente a dívida federal para os governos regionais e de promover *pari passu* uma reforma fiscal que garanta a sustentabilidade das dívidas assumidas pelos governos subnacionais.⁸⁷

Não obstante, o debate também destaca a necessidade de reduzir o risco de calotes de dívida em regiões economicamente menos dinâmicas, o que implica um critério de rateio da dívida nacional baseado na efetiva capacidade de pagamento das diferentes regiões. Por isso, o monitoramento e controle da dívida regional pelo HCF continuarão a ser necessários. Toda a cautela se justifica, a fim de que a acumulação de dívidas em uma dada região não provoque aumento nas taxas de juros dos bônus emitidos por outras regiões ou, numa situação extrema, levar a uma crise financeira sistêmica. Especialmente sob a Lei Especial das Finanças atualmente em vigor, com competências de arrecadação tributária tão limitadas em nível regional, o único recurso dos governos regionais é endividar-se para financiar os investimentos de interesse local e então pressionar as autoridades federais por eventuais resgates (*bail-outs*).

Por fim, conforme assinalam Goeminne e Smolders (2010, p.08), os municípios belgas, relativamente mais do que os governos regionais, desfrutam de razoável autonomia fiscal, ou seja, a capacidade de decidir de forma independente sobre o nível e a estrutura de suas receitas e despesas. Os municípios também

⁸⁶ Apesar das tendências de maior descentralização, o temor de eventuais inadimplências no serviço da dívida em regiões economicamente menos prósperas na Bélgica, com efeitos de externalidades negativas para o resto do país, é um forte argumento para seguir mantendo a gestão da dívida em nível central.

⁸⁷ Cf. Moody's Investors Service. "Moody's Assigns Aaa Rating to Flemish Community's Euro Medium Term Note Programme (EMTN)". Global Credit Research Rating Action, Press release, 13 Mar 2009.

podem endividar-se para financiar seus gastos. Todavia, diferentemente dos governos das regiões, que podem emitir bônus nos mercados de capitais, sob a supervisão federal, os municípios captam recursos quase exclusivamente na forma de empréstimos junto a bancos privados. Não há exigência federal de autorização para um município contrair empréstimos além de suas disposições legislativas locais. No entanto, cerca de 80% da dívida municipal é contratada no longo prazo para financiar investimentos (regra de ouro). A dívida pública dos municípios representa apenas 5% da dívida pública consolidada da Bélgica.

3.5. O caso do Canadá

O Canadá é o segundo maior país do mundo em território (9,98 milhões de km²), mas com escassa população (31,6 milhões de habitantes), concentrada nos grandes centros urbanos da parte Sul do País (Toronto, Montreal, Vancouver, Ottawa e Calgary). País bilíngue e de intensa diversidade cultural também é marcado pelo forte nacionalismo de sua província de origem francesa, Quebec. Tornado independente como uma federação no seio da comunidade britânica em 1867, o Canadá é atualmente composto por dez províncias, sendo as mais populosas Ontário, Quebec e Alberta. Compartilhando com os EUA milhares de km de fronteira terrestre, o País sempre teve uma relação pacífica com seu poderoso vizinho e intenso intercâmbio comercial e financeiro, o que desde cedo estimulou suas províncias a exercitar estreitos contatos com os estados norte-americanos.

O próprio ativismo canadense nas relações internacionais (membro do G7), com ênfase no multilateralismo, desproporcional ao seu porte econômico e poderio militar, é outro fator favorável ao maior protagonismo de suas províncias no cenário internacional. Quebec é de longe a mais ativa de suas províncias, sendo o seu labor paradiplomático considerado por muitos autores como um dos casos mais desenvolvidos do mundo ao lado das regiões belgas. Conforme Lecours (2009, p.116), é o nacionalismo marcante de Quebec o fator que a leva a explorar ao

máximo a expressão de sua identidade francófona e a promoção de seus interesses no exterior, quase beirando a protodiplomacia.⁸⁸

O modelo de federalismo canadense é peculiar, visto que é, ao mesmo tempo, uma das federações mais descentralizadas do mundo com relação aos arranjos entre governos federal e provinciais e uma das mais centralizadas no que diz respeito aos arranjos entre governos provinciais e municipais, os quais recebem seus poderes e responsabilidades das províncias, constituindo-se verdadeiras “criaturas” das províncias, com restrito grau de autonomia. No entanto, as disposições constitucionais não impedem que os governos provinciais possam eventualmente “devolver” aos municípios competências ou responsabilidades na prestação de certos serviços públicos (KRELOVE, STOTSKY e VEHORN, 1997, p. 202).

Mapa 3.5 – Canadá



Fonte: Wikipedia

⁸⁸ Conforme já mencionado anteriormente, a protodiplomacia refere-se à condução de relações internacionais por governos subnacionais que têm por objetivo o estabelecimento de um estado plenamente soberano, o que contrasta com as atividades paradiplomáticas, em geral, principalmente com foco em assuntos econômicos, sociais e culturais. Quanto à delicada questão de Quebec no federalismo canadense ver mais detalhes em Lecours (2009, pp.121-122).

Sendo uma federação com sistema parlamentar de governo, os entes federal e provinciais no Canadá assumem responsabilidades em certas áreas, cabendo ao governo federal a competência em matérias e políticas de interesse nacional (a exemplo de tributação, dívida, regulação de indústria e comércio, defesa, moeda e bancos, justiça etc). O governo federal pode endividar-se para financiar despesas correntes e de capital sem restrições constitucionais, ao passo que os governos provinciais também podem assumir dívidas sem restrições por parte do governo federal, não sendo mesmo obrigados a equilibrar seus orçamentos correntes anualmente como é exigido nos EUA.

Na verdade, como é regra em economias de mercado avançadas, tanto o governo federal quanto os governos subnacionais canadenses são sujeitos à disciplina de mercado nos termos das categorias de controle do endividamento público de Ter-Minassian (1997). Conforme assinala KRELOVE et al (1997, p. 221)

[In Canada] the federal government and the provinces are subject to some market discipline as their debt is rated by one or more international investment firms, and these ratings are critical in creating a favorable environment for borrowing. In recent years, several of these ratings have been downgraded in response to the large deficits and the accumulation of public debt.

Assim, os governos das províncias canadenses detêm a prerrogativa de captar recursos de terceiros nos mercados de capitais com base apenas na sua credibilidade e capacidade de arrecadação tributária, sem nenhuma garantia ou comprometimento do governo federal. Os dois instrumentos principais pelos quais os governos provinciais contratam dívidas são: i) emissão de bônus nos mercados nacional e internacional, e ii) venda de títulos aos fundos de pensão canadenses (CPP). Diferentemente de outros países, o Canadá não isenta do imposto de renda federal os juros auferidos em bônus emitidos pelos governos provinciais. Sem essa isenção tributária, os governos provinciais canadenses competem em igualdade de condições nos mercados de capitais com títulos federais e papéis emitidos pelo setor privado.

O processo de captação de recursos pelos governos provinciais é flexível. Uma vez divulgado o plano geral de financiamento da província, as ofertas

específicas de títulos públicos no mercado requerem aprovação formal somente após a precificação do ativo, não sendo exigida a aprovação prévia do Gabinete provincial sobre cada transação. Essa gestão flexível na tomada de dívidas deriva da forma parlamentar de governo adotada pelas províncias canadenses.

Na paradiplomacia financeira tal qual seguida no País são emitidos em geral títulos subnacionais de maturidade intermediária (poucos anos de vencimento), tanto na modalidade de bônus diretos quanto de bônus garantidos, sendo os últimos títulos de empresas públicas ou paraestatis lançados no mercado com garantia dos respectivos governos provinciais, sendo que apenas um quinto do valor das emissões representam títulos garantidos (HILDRETH, 2005-2006, p. 96).

Ainda conforme o mesmo autor, os governos provinciais no Canadá atuam com desenvoltura nos mercados internacionais de capitais, emitindo expressivos volumes de bônus em divisas estrangeiras. Dados até 2004 mostram que a parcela da dívida mobiliária das províncias expressa em moedas estrangeiras chegava a 30% da dívida total, mas em um movimento declinante em relação a meados da década de 1990, quando essa participação atingia mais de 40% do total.

A dívida nos mercados europeus (*eurobonds*) chegou a US\$ 50,9 bilhões em 1995 (cerca de um terço da dívida em moeda estrangeira ou 15,2% da dívida total), caindo para US\$ 26,9 bilhões em 2004. Dados os fortes vínculos com o mercado de capitais dos EUA, a dívida provincial denominada em dólares norte-americanos (*yankee bonds*) atingiu US\$ 65,7 bilhões em 2000, o que representou 18,4% da dívida total. A propósito dos riscos de emissão de dívida em moedas estrangeiras, W. Bartley Hildreth (2005, p. 98) afirma

Borrowing in foreign capital markets no longer presents the same currency valuation problems that plagued borrowers in the past. Because foreign currency fluctuations can face increased risk unless they employ currency swaps. Today [Canadian] governments have to be actively engaged in financial risk management to avoid undue fluctuations in debt service requirements, to comply with generally accepted accounting principles that promote transparency, and to preserve credit quality.

Os governos provinciais canadenses ostentam elevado profissionalismo na gestão de suas dívidas mobiliárias, oferecendo aos potenciais investidores e demais

envolvidos no processo de captação de recursos nos mercados de capitais todos os elementos técnicos, econômicos e gerenciais indispensáveis ao processo de decisão de adquirir os bônus provinciais. Como exemplo dessa modelar conduta, transcreve-se a seguir um relato da Agência de Captação de Recursos da Província de Ontário (OFA- *Ontario Financing Authority*, 2011, p. 06) em seu relatório de atividades de 2010:

The long-term borrowing program for 2009–10 was \$43.8 billion. Ontario had steady access to the domestic and international bond markets in 2009–10 due to investor confidence in Ontario credit and the liquidity provided by its benchmark bond issues. In 2009-10, 51 per cent of borrowing (\$22.4 billion) was completed in international capital markets. Bonds issued in foreign currencies were Global bonds in U.S. dollars and Euro Medium-Term Notes (EMTNs) in euros, Swiss francs and Hong Kong dollars.

Por último, no tocante aos governos locais, diferentemente dos governos provinciais, os municípios canadenses são obrigados pelas respectivas províncias a manter as despesas correntes no mínimo iguais às receitas correntes. No entanto, todas as províncias prestam algum tipo de assistência aos seus governos locais na sua atividade de captação de recursos, seja via aportes a empresas municipais ou na forma de transferências de capital. Qualquer empréstimo para financiar investimentos deve ser aprovado pelo governo provincial que requer orçamentos de capital plurianuais por parte dos municípios que pleiteiam captar recursos. Algumas províncias chegam a impor limites sobre os empréstimos de curto e longo prazos tendo por base as receitas correntes ou alguma combinação de limites relacionados com o total projetado de arrecadação fiscal (KRELOVE et al., 1997, p. 222)

3.6. O caso dos Estados Unidos da América

Como o terceiro mais populoso estado-nação do mundo e o quarto maior em território, os Estados Unidos da América (EUA) foram a primeira nação a se constituir como uma república federativa (1787). O seu sistema de governo é atualmente composto pelo ente federal, 50 estados autônomos e 89.476 governos locais, dos quais, 19.492 municipalidades⁸⁹ (dados do BEA, 2007). Os governos

⁸⁹ Como a 10ª Emenda da Constituição dos EUA (ratificada em 1791) considera o governo local como um assunto sob a alçada da legislação estadual e não federal, os estados norte-americanos são livres para adotar uma variedade de sistemas de governo local. No entanto, o Birô do Censo (BEA) dos Estados Unidos, que realiza o Censo dos governos a cada cinco anos, sistematiza os grupos de

subnacionais desempenham um papel maior do que em outros países na vida política nacional, como reflexo de suas raízes históricas, numa tradição baseada na democracia participativa e na existência dos “pesos e contrapesos” sobre o poder do Estado.

Embora os governos locais sejam subordinados aos governos estaduais, a natureza da relação entre estados e governos locais varia de estado para estado. Em alguns deles, os governos locais desempenham papel predominante em termos de gastos e receitas públicas, ao passo que em outros exercem um papel bem menor. Em alguns estados predominam condados enquanto que em outros prevalecem municipalidade, cidades e assim por diante.

Como assinalam Stotsky e Sulley (1997, p. 360), o sistema federalista dos EUA guarda hoje pouca semelhança com o modelo previsto pelos pais fundadores da nação em 1787. Durante o século XX, o setor público se expandiu em todos os níveis. No entanto, as esferas de governo federal e estadual é que mais cresceram em detrimento do poder local. Desde o *New Deal* (nos anos 30), o governo federal ampliou o seu papel em muitas áreas tradicionalmente de responsabilidade de estados e governos locais e mesmo do setor privado.

Nos anos 60, o peso do governo federal aumentou ainda mais com os programas da “Great Society”, da administração Lyndon Johnson, que multiplicou as transferências de renda aos mais velhos e mais pobres. Os governos estaduais, por seu turno, também expandiram sua atuação em áreas antes reservadas aos municípios. No entanto, essa expansão da ingerência do governo federal não significou que os governos estaduais e locais deixaram de ofertar bens e serviços públicos. Na verdade, eles tiveram de assumir grande parte das novas tarefas, recebendo em contrapartida transferências de recursos intergovernamentais.

Mapa 3.6 – Estados Unidos da América



Fonte: Wikipedia

O federalismo nos EUA continua a evoluir e as tensões entre as diversas esferas de governo afloram de tempos em tempos, em parte porque os governos estaduais e até mesmo os governos locais buscam exercer o que consideram seu direito constitucional de envolver-se não apenas em atividades domésticas, mas também e, de forma crescente, em assuntos internacionais. Tal como salienta Earl Fry (2009, p.298)

In effect, state and local governments have significant leeway to engage in a wide array of international activities, combined with contentious policies enacted by the national government, exacerbate intergovernmental relations and challenge the overall effectiveness of the US federal system.

Atualmente, muitos governadores e chefes de legislativos estaduais consideram que Washington teria usurpado autoridade em demasia que pertenceria aos estados em áreas como educação, saúde, regulação ambiental, segurança entre outras. Também se queixam da profusão de leis e regulamentos federais que lhes impõem obrigações sem a devida compensação em termos de recursos fiscais.

Tudo isso sem falar na área de relações internacionais, onde estados e municípios, crescentemente expostos às forças da globalização, divergem das autoridades federais em iniciativas de políticas globais e regionais.

Nesse aspecto, analistas como o já mencionado Earl Fry (2009, p.304), chamam a atenção para os riscos que a globalização e a projeção internacional dos governos estaduais norte-americanos trariam para o federalismo, uma vez que a complexidade do envolvimento de uma megapotência como os EUA no mundo pode tornar o seu governo federal cada vez menos propenso a despendar tempo e energia no exercício de “auto-contenção” em negociações com seus estados em questões de política econômica externa. A tentação de fortalecer o controle da política externa na esfera federal poderá ser uma fonte adicional de conflitos com os seus governos subnacionais, o que poderia afetar as bases da federação.

No tocante à paradiplomacia financeira, os governos subnacionais nos EUA, que em geral têm de manter um orçamento corrente equilibrado, recorrem amplamente aos mercados de títulos para financiar seus gastos de capital. Eventualmente, eles também se endividam para subsidiar investimentos de capital privado (atração de investimentos) e para atenuar problemas de fluxo de caixa de curto prazo. Estados e governos locais são regidos por dispositivos constitucionais e legais próprios que variam de acordo com o estado ou município. Em princípio eles são livres para se endividar sem interferência do governo federal. No entanto, acabam recebendo um subsídio federal implícito, uma vez que os rendimentos (*yields*) dos bônus emitidos pelos estados e municipalidades são em geral isentos de imposto de renda federal, o que afeta favoravelmente os retornos reais dos títulos públicos subnacionais e os torna atrativos para os investidores nacionais e estrangeiros⁹⁰.

O endividamento dos governos subnacionais norte-americanos é limitado em termos práticos pelos requisitos de equilíbrio do orçamento corrente e por regras contábeis mais rígidas. Mas um fator ainda mais importante é que o governo federal

⁹⁰ A reforma fiscal de 1986 (1986 Tax Reform) restringiu a isenção de imposto de renda sobre os rendimentos dos títulos subnacionais no caso da receita da emissão for utilizada para financiar a instalação de empreendimentos privados ou hipotecas imobiliárias.

não garante ou avaliza a dívida de estados e municípios, o que veda a possibilidade de resgates (*bail-outs*) a entes federados inadimplentes e reforça a gestão fiscal responsável. Conforme afirmam Stotsky e Sunley (1997, p. 375), sem possibilidade de risco moral, os preços dos bônus emitidos pelos entes subnacionais flutuam nos mercados privados de títulos ao sabor dos bons fundamentos fiscais e financeiros dos emissores de títulos, os quais são avaliados sistematicamente por agências de *rating*.

O mercado de bônus emitidos pelos estados e municípios dos EUA (chamado *muni-bond market*) é o maior e de mais liquidez no mundo. Em 2010, o estoque agregado de dívida de tais governos subnacionais atingiu a cifra de US\$ 2,64 trilhões ou 18% do PIB dos EUA, sendo que 39,1% desse total referiam-se a bônus estaduais e o restante a emissões de governos locais. Embora o termo abranja outros emissores além dos municípios, a primeira emissão deste gênero foi realizada pela cidade de Nova Iorque em 1812. Este instrumento de dívida pioneiro era na forma um título de obrigação geral, o que significava que era lastreado pelo poder de tributar e pelas receitas fiscais do emitente.⁹¹

Em geral, os governos estaduais e locais nos EUA emitem duas categorias de bônus: i) títulos de obrigação geral, que são garantidos pela penhora de suas receitas fiscais, e ii) títulos que são garantidos pela penhora exclusiva (na maioria dos casos) das receitas previstas do projeto a ser financiado pelo produto dos bônus (aqueles lastreados exclusivamente pelo fluxo de caixa da entidade gestora do projeto e cobrança de taxas de serviço). No entanto, existem bônus híbridos destas duas categorias. Apesar dos títulos de obrigação geral terem sido por muito tempo o mais negociado no mercado, eles foram, nas últimas décadas, ultrapassados de longe pelos títulos com garantia de receitas do projeto financiado e pelas obrigações emitidas por distritos especiais.

Nos EUA, o marco legal para a emissão de títulos públicos de entes subnacionais evoluiu consideravelmente desde a fase de calotes generalizados

⁹¹ Par aum descrição detalhada da criação, evolução e funcionamento dos mercados de bônus municipais dos EUA, ver: FAHIM (2011). Disponível em: <http://www.citymayors.com/finance/bonds.html#Anchor-47383>. Acesso em: 04 set. 2011.

provocados pela emissão desregulada e descontrolada da dívida de estados e municípios em meados do século XIX. De fato, naquele período, o País sofreu três sucessivas depressões econômicas provocadas em grande medida pelos calotes e crises bancárias daí resultantes gerados pela emissão desenfreada desses títulos estaduais ocorrida entre 1837-43, 1873-79 e 1893-99, respectivamente.⁹²

Com a finalidade de evitar a repetição de crises como aquelas é que foram impostos, desde então, limitações constitucionais e legais aos gastos dos governos estaduais e municípios. Posteriormente, novos avanços na legislação que rege a emissão de títulos foram inspirados pelo histórico individual dos estados com este tipo de financiamento. Por essas razões, alguns estados têm leis próprias sobre bônus que são únicas e particulares. As salvaguardas legais e regulamentares desempenharam papel importante na manutenção da estabilidade no mercado de bônus subnacionais, o que se comprova pela baixa e quase constante taxa de inadimplência de 1,1% entre 1940 e 1999, apesar do crescente valor e volume dos títulos em circulação. Essa tendência reforça a sustentação da chamada hipótese da disciplina de mercado para a paradiplomacia financeira nos EUA, na linha das categorias de controle do endividamento subnacional defendida por autores como Ter-Minassian (1997) e Bayoumi, Goldstein e Woglom (1995, p. 1057).

Nos anos 70 do século XX, o Congresso norte-americano criou o Conselho de Regulamentação de títulos Municipais (MSRB na sigla em inglês) para estabelecer regras para disciplinar as corretoras e bancos envolvidos na subscrição e venda de títulos, obrigações e outros títulos emitidos por estados e municipalidades ou suas agências com o objetivo de financiar projetos públicos. O Conselho, composto por membros da comunidade envolvidos na negociação de

⁹² Benjamim Ratchford (1941) avaliou a evolução das dívidas estaduais nos EUA em diferentes fases durante o século XIX. Na primeira (1820 a 1840), ocorreram empréstimos para financiar a construção de canais, ferrovias e bancos. Como a maioria dos empreendimentos deste período não foram rentáveis, o ônus maior recaiu sobre os contribuintes. Na fase seguinte (1845 a 1860), os estados se endividaram bastante para construir ferrovias. As dívidas contraídas poderiam ter sido liquidadas com sucesso não fosse a Guerra Civil, a qual acarretou perdas imensas aos investidores e contribuintes. A terceira fase (1861-1865) incluiu as dívidas de guerra contraídas pelos estados do Norte e do Sul. O quarto período foi o da reconstrução, (1866-1892), quando um ônus excessivo foi imposto aos estados do Sul por intermediários sem escrúpulos. O autor conclui afirmando que a experiência das dívidas estaduais nos EUA no século XIX não pode ser considerada exemplar. Para mais detalhes, ver Ratchford, Benjamim Ulyssis. "American State Debts". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 218, Nov., 1941.

títulos e do público em geral, estabelece normas para todos os corretores de valores mobiliários. O Conselho é uma entidade auto-regulada sujeita à supervisão pela Comissão de Valores Mobiliários (SEC na sigla em inglês).

Os títulos emitidos por entes subnacionais nos EUA oferecem aos investidores nacionais e estrangeiros um instrumento seguro de investimento. Conforme relatório da agência de *rating* Moody's, entre 1970 a 2000, a taxa de inadimplência em títulos de estados e municípios no País foi de apenas 0,04%, ao passo que a taxa de inadimplência de títulos privados no mesmo período foi de 9,83%, como foi observado no referido relatório. No entanto, nos anos recentes, diversos analistas de mercado já chamaram atenção para problemas de liquidez de alguns emissores subnacionais de bônus em face da grave crise econômica que assola os EUA desde 2007.⁹³

Na realidade, a crise financeira atual trouxe novas tensões ao mercado de títulos subnacionais nos EUA, o que sugere que as salvaguardas existentes precisam ser atualizadas e reforçadas por novos dispositivos. Como isso vai acontecer ainda não se sabe. De todo modo, cabe reconhecer que o mercado de títulos subnacional norte-americano evoluiu muito desde seu período inicial de formação. Passou por fases de fragilidade tendentes a ciclos de expansão e contração para outras de crescimento exponencial até atingir um estágio de mercado vigoroso e estável. Esse mercado é capaz de suportar bem o exíguo número de calotes que ainda ocorrem de tempos em tempos, demonstrando aos investidores e reguladores a necessidade de estarem sempre alertas diante de mudanças conjunturais e outros desafios que tornam os emissores de bônus locais ainda vulneráveis ao perigo, especialmente quando não são tão prudentes como deveriam ser.

⁹³ As estatísticas de taxas de inadimplência em títulos públicos subnacionais nos EUA foram obtidos do relatório: "US Municipal Bond Defaults and Recoveries, 1920-2009". Special Comment. MOODY's Investor Service, February 2010. p.06.

3.7. O caso da Índia

O segundo país mais populoso e o sétimo maior em superfície do mundo, a Índia é uma democracia formada pela união de 28 estados e sete territórios administrados pela União. A sua Constituição data de 1950 e assume crescentemente características de uma forma de governo federativo. Até 1993, seus governos locais (municipais) não eram sequer citados pela Carta Magna, cabendo aos estados definirem as competências de seus municípios. Os estados da Índia têm um papel importante na elaboração e na implementação de políticas e desenvolvimento econômico. Nos termos da Constituição indiana, os governos têm várias competências em setores como a agricultura, indústria, infra-estrutura, saúde, educação e assistência social. Os governos estaduais são, portanto, responsáveis por gastos em áreas críticas para melhorar o crescimento e a redução da pobreza.

Os estados têm autonomia político-administrativa, com governos em estilo parlamentar e órgãos legislativos e judiciários próprios. Apesar da concentração de poderes no governo central, as relações federativas têm evoluído e passado por fases diversas de cooperação e competição entre o governo central e os governos estaduais. O período até os anos 60 caracterizou-se por extrema centralização. No entanto, após a morte do líder Jawaharlal Nehru (1964), a ascensão de partidos políticos locais distintos do partido no poder em nível nacional levou, nos anos 70 e 80, a demandas de descentralização rumo aos estados. As emendas 73 e 74 à Constituição de 1992 e a criação do “Conselho Interestatal” finalmente trouxeram uma onda de descentralização de poder e recursos, fortalecendo os estados como atores importantes na federação e na democracia indianas.

A Constituição indiana atribui à União a competência exclusiva sobre assuntos de relações exteriores e defesa nacional. No entanto, mesmo sem competências constitucionais nessas matérias, os estados indianos começaram a se movimentar, desde o início dos anos 1990, no sentido de exercitar iniciativas paradiplomáticas. Quatro fatores favoreceram esse movimento:

- i) *status* constitucional privilegiado conferido a estados fronteiriços (como Bengala Ocidental, Cachemira e Jammu) para lidar com questões transfronteiriças;
- ii) o protagonismo de alguns políticos estaduais com visão internacionalista (casos dos primeiros-ministros de Andhra Pradesh, Maharashtra e Kerala);
- iii) coalizões políticas e suas ramificações até o centro que deram a líderes estaduais espaço de atuação em assuntos internacionais; e
- iv) oportunidades criadas pela globalização e o processo liberalização da economia indiana após a reforma de 1991 que propiciaram condições aos governos estaduais para um papel de destaque na atração de investimentos e recursos do exterior. (MATTOO e JACOB, 2009, p.185).

Os estados indianos são particularmente ativos em paradiplomacia inversionista, tendo a literatura pesquisada registrado vários casos bem-sucedidos de atração de vultosos investimentos a estados mais *pro-business* e orientados a reformas e que se engajam na busca de investidores estrangeiros para localizar plantas industriais ou grandes empreendimentos em seus territórios. Um caso emblemático foi a negociação exitosa do estado de Maharashtra com a multinacional norte-americana *ENRON corporation* para implantar uma usina elétrica de 2000 megawatts e US\$ 2,8 bilhões no estado em 1993.⁹⁴ A este respeito, Mattoo e Jacob (2009, p. 178) afirmam

No longer can the central government's prerogative or acts of favoritism determine the destination of FDI. Not only do the states understand that the central government is no longer an all-powerful entity that can bail them out of any financial problems, but they also understand that they need to compete with each other to get investment if they are to survive in the era of economic globalization. State representatives undertake missions abroad to advertise to the world that attractive investments opportunities exist in their states and that the states provide infrastructural support such as roads and low-cost power, capital and interest subsidies, and a stronger enforcement of law and order.

⁹⁴ O investimento da ENRON em Maharashtra tornou-se de fato um *showcase* da paradiplomacia indiana. A estratégia seguida pelo governo estadual para atrair o megainvestimento ficou bem documentado nos seguintes artigos: i) Choukroun, Sylvie. *Enron in Maharashtra: Power Sector Development and National Identity in Modern India*. Thesis in International Studies, University of Pennsylvania, April 2002; ii) Sridharan, Kripa. Federalism and foreign relations: the nascent role of the Indian states. *Asian Studies Review* Volume 27, Issue 4, 2003.

Mapa 3.7 – Índia



Fonte: Wikipedia

No que toca à paradiplomacia financeira, a Constituição indiana veda aos estados a captação de recursos privados no exterior e exige autorização do Governo da União caso o estado já tenha dívida com o governo central, o qual até bem pouco tempo era praticamente a principal fonte de financiamento aos governos estaduais. Ademais, os bancos comerciais de capital nacional eram obrigados a manter em suas carteiras títulos estaduais em um determinado montante. Operacionalmente, o Banco Central (RBI) gerencia a dívida dos estados e dos governos locais. Segundo Hemming, Mates e Potter (1997, p. 534), o estoque das dívidas estaduais atingiu a marca de 20% do PIB no ano fiscal 1992/93, dos quais 2/3 eram devidos ao governo central. No ano fiscal 2010/11, essa relação aumentou para 26,7% do PIB.⁹⁵

⁹⁵ Dados conforme divulgado no *press release* do Ministério das Finanças da Índia. Cf. State's Fiscal Consolidation, 14 January 2011.

De todo modo, como reflexo da modernização do sistema financeiro indiano, segundo Singh (2007, p.21), os empréstimos estaduais começam a migrar de operações concedidas pelo Governo Central para contratações de recursos junto a bancos comerciais no mercado interno, cuja parcela no estoque das dívidas estaduais teria chegado a 20% do total no ano fiscal 2005-2006, sendo a maioria das operações de crédito realizadas via colocações privadas (*private placements*) e a taxas de juros controladas, mas com alguns estados já captando recursos por meio de leilões de bônus a taxas de mercado.

Os empréstimos do governo central aos estados também incluem recursos externos de organismos multilaterais ou agências bilaterais, que são vinculados a programas específicos de interesse do governo central. No entanto após as reformas de 1991 e 1993, os estados passaram a ter maior liberdade de negociar diretamente com os organismos multilaterais, como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Asiático de Desenvolvimento (ABD), cabendo ao governo central os papéis de intermediário e de avalista da operação de crédito. Neste aspecto, Jenkins (2003, p. 11) afirma que

The actor that has most caught the eye of commentators alert to issues of subnational diplomacy is the World Bank. Negotiations and agreements between state governments and the World Bank do, of course, represent a form of “diplomacy”, and the extent of such external linkages has been on the increase in recent years. The funds raised through these sources provide opportunities for state governments to pursue a wide range of activities – restructuring their electricity regulatory systems, building community-based organizations, improving health services and so forth. These activities represent the modified form of shared sovereignty, one which states increase their capacity to influence their own developmental performance.

No final da década de 1990, o governo central da Índia começou a levar mais a sério as reformas no setor público estadual, em particular no campo fiscal. No entanto, a frágil coalizão que governou a Índia durante o período 1996-1999 limitou a capacidade do centro em influenciar a política em nível estadual. Diante disso, o governo central estimulou o BIRD a participar do diálogo sobre políticas em nível estadual. Em 2000, a 11ª Comissão de Finanças da Índia, que tinha a tarefa de formular as regras de repartição das receitas do governo central aos governos estaduais para o quinquênio 2000-05, recebeu a incumbência do governo de formular um programa de reforma fiscal para os entes subnacionais. O resultado foi a criação

de uma linha de crédito para reforma fiscal estadual de US\$ 2,2 bilhões, com aportes do BIRD, que foi disponibilizada aos estados mais comprometidos com o ajuste fiscal.

A iniciativa do BIRD, ao longo da década de 1990, para promover reformas nos estados, principalmente via empréstimos subnacionais baseadas em políticas (S-PBL), começou, em 1995, com a Estratégia de Assistência ao País (CAS na sigla em inglês) para a Índia.⁹⁶ Ao contrário dos dois CAS anteriores (1992 e 1994), que se concentravam no apoio às reformas do governo central, este CAS de 1995 deu prioridade às reformas setorial e fiscal em nível estadual. O Banco se propôs a realizar mais análises fiscais e setoriais no âmbito dos estados e dar maior atenção à sustentabilidade financeira dos empréstimos do Banco (a maior parte dos quais se destinaria aos estados). No entanto, a mudança radical veio com o CAS de 1997 que definiu uma agenda de reforma específica para os estados indianos. Conforme mencionado pelo Banco próprio Mundial (CAS, 1997, p.9)

As the focus of the reforms has shifted to the states over the past few years, the Bank Group's assistance strategy is itself being reoriented to focus mainly on those states that have chosen to embark on a comprehensive program of economic reforms.

A partir de então, os programas do Banco com foco em reformas nos estados seria baseada não apenas em setores que o Banco poderia apoiar, mas no "marco geral de políticas" dos estados. Conforme Howes, Mishra e Ravishankar (2007, p. 06), o BIRD propôs então reduzir sua carteira de empréstimos ao governo central de 61% para 27% e remanejar os recursos para os estados. A mudança para os estados fazia sentido e a focalização de esforços do Banco em poucos ao invés de muitos estados se justificava por quatro razões:

⁹⁶ A Estratégia de Assistência ao País (CAS da Associação Internacional de Desenvolvimento em inglês) é um plano de ação trienal elaborado pelo BIRD para cada país-membro do Banco e da AID. A CAS leva em conta a visão do próprio país sobre o seu desenvolvimento. É elaborada em consulta com autoridades do país, organizações da sociedade civil, agências de desenvolvimento e outras partes envolvidas. O objetivo é estabelecer um programa seletivo de apoio do Banco vinculado à estratégia de desenvolvimento do país e com base na vantagem comparativa das agências do Grupo Banco. A CAS busca promover a colaboração e coordenação entre os parceiros de desenvolvimento de um dado país. A partir desta avaliação é que se determinam o nível e a composição dos empréstimos e da assistência técnica ao país. Para acompanhar a execução da CAS, o processo se foca nos resultados, incluindo metas claras e indicadores para monitorar o desempenho dos mutuários na obtenção dos resultados definidos.

- i) a ajuda externa funciona melhor quando usada em um ambiente de boas políticas, o que asseguraria a utilização mais eficaz dos recursos do Banco;
- ii) gera-se um salutar efeito demonstração, sinalizando para outros estados a importância da reforma, tanto pelos benefícios que acarreta em si mesma, como por atrair mais financiamentos externos, cuja experiência poderá ser replicada em outros estados;
- iii) em uma democracia vibrante como a Índia fazia mais sentido apoiar elites locais predispostas às reformas do que tentar convencer aquelas elites retardatárias e avessas à mudança; e
- iv) por ser uma forma de seletividade na alocação de recursos escassos (HOWES; MISHRA; RAVISHANKAR, 2007, p 02-3).⁹⁷

Diferentemente do que ocorre em outros países (a exemplo do Brasil e Argentina), os empréstimos de organismos multilaterais para os estados da Índia são desembolsados pelo Banco ao governo central, que, por seu turno, converte o valor em moeda local e o repassa ao estado em questão. Os empréstimos de ajuste estrutural são em geral uma combinação de 50-50% ou 67-33% de empréstimos do BIRD e créditos concessionais da Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), de modo que uma parte do crédito (BIRD) é repassada ao governo da Índia como um empréstimo comercial, ao passo que a outra parte (AID), é um empréstimo a juros nulos. Até 2005, este montante foi transferido do governo central aos estados como 70% de empréstimo e 30% de subsídio. Seguindo as recomendações da 12ª Comissão de Finanças (desde 1950), os termos do reempréstimo (*on-lending*) foram alterados, de modo a transferir aos estados mutuários o risco cambial.

De 1998 a 2007, os estados indianos contrataram nove operações de crédito com o BIRD, totalizando US\$ 2,3 bilhões, a maioria dos quais na modalidade de ajuste estrutural. Os estados que mais captaram foram Andhra Pradesh, Uttar Pradesh, Karnataka, Tamil Nadu e Orissa (HOWES, MISHRA e RAVISHANKAR,

⁹⁷ Para uma detalhada e abrangente avaliação de dez anos (1997-2007) da política de descentralização das operações de crédito do Banco Mundial na Índia, ver Howes; Mishra; Ravishankar (2007, pp. 01-34).

2007, p. 06). A este respeito, os mesmos autores resumem a experiência indiana afirmando (2007, p. 01)

The story of policy-based lending by the World Bank to the states of India over the last decade – the context that led to its creation, its impact on the ground and lessons learnt from its operation – is a fascinating story, with successes, failures, and several near-misses and mid-course corrections. It is one of the largest at the subnational level. It is revealing in what it teaches about the political economy of reform at the state-level in India and equally instructive in the context of the ongoing debate over the effectiveness of policy-based lending.

Conforme foi visto, a Constituição indiana (em seu artigo nº 293) limita a capacidade de endividamento dos governos estados ao exigir autorização do governo central para qualquer operação de crédito caso o estado tenha alguma dívida para com o governo central. Até recentemente, os empréstimos aos estados concedidos pelos bancos comerciais eram praticamente compulsórios à medida que os bancos eram compelidos a carregar em suas carteiras títulos emitidos pelos estados por determinação do governo central. A grande inovação que permitiu o exercício da paradiplomacia financeira foi exatamente a possibilidade de contratar operações de crédito diretamente junto a organismos multilaterais de financiamento. Ainda assim, tais empréstimos externos precisam passar pela intermediação central antes de terem os recursos desembolsados aos estados mutuários.

Embora, o governo central tenha buscado tratar das deficiências do sistema de normas que disciplinam o endividamento subnacional e o repasse de recursos entre os entes federativos por meio de vinculação entre empréstimos e subsídios, maior descentralização gerencial, adoção de leis de responsabilidade fiscal nos estados, entre outras medidas, ainda há um longo caminho a percorrer para alcançar um modelo de paradiplomacia financeira com maior autonomia para os estados. Uma reforma no sentido de maior exposição à disciplina de mercado e sem possibilidade de resgates (*bail-outs*) aos estados continua a ser um grande desafio à federação indiana. (ORTIZ et al, 2005, p.38).⁹⁸

⁹⁸ Para uma análise mais completa da evolução da situação fiscal, da experiência internacional e das alternativas de reforma seguidas pelos estados indianos no período 1990-2004, ver: ORTIZ et al (2005).

3.8. O caso do México

O México é uma república federativa composta de três níveis de governo: o federal, 31 estados e o distrito federal e 2.477 municípios. Como outros países da América Latina, o País se caracteriza por fortes disparidades regionais: enquanto o distrito federal e os estados de México e Nuevo León respondem juntos por 40% do PIB mexicano, Chiapas, Guerrero, Hidalgo e Oaxaca perfazem apenas 6,8% do PIB, sendo os estados do Sul os mais pobres (FAUSTO; SMITH-RAMÍREZ, 2009, p. 05).

O México tem sido tradicionalmente uma federação altamente centralizada em que os estados e os governos locais têm limitada autonomia fiscal. O governo federal recolhe os principais impostos (de renda das empresas e pessoas físicas, sobre valor agregado e impostos especiais sobre consumo) que constituem 95% da receita tributária do setor público total. Dessa arrecadação, 20% são redistribuídos automaticamente entre os estados e municípios. Recentemente, o governo federal tem buscado descentralizar o sistema, porém mais do lado das despesas, pouco compartilhando de suas receitas. Além disso, o processo foi anárquico e respondeu mais às pressões políticas do que aos fins de eficiência (HERNÁNDEZ, 1998).

Mapa 3.8 – México



Fonte: Wikipedia

O endividamento subnacional no México é regulado pela Constituição federal (artigo nº 117), que proíbe aos estados de se endividarem no exterior e/ou em moeda estrangeira e exclusivamente para investimentos produtivos (regra de ouro). Os detalhes para garantir créditos aos estados estão contidos na *Ley Nacional de Coordinación Fiscal* (de 1980), a qual estipula que essas entidades podem tomar empréstimos junto a bancos comerciais e/ou de desenvolvimento nacionais e emitir bônus para financiar projetos de investimento sujeitos à prévia autorização da assembléia legislativa estadual.

Essa limitação constitucional compromete bastante o exercício da paradiplomacia financeira no México, uma vez que mesmo as operações de crédito externo junto a organismos multilaterais (como o BIRD e BID) são contratadas pelo *Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos* (Banobras) com garantia do governo federal, sendo que os recursos externos são convertidos em moeda local e repassados por reempréstimo (*subsidiary loans*) aos estados. Apesar da

proibição, alguns estados mexicanos muito ativos em termos de paradiplomacia têm conseguido captar recursos externos para programas de desenvolvimento local, a exemplo do Estado de Chiapas, o qual logrou receber mediante convênios 31,8 milhões de euros doados por governos e organismos internacionais, entre os quais a União Europeia (GELFENSTEIN, 2004, p. 14).

Antes da chamada *Crise Tequila* (de 1994-95), quando um único partido político (o Partido Republicano Institucional-PRI) dominava o País, o endividamento subnacional era praticamente decidido de forma unilateral pelo governo federal que detinha controle direto sobre os governos estaduais (DÍAZ, 2001). Mais tarde, como consequência da rápida democratização do México, esse controle acabou. A nova situação permitiu aos estados tirar proveito das preocupações do governo federal, tanto para com o sistema bancário (quase falido, como resultado da *Crise Tequila*), quanto da capacidade dos estados em prestar serviços públicos (HERNÁNDEZ, 1998).

No início dos anos 90 do século XX, o governo federal mexicano envolveu-se inadvertidamente no processo de endividamento estadual por meio de transferências negociadas (usadas como colaterais de empréstimos) e garantias implícitas de dívidas. Isso levou ao endividamento excessivo e ao desleixo dos bancos credores quanto a real capacidade dos mutuários, em um caso típico de risco moral. Os estados mais endividados (Distrito Federal, México e Nuevo León) respondiam por 65% do estoque total das dívidas estaduais. A mencionada *Crise Tequila* expôs essa deficiência estrutural e foi necessário ao Tesouro Nacional mexicano assumir um oneroso resgate (*bailout*) dos estados inadimplentes (HOCHMAN; VALADEZ, 2004, P.299).⁹⁹

Com vistas a evitar a recorrência de indisciplina fiscal e retirar-se da obrigatoriedade de prover empréstimos aos governos estaduais, o governo mexicano instituiu, em 2000, reformas que induziram os governos subnacionais a obter avaliações de risco de crédito (*rating*) aceitáveis internacionalmente, ou seja,

⁹⁹ O resgate das dívidas estaduais mexicanas, no período 1994-98, se deu através do programa de fortalecimento financeiros dos estados (PFFE), que custou ao governo federal recursos da ordem de 17% de suas transferências correntes e 10% do estoque das dívidas estaduais consolidadas. Para mais detalhamento sobre o assunto, ver: Trillo; Cayeros; Gonzales (2002).

impôs um novo marco regulatório que exige um mecanismo baseado no mercado para controlar o endividamento dos entes subnacionais. Assim, os governos estaduais e os credores foram induzidos a tomar as medidas necessárias na caução (*collateralization*) de dívidas por meio das transferências federais, assumindo todos os riscos legais envolvidos. Com isso foi estabelecido o vínculo entre o risco dos empréstimos bancários para governos subnacionais e a nota de risco de crédito do governo estadual. (TRILLO; RAMIREZ, 2009, p.07).

Essa reforma estimulou não só surgimento de uma cultura de análise de risco entre credores e devedores no setor público subnacional mexicano como também de um segmento de bônus estaduais no mercado de capitais nacional. Conforme Hochman e Valadez (2004, p. 300), os estados mexicanos de fato descobriram que podem financiar grandes projetos a custos mais baixos via mercado de bônus do que por meio de financiamento bancário. Para estimular o endividamento sustentável, o governo mexicano, por intermédio do Ministério de Finanças, criou uma estrutura de fundo de fideicomisso (*trust fund*) para as emissões de bônus subnacionais, uma estrutura profissionalizada que passou a ser vista de forma favorável por agências de *rating* e que contribuiu para reforçar as notas de risco de crédito dos emissores em várias operações.

Apesar dessa inovação, no entanto, a concessão de financiamentos externos a governos subnacionais mexicanos continuou a ser problemática devido às disposições constitucionais que vedam a contratação de empréstimos em moeda estrangeira e de instituições financeiras internacionais e também ao *spread* cobrado sobre o custo de recursos do BIRD pelo intermediário financeiro local (no caso o banco desenvolvimento estatal Banobras) para os estados, o que resultava em um custo global não competitivo. Além disso, os intermediários financeiros que se protegiam da exposição cambial através do citado fundo de fideicomisso, concentravam todo o risco cambial relativo a empréstimos em moeda estrangeira repassados aos governos subnacionais nas mãos do governo federal. Isso contribuía para uma estrutura de preços pouco atrativa para empréstimos do BIRD aos governos estaduais no México e uma alocação ineficiente de exposição cambial para o governo federal.

Com o objetivo de criar um mecanismo para fornecer de forma eficiente financiamento em moeda local a governos subnacionais mexicanos a um custo competitivo e, ao mesmo tempo, reduzir os riscos de taxa de juro e de variação cambial para o Banobras e o fiador (o Governo do México), o BIRD colocou em prática uma forma eficiente de fornecer financiamento em moeda nacional para os mutuários subnacionais usando o desenvolvido mercado de *swap* de câmbio mexicano. Desse modo, a transação passou a eliminar completamente o risco cambial para o governo subnacional, o banco de desenvolvimento nacional e o governo federal.¹⁰⁰

Por último, a manutenção da vedação constitucional aos estados mexicanos de captarem recursos no exterior se justificou numa época de descontrole do endividamento subnacional. Porém, à medida que as condições institucionais e de mercado evoluem e a descentralização fiscal avança no País, a proibição deve ser revista, uma vez que já existem boas oportunidades de financiamento internacional, tanto de fontes oficiais multilaterais quanto privadas, para a infraestrutura física e social dos estados mexicanos. A adoção de um sistema de controle de endividamento subnacional baseado numa abordagem de cooperação entre os diferentes níveis de governo, nos termos de Ter-Minassian (1997, p.18), tornaria os argumentos contrários menos contundentes e criaria condições para o desenvolvimento de uma verdadeira paradiplomacia financeira na federação mexicana.¹⁰¹

¹⁰⁰ Cf. World Bank, *Local Currency financing at sub-national level in Mexico – Case Study*. Disponível em: http://treasury.worldbank.org/bdm/pdf/Mexico_SHF_Hedging.pdf Acesso 10. Set. 2011.

¹⁰¹ Dentre os argumentos contrários à permissão para os estados mexicanos captarem recursos diretamente no exterior inclusive de organismos multilaterais estão os seguintes: i) necessidade de evitar efeitos de eventuais choques externos sobre a dívida externa em moeda estrangeira; ii) impedir fragmentação na captação de recursos externos por parte de diversos estados com possíveis efeitos sobre os juros cobrados; iii) evitar risco de contágio de eventuais *defaults* de um estado sobre os demais e a própria federação; e iv) dispensar o uso de garantias do governo federal comumente exigidas pelos organismos internacionais em operações de crédito com entes subnacionais. Para uma análise mais detalhada, ver Giugale, Marcelo M. e Webb Steven B. *Achievements and challenges of fiscal decentralization: lessons from Mexico*. Washington, D.C.: The World Bank, 2000. p. 255.

3.9. O caso da Rússia

A federação russa, com 17,075 milhões de km² é o maior país do mundo e se compõe de 89 entes federados, distribuídos entre o governo federal e repúblicas autônomas, estados (*oblasts*), territórios (*krais*), distritos autônomos (*okrugs*) e cidades autônomas (Moscou e São Petersburgo). Tais unidades subnacionais formam o segundo nível de governo (regiões) e variam consideravelmente em termos de autonomia, composição étnica, porte econômico e características geográficas. O terceiro nível é formado por 12.260 governos locais, dos quais 1.117 correspondem a municípios e os demais a distritos urbanos e rurais.

Embora o sistema administrativo herdado da antiga União Soviética (URSS) seja formalmente federativo, as relações formais entre os diversos níveis de governo ainda mantêm traços de um regime altamente centralizado. O ensaio de federalismo fiscal implantado desde 1992 foi mais de forma do que de conteúdo, de modo que os arranjos de transferências intergovernamentais ainda permanecem pouco transparentes e sujeitos à negociação política. (ALAM; TITOV; PETERSEN, 2004, p. 574).

Mapa 3.9 – Rússia



Com o fim do comunismo e a queda do regime soviético em 1991, houve um período conturbado na federação russa, em especial no governo Boris Yeltsin (1991-1999), o que levou a súbita descentralização política e ao concomitante fortalecimento dos governos regionais. O surto de iniciativas paradiplomáticas foi tão intenso a ponto de muitos analistas acreditarem na inviabilidade do novo estado russo e no esfacelamento da federação. Por esta razão, a academia russa exibiu no período 1993-1999, uma fase de intensa pesquisa e produção sobre o fenômeno da paradiplomacia. No entanto, desde então se verificou uma guinada nesta tendência centrífuga no federalismo russo.

De fato, embora o interesse geral de acadêmicos e analistas no País para com questões de federalismo tenha se mantido desde então, o foco da pesquisa sobre a dimensão regional do desenvolvimento russo, depois da forte atenção recebida na década de 1990, enfraqueceu nos anos 2000. A razão subjacente a esta mudança tem a ver com fortes mudanças políticas no governo central da Rússia, a partir no início da década de 2000, uma vez que desde então o nível de governo regional perdeu a influência que adquirira logo após o colapso da URSS (KOURLIANDSKAIA; NIKOLAYENKO; GOLOVANова, 2003, p.171)

De fato, fica patente que as reformas políticas voltadas à recentralização e à consolidação do poder em poucas mãos lançada pelo presidente Vladimir Putin, no início da década de 2000, tolheram a autonomia política e econômica das unidades federadas e, portanto, tiveram impacto direto sobre as atividades de internacionalização das diversas regiões do País. Assim, ao sufocar a iniciativa paradiplomática das regiões russas, o fortalecimento do poder central levou a uma súbita perda de interesse no assunto pelos pesquisadores, sendo visto desde então como fenômeno de menos importância no contexto da Rússia de Putin (1999-2008) (BAHRY, 2005, p. 127)

A reviravolta no federalismo russo foi tão drástica que a reforma do sistema político, operada pelo então presidente, levou à extinção pura e simples de mandatos eletivos nos 89 governos regionais e sua substituição por dirigentes nomeados pelo governo federal, subsistindo apenas o poder legislativo independente em nível regional. Com isso, os principais determinantes internos da

explosão de paradiplomacia na Rússia nos anos 90, tais como o nacionalismo, os impasses na construção da nação e a federalização desordenada, deixaram de atuar depois de 2000, a partir da reconcentração do poder político em Moscou. Desde então, os fatores internacionais e tecnológicos (globalização econômica) ainda impulsionam os governos subnacionais ao exterior, mas sua capacidade de iniciativa enfrenta amiúde reações contrárias das autoridades centrais, o que tem dificultado, na prática, o avanço da paradiplomacia nas regiões russas.

No que toca à paradiplomacia financeira, o processo de descentralização que se seguiu ao colapso do estado soviético e que ocorreu *pari passu* à desorganização institucional do novo estado federativo russo estimulou os governos regionais a captar recursos nos mercados interno e externo via emissão de bônus, sem praticamente qualquer regulação do poder central, o qual, aliás, concedeu isenção de imposto de renda sobre os juros dos bônus subnacionais como forma de torná-los mais atrativos. Seguiu-se, pois, um verdadeiro “festival” de endividamento dos governos regionais russos. A esse respeito Alam; Titov; Petersen (2004, p. 576) afirmam

[Russian] regional governments started issuing bonds in 1992 (despite high inflation), and by 1997 most were using borrowed resources. Several types of bonds quickly emerged, including bonds much like the federal government’s treasury bills, housing bonds and arbitrage bonds. Much of the borrowing of the era, all of which was short term, was undertaken to cover operating deficits or invest in higher-yielding assets. Little of the borrowing was done to finance capital projects.

Desde o início ficaram claras as diferenças de solidez fiscal dos governos regionais russos e logo os mais fortes, como os de Moscou e São Petersburgo, municípios autônomos com *status* de estados (*oblasts*) começaram a captar nos mercados internacionais de capitais. Inúmeros governos regionais (Tatarstão, Yamal-Nenets, Novograd etc) e municípios (Samara, Sverdlovsk etc) passaram a vender um volume crescente de bônus através de bolsas de valores que surgiam em toda parte. O Ministério das Finanças russo registrou 43 emissões de bônus pelas entidades subnacionais entre 1992 e 1995. Somente em 1997, o número foi de 307 emissões, sendo três grandes nos mercados europeus de eurobônus, totalizando mais de US\$ 3 bilhões. A maioria de tais bônus vencia em menos de um ano e

pagava juro altíssimo, um reflexo de seu elevado risco. (ALAM; TITOV; PETERSEN, 2004, p. 577).¹⁰²

Sobre as emissões subnacionais russas nos mercados internacionais de capitais, o governo federal buscou normatizar de alguma forma (atravé da lei sobre mercado de títulos de 1996), no entanto, cabe mencionar que, no biênio 1997-98, vários decretos do presidente Boris Yeltsen autorizaram 12 governos regionais a emitir bônus nos mercados europeus. Mesmo com a imposição de limites ao endividamento, a legislação permitia o refinanciamento de dívidas externas, o que autorizava os mutuários com dívidas em moeda estrangeira a continuar endividando-se para pagar o serviço das dívidas (MARTINEZ-VAZQUEZ; TIMOFEEV; BOEX, 2006, p. 174).

A combinação desastrosa de uma política monetária apertada, política fiscal frouxa, regime de câmbio fixo, excessivo endividamento público e o contágio da Crise Asiática levaram à crise macroeconômica e financeira da Rússia em agosto de 1998. O governo federal decretou então *default* sobre sua dívida mobiliária interna e teve de abandonar o câmbio fixo, o que gerou forte desvalorização da moeda nacional e uma crise bancária. Isso, por sua vez, levou ao estouro da inflação (para mais de 80% ao ano) e queda no PIB de 4,9% ao ano. Os impactos da crise sobre os governos regionais e locais foram imensos, levando ao colapso nas receitas próprias e transferências federais e ao *default* quase generalizado dos emissores de bônus.

Após o calote dos entes regionais e locais, o governo federal russo editou o *Budget Code* (em vigor desde janeiro de 2000), que proibiu desde então a emissão de dívida externa pelos entes subnacionais exceto em circunstâncias especiais, limitada ao serviço de dívida de 15% das despesas correntes e somente para financiar investimentos (regra de ouro). A nova legislação também proibiu o governo

¹⁰² Conforme pode-se concluir, o marco legal para endividamento subnacional na Rússia no período era extremamente permissivo, uma vez que os governos regionais e locais podiam emitir dívida quase sem limites para cobrir déficits orçamentários, capitalizar empresas públicas e investir em atividades mais próprias do setor privado. Por isso o Banco Mundial (BIRD) alertava sobre os riscos de default generalizados de tais governos nos idos de 1996, ver, a propósito: World Bank. Russian Federation: toward medium-term viability, Washington, D.C, 1996.

federal de garantir bônus emitidos pelos entes subnacionais e extinguiu os bancos de propriedade de estados e municípios.

Com tais medidas disciplinadoras, o governo russo lançou as bases para uma recentralização de poderes efetuada no governo Vladimir Putin, o que limitou desde então a paradiplomacia financeira no País, restrita a alguns governos regionais de maior credibilidade e base fiscal, como Moscou e São Petersburgo, que ainda emitem bônus em moeda estrangeira, assim como à captação de empréstimos externos concedidos por organismos internacionais como o Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento (BERD) e o Banco Mundial.¹⁰³

Em suma, os limites ora impostos pelo governo federal russo restringem os déficits e os estoques das dívidas dos governos subnacionais, além da forma e finalidade do endividamento nos níveis regional e local. Com isso, a Federação Russa evoluiu de uma postura permissiva sobre a dívida de seus entes federados, que se baseava em um precário modelo de disciplina de mercado, conforme as categorias de controle de endividamento de Ter-Minassian (1997, p. 18), para a modalidade de controle baseado em regras. Tais controles assumem a forma de aprovação do governo federal sobre as emissões de dívidas dos governos subnacionais, de vinculação dos recursos captados para investimentos e de uma tentativa de induzir a sustentabilidade da dívida pela associação do endividamento à capacidade de arrecadação e a limites de serviço da dívida nos orçamentos dos governos regionais e locais.

¹⁰³ Os créditos do BERD para os governos regionais russos não se processam diretamente, mas sim por meio de empréstimos ao governo federal, o qual faz o repasse (*on-lending*) aos governos subnacionais agraciados. O Banco tem escritórios nas cidades de Moscou, São Petersburgo, Yekaterimburg, Samara, Vladivostok, Rostov-on-Don e Kranosyarsk. As prioridades estratégicas globais do BERD na Rússia são a competitividade, modernização e diversificação da economia real. Para tal, o Banco apoia o desenvolvimento de infra-estrutura, a diversificação econômica e mecanismos de financiamento eficiente. Conforme descrito na estratégia do Banco para a Rússia no quadriênio 2009-2012, a busca da eficiência energética tornou-se item importante da assistência do BERD à Rússia. O Banco aborda o lado da demanda de energia pela redução do desperdício de energia e das emissões de efeito estufa em todos os setores que sejam importantes para apoiar a competitividade das empresas e combater as mudanças climáticas. Cf. BERD 2011.

3.10. O caso da Suíça

A Suíça é uma confederação composta de 26 cantões e 2.867 municípios, com variados tamanhos, topografia e potenciais econômicos. Sua população exhibe grandes distinções em termos culturais, linguísticos (idiomas alemão, francês, italiano e romanche), características de povoamento e vocações produtivas. Apesar de algumas regiões fronteiriças com a Alemanha, França e Itália terem se beneficiado durante séculos do comércio internacional, outras permaneceram insuladas devido ao relevo montanhoso. Tais fatores explicam as expressivas disparidades regionais e desequilíbrios na economia suíça.

O País tem uma das mais antigas tradições federalistas do mundo que data da “aliança perpétua” de 1291 entre três cantões (Uri, Schwyz e Unterwalden) para resistir ao Império dos Habsburgs. Com o fim da guerra dos 30 anos, o tratado de Westphalia (1648) reconheceu a independência da confederação suíça. Após a ocupação francesa nos tempos de Napoleão, o país teve confirmada sua independência pelo Tratado de Viena em 1815, com suas fronteiras atuais. Em 1848, foi adotada uma constituição federativa que, desde então, com algumas emendas (1874 e 1999), rege até hoje a vida política e administrativa da Suíça. Pela sua peculiar tradição, o país notabilizou-se historicamente por sua política externa independente e neutralidade, postura esta, contudo, que começa a mudar por força dos desafios impostos pela integração europeia, globalização e multiculturalismo. (THÜRER; MACLAREN, 2009, p.270).

Mapa 3.10 – Suíça

Fonte: Wikipedia

A Constituição suíça consagra que as relações exteriores são matéria de competência federal. Mesmo assim, em função de seu federalismo cooperativo, a Confederação deve proteger os interesses essenciais e levar em conta as responsabilidades e competências dos cantões, os quais, através de diferentes mecanismos, participam da negociação de tratados internacionais, quando as questões se relacionam com suas atribuições. Além disso, o governo federal deve informar às unidades federativas, dentro de um prazo razoável e em detalhes, sobre suas ações na política externa que envolvam competência ou interesses dos governos subnacionais.

Embora os cantões possam firmar acordos com outros países nas áreas de sua competência, tais acordos não podem ser contrários aos direitos e aos interesses da confederação, nem aos direitos dos demais cantões, e antes de finalizá-los, os cantões devem informar à Confederação. Os governos cantonais também podem negociar diretamente com autoridades subnacionais de outros países, mas em geral, as relações dos cantões com outros países estados se processam por meio da Confederação. Embora a Suíça não faça parte da União

Europeia, a integração no continente tem ajudado os cantões a se envolver e participar mais diretamente na política externa, e sua ação internacional passou a ser entendida pelo governo da Confederação como um apoio e complemento da política externa federal. A este respeito Thürer e MacLaren (2009, p. 275) afirmam que

Despite the general rule that foreign relations are a national matter, the canton's concerns about and openness to foreign relations are acknowledged in the Constitution. Indeed, the cantons made their approval of Article 54, paragraph 1, contingent on provisions for a right of consideration and, where appropriate, of participation in the confederation's conduct of foreign policy as well as for certain leeway for their own foreign policy being included. The resultant power of cantons regarding the conduct of foreign relations is among the most extensive of subnational units anywhere.

Em princípio, cada ente federativo na Suíça é autônomo em seus procedimentos orçamentários, inclusive no tocante ao endividamento público. Porém, isso não significa que a gestão fiscal seja desregrada. Na verdade, o ideal de “finanças sólidas” está firmemente embasado na opinião pública e rege os arranjos fiscais federativos. Ademais, a “democracia direta” garante a proibição legal de cobertura de déficits via emissão de moeda pelo governo da Confederação e os referendos obrigatórios sobre finanças atuam como restrições eficazes tanto sobre o financiamento via endividamento como por meio de mudanças na tributação. A “regra de ouro” das finanças públicas é consagrada no marco jurídico, o que vincula dívidas somente ao financiamento de investimentos públicos. (SPAHN, 1997, P. 334).¹⁰⁴

O modelo suíço de paradiplomacia financeira é baseado na disciplina de mercado e na cooperação entre os diversos entes federativos na formulação e operacionalização de controles sobre a dívida pública subnacional nos termos de Ter-Minassian (1997, p. 18). De fato, a Constituição federal suíça propicia aos cantões uma base fiscal suficiente, uma vez que lhes concede autonomia no que diz respeito aos impostos de renda e sobre a propriedade (de pessoas físicas e empresas). Assim, não há nenhuma razão para que o governo federal intervenha em

¹⁰⁴ Press Release: Credit profiles of Swiss cantons weather the recessionary storm Credit Suisse Study: «Swiss Cantons Credit Handbook 2010» Zurich, October 28, 2010.

um dado cantão afetado por eventual crise financeira. Afinal, os cantões podem aumentar a receita tributária caso seja necessário. Na verdade, nunca houve nenhuma situação, nas últimas décadas, em que o governo federal tenha sido instado a intervir e/ou apoiar financeiramente um cantão ou que tenha agido assim por sua própria iniciativa (FELD; KIRCHGÄSSNER, 2005, p.18).

Os bônus emitidos pelos cantões suíços desempenham papel importante no internacionalizado mercado de capitais suíços, embora seu montante tenha se reduzido nos últimos anos. Segundo relatório de Banco Credit Suisse, o saldo dessa dívida era de 14,1 bilhões de francos suíços (US\$ 13,66 bilhões) na Bolsa de Valores em setembro de 2010, uma queda de 14,5% em comparação 2007. No entanto, não só o valor em circulação diminuiu, como havia também menos títulos emitidos uma vez que apenas 13 cantões (dos 26) estavam em plena atividade no mercado de bônus suíço. Desses cantões os mais ativos são aqueles que costumam manter a nota máxima de grau de investimento, a saber: Zug, Zurich, Schwyz, Nidwalden e Appenzel (CREDIT SUISSE, 2010, p.02)

Uma das razões para estes números mais baixos é que os cantões estão utilizando mais canais privados (private placements), porém, os principais fatores teriam sido claramente o forte desempenho fiscal dos cantões suíços ao longo de 2010 e os expressivos amortecedores de liquidez acionados pelo Banco Central suíço para enfrentar as turbulências da crise global. Mas o relatório do Banco Central já alertava para mudança de tendência em função de sinais de deterioração que se vislumbravam na posição fiscal dos cantões suíços em decorrência do baixo crescimento econômico no País.

Por fim, o mesmo relatório afirmava que a crise financeira global de 2008-2009 de fato teria afetado a valorização dos bônus dos cantões, mas que, em geral, estes superavam a crise em boa forma, sendo capazes de lidar com os problemas que surgem. Isto seria ainda mais evidenciado pela redução dos *spreads* dos bônus cantonais em relação aos níveis de anos anteriores, o que apontava para a solidez e credibilidade da maioria dos cantões nos mercados de capitais a despeito das dificuldades impostas pela crise financeira global.

4. O QUADRO COMPARATIVO COM O BRASIL

A análise dos 10 países pesquisados revela uma nítida diferenciação da paradiplomacia financeira entre países avançados e países emergentes. No primeiro grupo prevalece a cooperação federativa e a disciplina de mercado como mecanismos de controle do endividamento subnacional e a consequente ênfase da emissão de bônus em mercados de capitais internacionalizados. No segundo grupo de países, observa-se claramente a prevalência dos controles baseados em regras ou em controles administrativos, como reflexo da inexistência de mercados de capitais desenvolvidos e/ou de limitada exposição dos respectivos países às finanças internacionais.¹⁰⁵

Tabela 3.2 Resumo Comparativo da Paradiplomacia Financeira em Federações

(continua)

Federações	Tipo de controle de endividamento subnacional	Modalidades de captação externa	Principais fontes de recursos externos	Principais atores subnacionais
Alemanha	cooperação federativa; controles baseados em regras; controles administrativos; disciplina de mercado.	emissão de bônus nos mercados de capitais	investidores privados nacionais e estrangeiros	Renânia do Norte-Vestfália; Berlin; Baden-Württemberg; Hesse
Argentina	Controles administrativos	empréstimos a projetos	organismos multilaterais e bilaterais	Buenos Aires; Santa Fe; Mendoza
Austrália	cooperação federativa; disciplina de mercado	emissão de bônus nos mercados de capitais	investidores privados nacionais e estrangeiros	Queensland; Nova Gales do Sul

¹⁰⁵ As categorias de mecanismos de controle de endividamento subnacional utilizados são extraídas de TER-MINASSIAN et al (1997, p. 18-21), a saber: i) disciplina de mercado; ii) cooperação federativa; iii) controles baseados em regras legais, e iv) controles administrativos. Tais mecanismos refletem os diferentes arranjos federalistas de cada país e os respectivos graus de descentralização fiscal na repartição de receitas e assunção de gastos entre os entes federados. Tais mecanismos são analisados em mais detalhe na seção 2 do capítulo 6 desta tese.

Tabela 3.2 Resumo Comparativo da Paradiplomacia Financeira em Federações
(conclusão)

Federações	Tipo de controle de endividamento subnacional	Modalidades de captação externa	Principais fontes de recursos externos	Principais atores subnacionais
Bélgica	controles baseados em regras; disciplina de mercado	emissão de bônus nos mercados de capitais	investidores privados nacionais e estrangeiros	Flandres; Bruxelas
Brasil	controles baseados em regras; controles administrativos	empréstimos a projetos	organismos multilaterais e bilaterais	São Paulo; Minas Gerais; Ceará; Bahia
Canadá	disciplina de mercado	emissão de bônus nos mercados de capitais	investidores privados nacionais e estrangeiros	Ontário; Alberta; Columbia Britânica
EUA	disciplina de mercado	emissão de bônus nos mercados de capitais	investidores privados nacionais e estrangeiros	Califórnia; Nova York; Texas; Illinois; Arizona
Índia	controles baseados em regras; controles administrativos	empréstimos a projetos via on-lendings do governo federal	organismos multilaterais e bilaterais	Andhra Pradesh; Uttar Pradesh; Karnataka; Tamil Nadu; Orissa
México	controles baseados em regras; controles administrativos	empréstimos a projetos via on-lendings do governo federal	organismos multilaterais e bilaterais	Distrito Federal; México; Nuevo León
Rússia	controles baseados em regras; disciplina de mercado	empréstimos a projetos via on-lendings do governo federal; emissão de bônus nos mercados de capitais	organismos multilaterais e bilaterais; investidores privados nacionais e estrangeiros	Moscou; São Petersburgo; Samara; Sverdlovsk; Novgorod
Suíça	cooperação federativa; disciplina de mercado	emissão de bônus nos mercados de capitais	investidores privados nacionais e estrangeiros	Zug; Zurich; Schwiz; Nidwalden; Appenzel

Fonte: bibliografia pesquisada na Tese; elaboração: o autor

No entanto, mesmo em cada um dos grupos verificam-se peculiaridades quanto à operacionalização da captação de recursos externos pelos entes subnacionais. Mesmo a Alemanha, um país com sofisticado mercado de capitais e abertura financeira ao resto do mundo, além da disciplina de mercado, co-existem os demais tipos de controle de endividamento, fato que pode ser atribuído à cultura financeira conservadora germânica e à evolução histórica do federalismo alemão.

Nos EUA e no Canadá, por sua vez, a disciplina de mercado é o elemento de controle fundamental como consequência da existência de mercados de capitais plenamente desenvolvidos, de resquícios da tradição financista britânica e da já consagrada e institucionalizada impossibilidade de socorro (*bailout*) do governo federal a eventuais episódios de descontrole de endividamento ou calotes por parte dos governos subnacionais emissores de dívidas.

Na Austrália, Bélgica e Suíça, ao lado da disciplina de mercado co-existe a ampla cooperação federativa, em que os entes federados buscam o consenso para evitar a concorrência predatória nos mercados de bônus e também para assegurar a consistência da política macroeconômica e a coesão nacional. Nos três casos, a própria preexistência dos governos subnacionais antes da formação da federação lhes concede prerrogativas em face do governo federal, que devido a seu poder limitado, se esforça apenas em coordenar esforços com os demais entes federativos para impedir excessos de endividamento ou pressões para o aumento de transferências fiscais a governos regionais.

Também entre os países emergentes da amostra, observam-se distinções marcantes em especial nas modalidades de captação externa. Os governos subnacionais, à exceção os da Rússia, praticamente dependem de empréstimos a projetos ofertados por organismos internacionais de financiamento, sendo que apenas os governos subnacionais da Argentina e do Brasil têm a capacidade de contratar diretamente operações de crédito de tais organismos com garantias soberanas dos respectivos governos federais.

Na Índia, México e Rússia, os organismos multilaterais preparam projetos em conjunto com os governos federal e subnacionais, mas realizam empréstimos

diretamente ao governo federal, o qual mediante *on-lending* repassa os recursos em moeda local para os governos estaduais. Essa intermediação do poder central compromete ou retarda o desenvolvimento da paradiplomacia financeira nessas três federações, uma vez que restringe a interlocução direta e o relacionamento operacional entre os atores subnacionais e os organismos multilaterais.

5. CONCLUSÕES PARCIAIS

A experiência internacional revela que o fenômeno da paradiplomacia financeira se encontra disseminado pelo mundo, tanto nos países avançados quanto nos países emergentes de estrutura de governo federativo. Nos países avançados, a captação de recursos externos se dá em geral nos mercados de capitais internacionalizados por meio da emissão de bônus, sem qualquer garantia dos governos centrais e sob o respaldo apenas da credibilidade fiscal e financeira dos entes subnacionais mutuários, atestada pelas análises convencionais de risco de crédito pelas agências especializadas de rating.

A situação nos países avançados resulta de longa evolução histórica e reflete tanto aperfeiçoamento dos arranjos federalistas e da descentralização fiscal quanto do desenvolvimento econômico e financeiro dos países, o que permite aos seus entes subnacionais não só maior autonomia na gestão e captação de recursos quanto uma base fiscal e sofisticação institucional tal que lhes possibilita acessar e operar de forma regular e continuada nos mercados privados de capitais.

Nos países emergentes, por sua vez, a descentralização fiscal ainda se encontra em estágio inferior de autonomia federativa, o que, em vários casos, limita ou dificulta o exercício pleno da paradiplomacia financeira pelos governos subnacionais, que ficam obrigados a captar nos mercados de crédito domésticos a custos em geral bem superiores ao mercado internacional e/ou terem de aceitar a intermediação do governo central na contratação de empréstimos junto aos organismos internacionais e posterior reempréstimo ou repasse.

Além de perpetuar a tutela das autoridades federais sobre os entes subnacionais, isso reduz o potencial de interação do governo subnacional com o

organismos internacional, do que resulta projetos de investimento definidos pelo governo central e financiados por recursos externos para os governos subnacionais nem sempre adequados às genuínas necessidades locais, como também maiores custos de transação em função da usual demora que existe na liberação das parcelas de receitas dos empréstimos aos mutuários pelas burocracias dos governos federais.

CAPÍTULO 4

A experiência brasileira de financiamento externo descentralizado.

There are multiple interpretations of history, to be sure, none definitive – but there's only one past. And although the past is over, it is indispensable to our understanding of what we experience today and what lies ahead of us tomorrow and thereafter.

Niall Ferguson

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos 20 anos, tem havido experiências positivas de descentralização em inúmeros países em desenvolvimento. Os governos subnacionais estão assumindo um papel cada vez maior na prestação de serviços públicos e na assunção de novas responsabilidades no campo do desenvolvimento local. No entanto, com a exceção de um punhado de países de estrutura federativa, os governos locais continuam a desempenhar um papel muito restrito na vida das pessoas. Em geral, tais governos subnacionais permanecem limitados a um pequeno número de funções ditadas a partir de cima. Muitos continuam a ter autonomia limitada em decisões de despesas, com pouca margem de manobra para aumentar as suas receitas.

No caso brasileiro, no entanto, os entes federados (estados e municípios), após vários episódios de centralização e descentralização ao longo da história republicana (desde 1890) adquiriram apreciável autonomia federativa a partir da promulgação da Constituição de 1988, consolidando sua posição como instâncias ativas de poder no Estado nacional, com substancial participação nos recursos

tributários e competências de gasto, além da capacidade de endividamento interno e externo sustentada por esquemas de responsabilidade fiscal.¹⁰⁶

De fato, desde sua criação, com a implantação do regime republicano em 1889, o sistema federativo brasileiro tem percorrido ciclos de descentralização e centralização em relação ao poder federal. Desta feita, entre 1891 e 1930, no período da chamada República Velha, a participação relativa do governo federal na despesa pública nacional diminuiu consideravelmente; ao passo que a fatia da receita total dos governos estaduais subiu de 10% para quase 40%¹⁰⁷.

O período seguinte, de 1930 a 1946, revelou, no entanto, a inauguração de um novo ciclo de centralização (do poder político), cujo ponto de partida foi a Revolução de Trinta. Não obstante, no plano internacional, a depressão econômica e a Segunda Guerra Mundial tiveram reflexos significativos sobre a política nacional, culminando com a ditadura de Getúlio Vargas (Estado Novo). Na divisão intergovernamental da receita pública, a “fatia” do Governo Federal subiu para 55%.

Ao final da Segunda Guerra Mundial, a redemocratização do País e a nova Constituição de 1946 reinauguraram uma nítida fase de descentralização. Na distribuição da receita pública nacional, o governo central voltou a deter cerca de 50% do total, entre 1950 e 1960. Destarte, houve uma restauração federalista que, em boa medida, representou uma reação contra os excessos do centralismo do Estado Novo. Mas o resgate do federalismo encontrou alguns entraves, pois a União manteve boa parte dos poderes conquistados durante os anos 30.¹⁰⁸

Em 1964, com um novo golpe de estado, introduziu-se uma fase de duas décadas de centralização, que aproveitou tanto da reforma fiscal, na primeira

¹⁰⁶ Para uma análise detalhada da conformação histórica do federalismo brasileiro, consultar a obra de José MURILO DE CARVALHO, *O federalismo brasileiro em perspectiva histórica* (1994).

¹⁰⁷ Esse incremento relativo tão elevado da receita estadual no bolo tributário nacional deveu-se, sobretudo, à transferência aos estados do imposto de exportação, antes privativo do governo central, conferindo uma base de recursos considerável em especial aos maiores estados exportadores.

¹⁰⁸ Na verdade, a democracia parece ter avançado muito mais do que o movimento federalista no período. Contudo, o aspecto mais relevante no que toca a essa reconfiguração na distribuição das receitas públicas foi o início da prática de transferência de recursos de um nível de governo para outro, pelo que se começa a cogitar uma espécie de federalismo cooperativo incipiente.

metade do período, concentrando receitas e poder de gastos nas mãos da União, quanto ao controle político e social de que o regime de força necessitava. A Carta Magna de 1967 surgiu substancialmente conservadora, deferindo à União o predomínio tributário de que não dispunha em 1946. Com isso, a participação do governo central nos impostos atingiu, em 1969, 50,9%, a dos estados 38,8%, a dos municípios 10,3%. Porém, no auge da centralização financeira, na década de 80, o governo central respondia por quase 70% do gasto público nacional e da receita tributária disponível (após as transferências determinadas constitucionalmente), contra uma participação inferior a 60% na década de 1960 (PEREIRA, 2010, p.09).

Por fim, com a redemocratização, renovou-se o debate sobre as relações intergovernamentais e, na Assembléia Nacional Constituinte de 1987, a bandeira da descentralização já ocupava posição destacada nas propostas de redefinição dos contornos do sistema federativo fiscal. Com isso, a nova Constituição brasileira, editada em outubro de 1988, procurou fortalecer e consolidar a capacidade de tributação própria das diversas esferas subnacionais de governo, reiterando a atribuição privativa do Senado Federal em autorizar operações de crédito interno e externa para os governos subnacionais.

Dito isto, será apresentada a seguir uma exaustiva análise do processo de financiamento externo descentralizado no Brasil no dilatado período de mais de 100 anos (de 1890 a 2009), segundo as diversas etapas percorridas e as principais características que marcaram esse importante fenômeno na história econômica e política da federação brasileira. A análise também inclui a descrição do processo decisório e da interlocução dos entes subnacionais em face das fontes internacionais provedoras de financiamento.

2. O FINANCIAMENTO EXTERNO DESCENTRALIZADO NO BRASIL NO PERÍODO DE 1890 A 2009

Tomemos como ponto de partida uma metáfora utilizada em análises em torno do regime federativo no caso brasileiro, a da sístole/diástole, ou seja, a da alternância de períodos de centralização e de descentralização na história do País, identificando-se habitualmente a centralização com o autoritarismo e a

descentralização com avanços democráticos. Assim, à monarquia de formato unitário seguiu-se a “República Velha” (1889-1930), quando se institucionalizou o regime federativo no País, sendo a Constituição de 1891 seu primeiro marco institucional.

A Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas abrem um período centralizador que culmina com o Estado Novo (1937-1945). O período democrático da Constituição de 1946 é interrompido pelo regime militar de 1964 que se estende até 1985. Neste momento, a centralização autoritária atinge seu ponto máximo, na década de 70, com os governos Garrastazu Médici e Ernesto Geisel. A transição democrática tem como momento emblemático a Constituição de 1988, considerada um marco de descentralização federativa.¹⁰⁹

Apesar do simplismo da metáfora, atribuída ao general Golbery do Couto e Silva, pois se existiu um movimento pendular, o mesmo não foi simétrico, consideramos a figura de linguagem relevante para definir dois períodos marcados pela descentralização no Brasil, nos quais os governos subnacionais, em especial os estados, tiveram ampla autonomia e acesso a recursos próprios para atender suas necessidades, inclusive a fontes externas de financiamento.

Desse modo, buscaremos neste capítulo analisar dois períodos históricos bem distintos, mas ao mesmo tempo caracterizados pela descentralização fiscal e acesso dos entes federados brasileiros ao endividamento externo: i) o período denominado de República Velha (1890-1930), e ii) o período mais recente (1985-2009) que se seguiu ao fim do regime militar, à redemocratização do País, a partir

¹⁰⁹ No momento da promulgação da Constituição de 1988 a reação à centralização fiscal do regime autoritário atingiu seu ponto culminante; o padrão de organização federativa que então emerge é tido como um dos mais descentralizados entre os países em desenvolvimento. São conhecidas as características da centralização anterior, estabelecida pela reforma tributária de 1966 e pela Constituição de 1967. Neste período, ampliou-se a capacidade extrativa da União; reforçou-se a dependência dos Estados menos desenvolvidos, receptores da maior parcela das transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e limitou-se na prática a autonomia administrativa dos governos estaduais.

da edição da Constituição Federal de 1988 atualmente em vigor, e a abertura mais ampla do Brasil aos fluxos de comércio, investimento e finanças globalizadas.¹¹⁰

2.1. A Paradiplomacia Financeira na República Velha, 1890-1930

2.1.1. A Mundialização das Finanças no Final do Século XIX

De 1870 a 1914, surgiu uma economia verdadeiramente global pela primeira vez na História mundial, estendendo-se do coração industrial da Europa Ocidental (Reino Unido, França e Holanda) aos países retardatários do Velho Continente (Alemanha, Rússia) à América (Estados Unidos), ao Oriente (Japão) e aos fornecedores de matérias-primas da então periferia capitalista (Argentina, Austrália, Brasil, Canadá dentre outros). No centro dessa ampliação do comércio internacional estava a adoção do chamado padrão-ouro pelas principais nações do mundo e uma engrenagem de altas finanças que viabilizava a implantação de ferrovias e infraestruturas urbanas e portuárias e abria novas áreas para a produção primária. Assim, volumosos ingressos de capitais estrangeiros forneciam a poupança e as divisas requeridas para importar trilhos e equipamentos que estavam além da capacidade dos países recipientes.

Para os fornecedores de capitais, tais fluxos representavam expressiva alocação de suas poupanças. A Grã-Bretanha, por exemplo, de longe, a maior fonte individual de capital estrangeiro, investia no exterior uma soma anual ao redor da média de 5% do PIB durante o período 1873-1913, tendo chegado à formidável marca de quase 10% do PIB às vésperas da 1ª Guerra Mundial. De fato, no início dos anos 1880, o mercado inglês de capitais dispunha de uma ampla massa de recursos financeiros e estava buscando a abertura de novas áreas de investimento, não sujeitas à severa concorrência a que os produtores e capitais do Reino Unido estavam sendo submetidos na Europa Ocidental e em outros países. Como

¹¹⁰ Ao longo da República Velha, que é a denominação convencional para a história republicana que vai da proclamação (1889) até a ascensão de Getúlio Vargas em 1930, o Brasil conheceu uma seqüência de 13 presidentes. O traço mais saliente dessa primeira fase republicana encontra-se no fato de que a política esteve inteiramente dominada pela oligarquia cafeeira, em cujo nome e interesse o poder foi de fato exercido.

resultado, as taxas de juros reais haviam diminuído na Europa estimulando a exportação de capitais.¹¹¹

No caso da França, após o pagamento das vultosas reparações de sua derrota na guerra franco-prussiana de 1870-1871, a transferência de capitais para o exterior aumentou após 1880, chegando à metade da média britânica no mesmo período, sendo que uma terça parte se destinava prioritariamente a financiar a industrialização da Rússia czarista. A Alemanha, por seu turno, que se unificara, em 1871, e se industrializava de forma acelerada, era um investidor retardatário, mas assim mesmo já começava a competir com ingleses, franceses e holandeses, por aplicações em títulos de dívida de países e governos subnacionais da América Latina. No todo, o investimento europeu na América Latina saltou de 44,1 milhões de libras, entre 1873-82, para 182 milhões de libras, no período de 1883-91, grande parte dos quais foram para a Argentina, então o país mais desenvolvido do subcontinente.¹¹²

No entanto, logo na primeira década do século XX, algumas transformações em curso já começavam a operar no cenário econômico internacional com o surgimento dos EUA como exportador de capitais. Conforme bem assinala Fishlow (1985, p. 384):

The first world war marked a decisive break. For one, it marked the emergence of the United States for the first time as a net creditor nation. For another, the position of the principal European lenders was much changed. Germany became a leading importer of capital; French assets abroad were dramatically reduced by the [Soviet debt] repudiation of extensive Russian holdings; diminishing the appetite for overseas holdings as domestic reconstruction requirements increased; Britain experienced a marked decline in savings rates. A larger US presence did not compensate for European withdrawal, and global foreign investment declined.

¹¹¹Para uma análise mais abrangente da atuação dos capitais europeus nos países da periferia capitalista no final do século XIX e início do século XX, consultar Albert FISHLOW, *Lessons from the past* (1985), pp. 383-439.

¹¹²As estimativas de capitais europeus aplicados na América Latina, no último quartel do século XIX, foram extraídas de Felipe FILOMENO, *A crise baring e a crise do encilhamento* (2007).

2.1.2. Os primeiros Empréstimos Externos de Entes Subnacionais Brasileiros no Período Imperial

Aproveitando-se da ampla oferta de capitais para a América Latina, não só o governo central (imperial) brasileiro, como algumas províncias e até um município lograram êxito em captar, nos últimos anos da monarquia, expressivos volumes de recursos nos mercados de capitais europeus. Essa pioneira investida paradiplomática de governos subnacionais do Brasil rumo ao financiamento externo ocorreu em 1888, com a efetivação de operações de emissão de títulos públicos pelas províncias de Bahia, São Paulo e a municipalidade de Santos.

No caso da Bahia, o governo provincial assinou, a 18/12/1888, com o *Syndicat Brésilien de Paris (Banque de Paris et des Pays Bas)* um contrato de empréstimo no valor de 20 milhões de francos (equivalente a £ 800.000 ou a 7.111, 2 contos de réis), a juros de 5% a.a e tipo de 91 (deságio de 9%) para o banqueiro, prazo de 37 anos, dando por garantia as receitas gerais da província, com a finalidade de pagar a dívida flutuante e consolidar a dívida fundada provincial. O empréstimo rendeu ao Governo da Bahia a importância líquida (exclusive deságio e demais encargos) de 6.317:947\$000 (seis mil e trezentos e dezessete contos e novecentos e quarenta e sete mil réis), valor quase duas vezes (180%) superior ao total das receitas provinciais do ano fiscal de 1888.¹¹³

Para o caso da província de São Paulo e do município de Santos, afirma Bouças (1942: p.84):

Não foi a Bahia a única província do Império que, em 1888, bateu às portas das praças monetárias estrangeiras, pois, a de São Paulo e a municipalidade de Santos realizaram em Londres, no mesmo ano, empréstimos nos valores de £ 787.500, a 5%, e de £ 100.000, a 6%, respectivamente.

¹¹³ As condições contratuais do pioneiro empréstimo externo tomado pela província da Bahia em 1888 foram detalhadas no texto da Mensagem à Assembleia Legislativa do então Presidente da Província, Manuel do Nascimento Machado Portela, na 1ª Sessão da 27.ª Legislatura da Assembleia Legislativa Provincial no dia 3 de abril de 1888. Bahia, Typ. da Gazeta da Bahia, 1888, p. AIII0 a AIII12.

2.1.3. O Regime Republicano e a Autonomia dos Entes Federados

A instalação da República no Brasil, a partir de novembro de 1889, sacramentou o modelo federalista, transformando as antigas povíncias em estados e concedendo-lhes a posição de entes políticos autônomos e com peso na operacionalização do novo pacto de poder. Em outras palavras, as condições políticas e econômicas então vigentes propiciaram amplos poderes às elites dominantes locais e à definição de uma estrutura tributária capaz de propiciar autonomia fiscal e administrativa aos estados recém-criados.

Diante da euforia federalista, em três de setembro de 1890, o então ministro da Fazenda do Governo Provisório, Rui Barbosa, conseguiu aprovação do marechal Deodoro da Fonseca para um Decreto pelo qual o Governo Federal poderia garantir empréstimos externos aos Estados até o limite global de 50 mil contos de réis (equivalentes a £ 4,7 milhões). Conforme a exposição de motivos, a medida se justificava para os estados que não pudessem realizar operações de crédito externo em função de seu elevado risco de crédito e assegurar condições contratuais minimamente aceitáveis (juros anuais e deságios máximos sobre o valor de face dos títulos representativos da operação).

Em contrapartida, os estados que aceitassem a garantia da República teriam de sujeitar-se: i) a submeter seu pleito de empréstimo ao Ministério da Fazenda, que faria uma análise prévia da situação financeira do candidato a mutuário e do valor e finalidade do empréstimo pretendido, e ii) firmar acordo com a União com vistas a viabilizar a vinculação de receitas para honrar o serviço da dívida. O acordo definia as obrigações dos estados: o tipo do empréstimo não poderia ser inferior a 92 (deságio de até 8%); os juros seriam de 5% ao ano sobre o capital nominal emprestado e seriam pagos por um fundo cumulativo de amortização de 1%; o serviço de pagamento dos juros e amortizações das dívidas seria feito pela delegacia do Tesouro Nacional em Londres ou pelos banqueiros mutuantes, conforme o que mais conviesse. Para garantir o pagamento, os estados dariam como contragarantia, por lei especial, “as rendas precisas, provenientes da

exportação, ou quaisquer outras e que correspondessem aos compromissos contraídos”. O Tesouro Nacional garantiria qualquer inadimplência.¹¹⁴

A princípio tratava-se de uma maneira legítima da autoridade federal buscar disciplinar o processo de acesso dos estados federados aos mercados internacionais de capitais, de modo a exercer algum controle, salvaguardar a imagem externa do País e minimizar os custos de captação por meio da concessão de uma garantia (aval) do governo central que reduzisse o risco de eventual inadimplência para os credores externos. No entanto, na mesma edição do Diário Oficial que publicou a aprovação do Decreto presidencial, foi publicado um “instigante” extrato de contrato entre o Ministro da Fazenda e representantes de um sindicato de banqueiros ingleses, a cuja frente se achava a firma *Louis Cohen & Sons*, no qual tais representantes declaram ter sido abordados por diversos funcionários dos estados federados para fazerem empréstimos e que aceitavam:

Emprestar aos diversos estados da União, que assim desejarem, as quantias de que necessitam para a satisfação de seus compromissos, promover imigração e desenvolver a sua riqueza publica, até à quantia autorizada pelo Governo Federal.

A primeira Constituição republicana (promulgada em 24/02/1891) garantiu aos governos dos estados o controle da então principal fonte de arrecadação tributária – o imposto de exportação – e o direito de manipular seus tributos, de criar outros não concorrentes com a União, de recorrer à dívida pública e aos empréstimos externos, bem como atuar em qualquer área de seu interesse, respeitados os poderes expressos da União (Artigo 65, §, 2º da Constituição Federal de 1891). Conforme assinala Boris Fausto (1997: p.121-122):

A constituição de 1891 evidencia, no plano das instituições, que a classe dominante consegue alcançar seus objetivos políticos já no início da República, e é um índice de sua capacidade para promover a integração do país, na medida de tais objetivos. A ampla autonomia estadual consagrada na Constituição (possibilidade de contrair empréstimos externos, constituir milícias, discriminação de rendas favorecendo os estados, a quem cabe lançar impostos sobre a exportação, transmissão de propriedade rural, indústria e profissões etc) não corresponde a um esfacelamento do poder central.

¹¹⁴ Ver, a propósito, a íntegra do Decreto Federal de 14 de agosto de 1890, no Diário Oficial da União, 03 de setembro de 1890, p. 3.891.

Criou-se, entretanto, um formato tributário peculiar: de um lado, colocavam-se os estados cafeeiros (a exemplo de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná) que desfrutavam de sólida base financeira, com autonomia de ação em atender as demandas nos momentos de crise e nas fases de crescimento e, de outro, estavam os estados sem fontes promissoras de renda (do Nordeste e Centro-Oeste do país) e que reproduziam suas formas de dominação pela articulação específica com a União como estados satélites. Assim, durante a República Velha, a desigualdade de condições entre os estados deu ao Governo Federal o papel de assegurar as formas de articulação da Federação e de manter a reprodução global do sistema.

A presença deste Estado central garantia a interface com o sistema internacional e com as condições de existência do pacto oligárquico. Cumpria este papel, no plano econômico, garantindo aos Estados sem capacidade tributária própria, recursos de transferências fiscais, verbas dos órgãos federais ou simples inserções no orçamento da União, bem como atuando na sustentação da rentabilidade dos complexos regionais. E, no plano político, apoiando os interesses daquelas frações dominantes que, mesmo não sendo importantes economicamente, cumpriam papel relevante no sistema de alianças. Este arranjo institucional, apesar da precária situação financeira de muitas das unidades da Federação, manteve as condições de funcionalidade do sistema.

Instalado, porém, o regime republicano sobrevieram graves perturbações da nova ordem política no País, a exemplo da Revolução Federalista no Rio Grande do Sul (1893-1895) e das Revoltas da Armada (1892 e 1893), o que levou ao endurecimento do regime com o governo de exceção do marechal Floriano Peixoto (de novembro de 1891 a novembro de 1894). No campo econômico, a propagação no plano externo da crise do banco britânico *Baring Brothers*, desencadeada pelo *default* da dívida externa argentina (em 1890), e que causou o estancamento abrupto do financiamento europeu na América Latina e, no plano interno, a crise do Encilhamento (1890-1891) e seus desdobramentos geraram graves dificuldades

para a economia nacional, afastando os investidores e financistas estrangeiros, temerosos da sustentabilidade do novo regime brasileiro.¹¹⁵

Nesse contexto de extrema instabilidade, o Governo brasileiro, só após quase cinco anos de ausência, voltou ao mercado internacional de capitais, logrando captar empréstimo de £ 3.710.000 junto à tradicional casa bancária londrina *Rothschild & Sons*, sob condições draconianas, uma vez que realizado ao tipo de 80 (deságio de 20% sob o valor de face), juros de 5% ao ano e 30 anos de prazo. Na verdade, o empréstimo se destinava à compra de armamentos e munições e demais despesas militares para enfrentar as revoltas que “pipocavam” pelo Brasil. Conforme assinala Bouças (1955, p. 191):

Na urgência de adquirir armamentos e munições para defender a ditadura, Floriano Peixoto, sucessor do Marcehal Deodoro da Fonseca, temendo lançar um empréstimo externo, que poderia não ter êxito, serviu-se de um novo expediente que passou a ser considerado a primeira operação financeira da República no exterior, embora o empréstimo não fosse diretamente contraído pelo Tesouro Nacional. Tratava-se de uma operação concluída pela Companhia Estrada de Ferro Oeste de Minas, formalmente destinada ao prolongamento de suas linhas, e resgate de um empréstimo provisório de £ 1000.000, feito em 1892 pela mesma empresa com aqueles capitalistas. O Tesouro republicano assumiu a posição de garantidor do principal e juros.

Em defesa de tal operação de crédito externo, o então ministro da Fazenda, Serzedelo Corrêa (de agosto de 1892 a abril de 1893), assim justificou:

Apesar da campanha de difamação contra nosso país, apesar dos boatos adrede espalhados, apesar da depressão cambial inesperada na véspera da emissão, apesar dos telegramas de derrotas do Exército da União e da prêsia de cidades no Rio Grande do Sul, o empréstimo teve êxito satisfatório, e nem era de esperar outra coisa, atenta a pontualidade com que os governos têm sempre honrado os nossos compromissos no interior e no exterior, e a importância dos banqueiros que lançaram na praça de Londres. Devo ainda dizer-vos que muito se esforçaram para a boa realização da operação, cujos grandes benefícios apreciaremos, o notável brasileiro, hoje nosso

¹¹⁵ A chamada crise do encilhamento ocorreu durante o governo provisório de Deodoro da Fonseca (1889-1891). O então Ministro da Fazenda, o político liberal Rui Barbosa, na tentativa de estimular a industrialização do Brasil, adotou uma política baseada em créditos livres aos investimentos industriais garantidos pelas emissões monetárias. A especulação financeira desencadeada, a inflação e os boicotes através de empresas-fantasmas e ações sem lastro desencadearam, em 1890, grave crise financeira. O ato de encilhar refere-se às apostas que seriam o modo com que os especuladores atuavam na Bolsa de Valores com as empresas fantasmas. Esta crise causou o aumento da inflação, crise na economia, desvalorização cambial e aumento da dívida externa

ministro em Londres, e o representante do Banco da República do Brasil, nessa praça.¹¹⁶

2.1.4. A Primeira Fase da Paradiplomacia Financeira, 1890-1913: fontes do crédito externo e sua destinação

Em que pese a contaminação da crise do banco *Baring* sobre as operações de empréstimos externos pelas províncias argentinas e as dificuldades enfrentadas pelo Brasil no início da presidência de Prudente de Morais (1894-1898), governos estaduais brasileiros, valendo-se da experiência anterior de algumas províncias que captaram recursos no exterior durante o regime imperial e do vácuo da Constituição de 1891 quanto às atribuições dos governos subnacionais no campo internacional, tomaram a iniciativa de buscar financiamento externo. As vantagens de custo menor em face do estreito mercado de capitais doméstico e as pressões políticas em prol de investimentos públicos em infraestrutura urbana e de transportes levaram alguns presidentes (governadores) de estados a sondar bancos franceses e britânicos.

Tal como bem salienta Goldsmith (1986: p.127):

Como conseqüência dos pesados gastos com infra-estrutura, as dívidas dos Estados e Municípios cresceram rapidamente. Entre 1903 e 1912, os débitos estaduais aumentaram de 240 mil para quase 950 mil contos de réis, ou a uma taxa anual acima de 16%, aumentando de cerca de 1,75 para quatro vezes com relação à sua receita. O aumento foi ainda mais intenso no que tange à dívida externa, a qual durante essa década, tornou-se quase seis vezes maior, constituindo-se quase 2/3 do total, o que mostra a capacidade limitada de absorção do mercado brasileiro de capitais. Supondo uma taxa média de juros de 5%, o serviço da dívida teria absorvido cerca de um quinto da receita total dos Estados.¹¹⁷

Mais à frente, o mesmo autor agrega (p. 140):

Paralelamente à mudança para um governo menos centralizado, surgido com o advento da República Velha, a participação dos estados e municípios passou a representar 1/3 das despesas e da dívida interna de todas as unidades

¹¹⁶ Em 1903, a responsabilidade desse empréstimo passou diretamente ao Governo Federal, que pela Lei nº 953, de 29/12/1902, ficara habilitado a acautelar seus interesses comprometidos na Estrada de Ferro Oeste de Minas. Ver, a propósito, Bouças (1955. p.192).

¹¹⁷ Para uma análise pormenorizada da evolução das finanças brasileiras desde meados do século XIX até a metade dos anos 80 do século XX, consultar Goldsmith (1986).

governamentais, e 1/4 de suas dívidas externas, em grande parte contraída após o início do século.

Em que pese a opção de buscar a garantia da União (dada pelo aludido decreto de 1890), alguns governos estaduais, ciosos de sua autonomia constitucional como entes federados, tomaram a iniciativa de entabular negociações diretas com representantes de banqueiros estrangeiros, mesmo se sujeitando a custos elevados. A exigência de submeter seus pleitos de financiamento externo e suas contas ao Ministério da Fazenda desestimulavam os acordos com o Governo Federal. Esse foi o caso do estado do Espírito Santo, o primeiro, na fase republicana, que contratou, em 05/10/1894, um empréstimo de 17,5 milhões de francos (equivalente a £ 700.000), junto ao *Banco Nacional Brasileiro* (BNB), a juros anuais de 5% e elevado deságio de 30% (tipo 70), dando por garantia as receitas gerais do estado e destinando o produto líquido do empréstimo à construção do trecho da Estrada de Ferro Espírito Santo a Minas. Em que pesem as condições onerosas do empréstimo, o produto líquido do mesmo (cerca de 11,6 mil contos de réis) correspondeu a 2,6 vezes o valor total da receita pública estadual arrecadada e a 40,6% do total das exportações do Estado no ano de 1894, representando, sem dúvida, uma soma extremamente elevada!

Conforme afirma o próprio então presidente (governador) do Espírito Santo José de Mello Carvalho Moniz Freire (1894, p. 10):

Antes de um mez da remessa dos papeis para Europa, chegava a proposta dos banqueiros, acompanhada da confirmação de que o empréstimo era de primeira ordem. Pareceram, entretanto, a mim quanto ao Sr. Conde [Francisco] de Figueiredo, desvantajosas as condições da proposta, e diversos telegrammas foram trocados neste sentido, sem resultado, salvo quanto aos detalhes. Não podendo vencer a obstinação e devendo resolver o caso, decidi-me em 21 de setembro a autorizar a operação, contrahindo o emprestimo de setecentas mil libras ao typo de 70%, juros de 5%, 1% de amortisação, a começar de 1896, resgatavel portanto em 33 anos por sorteo ou compra no mercado. Sei perfeitamente que não fiz uma operação financeira de primeira ordem, nem jamais esperei obtel-o; mas tenho profunda certeza de que consegui o mais do que era possível. A primeira difficuldade para o Espírito Santo, que só agora começa a ser devidamente considerado no seio do próprio paiz, era abrir passagem ao seu credito em mercados europeus, e levantar dinheiro sem offerecer nenhuma outra garantia além de seus recursos orçamentarios, e a capacidade de seus

homens publicos, d'onde depende toda a segurança para quem empresta a uma grande nação, uma provincia ou um pequeno estado (sic).¹¹⁸

O segundo governo estadual a captar empréstimos no mercado externo foi Minas Gerais, que contratou, em 12/10/1896, a soma de 65 milhões de francos (68,8 mil contos de réis) junto ao *Banque de Paris et des Pays Bas*. O valor líquido do empréstimo (cerca de 53,6 mil contos de réis) correspondeu a 2,8 vezes o valor da receita estadual arrecadada durante o ano. Antes dessa operação, o estado tentara todas as formas de captação de recursos no mercado interno de capitais, a exemplo das onerosas antecipações de receita (ARO) junto ao Banco do Brasil e a emissão de títulos do Tesouro com desconto de 7% ao ano. Em que pese o deságio de 22% sobre o valor de face dos títulos dados em garantia aos credores estrangeiros, a taxa de juros mais baixa e o longo prazo da operação (30 anos) era um atrativo que o limitado mercado interno não podia oferecer.

Conforme exposição de motivos do próprio presidente de Minas, Chrispim Jacques Bias Fortes (1897, p.29):

Autorizado pela lei n. 187, de 12 de outubro do anno passado, contractou o meu governo o lançamento de um emprestimo externo com o Banque de Paris et des Pays-Bas, de Paris, cujo producto satisfizesse os compromissos contrahidos com as empresas de estradas de ferro e realizasse outros emprehendimentos encetados e que não podiam ser interrompidos. Esse importante estabelecimento de credito encarregou-se do lançamento do emprestimo nas praças europeias, mediante comissão de 8% para todas as despesas (sic).¹¹⁹

O terceiro Estado a acessar o mercado externo de capitais no início da fase republicana foi o mais rico e desenvolvido: São Paulo, onde se concentrava a maior parte da produção e exportação do café. Com efeito, em 28/04/1899, o governo paulista firmou empréstimo de £ 1000.000 (equivalente a 32,2 mil contos de réis) com o banco anglo-alemão *J.Henry Schroder Banking Corporation*. O objetivo da

¹¹⁸. A citação acima está conforme o texto original contido na *Mensagem do Sr. Presidente José de Mello Carvalho Moniz Freire na instalação do Congresso legislativo*, 1894. Victoria, Typografia do Estado do Espírito Santo, 1894. A gestão de Moniz Freire na governadoria foi 03/05/1892 a 23/05/1896, ao passo que o Conde Francisco de Figueiredo (1843-1917), foi ex-diretor do Banco do Brasil e fundador do *Banco Nacional do Brazil* (BNB), subsidiária de bancos franceses.

¹¹⁹ O mandato de Chrispim Fortes foi de 07/09/1894 a 07/09/1898. Os detalhes do empréstimo de 1896 foram expostos na Mensagem do Presidente ao Congresso Mineiro de 1897, p. 29-30.

operação era efetuar resgate de letras de empréstimos anteriores, inclusive o de 1888, ainda no período imperial.¹²⁰.

Este seria o primeiro de uma enorme sequência de empréstimos externos que levaria São Paulo a responder por 46% do total da dívida externa estadual no final da República Velha.¹²¹ A ele logo seguiria o empréstimo de 1904, desta vez, junto ao *Bank of London & South America*, também no valor de £1000.000, a juros de 5% ao ano e tipo de 88% e 10 anos de prazo, no valor bruto de apenas 19,79 mil contos de réis em virtude da forte apreciação ocorrida na taxa do mil réis em face da libra esterlina (38,6% entre 1899 e 1904), decorrente dos efeitos deflacionários da política econômica e financeira conservadora do ex-ministro da Fazenda Joaquim Murinho no governo Campos Sales (1898-1902).

A partir do Convênio de Taubaté (firmado em 26/02/1906 pelos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro), teve início a política sistemática de valorização dos preços do café nos mercados mundiais mediante a compra de excedentes e estocagem de grandes volumes do produto em recintos alfandegários no exterior. Era uma tentativa de salvaguardar a renda do setor produtor e exportador do café diante da superprodução. Para executar tal política (que só depois contou com o apoio do Governo Federal), o estado de São Paulo captou um empréstimo emergencial (prazo de um ano) de £ 1000.000 junto ao banco alemão *Diskonto Gesellschaft-Nordeutsche Bank* de Berlim, logo seguido por outro, muito maior, de £ 3000.000 junto ao banco anglo-alemão *J.Henry Schroder Banking Corporation*. Conforme menciona Delgado de Carvalho (1998, p. 369):

O Brasil produzia dois terços do café do mundo, mas a superprodução ameaçava as condições de seu comércio. Foram proibidas novas plantações: a queda do câmbio atenuou a crise. Mas, em 1906, em vez de 16 milhões de sacas, foram produzidas 20 milhões e o consumo mundial era apenas de 17 milhões – era necessária uma medida radical. Foi esta o convênio de Taubaté com a valorização do café. Contratados empréstimos, o Estado de São Paulo comprou oito milhões de sacas e armazenou-as,

¹²⁰ Conforme mensagem do Presidente do Estado Fernando Prestes de Albuquerque à Assembleia Legislativa a 07 de abril de 1900.

¹²¹ Ver, a propósito do endividamento paulista durante a República Velha, Bouças (1955, p. 24).

cobrando e uma sobretaxa de três francos por saca exportada para cobrir as despesas financeiras da operação.¹²²

A propósito da relativa facilidade de São Paulo contratar volumes cada vez maiores de empréstimos externos, cabe mencionar as intensas relações de negócios entre grandes casas exportadoras de café de origem estrangeira e bancos europeus que financiavam as atividades de comércio exterior dessas empresas. Sobre esse aspecto, Dean (1991, p. 63) destaca:

Ansiosos por apoiar projetos de obras públicas de todo gênero, os governos federal e estadual fomentaram a penetração de firmas européias. Empréstimos contraídos na Europa colocaram São Paulo sob a tutela financeira dos Rothschilds de Paris antes do início do século. A valorização da safra de café de 1906 aumentou os interesses do grupo anglo-alemão *Schroeder* e do *Diskonto Gesellschaft-Nordeutsche Bank*, ambos já representados por conexões comerciais e bancárias. No ano seguinte, banqueiros franceses e belgas assumiram o controle do único banco de propriedade do Estado e, com ele, de grande parte das hipotecas agrícolas do Estado.¹²³

O quarto Estado da Federação a buscar o empréstimo externo foi o Pará em 1901, até então próspero em virtude das exportações de borracha. Premido, no entanto, pela queda nas cotações internacionais do seu principal produto de exportação, a economia paraense, desde 1900, entrara em profunda recessão e numa crise de liquidez que sufocava o seu comércio e derrubava a arrecadação pública, prenunciando a bancarrota do governo estadual, que se via incapaz de continuar honrando o serviço de sua dívida interna.

Dada a limitação e as elevadas taxas de juro praticadas no mercado nacional de crédito, assim como o prazo exíguo de repagamento dos capitais, o então novo governador paraense Augusto Montenegro (de 1901 a 1909, em dois mandatos) não encontrou solução senão captar recursos externos a custos mais baixos e prazos mais dilatados, a fim de liquidar a dívida flutuante e reestruturar a

¹²² Essa intervenção de caráter “paradiplomático” (na terminologia atual) do Estado de São Paulo nos mercados mundiais de café trouxe impactos importantes para as relações internacionais do país, uma vez que a medida foi questionada nos EUA, gerando protestos e ações judiciais, o que exigiu enérgica ação por parte de Domício da Gama, embaixador do Brasil em Washington de 1911-1918. Para mais detalhes, consultar CARVALHO (1959, p. 369).

¹²³ Para uma análise aprofundada e contextualizada sobre as origens e o processo de desenvolvimento industrial no Estado de São Paulo e o papel do capital estrangeiro, consultar Warren DEAN, *A industrialização de São Paulo* (1991).

dívida fundada e conseguir alívio no seu fluxo de caixa. A operação foi firmada com o Banco *Seligman Brothers*, de Londres, em 11/12/1901, com a captação de £ 1.450.000 (ou 30, 89 mil contos de réis) a juros de 5% a.a., prazo de 50 anos e deságio de 31% sobre o valor de face da emissão (tipo de 69%). O próprio governador assim se expressa em sua primeira Mensagem à Assembleia Legislativa estadual (1902, p.14-15):

Bem sabeis que a crise que começou a produzir seus calamitosos efeitos no meados de 1900 teve repercussões desastrosas e terríveis sobre as rendas estaduais, nas quaes logo se notou grande depressão. O meu illustre antecessor compreendeu a impossibilidade em que se encontrava o Thesouro de solver seus compromissos, com recursos ordinários do orçamento. Não havia remedios senão recorrer ao emprestimo externo. Pedir emprestado à praça era impossível dadas a suas muito precarias condições e quando mesmo possível, o emprego de tal recurso constituiria um verdadeiro desastre.¹²⁴

No cômputo geral, desde 1894 até às véspera da Primeira Guerra Mundial (1913), que provocou forte retração ou mesmo a paralisia nos mercados de capitais europeus para a América Latina, sucederam-se pelo menos 31 operações de crédito externo firmadas por estados de todas as regiões do País, totalizando 43,734 milhões de libras esterlinas, sendo 585,6 milhões denominados em francos franceses (15 empréstimos, equivalentes a 23,424 milhões de libras) e 20,31 milhões de libras (16 empréstimos). Com relação à fonte dos recursos, bancos franceses responderam por 53,5% do valor dos créditos, seguidos pelos ingleses, com 35,5% do total, e, finalmente, os bancos alemães, com 11% do total.¹²⁵

¹²⁴ Mensagem do Presidente do Estado ao Congresso Legislativo do Pará em 09/09/1902. Belém, Pará, Imprensa Oficial 1902.

¹²⁵ Além dessas 31 operações, há relatos de outros empréstimos tomados por Estados, no período 1894-1913, na qualidade de garantidores de órgãos ou bancos estaduais. No entanto, a escassez e/ou contradições nas informações impediram sua contabilização neste trabalho. No mesmo período, cabe mencionar que os municípios das capitais brasileiras também se empenharam em captar diretamente empréstimos externos para financiar seus projetos de desenvolvimento urbano e de saneamento, a começar por Belém, Belo Horizonte e Salvador (1905), seguidas por Manaus (1906), São Paulo (1908), Porto Alegre (1909) e Recife (1910) etc. Mesmo cidades menores, como Santos (1910) e Pelotas (1911), mas centros exportadores importantes, também contrataram expressivas operações de crédito nessa primeira fase da paradiplomacia financeira durante a República Velha, perfazendo 11 empréstimos no valor total de 7,5 milhões de libras esterlinas. Os Municípios voltaram a fazê-lo ainda com mais intensidade na fase seguinte à 1ª Guerra Mundial até 1930. Para mais informações relativas a valores, condições, garantias e destinação, consultar , Valentim BOUÇAS, *Finanças do Brasil: Dívida Externa 1824-1945*, op cit. pp. 535-562.

Corroborando com esse quadro geral da fonte de recursos externos para os estados brasileiros no período em análise, Mauro (1976, p.218), destaca:

A América do Sul, do ponto de vista financeiro, depende completamente da Europa, e particularmente, da Inglaterra. Na Argentina, em 1914, 20 bilhões de francos estão investidos, cuja metade pelos ingleses. No Brasil, os capitais britânicos representam 3 bilhões; no entanto, os franceses são quase equivalentes (dois bilhões e meio). Por outro lado, os capitais norte-americanos só representam 25 milhões de francos. No total, são os capitais ingleses que dominam, seguidos dos capitais franceses e alemães.

Tabela 4.1 Paradiplomacia Financeira no Brasil: Empréstimos Externos dos Estados, 1894-1913 (valor em moeda estrangeira)

(continua)

Estado	Data	Valor do empréstimo	Fonte do empréstimo
1. Espírito Santo	05/10/1894	Frs 17,5 milhões	Banco Nacional Brasileiro
2. Minas Gerais	12/10/1896	Frs 65,0 milhões	Banque de Paris et des Pays Bas
3. São Paulo	18/04/1899	£ 1,0 milhão	Seligman Brothers Ltd
4. Pará	11/12/1901	£ 1,45 milhão	Seligman Brothers Ltd
5. São Paulo	11/12/1904	£ 1,0 milhão	Bank of London & South America
6. Bahia	21/12/1904	£ 1,06 milhão	Bank of London & South America
7. Pernambuco	11/03/1905	£ 1,0 milhão	Bemberg & Cie e H. Legru
8. São Paulo	04/04/1905	£ 3,8 milhões	Dresdner Bank, of Berlin
9. Paraná	1905	Frs 20,0 milhões	Banque Privée de Lyon Marseille e Comptoir National d'Escompte
10. Amazonas	23/05/1906	Frs 84,0 milhões	Société Marseillaise de Crédit Industriel & Commercial et de Dépôts
11. Alagoas	10/08/1906	Frs 12,5 milhões	Credit Départemental
12. São Paulo	1906	£ 1,0 milhão	Diskonto Gesellschaft-Nordeutsche Bank of Berlin
13. São Paulo	1906	£ 3,0 milhões	J. Henry Schroder Banking Corporation
14. Pará	04/03/1907	£ 650 mil	Seligman Brothers Ltd
15. São Paulo	21/10/1907	£ 2,0 milhões	Sorocabana Railway Company
16. Minas Gerais	1907	Frs 25,0 milhões	Joseph Loste & Cie

Tabela 4.1 Paradiplomacia Financeira no Brasil: Empréstimos Externos dos Estados, 1894-1913 (valor em moeda estrangeira)

(conclusão)

Estado	Data	Valor do empréstimo	Fonte do empréstimo
17. Espírito Santo	13/04/1908	Frs 30,0 milhões	Ch. Victor & Cie., de Paris
18. Alagoas	1909	£ 280 mil	Investment Registry
19. Ceará	05/1910	Frs 15,0 milhões	Louis Dreyfus & Cie, of Paris
20. Pernambuco	1909	Frs 37,5 milhões	Banque Privée Lyon Marseille
21. Santa Catarina	04/11/1909	£ 250.000	Erlangers & Co, e Dunn, Fisher & Co
22. Bahia	22/01/1910	Frs 45,0 milhões	Credit Mobilier Français (Banque Union Parisienne)
23. Rio Grande do Norte	01/03/1910	Frs 8,75 milhões	Banque Syndicale Française
24. Maranhão	02/11/1910	Frs 20,0 milhões	Banque Argentine & Française
25. Minas Gerais	1910	Frs 120,0 milhões	Perier & Co
26. Pará	1910	£ 200 mil	Seligman Brothers Ltd
27. Minas Gerais	27/03/1911	Frs 50,0 milhões	Perier & Co
28. Paraná	1912	Frs 35,35 milhões	Ethelburga Syndicate Ltd, of London e Banque Privée Lyon Marseille
29. Rio de Janeiro	1912	£ 2,5 milhões	Boulton & Cia of London
30. Minas Gerais	19/02/1913	£ 120 mil	Dunn, Fischer & Co. Trust: The British & General Debenture Trust Ltd
31. Bahia	22/04/1913	£ 1,0 milhão	Lloyd's Bank Ltd

Fontes: 1) Valentim Bouças, Dívida Externa Estadual e Municipal, Ministério da Fazenda (1940; 1942 e 1955)

2) Mensagens dos Governadores, diversos números; Elaboração: o autor

Em termos de moeda nacional (mil réis), as 31 operações contabilizadas pelos Estados brasileiros, no período 1894-1913, totalizaram a cifra de 732,5 mil contos de réis. Para avaliar a dimensão relativa do total desse saldo acumulado de

dívida externa contratada pelos governos estaduais, basta ter em mente que, em 1913, as receitas totais do orçamento da República foram de 654 mil contos de réis e as receitas conjuntas de todos os estados da Federação alcançaram marca de 270 mil contos de réis. Portanto, os estados brasileiros assumiram, em menos de 20 anos, débitos de origem externa não apenas superiores ao orçamento da União, no último ano da série, como equivalentes a 11% do Produto Interno Bruto (PIB) do País naquele ano.¹²⁶

Tabela 4.2 Paradiplomacia Financeira no Brasil: Empréstimos Externos dos Estados, 1894-1913 (valor em mil réis)

(continua)

Estado	Data	Valor do empréstimo	Fonte do empréstimo
1. Espírito Santo	05/10/1894	16.650:200	Banco Nacional Brasileiro
2. Minas Gerais	12/10/1896	68,856,000	Banque de Paris et des Pays Bas
3. São Paulo	18/04/1899	32,258,000	Seligman Brothers Ltd
4. Pará	11/12/1901	30,890,800	Seligman Brothers Ltd
5. São Paulo	03/12/1904	19,794,000	Bank of London & South America
6. Bahia	21/12/1904	20,859,627	Bank of London & South America
7. Pernambuco	11/03/1905	15,238,000	Bemberg & Cie e H. Legru
8. São Paulo	04/04/1905	60,039,344	Dresdner Bank, of Berlin
9. Paraná	1905	12,166,000	Banque Privée de Lyon Marseille e Comptoir National d'Escompte, of Paris
10. Amazonas	23/05/1906	50,302,560	Société Marseillaise de Crédit Industriel & Commercial et de Dépôts
11. Alagoas	10/08/1906	7,485,500	Credit Départemental
12. São Paulo	1906	14,971,000	Diskonto Gesellschaft-Nordeutsche Bank of Berlin
13. São Paulo	1906	44,913,000	J.Henry Schroder Banking Corporation
14. Pará	04/03/1907	10,346,050	Seligman Brothers Ltd
15. São Paulo	21/10/1907	31,688,855	Sorocabana Railway Company

¹²⁶ Segundo pode-se apurar em Goldsmith (1986, p.122), as despesas totais do Governo Federal do Brasil foram de 763 mil contos de réis em 1913, o que equivaleu a 11,5% do PIB estimado para aquele ano, donde se depreende que o PIB foi de 6.634,78 mil contos de réis. Se relacionarmos o valor total de empréstimos externos contratados pelos Estados no período 1894-1913 com o PIB encontraremos o valor de 11%.

Tabela 4.2 Paradiplomacia Financeira no Brasil: Empréstimos Externos dos Estados, 1894-1913 (valor em mil réis)

(conclusão)

Estado	Data	Valor do empréstimo	Fonte do empréstimo
16. Minas Gerais	1907	15,917,000	Joseph Lose & Cie
17. Espírito Santo	13/04/1908	19,179,600	Ch. Victor & Cie., de Paris
18. Alagoas	08/01/1909	4,475,240	Investment Registry
19. Pernambuco	07/06/1909	23,975,000	Banque Privée Lyon Marseille
20. Santa Catarina	04/11/1909	3,995,750	Erlangers & Co, e Dunn, Fisher & Co
21. Bahia	22/01/1910	27,000,000	Credit Mobilier Français (Banque Union Parisienne)
22. Rio Grande do Norte	01/03/1910	5,224,450	Banque Syndicale Française
23. Ceará	01/05/1910	8,956,200	Louis Dreyfus & Cie, of Paris
24. Maranhão	02/11/1910	11,941,600	Banque Argentine & Française
25. Minas Gerais	02/11/1910	71,650,000	Perier & Co
26. Pará	1910	2,985,400	Seligman Brothers Ltd
27. Minas Gerais	27/03/1911	30,058,000	Perier & Co
28. Paraná	20/12/1912	33,000,000	Ethelburga Syndicate Ltd, of London e Banque Privée Lyon Marseille
29. Rio de Janeiro	1912	37,500,000	Boulton & Cia of London
30. Minas Gerais	19/02/1913	1,805,280	Dunn, Fischer & Co. Trust: The British & General Debenture Trust Ltd
31. Bahia	22/04/1913	15,044,000	Lloyd's Bank Ltd
Total		732,516,256	

Fonte: 1) Valentim, F. Bouças, Finanças do Brasil: Dívida Externa Esradual e Municipal, Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda, SCTEEF (1940, 1942 e 1955); Mensagens dos Governadores, diversos números. Elaboração: o autor

Com relação às condições contratuais, os empréstimos externos tomados pelos estados variavam em função: i) da percepção do risco do mutuário (estados com grande receita cambial na exportação inspiravam menos risco do que aqueles com menor dinamismo exportador); ii) do prazo (quanto maior o vencimento maior o deságio sobre o valor de face dos títulos ou menor o tipo da operação) e, iii) da qualidade das garantias oferecidas. Dependia também da habilidade e capacidade negocial (integridade ou “honestidade”) dos representantes dos estados frente aos

banqueiros, assim como da situação macroeconômica conjuntural do País e das condições vigentes no contexto econômico internacional.

As garantias frequentemente giravam em torno do penhor sobre as receitas gerais ou específicas (em geral arrecadação do imposto de exportação) do estado, de sobretaxas sobre produtos exportados ou de taxas de serviços de transporte ferroviário, de navegação ou de saneamento (água e esgoto) ou iluminação. Também havia hipotecas sobre bens e patrimônio de empresas estaduais. No entanto, havia muito leniência dos administradores estaduais pela causa pública quando negociavam a contratação dos empréstimos, predominando por vezes a visão de curto prazo de rápido acesso aos recursos sem uma análise detida de custo-benefício em função do desleixo com os encargos futuros das operações sobre o fluxo de caixa do erário estadual. Conforme bem assinala Bouças (1955, p.25):

A análise dos contratos dos empréstimos [estaduais] e a do emprego do produto dessas transações revelaram muitas vezes fatos que mostram o descaso de muitos de nossos administradores pela causa pública. Geralmente, as condições dos empréstimos efetuadas eram onerosíssimas, não só pela taxa de juros, pelo tipo em que eram lançadas, pelas comissões distribuídas, como também pela inserção de certas cláusulas nos contratos, muitas das quais vexatórias para os nossos brios.

Com relação à destinação dos empréstimos externos assumidos pelos estados no período em análise, três finalidades principais se destacaram: i) resgatar e/ou consolidar dívidas anteriores; ii) financiar obras públicas de infraestrutura, e iii) bancar ações de valorização do café. Além dessas, houve casos de cobertura de déficits orçamentários e pagamento de despesas de custeio convertidas em dívida flutuante (como atraso em pagamentos ao funcionalismo e empreiteiros de obras). No entanto, houve também casos de flagrante desvio de recursos de sua finalidade contratual e mesmo de corrupção velada, uma vez que a obra para a qual o empréstimo se destinava não foi executada no todo ou apenas parcialmente, exigindo um novo empréstimo, anos depois, para sua conclusão.

Tabela 4.3 Paradiplomacia Financeira no Brasil: Empréstimos Externos dos Estados, 1894-1913 (encargos e garantias)

(continua)

Estado	Data	Encargos e prazo	Garantias	Destinação do empréstimo
1. Espírito Santo	05/10/1894	5% a.a. Tipo = 70% 33 anos	Receitas Gerais do Estado	Obras ferroviárias
2. Minas Gerais	12/10/1896	5% a.a. Tipo = 78%	nd	Obras ferroviárias
3. São Paulo	18/04/1899	5% a.a. Tipo = 76,5%	Receitas Gerais do Estado	Resgate de obrigações da Dívida Interna
4. Pará	11/12/1901	5% a.a. Tipo=69% 50 anos	Receitas Gerais do Estado	Resgate da Dívida Interna e obras de saneamento e ferrovias
5. São Paulo	03/12/1904	5% a.a. Tipo = 88% 10 anos	Receitas Gerais e Bens do Estado	Obras de saneamento, imigração e colonização
6. Bahia	21/12/1904	5% a.a. Tipo = 80,5% 10 anos	Receita do Imposto de Exportação	Consolidação e resgate de dívidas e obras ferroviárias
7. Pernambuco	11/03/1905	5% a.a. Tipo = 81% 37 anos	Receita do Imposto de Exportação	Resgate da Dívida Flutuante
8. São Paulo	04/04/1905	5% a.a. Tipo = 91,5% 20 anos	Receitas Líquidas do Estado e Taxas Ferroviárias	Compra da ferrovia Sorocabana-Ituana e obras na mesma
9. Paraná	1905	5% a.a. Tipo = 81% 37 anos	Receita do Imposto de Exportação	Liquidação de Dívida Interna Estadual
10. Amazonas	2305/1906	5% a.a. Tipo = 80,5% 10 anos	Receitas Gerais do Estado	Resgate a dívida pública
11. Alagoas	10/8/1906	5% a.a. Tipo = 82% 52 anos	Receita do Imposto de Exportação	Consolidar a dívida estadual

Tabela 4.3 Paradiplomacia Financeira no Brasil: Empréstimos Externos dos Estados, 1894-1913 (encargos e garantias)

(continuação)

Estado	Data	Encargos e prazo	Garantias	Destinação do empréstimo
12. São Paulo	1906	5% a.a Tipo = 100% um ano	Estoque de café e sobretaxa sobre café exportado	Compra de estoques para valorização do café
13. São Paulo	1906	5% a.a Tipo = 95% cinco anos	Receita da sobretaxa de três francos por saca de café exportado	Compra de estoques para valorização do café e resgate do empréstimo anterior com resgate em um ano
14. Pará	04/03/1907	5% a.a Tipo = 87% 37 anos	Receitas Gerais do Estado	Obras na ferrovia de Bragança
15. São Paulo	21/10/1907	5% a.a Tipo = 90% cinco anos	25% da receita da Ferrovia Sorocabana-Itaúna	Resgate de obrigações da Dívida Interna
16. Minas Gerais	1907	5% a.a Tipo = 84,3%	nd	Obras públicas
17. Espírito Santo	13/4/1908	5% a.a Tipo = 83,5% 40 anos	Receita do Imposto de Exportação	Resgatar o saldo do empréstimo francês de 1894
18. Alagoas	08/10/1909	5% a.a Tipo = 83% 49 anos	Receita do Imposto de Exportação	Consolidar a dívida estadual
19. Pernambuco	07/06/1909	5% a.a Tipo = 84% 37 anos	Receita dos Impostos Predial, Indústria e Profissões e Taxas de serviço de esgotos	Obras de saneamento
20. Santa Catarina	04/11/1909	5% a.a Tipo = 80,4% 25 anos	Penhor dos Impostos sobre Capital e de Exportação	Obras de saneamento e eletrificação
21. Bahia	22/01/1910	5% a.a Tipo = 86% 10 anos	Receitas Gerais do Estado	Amortização de dívidas e obras ferroviárias
22. Rio Grande do Norte	01/03/1910	5% a.a Tipo = 83% 37 anos	Receita do Imposto de Exportação do sal e taxas sobre esgotos e navegação fluvial	Financiamento de obras públicas

Tabela 4.3 Paradiplomacia Financeira no Brasil: Empréstimos Externos dos Estados, 1894-1913 (encargos e garantias)

(conclusão)

Estado	Data	Encargos e prazo	Garantias	Destinação do empréstimo
23. Ceará	01/05/1910	5% a.a Tipo = 83,5% 40 anos	Receita dos Impostos de Exportação, Indústria e Profissões e Taxas de água e esgotos	Obras de saneamento básico de Fortaleza
24. Maranhão	02/11/1910	5% a.a Tipo = 82% 15 anos	Receita dos Impostos de Exportação, Indústria e Profissões e Taxas de água e esgotos	Resgate da dívida flutuante, apoio à agricultura e obras de saneamento de São Luiz
25. Minas Gerais	02/11/1910	4,5% a.a Tipo = 83% 63 anos	nd	Resgatar dívida de 1907 e obras nas estações hidro-minerais
26. Pará	1910	6% a.a Tipo = 90% sete anos	Receitas Gerais do Estado e hipoteca de 10% da receita do Imposto de Exportação	Liquidação dos salários em atraso do funcionalismo público
27. Minas Gerais	27/03/1911	4,5% a.a Tipo = 85,5% 63 anos	Receitas Gerais do Estado e de Municípios	Obras de saneamento, rodovias e outros melhoramentos em Municípios
28. Paraná	20/12/1912	5% a.a Tipo = 93% 60 anos	Receitas Gerais do Estado e hipoteca de 10% da receita do Imposto de Exportação	Resgate parcial do empréstimo externo de 1905 e unificação da dívida estadual
29. Rio de Janeiro	24/09/1912	5% a.a Tipo = 90% 50 anos	Receitas Gerais do Estado e da sobretaxa de 2,5% sobre o açúcar produzido em Campos e do Imposto Predial de Niterói	Resgate da Dívida Flutuante de Niterói
30. Minas Gerais	19/02/1913			Ampliação da Companhia de Eletricidade e Viação Urbana de Minas Gerais
31. Bahia	22/4/1913			Consolidação e resgate de dívidas

Fonte: 1) Valentim, F. Bouças, Finanças do Brasil: Dívida Externa (1940, 142 e 1955) e 2) Mensagens dos Governadores, diversos números. Elaboração: o autor

Diante dessa “enxurrada” de empréstimos externos sem nenhum controle pelas autoridades federais e dos rumores de negociações entre banqueiros, intermediários e políticos estaduais na contratação das operações, algumas vezes influentes passaram a questionar a autonomia ilimitada dos governos estaduais (e mesmo municipais) em captar recursos no exterior. A primeira voz que se levantou contra “esse abuso” da autonomia estadual foi a do deputado Bricio Filho, na Câmara Federal, em 27/12/1902, apresentando um projeto de lei que taxativamente o coibia de modo formal. Esse projeto não vingou, uma vez que, um ano mais tarde, conforme atesta a Mensagem Presidencial de 1903 ao Congresso Nacional, o então Presidente Rodrigues Alves (quadriênio 1902-1906) criticava a capacidade dos estados de contraírem créditos no exterior e pedia a intervenção legislativa:

Na ordem administrativa julgo de meu dever invocar a vossa atenção para a faculdade que se tem arrogado alguns Estados de contrahirem, por sua propria autoridade, empréstimos no exterior. Compreende-se bem quanto, em um momento dado, o uso dessa attribuição, poderá ser prejudicial ao credito do paiz, à regularidade de suas finanças e, até às suas relações internacionais. É prudente que o poder legislativo subordine essas operações a normas que afastem da União compromissos ou embaraços que possam sobrevir. O Congresso não ignora que um paiz, de regimen igual ao nosso, já se viu forçado a prohibir o uso de identica attribuição pelas perturbações que infligia à política internacional e às condições geraes das finanças. Si às providencias consideradas oportunas para regular essa importante materia, entender o Congresso, como me parece, terá eliminado um grande embaraço para o desenvolvimento economico do paiz, afastando do regimen um sério perigo para a bôa harmonia que deve existir inalteravel entre os Estados.¹²⁷

Em que pese a vontade do Presidente da República, os parlamentares não se interessaram em votar contra as prerrogativas de seus estados em contratar diretamente créditos no exterior. Tanto foi assim que, o presidente Rodrigues Alves, na Mensagem ao Congresso de 1905, voltou a tratar dos empréstimos de entes subnacionais e instigou os parlamentares a regular a matéria, de modo a que “fixe as relações dos Estados com a União sobre serviço tão importante [os empréstimos externos] e que muito póde interessar às finanças da União”.

Na sua última Mensagem (a de 1906), o Presidente Rodrigues Alves afirmou com certa fadiga:

¹²⁷ Conforme a Mensagem apresentada ao Congresso Nacional na abertura da Primeira Sessão da Quinta Legislatura pelo Presidente da República Francisco de Paula Rodrigues Alves aos 03 de maio de 1903, p.12.

Quanto aos empréstimos externos, contrahidos pelos estados, continuo a pensar que é materia de alta relevancia, que deve ser devidamente ponderada pelo Congresso. É de toda conveniencia que a União seja informada dos recursos que forem destinados à amortização de taes empréstimos, assim como si os estados estão aparelhados para o pagamento das prestações no tempo proprio. Ha, sobretudo, a receiar o perigo de serem incluidos, nos contractos, clausulas que não devam prevalecer por infringirem principios fundamentaes do nosso systema de governo.

A eclosão das chamadas guerras balcânicas (1912 e 1913) e depois da própria Primeira Guerra Mundial e o segundo empréstimo de consolidação (*funding-loan*) do Brasil em 1915 ocasionaram a paralisação dos mercados financeiros europeus, o que fez retrair as captações de dívidas pelos estados por um bom tempo. Mesmo assim, o caso voltou à baila em 1912, quando o então senador Sá Freire apresentou um projeto de lei que proibia os empréstimos estaduais e municipais, impedia a cotação de seus títulos na bolsa de valores sem autorização do Legislativo Federal e determinava a intervenção da União no caso de pressão de credores estrangeiros. No entanto, sua proposta foi barrada na comissão de constituição e diplomacia sob a alegativa de que “violava as ideias cardeais do regime federativo”.

O então influente político e pensador social brasileiro Alberto Torres, em seu livro “A Organização Nacional”, publicado em 1914, se colocou do lado daqueles contrários à autonomia dos entes subnacionais em exercitar sua faculdade de contratar empréstimos no exterior, chegando a propor uma revisão na Constituição Federal de 1891, incluindo entre os casos de intervenção federal nos estados o seguinte (1914, p. 249):

O caso do parágrafo n.º 12 representa interesse de tal monta, que só se compreenderia não fosse adotado por inteira escravização da política aos caprichos de campanário. É monstruoso que um país como o Brasil permaneça sujeito à responsabilidade de empréstimos, levantados por estados e municipalidades, sem fiscalização federal, quando as responsabilidades da União já excedem os limites de licenciosa tolerância, e a administração se mostra cada vez mais anarchizada, em todos os órgãos do poder público.

Apesar do empenho manifestado pelo senador Sá Freire na sua campanha, o Senado não votou a lei que cerceava a liberdade dos Estados de captarem recursos no exterior sem autorização da União. Conforme ficou registrado no Diário Oficial da União do dia 22/11/1918, que tratou do tema da dívida externa brasileira,

“o apello do Presidente de 1902-1906 ficou até hoje sem solução parlamentar”. A seguir o mesmo texto, assinado pelo professor Agenor de Roure, do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, afirmava que:

Ainda que não esteja na Constituição, nem mesmo implicitamente, a proibição dos empréstimos externos pelos estados e municípios sem autorização federal, o que é certo é que à União cabe o direito de defesa própria contra qualquer operação desastrosa e prejudicial ao seu bom nome no estrangeiro.

O fato é que, a despeito das tentativas de limitar a autonomia dos entes subnacionais de contratar empréstimos externos, o saldo dessa dívida externa subnacional (estados e municípios) teria atingido a marca de £ 62,137 milhões, no final de 1914.¹²⁸ Esse valor correspondia a 38,9% do total da dívida externa brasileira. Após passada a fase de paralisia dos financiamentos internacionais, durante a Primeira Guerra Mundial, os estados e municípios continuariam, de 1919 até 1931, exercitando livremente sua paradiplomacia financeira, captando empréstimos diretamente no exterior, sem controles ou interferências da União.

2.1.5. A 2ª Fase da Paradiplomacia Financeira, 1914-1930: fontes do crédito externo e sua destinação

A abundante oferta de capitais europeus de empréstimo e investimento direto que se verificou de 1890 a 1913 começou a escassear a partir de 1912 com o início das Guerras Balcânicas. Iniciada a Primeira Guerra Mundial (em 28/07/1914), interrompeu-se a conversão das moedas em ouro e o movimento de capitais praticamente travou, deixando os prestatários na América Latina sem acesso a créditos de bancos europeus. Conforme bem registrou o então ministro da Fazenda do Brasil Rivadavia da Cunha Corrêa (1914, p. 04):

Desde que rebentou o conflicto no oriente da Europa, uma grande e ameaçadora nuvem começou a pairar sobre aquelle continente; e, apesar de, no momento, o conflicto se ter circumscripto aos paizes dos Balkans, parece que em todos os espiritos se gerou a convicção de que a paz européa estava seriamente ameaçada. O menor incidente podia dar causa à conflagração geral, e assim aconteceu com o desenrolar do drama de Sarajevo. A situação de dúvida, ou antes, de quasi temor que dominou a

¹²⁸ Segundo valor apurado no *Anuario Estatístico* de Bulhões Carvalho e transcrito do referido texto publicado no Diário Oficial da União, de 22/11/1918, p. 13.861.

Europa, quanto à permanência e solidez da paz continental, causou grande abalo nos mercados financeiros europeus que veio a se reflectir de modo desastroso nas praças comerciais da America do Sul. Ao grande desenvolvimento e à enorme facilidade de credito que caracterizaram os annos de 1910 a 1912 seguiu-se com a declaração da guerra balkanica, uma immensa e repentina retracção de capitaes. Os bancos europeus, compreendendo a necessidade de augmentar os seus encaixes metallicos, restringiram todas as operações e ordenaram às filiaes e aos bancos com que mantinham relações na America do Sul que liquidassem negocios e remetessem fundos.

A guerra na Europa, ao provocar a suspensão do padrão-ouro pelas nações beligerantes, gerou a quase completa estagnação do comércio e o colapso no financiamento externo. Isso levou não só o governo federal como os governos estaduais no Brasil a sérias dificuldades financeiras para manter com regularidade os serviços de suas dívidas externas, tendo, pois, que negociarem com os credores empréstimos de consolidação (*funding-loans*). Tais foram os casos do Governo Federal (outubro de 1914) e dos estados do Amazonas, Bahia e Pará (em 1915), do Paraná (em 1916) e da Bahia novamente (em 1918).¹²⁹

Somente com o fim da Guerra e o Tratado de Versailles (1919) é que os fluxos de financiamentos começaram a se normalizar em direção ao Brasil. Tanto é assim que, o Rio Grande do Sul e Santa Catarina conseguem contratar, em 1919, operações de créditos expressivas para aplicar em obras de infraestrutura. O Espirito Santo, por seu turno, emprega o produto do empréstimo externo obtido para encampar um banco hipotecário e agrícola. No entanto, o fato novo é a entrada em cena do primeiro empréstimo norte-americano (US\$ 5 milhões) a Santa Catarina pelo banco *Equitable Trust Company*, de Nova Iorque.

¹²⁹ Segundo Paulo Sandroni (2005), o *Funding Loan* ou empréstimo de consolidação é uma moratória negociada em que os credores concedem a um devedor público (soberano ou ente subnacional) um novo empréstimo correspondente aos encargos da dívida vencida e vincenda. O termo incorporou-se à história do Brasil, pois esse recurso foi utilizado várias vezes pelos credores do país em momentos de crise de pagamentos externos.

Tabela 4.4 Paradiplomacia Financeira no Brasil: Empréstimos Externos dos Estados, 1915-1919 (valor em moeda estrangeira)

Estados	Data	Valor	Destinação
Amazonas	13/12/1915	Frs 20,5 milhões	Funding-loan
Bahia	29/01/1915	£ 787.340	Funding-loan
Pará	9/12/1915	£ 1,070 milhão	Funding-loan
Paraná	20/03/1916	Frs 6,763 milhões	Funding-loan
Bahia	70/6/1918	£ 333.598	Funding-loan
Rio Grande do Sul	1919	Frs 68,32 milhões	Obras de Infraestrutura
Espírito Santo	12/07/1919	Frs 24,960 milhões	Encampação de banco
Santa Catarina	01/12/1919	US\$ 5,0 milhões	Obras de Infraestrutura

Fonte: 1) Valentim, F. Bouças, Finanças do Brasil: Dívida Externa - 1824 - 1945. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda, SCTEEF, Volume XIX, 1955. Elaboração: o autor

Essa investida do capital bancário norte-americano sobre a economia brasileira já refletia o declínio relativo da Grã-Bretanha e a ascensão gradativa dos EUA como potência emergente. O intercâmbio comercial do Brasil com os EUA era crescente, com o país assumindo a posição de maior mercado de destino das exportações brasileiras de café. Conforme citam Cervo e Bueno (2002, p.206):

Nessa altura, os Estados Unidos suplantavam a Grã-Bretanha e tornavam-se, simultaneamente, os principais fornecedores e compradores do Brasil. No que se refere a investimentos, cresceu sensivelmente a presença norte-americana na década de 1920. Os 50 milhões de dólares investidos, em 1913, saltaram para 476 milhões em 1929. O Governo brasileiro, entretanto, ainda recorria aos britânicos na década de 1920". Também em relação aos empréstimos feitos no estrangeiro houve transição da preponderância britânica para a norte-americana na década de 1920. Em 1929, os EUA eram credores de quase um terço da dívida externa brasileira. Nessa transição, o Brasil não deixou de tirar proveito da competição financeira anglo-norte-americana no mercado internacional. Tanto é assim que, em 1926, com oportunismo, levantou dois empréstimos, um em Londres, e outro em Nova Iorque.

Reforçando essa linha de argumentação, Paiva Abreu destaca (2002, p. 516):

Em 1914, os empréstimos em libras esterlinas ainda representavam cerca de 85% do total, com o resíduo correspondendo a empréstimos franceses. Wall Street tornou-se, nos anos 1920, o mercado financeiro mais importante para o Brasil e, no fim da década, os empréstimos em dólares representavam cerca de 30% do estoque da

dívida. Os empréstimos estaduais e municipais correspondiam, em 1895, a cerca de 8% do total. Em 1930, essa proporção havia aumentado para mais de 40% do endividamento externo total (inclusive os empréstimos destinados à valorização do café nos anos 1920).

Essa fase de captação de empréstimos externos pelos estados brasileiros do pós-guerra até 1931 foi a mais intensa, tanto em volume como em valor das operações. Foram contabilizados 11 estados mutuários (tomadores) e 37 operações de crédito externo no período, distribuídas por quatro divisas estrangeiras, totalizando 68,32 milhões francos franceses (apenas um empréstimo), 18 milhões de florins holandeses (um empréstimo), 42,784 milhões de libras esterlinas (13 empréstimos) e US\$ 178,06 milhões (22 empréstimos), o que corrobora com a observação anterior sobre a rápida transição da Grã-Bretanha para os EUA como principal provedor de capitais ao Brasil no período pós-Primeira Guerra Mundial.

Ao expressar o montante dos empréstimos em termos da moeda nacional (mediante a conversão pela taxa de câmbio média para cada operação), verifica-se que os 11 Estados supra mencionados foram responsáveis por um valor total de dívidas de 3.040.647.523\$000 (três milhões e quarenta mil seiscentos e quarenta e sete contos e quinhentos e vinte e três mil réis). Dessa elevada soma, feitos os descontos de praxe (deságio sobre o valor de face dos títulos e outros encargos, algo em em torno de 15%), o produto líquido dos empréstimos rendeu para os cofres estaduais 2,584,5 milhões de contos de réis, o que representou 21,5% do total das receitas orçamentárias arrecadadas por todos os Estados da federação no período 1919-1931 (ver Tabela 4.5).

Tabela 4.5 Estados Brasileiros: Receita, Despesa e Captação de Empréstimos Externos, 1919-1931

Exercício	Receita arrecadada	Despesa realizada	Superavit(+) ou Deficit(-)	Receita líquida dos empréstimos externos dos estados
	Contos de réis (1:000\$000)			
1919	396,994	401,909	(4,915)	53,649
1920	489,923	505,941	(16,018)	0
1921	497,799	530,760	(32,961)	191,732
1922	534,738	613,513	(78,775)	28,840
1923	713,765	800,441	(86,676)	12,708
1924	864,920	882,879	(17,959)	0
1925	1,068,408	1,116,123	(47,715)	102,782
1926	1,032,538	1,273,391	(240,853)	399,721
1927	1,170,273	1,460,558	(290,285)	395,587
1928	1,270,970	1,507,625	(236,655)	595,435
1929	1,441,032	1,782,316	(341,284)	99,344
1930	1,211,825	1,716,780	(504,955)	690,962
1931	1,337,523	1,704,480	(366,957)	13,790
Valor acumulado em 1913-1931	12,030,708	14,296,716	(2,266,008)	2,584,551

Fontes: 1) Anuário Estatístico do Brasil 1947. Rio de Janeiro: IBGE, v. 8., 1948; 2) Valentim Bouças, Dívida Externa Estadual e Municipal, Ministério da Fazenda (1940; 1942, 1955); Elaboração: o autor

Curiosamente, o valor líquido dos empréstimos (cerca de 2,584 milhões de contos e réis), no período, também superou com ampla margem o saldo acumulado dos déficits fiscais dos Estados no período, que alcançaram a cifra de 2,266 milhões de contos de réis, o que implica afirmar que, sem os empréstimos externos, os estados brasileiros não poderiam ter conseguido financiar seus déficits orçamentários, nem investir o elevado valor que alocaram em obras de infraestrutura (portuária, rodoviária, ferroviária e saneamento urbano). Além do mais, expressiva parte dos recursos captados foram utilizados para resgatar débitos pendentes, capitalizar bancos de fomento rural, repassar verbas para municípios, cobrir gastos correntes e financiar os dispendiosos e “duvidosos” programas de valorização dos

preços do café nos mercados internacionais, ação sobretudo levada a cabo pelo estado de São Paulo no período de 1906-1931.

Em termos de distribuição geográfica da paradiplomacia financeira predominaram aqueles estados das áreas mais ricas do País (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraná), mas com expressiva presença dos estados economicamente mais atrasados do Nordeste: Bahia, Ceará, Pernambuco e Maranhão. Do Norte do país, nem mesmo o Pará, que figurou dentre os captadores de recursos externos no período anterior (1894-1913), voltou a acessar o mercado externo de capitais após o empréstimo de consolidação em 1915. A decadência das exportações de borracha e o *default* do estado após 1915 explicam em grande parte a falta de acesso ao crédito externo.

Por outro lado, a concentração dos empréstimos pelo estado de São Paulo é notória: 64,8% (quase dois terços) do valor total das operações de crédito externo dos estados brasileiros, no período 1919-1931, cabendo aos três seguintes combinados (Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Rio de Janeiro) mais de um quarto (25,7%) do valor total (ver Tabela 4.6).

Tabela 4.6 Paradiplomacia Financeira no Brasil: Captação Externa pelos Estados, 1919-1931 (participação dos Estados)

Estados	Valor dos Empréstimos (em contos de réis)	Participação (%)
São Paulo	1,972,677.12	64.63
Rio Grande do Sul	366,841.22	12.02
Minas Gerais	208,652.26	6.84
Rio de Janeiro	207,420.53	6.80
Paraná	81,486.00	2.67
Pernambuco	55,304.63	1.81
Santa Catarina	41,639.09	1.36
Espírito Santo	37,286.17	1.22
Maranhão	31,568.75	1.03
Pará	20,621.04	0.68
Ceará	15,107.90	0.49
Bahia	13,791.51	0.45
Total	3,052,396.22	100.00

Fonte: 1) Valentim Bouças, Dívida Externa Estadual e Municipal, Ministério da Fazenda (1940; 1942 e 1955); Elaboração: o autor

A concentração das operações estaduais de empréstimo externo em poucos estados no período em análise refletiu, em grande medida, a capacidade de endividamento diferenciada dos estados que exportavam produtos de grande aceitação nos mercados externos, isto é, café e borracha. Tanto foi assim que há evidências que indicam que os estados mais ricos do Brasil (então os maiores exportadores de *commodities*) se beneficiavam de custos menores de capital (taxas de juros efetivas menores), ao passo que os estados mais pobres incorriam em custos maiores nos empréstimos externos em função de uma percepção de risco maior para os credores. A propósito, Fritscher e Musacchio (2009, p.26), a partir de exercícios econométricos de verificação empírica sobre a captação de recursos externos pelos governos estaduais (paradiplomacia financeira) no Brasil no período 1891-1930, concluíram que

The results of our study show that the cost of capital for Brazilian states and the probability of issuing state debt in international capital markets were highly correlated with state revenues per capita. Our argument is that revenues per capita are highly correlated with exports per capita by state and that the level of exports per capita

actually depended on the kind of commodities each state was able to export between 1890 and 1930.

2.1.6. Crise de Endividamento e Exaustão da Paradiplomacia Financeira no fim da República Velha

A *débâcle* da economia cafeeira, desencadeada pela crise econômica mundial de 1929, e a Revolução de 1930, inauguraram nova etapa, abrindo espaços às alterações nas relações intergovernamentais e no reordenamento institucional do País. A superprodução do café, aliada à Grande Depressão, gerada a partir do *crash* da Bolsa de Nova Iorque em 1929, reduziram o valor das exportações e, por conseguinte, a arrecadação estadual, levando à inadimplência generalizada no serviço da dívida externa dos governos subnacionais brasileiros. A crise alcançou tal dimensão que não poderia mais ser resolvida no âmbito dos estados. As elites regionais, comprometidas financeiramente, perderam o poder de administrá-la e abriram espaço à ação federal.

O governo central, sob a liderança de Vargas, a partir de 1930, passou então a gerir os complexos em crise, atuando com certa autonomia em relação aos interesses imediatos. Definiu-se uma nova fase na formação do Estado brasileiro, com a centralização do poder e a constituição de um aparelho estatal com maior poder de regulação e controle sobre diversos interesses específicos, transformando-os em problemas nacionais e sujeitos a definição de uma política de Estado. Conforme assinala Lopreato (2002, p. 21):

A crise [de 1929-1930] criou as condições, no plano econômico e político, para a ampliação e diversificação dos órgãos regulatórios federais. O governo central incorporou os órgãos estaduais do café e do açúcar encarregados da política de valorização de preços e criou outros institutos semelhantes (sal, mate, cacau e pinho), bem como estendeu sua atuação implantando os Ministérios do Trabalho, Indústria e Comércio e da Educação e Saúde Pública. Ampliou os espaços de definição da política econômica estruturando órgãos responsáveis pela ação nas áreas de comércio exterior, monetária e creditícia, câmbio e seguros, bem como a criação de comissões executivas e empresas estatais com atuação na política industrial. A ação federal na área social levou à implantação dos Institutos de Previdência e dos Fundos de Seguridade Social, garantindo o controle sobre parcela dos recursos financeiros que transitavam por fora do orçamento fiscal.

O conjunto dessas reformas permitiu a constituição de um aparelho estatal centralizado e com maior poder de interferência nas questões econômicas de caráter nacional, em detrimento dos estados, que, sem poder para suportar a crise dos complexos econômicos regionais, tiveram de apelar à arbitragem federal.

O fato é que, com a Revolução de 30 e o colapso do financiamento externo, causado pelos mencionados efeitos da Grande Depressão, o novo Governo Provisório, sob a liderança de Getúlio Vargas, decretou a moratória da dívida externa da União, estados e municípios. Feito isso, a primeira providência do seu ministro da Fazenda, José Maria Whitaker, foi levantar a verdadeira situação de cada ente da Federação com relação às suas dívidas externas. A centralização do poder nas mãos do Governo Federal – que então nomeara interventores para os governos estaduais – permitiu, pela primeira vez, o acesso pleno do Ministério da Fazenda a informações fidedignas sobre contratos de empréstimos e a situação dos serviços das dívidas de todos estados, antes sonegadas pelos governadores, ciosos de sua autonomia federativa.

O Governo provisório constituiu então uma comissão para estudar a situação das finanças públicas e propor normas para reformular o sistema tributário. Os dados levantados mostraram a confusão em que se encontrava o campo tributário, a falta de padronização nas contas orçamentárias e a precária situação financeira dos estados por conta da queda nas exportações (que geravam importante fonte das receitas) e o peso crescente do serviço da dívida pública externa subnacional acumulada no período da precoce “paradiplomacia financeira” durante a República Velha. A análise realizada pela comissão forneceu recomendações de política no sentido de remover os entraves tributários à integração do mercado nacional e de limitar a liberdade das unidades federadas de negociarem empréstimos no exterior, que desde então dependeriam de aprovação do Senado Federal.¹³⁰

O resultado da sindicância feita pela citada comissão foi desalentador conforme uma testemunha ocular do processo de investigação, Valentim Bouças,

¹³⁰ Tratou-se da Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios (CEFEEM) do Ministério da Fazenda sob a coordenação executiva de Valentim Bouças que, posteriormente, revelou em uma série de publicações o trabalho de racionalização das finanças e da dívida públicas nacionais, em especial dos governos subnacionais.

ex-secretário técnico da Comissão de Estudos Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, ex-negociador da dívida externa brasileira e membro da delegação brasileira na Conferência de Bretton Woods (BOUÇAS, 1955, p. 23-24):

Em 31 de dezembro de 1930, a dívida externa dos 15 estados que têm empréstimos realizados no exterior, era representado por £ 86.214.000. Essa dívida exige, anualmente, de acordo com os respectivos contratos, para o seu serviço, a remessa de £ 7.386.000. Feita a conversão, a dívida externa consolidada dos estados é de 3.448.560 contos de réis, sendo os seus encargos anuais de 295.440 contos de réis. Apenas cinco estados não têm dívida consolidada externa e são eles em ordem geográfica: Piauí, Paraíba, Sergipe, Goiás e Mato Grosso. A dívida externa [estadual] é três vezes a receita estimada e o serviço anual, de acordo com os contratos, exige 25% da receita total. Dos estados, o que mais deve no exterior, em termos absolutos, é São Paulo; e o Rio Grande do Norte é o que tem a menor dívida externa.¹³¹

A análise dos contratos dos empréstimos e da destinação da receita dessas operações revelaram amiúde fatos que mostram o descaso de muitos dos governadores pela coisa pública durante o período da República Velha. Em geral, as condições dos empréstimos efetuados eram muito onerosas, não só pela taxa nominal de juros, mas pelo elevado deságio em que eram lançados, pelas comissões pagas, como também pela inserção de cláusulas contratuais que feriam a legislação. Em muitos casos, houve claro desvio na aplicação de recursos com o endividamento legalmente autorizado para obras públicas ser utilizado na prática para financiar déficits, pagar folha de remuneração de servidores públicos e cobrir dívida flutuante ao invés de emprego em investimentos de infraestrutura.

Por conta desses “descalabros” das dívidas estaduais, o Governo brasileiro, a partir da Assembleia Constituinte de 1934, suspendeu a descentralização fiscal imperante na República Velha, instituindo um novo sistema tributário e de repartição de receitas, retirando dos estados os direitos de taxarem seus produtos de exportação e de contrair livremente empréstimos no exterior, que dependeriam desde então de aprovação prévia do Senado Federal (Artigo nº 90 da Constituição de 1934), pondo fim, assim, à primeira experiência de paradiplomacia financeira no país, a qual durara por quase 40 anos. Essa proibição de governos estaduais captarem empréstimos diretamente junto a fontes de créditos no exterior haveria de

¹³¹ Ainda segundo Valentim Bouças, a situação de inadimplência estadual para com a dívida externa era generalizada entre os estados brasileiros. Mesmo São Paulo, o Estado mais rico da Federação, tinha que alocar para o serviço da dívida quase 49% de sua receita total no ano de 1932.

perdurar por duas décadas de interregno, somente voltando a ser permitida em maior escala, ainda assim com fortes restrições, a contratação de empréstimos externos pelos Estados em meados dos anos 50 e início dos anos 60 do século XX.

2.2. O Longo Interregno: 1931-1961

A suspensão da capacidade formal dos estados brasileiros de contratar diretamente empréstimos no exterior foi reforçada pelo golpe de Estado de 1937 e a institucionalização do chamado Estado Novo cuja recentralização federativa e derrogação do Poder Legislativo (com o fechamento do Congresso Nacional e assembleias legislativas estaduais) impediram na prática a tentativa de aprovação de empréstimos externos por governos subnacionais.

Por outro lado, no campo internacional, os efeitos da Grande Depressão na década de 1930, sob a forma de retração geral no comércio e nas finanças mundiais, tornavam praticamente impossível a qualquer ente da Federação (inclusive a União) pleitear o acesso a recursos no exterior. Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), essa dificuldade concreta se tornou ainda maior diante do colapso absoluto ocorrido nos fluxos de capitais entre países durante o conflito.

Somente a partir do restabelecimento da paz mundial e dos acordos de Bretton Woods (1944) que introduziram um novo regime monetário e financeiro internacional (inclusive com a criação do FMI e do Banco Mundial-BIRD) é que se tornou novamente possível viabilizar o movimento de recursos externos entre países, ainda assim, de forma muito lenta e com forte dependência de fontes oficiais. Com efeito, os anos iniciais de atuação do Banco Mundial (cujas operações começaram somente em 1947) foram marcados pela lentidão ocasionada, sobretudo, pela prudência europeia, a qual contrastava com o arrojo dos norte-americanos. Isso sem contar que, desde sua criação até meados dos anos 50, o BIRD centrou sua atuação na reconstrução da Europa Ocidental, alocando poucos recursos aos países menos desenvolvidos. Conforme assinalam Gonzales et al (1989, p. 27):

Análises da evolução do desempenho do BIRD identificam, em geral, quatro etapas distintas de exercício de suas funções, as quais são frequentemente associadas a modificações de enfoque quanto às estratégias de desenvolvimento a serem adotadas em cada momento. Na primeira fase, que vai do imediato pós-guerra até fins da década de 50, a atuação do Banco concentrou-se, basicamente, na reconstrução das economias européias. Na segunda fase, abrangida pelo período referente à década dos 60, as experiências do BIRD, no campo da recuperação e reconstrução das economias desenvolvidas, cederam lugar às ações de promoção do crescimento econômico dos países subdesenvolvidos. Intensificaram-se os empréstimos para o financiamento de projetos de investimento em infra-estrutura econômica, privilegiando, em particular, os setores de energia e transportes.

Do ponto de vista estrito da paradiplomacia financeira, além da lenta e escassa oferta de recursos externos pelas novas instituições de Bretton Woods para mutuários situados nos países menos desenvolvidos, em particular da América Latina, a partir de finais dos anos 40, cabe mencionar as mudanças operadas no cenário político interno no Brasil a partir do restabelecimento da democracia e da entrada em vigor da Constituição de 1946, cujo artigo nº 63 atribuía como competência privativa do Senado Federal a prerrogativa de autorizar os empréstimos externos dos estados, do distrito federal e dos municípios.

Assim, o fim do Estado Novo recolocava em cena o Congresso Nacional, proscrito durante o regime ditatorial (1937-1945), o que deslocou para a instância do Poder Legislativo competências até então concentradas nas mãos do Executivo federal. A reabertura do Parlamento impôs destarte outro canal de negociação, por onde começaram a passar os debates presentes na sociedade brasileira. A partir do jogo parlamentar, em que a aprovação de qualquer ação de interesse dos setores econômicos e estados mais industrializados passava pela negociação, é que se pode entender o reforço do montante de recursos destinados aos estados periféricos, por meio de leis elevando os gastos orçamentários nas regiões mais pobres e pela instituição de normas constitucionais e legais promovendo a transferência automática de recursos federais e a autorização facilitada de empréstimos internos e externos.

2.2.1. A Lenta Retomada da Paradiplomacia Financeira nos anos 50

A partir de setembro de 1948, o Senado Federal já aprovava o primeiro pleito de financiamento externo oficial por um estado brasileiro: o Pará. Tratava-se

de uma pequena operação de crédito junto ao EXIMBANK dos EUA, no valor corrente de US\$ 750.000 (equivalente a US\$ 6,68 milhões a preços de 2009) para financiar a importação de equipamentos. A autorização era um passo inicial imprescindível para o promitente mutuário habilitar-se para a efetivação da operação, a qual demorava meses em função da pouca agilidade da burocracia estadual em atender às exigências processuais da legislação nacional e do credor externo.

Diante das pressões dos governos estaduais para poder acessar recursos externos oferecidos por entidades internacionais e/ou bancos de financiamento ao comércio exterior de países desenvolvidos (os Eximbanks), o Governo Federal aceitou em autorizar, através da Lei nº 1.518, de 24/12/1951, a concessão de garantias do Tesouro Nacional a créditos concedidos por organismos financiadores estrangeiros e internacionais aos estados e municípios e suas respectivas sociedades de economia mista (empresas estatais) desde que tais operações se destinassem à realização de empreendimentos relacionados com serviços de utilidade pública, até o limite, no conjunto, de US\$ 250 milhões a preços históricos (ou US\$ 2,06 bilhões a preços de 2009), ou o equivalente em outras moedas.

O comprometimento do Governo Federal em conceder aval para a captação externa de estados e municípios estimulou a iniciativa de tais governos em buscar recursos no exterior, tanto que a segunda operação de crédito externo de entes subnacionais seria aprovada em dezembro de 1952, com a Resolução SF nº 11, que autorizava o Rio Grande do Sul a contratar um empréstimo de US\$ 25 milhões (US\$ 202 milhões a preços de 2009) junto ao BIRD para financiar seu programa de eletrificação rural. Esse empréstimo tomado pela Companhia gaúcha de Energia Elétrica (CEEE), a juros de 4,75% ao ano, prazo de quatro anos e aval da União, foi a quarta operação de crédito tomada pelo país junto ao BIRD, sendo as três primeiras contratadas diretamente pelo Governo Federal.

Na mesma linha, seguiram os pleitos de Minas Gerais e São Paulo, em 1953, também para financiar seus respectivos programas de eletrificação. Em dezembro de 1957, o estado de São Paulo conseguia aprovação de mais uma operação de US\$ 15 milhões (US\$ 114 milhões a preços de 2009) para

complementar seu programa de eletrificação. No total, as cinco operações aprovadas, durante o período 1948-1960, acumularam um saldo de US\$ 63 milhões a preços históricos (equivalentes a US\$ 421,2 milhões a preços de 2009).¹³²

Tabela 4.7 Brasil: Paradiplomacia Financeira dos Estados, 1948-1960

Estado Mutuário	Autorização	Credor Externo	Valor do Empréstimo (US\$ mil)	Destinação
Pará	Res SF nº 08, de 21/09/1948	EXIMBANK/EUA	750	Financiar a importação de equipamentos
Rio Grande do Sul	Res SF nº 11, de 13/12/1952	BIRD	25,000	Financiar programa de eletrificação estadual
Minas Gerais	Res SF nº 14, de 29/09/1953	BIRD	7,300	Financiar programa de eletrificação estadual
São Paulo	Res SF nº 20, de 20/11/1953	BIRD	10,000	Financiar programa de eletrificação estadual
Minas Gerais	Res SF nº 21, de 14/12/1953	EXIMBANK/EUA	5,000	Financiar a importação de equipamentos
São Paulo	Res SF nº 28, de 14/12/1957	BIRD	15,000	Financiar programa de eletrificação estadual
Total			63,050	

Fonte: Senado Federal; elaboração: o autor

Chama atenção a modesta retomada das captações de empréstimos externos pelos entes subnacionais brasileiros no período 1948-1960. No entanto, isso não pode ser atribuído apenas a um incipiente processo de paradiplomacia financeira após mais de duas décadas de ausência nos mercados externos de capitais. Outro fator, talvez de maior relevância, parece ter sido a dificuldade de oferta de recursos por parte dos credores externos ao Brasil como um todo e não apenas aos seus governos estaduais. De fato, o escasso e pouco expressivo ingresso de empréstimos externos para os estados no período não pode deixar de ser analisado sob a perspectiva dos “altos e baixos” no relacionamento institucional

¹³² Para atualizar os valores das operações em dólares neste trabalho optou-se por utilizar como fator de correção o valor médio anual do índice de preços ao consumidor (CPI) dos EUA a cada ano específico. Para uma descrição metodológica mais apurada e uma simulação de valores, recomenda-se consultar o *website* <www.measuringworth.com>, acesso em 20 jun. 2010.

do Governo brasileiro com as instituições de Bretton Woods no período. A propósito, conforme ressaltaram Gonzales et al (1989, p. 40-41):

O início das divergências entre o Banco [Mundial] e o Governo Brasileiro remonta aos anos finais do período anterior, quando uma forte crise cambial fez com que o segundo Governo Vargas (1951-1954) estabelecesse restrições à transferência de lucros e dividendos e à repatriação do capital estrangeiro, ambas intensificadas com a manutenção de uma taxa de câmbio sobrevalorizada. As reações do Banco a essas medidas foram registradas por certos autores, que assinalaram que tanto o Banco Mundial quanto o Departamento de Estado dos EUA enviaram afiadas notas de protesto. A partir daí, as relações entre o BIRD e o Governo brasileiro mudaram, de um arranjo de sociedade visando à consideração conjunta de projetos de desenvolvimento, para reações frias e cheias de suspeita.

Em decorrência de tais divergências, os empréstimos do BIRD ao Brasil passaram a uma situação de declínio, nos anos de 1953 e 1954, para tornarem-se nulos ao longo do período 1955-57. Em 1958 e 1959, o Banco Mundial ainda assinou três empréstimos com o Brasil, todos aplicados no segmento de energia elétrica. Daí em diante até 1965, não houve confirmação de aprovação de qualquer outro empréstimo.

Em que pese à abertura econômica propiciada ao capital estrangeiro na fase do Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), as negociações do Banco Mundial com o Brasil mantiveram-se praticamente paralisadas. A persistência de suspensão de novos empréstimos ao país deveu-se a não adoção de medidas de estabilização recomendadas pelo FMI frente à crise do balanço de pagamentos de 1958, o que levou ao rompimento do governo Juscelino com o FMI em julho de 1959. Os desagrados do FMI e do Banco Mundial estendiam-se, ainda, à própria política de industrialização substitutiva de importações adotada pelo país, envolvendo aspectos que conduziam a um elevado grau de ineficiência, tais como o excessivo protecionismo, o controle administrativo das importações e o financiamento de investimentos públicos com base em crescentes déficits fiscais.¹³³

Conforme bem registra Barboza de Araújo (1991, p.28):

¹³³ Para uma análise pormenorizada das tensões políticas da fase de interrupções das negociações entre o BIRD e o Brasil (1955-63), ver: Gonzales et al (1989, p. 30).

Em 1959, o Governo brasileiro se engaja rumo à normalidade de suas relações com o BIRD, mas as desavenças com o FMI interrompem o processo. O rompimento com o Fundo, que impusera condições julgadas inaceitáveis pelo Governo Kubtschek, trouxe consigo o rompimento informal com o BIRD, que só voltaria a conceder empréstimos ao Brasil em 1965.¹³⁴

Em que pese ao distanciamento do Brasil em relação ao Banco Mundial no final dos anos 50, a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 1959, viria a ampliar a oferta de empréstimos externos aos países latino-americanos em condições, a princípio, menos draconianas do que o BIRD. Passando a operar em 1961, logo o BID surge como fonte de recursos para os entes subnacionais brasileiros. Em 13/12/1961, o Senado Federal, mediante a Resolução nº 74, autorizou o governo do estado da Bahia a efetivar, com o aval da União, um empréstimo de US\$ 4,12 milhões (equivalente a US\$ 29,5 milhões de 2009), com prazo de 15 anos, juros e comissões de 6% a.a, para aplicação na ampliação do sistema de abastecimento de água da cidade de Salvador.

No ano seguinte, o estado da Guanabara foi autorizado pelo Senado a contrair junto ao BID empréstimo de US\$ 35 milhões (US\$ 248 milhões a preços de 2009) para ampliar o sistema de saneamento da cidade do Rio de Janeiro. Seguem-se os Governos de Minas Gerais (empréstimo externo autorizado de US\$ 6,4 milhões em 07/07/1962), Bahia (empréstimo externo autorizado de US\$ 265.000 em 10/08/1962), Espírito Santo (empréstimo externo autorizado de US\$ 2,0 milhões em 02/07/1963), Pará (empréstimo externo autorizado de US\$ 2,5 milhões em 26/09/1963) e a Companhia de Eletricidade do estado da Bahia (COELBA) (empréstimo externo autorizado de US\$ 3,2 milhões em 17/09/1964).

Além do BID, durante o período 1960-1970, outros organismos internacionais e/ou entidades bilaterais supriram recursos aos Estados brasileiros, mas em menor expressão, a exemplo do BIRD (um único empréstimo externo autorizado de US\$ 22,5 milhões ao estado da São Paulo em 09/12/1965), a AID/*Alliance for Progress*, a USAID/EUA e o KfW/ Governo da Alemanha Ocidental. No entanto, das 64 operações de crédito identificadas durante a década de 1961-

¹³⁴ Para uma abrangente reconstituição das relações do Governo brasileiro com os organismos multilaterais de crédito (BIRD e BID) nas décadas de 60, 70 e 80, ver Barboza de Araújo (1991).

1970, a grande maioria dos empréstimos consistiu em financiamentos a importações (os chamados *supplier's credits*) por bancos comerciais ou oficiais estrangeiros viabilizados pelas próprias empresas exportadoras no exterior. O restabelecimento dos fluxos privados de capitais e a forte expansão do comércio mundial na década de 60 (que haviam sido interrompidos com a grande Depressão nos anos 30) tornaram acessíveis aos importadores em países menos desenvolvidos abundantes linhas de crédito à importação.

Em termos acumulados, as 64 operações de créditos tomadas pelos governos estaduais brasileiros, no período 1961-1970, totalizaram a soma de US\$ 410,18 milhões em valores históricos, o que corresponde à significativa cifra de US\$ 2,53 bilhões a preços de 2009, valor seis vezes maior do que a soma das operações de crédito registradas durante os 12 anos anteriores (1948-1960), o que implica afirmar que houve um forte incremento e mais regularidade no aporte de recursos externos aos entes subnacionais brasileiros no período.

Dentre os mutuários subnacionais, no período 1961-1970, destacaram-se os estados de Santa Catarina (seis operações e 17,9% do total captado), Bahia (seis operações e 12,5% do total), Mato Grosso (quatro operações e 10,7% do total) e Goiás (seis operações e 10,4% do total), perfazendo mais da metade do total dos empréstimos autorizados. O estado de São Paulo, que sempre se destacara como importante captador de recursos externos respondeu por apenas 5,6% do total. A explicação para esse desempenho pífio do Estado mais industrializado na captação de créditos externos pode ser atribuída às suas condições de infraestrutura (energia e transportes) mais desenvolvidas durante a década de 1960 em relação às dos demais estados, o que tornou desnecessário o endividamento externo mais acentuado para financiar programas de construção de infraestrutura básica.

Tabela 4.8 Brasil: Paradiplomacia Financeira dos Estados, 1961-1970

Estados Mutuários	Número de empréstimos externos	Credores Externos	Valor Acumulado dos Empréstimos (US\$ mil)	Participação (%)
Bahia	6	AID/EUA	51,185	12.52
Ceará	1	Kfw	778	0.19
Distrito Federal	1	BID	3,200	0.78
Espírito Santo	3	BID	20,950	5.12
Goiás	6	BID	42,703	10.45
Guanabara	10	BID, BIRD e firmas privadas estrangeiras	31,846	7.79
Mato Grosso	4	Firmas privadas estrangeiras	44,058	10.78
Minas Gerais	4	Firmas privadas estrangeiras	34,018	8.32
Pará	2	Firmas privadas estrangeiras	1,092	0.27
Paraíba	1	Firma privada estrangeira	16,500	4.04
Paraná	7	Firmas privadas estrangeiras	23,999	5.87
Pernambuco	2	Firmas privadas estrangeiras	9,772	2.39
Piauí	1	Firma privada estrangeira	10,000	2.45
Rio de Janeiro	3	Governo alemão e firmas privadas estrangeiras	16,471	4.03
Rio Grande do Norte	1	Banco privado estrangeiro	469	0.11
Rio Grande do Sul	2	KfW	5,431	1.33
Santa Catarina	6	Bancos privados estrangeiros	73,278	17.93
São Paulo	4	USAID e firmas privadas estrangeiras	23,050	5.64
Total Geral	64		408,799	100.00

Fonte: Senado Federal; elaboração: o autor

2.3. A Paradiplomacia Financeira Induzida: 1970-1980

As principais fontes de recursos externos do Brasil até meados da década de 1960 eram os organismos internacionais de cooperação (FMI, BIRD e BID) e agências governamentais (notadamente a USAID e o EXIMBANK dos EUA). Esses órgãos e agências oficiais dispunham, todavia, de recursos limitados para atender ao aumento na demanda por outros países em desenvolvimento. Essa escassez geral de recursos externos oficiais limitou o acesso dos governos subnacionais brasileiros ao crédito internacional.

No entanto, mesmo com as restrições da ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA), a economia brasileira, a partir de finais da década de 60 do século XX, foi marcada pelo sensível crescimento da dívida dos governos estaduais junto a fontes privadas internacionais. Esse processo pode ser visto sob dois ângulos. O primeiro tem a ver com as transformações no mercado financeiro internacional.

A abundância de recursos no então nascente mercado de eurodólares em decorrência das grandes emissões de moeda norte-americana, para cobrir seus déficits fiscais e de balanço de pagamentos, aliada à chamada reciclagem dos superávits dos países exportadores de petróleo, a partir da quadruplicação dos preços do petróleo pelos governos membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em 1974, criou um grande movimento de capital financeiro pelo mundo, que não se via desde os anos 20, crescentemente canalizado para países em desenvolvimento, em busca de oportunidades rentáveis de aplicação. Conforme bem assinalou Frieden (2008, p.394):

Os empréstimos estrangeiros permitiram às nações em desenvolvimento mais avançadas, conhecidas como países recém-industrializados (NICs na sigla em inglês), continuarem a investir na indústria. Pouco a pouco, o Terceiro Mundo vinha obtendo recursos junto a instituições internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). [No entanto] pela primeira vez desde a década de 1920, esses países podiam conseguir dinheiro de banqueiros privados internacionais. Os NICs tomaram dezenas de bilhões de dólares ao ano de bancos e de detentores de títulos de mercados estrangeiros.

Em meio à abundante liquidez nos mercados internacionais de capitais, o Governo brasileiro voltou-se para o sistema bancário privado internacional,

estabelecendo dois importantes instrumentos de captação: i) edição da Lei nº 4131/62, alterada pela Lei nº 4.390/64, que regulou o financiamento direto de empresas a empresas e bancos internacionais a empresas, e ii) da Resolução nº 63, de 21/08/1967 do Banco Central, que facultou aos bancos comerciais operarem em câmbio e intermediarem a contratação de empréstimos externos de curto prazo para financiamentos de capital fixo e de giro a empresas instaladas no País. Esses instrumentos e outros regulamentos geraram condições para o surgimento de uma espécie de “*economia do endividamento*”, sancionada internamente pelas reformas institucionais do início do regime militar.¹³⁵

O segundo ângulo de análise é o da inserção do setor público estadual nessa economia do endividamento, a partir da peculiar teia de relações intergovernamentais estabelecida na década de 60. As reformas institucionais (tributária e financeira), ao ensejarem acentuada centralização de receitas tributárias na União e a ampliação do controle federal sobre fluxos financeiros intergovernamentais, simultaneamente impuseram aos estados o endividamento interno e externo como fonte complementar de recursos, e criaram as condições para que tivessem acesso ao crédito.

Poder-se-ia dizer, portanto, que o endividamento estadual fazia parte da própria lógica das relações intergovernamentais no período (caracterizada pelo esvaziamento do poder decisório das esferas subnacionais de governo). Nesse sentido, pode-se afirmar que o processo de intensa captação de recursos externos durante a década pelos governos subnacionais brasileiros teria sido um processo de “paradiplomacia financeira” induzida pelo Governo central, uma espécie de válvula de escape para o centralismo fiscal excessivo exercitado pelo regime autoritário. Não poderia, portanto, ser caracterizado como uma genuína paradiplomacia financeira, uma vez que os governos subnacionais, em especial os estados, foram compelidos pelo Governo Federal a buscar endividar-se no exterior junto aos bancos privados internacionais.

¹³⁵ Para uma análise mais contextualizada da política de endividamento externo brasileiro na década de 60, recomenda-se Milton Braga FURTADO, Síntese da economia brasileira (1998, pp.194-200).

A Constituição de 1967 (assim como as cartas de 1946 e de 1988) atribuía ao Senado Federal a competência de fixar limites globais para o endividamento estadual, cabendo ao Banco Central estabelecer as normas para a captação das operações de crédito, ou seja, influir sobre a contratação de dívidas por meio da regulamentação do sistema financeiro. A legislação então vigente, contudo, não abrangia a totalidade das operações de crédito e previa exceções, na forma de dívidas *extra-limite*, que consistiam em operações de crédito junto a instituições financeiras federais, destinadas a investimentos considerados prioritários pelos gestores de política econômica; ou seja, o acesso ao crédito externo foi facilitado no âmbito de alguns grandes projetos nacionais, e a legislação controlava efetivamente a utilização desses recursos e não o montante do endividamento.¹³⁶

Entre 1968 e 1975, as diretrizes da regulamentação foram colocadas pela Resolução nº 58/68 do Senado Federal e sucedâneas. Nesta fase, tornaram-se proibidos a emissão e o lançamento de obrigações de qualquer natureza, exceto as relativas a operações de antecipação de receita orçamentária (ARO), dívidas extralimite e operações não abrangidas pela legislação. Em 1975, alteraram-se sensivelmente os critérios que subordinavam as operações de crédito de estados e municípios, sendo suas diretrizes básicas ditadas pelas Resoluções nº 62/75 e nº 93/76 do Senado Federal. Esta regulamentação, ao atrelar a capacidade de endividamento à receita líquida estadual, efetivamente privilegiava os estados maiores, em detrimento de seu esforço fiscal.

Assim, diante da asfixia fiscal, a crescente procura de outras formas de financiamento foi a saída encontrada pelos estados no Brasil, nos anos 70 do século XX, para multiplicar os seus gastos. A perspectiva de alavancagem dos dispêndios estaduais, acima do que seria previsível com base na estrutura tributária em vigor, passou a depender de fontes de financiamento apoiadas na contratação de recursos

¹³⁶ Para uma análise mais detalhada do processo de endividamento estadual induzido pelo governo central no Brasil, cf. Fernando REZENDE; José Roberto AFONSO, O descontrole do endividamento dos estados e municípios (1988).

externos e no acesso a recursos internos controlados majoritariamente pelas autoridades federais.¹³⁷

No que se refere à perda de autonomia ou incremento da dependência financeira por parte das unidades da Federação, os empréstimos internos, vinculados a instituições de crédito oficiais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNDES etc), mostravam-se “amarrados” a determinados projetos que exigiam a comprovação do uso dos recursos. No entanto, esta comprovação do destino do crédito “não era válida para o crédito externo”, o que, na verdade, ao contrário de empecilho, representava um estímulo ao endividamento no exterior em função do controle relativamente mais flexível quanto ao uso dos recursos contratados.¹³⁸

Como as operações de crédito externo não estavam sujeitas a qualquer limite, estimulou-se o endividamento externo através de uma série de mecanismos indutores da tomada de recursos externos, tais como defasagem na desvalorização cambial, elevação dos juros internos, redução real nos preços dos serviços prestados pelas empresas estatais, além das já mencionadas disposições legais de estímulo à tomada de empréstimos externos, como a Resolução n.º 63/67 e a Lei n.º 4.131/62. Isso mais a ampla disponibilidade na oferta de eurodólares no mercado financeiro internacional a taxas flutuantes de juros e o fato de as operações externas estarem fora dos limites estabelecidos impulsionaram muito o endividamento dos estados e dos municípios.

Não obstante, considerando a necessidade de manter uma política harmônica de endividamento externo e de fixar diretrizes para a negociação dos créditos e outras operações da espécie com as agências governamentais estrangeiras e organismos do crédito internacionais, quer pelos órgãos públicos (União, estados, municípios e o distrito federal) sempre que a operação

¹³⁷ Para uma análise mais detida sobre as finanças estaduais e endividamento subnacional brasileiro nos anos 70, recomenda-se consultar Francisco LOPREATO (2002), op.cit., pp.145-171.

¹³⁸ A alusão à flexibilidade dos empréstimos externos em relação aos créditos internos é uma distinção relevante à medida que criou um estímulo aos entes subnacionais para contratar mais recursos externos junto a credores privados estrangeiros como forma de fugir aos controles do Governo Federal quanto à aplicação dos recursos captados. Para mais detalhes, cf. Fabiana da Cunha SADD, Política e economia no federalismo do governo Geisel (2003).

contemplasse a concessão de aval ou garantias pelo Tesouro Nacional, ou, em seu nome, quer pelas entidades privadas do País, o Governo Federal editou o Decreto nº 65.071, de 27/08/1969, criando a Comissão de Empréstimos Externos (CEMPEX), integrada por representantes do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, Ministério da Fazenda, Ministério das Relações Exteriores, Banco Central do Brasil S.A. e Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE).¹³⁹

Com efeito, durante boa parte da década de 70, a generosa oferta de créditos pelos bancos comerciais estrangeiros a mutuários (empresas e governos) nos países em desenvolvimento era feita de maneira pouco cautelosa quanto ao risco das operações, pouco se preocupando os banqueiros em saber como seriam empregados os recursos, ou seja, se a aplicação em projetos geraria taxas de retornos suficientes para pagar pelos capitais emprestados. Conforme bem sintetiza Jeffrey Sachs (1989, p. 8):

Few observers perceived the risks of international lending as of the end of the 1970s, least of all the lenders themselves. In the late 1970s, bankers adopted the credo of the world's leading international banker, Citicorp Chairman Walter Wriston, who justified the heavy international lending with the declaration that "countries never go bankrupt". In the mid- and late 1970s, the commercial banks were making enormous profits on their cross-border lending to developing countries. In Citicorp's case, overall international operations accounted for an astounding 72 per cent of overall earnings in 1976, with Brazilian operations alone accounting for 13 percent of the bank's earnings¹⁴⁰.

2.3.1. Captações Externas dos Estados Brasileiros: 1971-1975

No período 1971-1975, foram registradas autorizações pelo Senado Federal de 80 operações de empréstimos externos pelos entes estaduais brasileiros, totalizando US\$ 1,46 bilhão a preços históricos (ou US\$ 6,64 bilhões a preços de 2009), com esmagadora maioria de créditos concedidos por bancos comerciais estrangeiros e escassa participação de organismos multilaterais como Banco

¹³⁹ As entidades interessadas deveriam então encaminhar suas solicitações, preliminarmente, à CEMPEX através da Gerência de Fiscalização e Registro de Capitais estrangeiros (FIRCE), do Banco Central do Brasil. Os pedidos deveriam ser instruídos de forma a permitir, inclusive, o exame simultâneo do aspecto de prioridade pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

¹⁴⁰ SACHS, D. Jeffrey (Editor). *Developing Country Debt and the World Economy*. Chicago: Chicago University Press, NBER, 1989.

Mundial e BID, cuja preferência centrava-se em firmar empréstimos e financiamentos tomados diretamente pelo Governo Federal ou empresas estatais federais.

No tocante aos principais tomadores de recursos, os estados de São Paulo (com 15 operações) e Minas Gerais (com seis operações) praticamente monopolizaram no período a captação externa, respondendo, respectivamente, por 48,2% e 8,8% do valor total dos empréstimos. Os três estados da região Sul (Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina), por sua vez, responderam em conjunto por 16,4% do valor total. Aos demais estados da Federação restou apenas pouco mais de um quarto do total dos empréstimos (26,6%), ou seja, US\$ 388 milhões a preços históricos (ou US\$ 1,76 bilhão a preços de 2009).

Tabela 4.9. Brasil: Paradiplomacia Financeira dos Estados, 1971-1975

Estado Mutuário	Número de empréstimos externos	Credor Externo	Valor do Empréstimo (US\$ mil)	Part %
Amazonas	1	Banco Privado Estrangeiro	5,000	0.34
Bahia	5	Banco Privado Estrangeiro	66,922	4.59
Ceará	3	Banco Privado Estrangeiro	14,685	1.01
Espírito Santo	2	Banco Privado Estrangeiro	20,000	1.37
Goiás	5	Banco Privado Estrangeiro	51,031	3.50
Guanabara	4	Bancos e Empresas Privados Estrangeiros	54,421	3.73
Maranhão	1	Banco Privado Estrangeiro	10,000	0.69
Mato Grosso	2	Banco Privado Estrangeiro	20,000	1.37
Minas Gerais	8	Banco Privado Estrangeiro	295,400	20.25
Pará	5	Banco Privado Estrangeiro	60,000	4.11
Paraíba	1	Banco Privado Estrangeiro	10,000	0.69
Paraná	5	Banco Privado Estrangeiro	72,914	5.00
Pernambuco	3	Banco e Empresa Privado Estrangeiro	21,231	1.46
Piauí	1	Banco Privado Estrangeiro	10,000	0.69
Rio de Janeiro	3	Banco Privado Estrangeiro	50,000	3.43
Rio Grande do Sul	10	Banco e Empresa Privado Estrangeiro	95,669	6.56
Santa Catarina	5	Banco e Empresa Privado Estrangeiro e Organismo Internacional	67,856	4.65
São Paulo	15	Banco e Empresa Privado Estrangeiro e Organismos Internacionais	528,088	36.20
Sergipe	3	Banco e Empresa Privado Estrangeiro	5,750	0.39
Total	82	-	1,458,967	100.00

Fonte: Senado Federal; elaboração: o autor

Essa elevada concentração dos financiamentos externos, no período 1971-1975, em torno dos estados de São Paulo e Minas Gerais refletiu não apenas o dinamismo econômico inerente e a capacidade de iniciativa (paradiplomacia) de ambos os estados, mas, sobretudo, as próprias diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) do Governo Garrastazu Médici (1969-1974), que privilegiava a região Sudeste no seu programa de investimentos e acesso às linhas de financiamento interno e externo. Conforme bem assinala Milton Furtado (1998, p. 199):

O I PND estabeleceu como principal pólo gerador do desenvolvimento nacional a região dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, partindo do princípio de que essa região seria capaz de assegurar a expansão das indústrias, com o aporte científico e tecnológico nacional decorrente de um sistema educacional [mais] avançado. Dessa região, [segundo o I PND] os investimentos se expandiriam, atenuando ou mesmo removendo as desigualdades e possibilitando o nivelamento das regiões brasileiras.

2.3.2. Captações Externas dos Estados Brasileiros:1976-1980

No período seguinte (1976-80), já sob a égide do II PND do presidente Ernesto Geisel (1974-1979), o Governo brasileiro reforçou a política de endividamento externo como pilar da promoção do crescimento econômico, decisão essa considerada deveras audaciosa diante da forte crise internacional desencadeada pelo choque do petróleo (1974) e pela instabilidade cambial gerada com o colapso do regime monetário de Bretton Woods (1971-73).

De fato, o objetivo maior de financiamento do governo do projeto da “Grande Potência” brasileira de então era a obtenção do crédito externo farto e barato, cuja justificativa encontrava-se na tese do hiato de recursos reais. Segundo Davidoff Cruz (1992, pp. 6-7), as empresas estatais (inclusive estaduais), ao recorrerem maciçamente ao endividamento externo para gerar fundos, em moeda local, aos seus projetos, estariam, ao mesmo tempo, proporcionando ao País o ingresso das divisas tão necessárias para fazer frente ao déficit na conta de mercadorias e de serviços produtivos. Argumentava-se, também, por suposto, que as condições quanto a volumes, prazos e custos dos créditos externos eram condizentes com os

requisitos dos projetos a financiar e compatíveis com os fluxos financeiros das empresas estatais.¹⁴¹

Em função das dificuldades que já surgiam na captação de empréstimos junto a bancos privados estrangeiros por conta de mudanças na conjuntura internacional e da “enxurrada” de pleitos de estados e municípios por operações de crédito externo, o Governo Federal resolveu aprimorar o processo de julgamento dos pleitos de financiamento externo por meio do Decreto nº 84.128, de 29/10/1979, pelo qual extinguiu a Comissão de Empréstimos Externos (CEMPEX), instituída em 1969, passando suas atribuições à competência da Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), órgão da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR), e incumbiu o Banco Central de credenciar as entidades interessadas na contratação de operações de crédito externo, com vistas ao início de negociações com entidades financeiras no exterior.¹⁴²

O levantamento das 62 captações externas efetuadas pelos governos estaduais nessa fase revelou, além do aumento no valor acumulado dos empréstimos (cerca de US\$ 2,49 bilhões a preços históricos ou US\$ 7,45 bilhões a preços de 2009) em relação à fase anterior, uma sensível desconcentração dos empréstimos externos do maior centro industrial do País, o estado de São Paulo (que captou apenas 8,4% do total).¹⁴³

¹⁴¹ Para uma análise mais detalhada da deliberada política de endividamento externo do II PND, ver Paulo DAVIDOFF CRUZ, *Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior* (1992).

¹⁴² A concessão do credenciamento das operações de crédito externo passava então a depender de prévio e exposto pronunciamento do Ministro de Estado-chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN-PR), em especial no caso de operações contempladas com a concessão de aval ou garantias pelo Tesouro Nacional ou, em seu nome, por qualquer entidade de crédito oficial federal.

¹⁴³ A estratégia industrial proposta pelo II PND implicava de fato uma desconcentração dos investimentos públicos para fora do Estado de São Paulo uma vez que privilegiava, dentre outros, os seguintes pontos: i) o desenvolvimento dos setores de base e, como novas ênfases, particularmente, o desenvolvimento da Indústria de bens de capital, da indústria eletrônica de base e da área de insumos básicos. Os principais grupos de insumos básicos considerados são os produtos siderúrgicos e suas matérias-primas, os fertilizantes e suas matérias-primas, os defensivos agrícolas e suas matérias-primas, o papel e a celulose, as matérias-primas para a indústria farmacêutica, o cimento, o enxofre, e outros minerais não-metálicos; e ii) atenuação dos desníveis regionais de desenvolvimento industrial, evitando-se assim a continuação da tendência à concentração da atividade industrial em uma única área metropolitana. ver, a propósito, Adriana CAMPOS, *O II PND e o processo de estatização da dívida externa* (1999, p.53).

Os demais estados brasileiros se beneficiaram do maior acesso a recursos externos, em especial os estados da região Sul em seu conjunto (30,67% do total), Minas Gerais (18,75%), que então testemunhava a instalação da indústria automobilística em Betim (em 1976), além da Bahia (8,63%), que se beneficiava da implantação do Complexo Petroquímico de Camaçari (1975-1978) e da ampliação do Distrito Industrial de Aratu.¹⁴⁴

¹⁴⁴ A história de sucesso na atração da multinacional italiana FIAT para Minas Gerais mereceria em si mesma um estudo à parte sobre a eficácia da paradiplomacia inversionista no Brasil, desde a celebração do acordo de interesses entre a Fiat S.p.A e o Governo de Minas Gerais (1973) até a inauguração da fábrica da Fiat Automóveis, em Betim, em 1976. Com relação à Bahia, para conhecer os detalhes da bem-sucedida articulação do Governo do estado para assegurar os vultosos investimentos e empréstimos externos para viabilizar o Porto de Aratu e o Complexo Petroquímico de Camaçari durante o Governo Militar, cabe consultar a obra de Luiz Henrique TAVARES, *História da Bahia* (2001, pp. 484-491).

Tabela 4.10 Paradiplomacia Financeira no Brasil: Captação de Empréstimos Externos pelos Governos Estaduais, 1976-1980

Estados Mutuários	Número de operações	Credores externos	Valor dos empréstimos (US\$ mil)	Participação (%)
Acre	0	-	0	0.00
Alagoas	3	BPE	30,000	1.20
Amapá	0	-	0	0.00
Amazonas	2	BPE, BBE	25,000	1.00
Bahia	6	BPE, BBE	215,060	8.63
Ceará	3	BBE	120,000	4.82
Distrito Federal	0	-	0	0.00
Espírito Santo	4	BPE, ODA	65,905	2.65
Goiás	2	BPE, BBE	60,000	2.41
Maranhão	3	BPE	90,000	3.61
Mato Grosso	2	BPE	25,000	1.00
Mato Grosso do Sul	0	-	0	0.00
Minas Gerais	7	ODA, BPE	467,000	18.75
Pará	0	-	0	0.00
Paraíba	1	BPE	20,000	0.80
Paraná	7	BPE, BBE, ODA	406,000	16.30
Pernambuco	2	BPE	90,000	3.61
Piauí	1	BPE	20,000	0.80
Rio de Janeiro	2	BPE	260,000	10.44
Rio Grande do Norte	1	BPE	20,000	0.80
Rio Grande do Sul	4	BPE, BBE, ODA	108,000	4.34
Rondônia	0	-	0	0.00
Roraima	0	-	0	0.00
Santa Catarina	5	BPE	250,000	10.04
São Paulo	6	BPE, BBE, ODA	209,230	8.40
Sergipe	1	BPE	10,000	0.40
Tocantins	0	-	0	0.00
Total	62	-	2,491,195	100.00

Fonte: Senado Federal; elaboração: o autor

BPE = Banco Privado Estrangeiro

ODA = Organismo de Assistência ao Desenvolvimento

BBE = Subsidiário do Banco do Brasil no exterior

Outro aspecto que merece realce é a forte presença de empréstimos em moeda estrangeira efetuados no período 1976-1980 por subsidiárias do Banco do Brasil no exterior, a exemplo do *BB Grand Cayman*, do *BB Singapore Branch*, do *European Brazilian Bank* (Eurobraz) e do *Brazilian American Merchant Bank*. O crescente envolvimento de tais instituições no financiamento aos estados brasileiros, na segunda metade dos anos 70, reflete não apenas o sucesso dos esforços paradiplomáticos de alguns governos estaduais em obter o apoio político do Governo Federal aos seus desígnios, direcionando as subsidiárias do Banco do Brasil no exterior (BBE) para canalizar créditos a tais estados,¹⁴⁵ como também as dificuldades cada vez maiores de obter empréstimos de bancos privados estrangeiros (BPE) à medida que a Segunda Crise do Petróleo (1979) e as drásticas mudanças na política monetária nos EUA (o chamado Plano de Paul Volcker), no final da década, impunham a redução de acesso à liquidez e fortes aumentos nas taxas de juros internacionais.

Como destaca Corrêa de Lacerda et al (2000, p;142):

A partir de 1979, a situação das contas externas tornou-se extremamente grave, devido ao novo choque do petróleo e ao choque dos juros externos. Além das perdas nas relações de troca, ocorreu o aumento do protecionismo e a retração dos fluxos comerciais, o que implicou a redução nas exportações brasileiras em 1982 e 1983. As taxas de juros internacionais dispararam: a LIBOR chegou a 16,4% ao ano em 1980, enquanto a *Prime Rate* [nos EUA] atingiu 21,5%.

Nos anos 80, a economia brasileira se viu imersa em graves desequilíbrios internos e externos. Logo no início da década, o País enfrentou sua mais grave recessão desde a Grande Depressão dos anos 30 (quedas no PIB real de -3,1% em 1981 e -2,8% em 1983). Em 1982, diante do colapso no financiamento externo, o Governo brasileiro recorreu formalmente ao FMI, em um momento de grande turbulência internacional causada pela moratória da dívida externa mexicana. Ao mesmo tempo em que caía o PIB, a inflação começava a alçar uma trajetória

¹⁴⁵ Como exemplo da capacidade de articulação de um governo estadual junto ao Governo Federal (a chamada diplomacia federativa) para obtenção de créditos externos cabe ressaltar o caso do Ceará durante a segunda gestão como governador do ex-ministro de Viação e Obras e influente político Virgílio Távora (1979-1982), que logrou a proeza, no espaço de apenas 12 meses, de obter autorizações do Senado para captar três empréstimos junto a subsidiárias do Banco do Brasil no exterior, em 1979 e 1980, num total de US\$ 120 milhões ou 4,82% do total captado pelos Estados brasileiros no período 1976-1980.

ascendente que a transformaria, no final de 1989, em uma hiperinflação. Gerava-se, portanto, a chamada “Década Perdida”, com o agravamento da crise econômica, as pressões políticas contra o Regime Militar e, finalmente, a restauração do poder civil em 1985.

Portanto, o início da década de 80 foi marcado pela interrupção dos ingressos de capital externo para o País, após a *débâcle* da dívida externa do México em 1982. A elevação nas taxas de juros internacionais e o esfacelamento das estruturas de captação e repasse de recursos externos contribuíram para aguçar as dificuldades financeiras dos estados brasileiros em um contexto de queda nas taxas de crescimento do produto interno bruto e recrudescimento do processo inflacionário, apesar da crescente descentralização fiscal ocorrida a partir de 1976.

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

Com efeito, as difíceis condições de rolagem do estoque de dívida externa e a necessidade de substituição do financiamento externo por interno forçaram a decisão do Governo central de federalização da dívida externa, na forma da concessão de empréstimos-ponte e da cobertura de empréstimos da esfera estadual pelo Tesouro Nacional, ao amparo dos avisos MF-30, MF-09 e sucedâneos. Com isso, na segunda metade dos anos 80, a substituição do financiamento externo por interno já avançara sensivelmente, embora de forma desequilibrada, o que se refletiu no crescimento de dívidas de curto prazo como operações de antecipação de receita (ARO) e atraso de pagamentos, e na excessiva concentração das operações

de crédito junto às instituições financeiras estaduais, além da própria federalização da dívida.¹⁴⁶

Diante da situação complexa da crise da dívida, praticamente cessaram as operações de crédito privado externo ao País, e em especial a seus governos estaduais. Não obstante, a crise da dívida externa dos países em desenvolvimento trouxe de volta à cena o aporte dos organismos internacionais de cooperação (BIRD e BID), que firmaram, no período 1980-1985, com estados brasileiros sete pequenas operações de crédito totalizando a cifra de US\$ 325,3 milhões. Este retorno da assistência oficial ao desenvolvimento (ODA) aos governos subnacionais deveu-se mais à contingência do momento de crise externa do que uma mudança racional nas diretrizes (*guidelines*) dos organismos em privilegiar os governos subnacionais em suas operações de concessão de créditos.

A partir da entrada em vigor da Constituição federal de outubro de 1988, dando mais autonomia e recursos aos estados e municípios é que se inicia uma nova fase de paradiplomacia financeira genuína, de certa forma semelhante ao período pretérito da República Velha (1890-1930), mas só que desta vez com ênfase no relacionamento dos entes governamentais estaduais com os organismos multilaterais e bilaterais de cooperação (ODA), o que será tema objeto da próxima seção.

Do ponto de vista institucional, por fim, cabe mencionar que, no final da década de 1980, tendo em vista as deficiências da Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST) da SEPLAN-PR no processo de julgamento de pleitos de crédito externo e a necessidade de melhor avaliar o processo de endividamento em face de prioridades, da orçamentação de recursos de contrapartidas e à capacidade de execução e endividamento dos tomadores de recursos externos, o Governo Federal, por meio da Portaria Interministerial nº 249, de 14/02/1989, instituiu a Comissão de Créditos Externos (COCEX), com atribuição de identificar projetos a

¹⁴⁶ Para uma análise minuciosa sobre a gênese e desdobramentos da crise da dívida pública estadual nos anos 90, recomenda-se o artigo de Anna Ozorio de ALMEIDA, *Evolução e crise da dívida pública estadual* (1996).

serem financiados através de empréstimos externos por organismos oficiais de crédito e presidida pelo secretário-geral do Ministério da Fazenda.

Essa Portaria seria revogada pelo Decreto nº 99.241, de 07/05/1990, que instituiu a Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX), com a finalidade de identificar projetos e programas passíveis de financiamento por organismos internacionais multilaterais e por agências estrangeiras governamentais bilaterais, sendo presidida pelo Secretário Nacional de Planejamento do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (MEFP). Referido Decreto seria revogado pelo Decreto nº 688, de 26/11/1992, o qual alteraria a composição moldando-a à recriação dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento. Desde então a COFIEEX é a instância do Governo Federal que exerce a coordenação do processo de captação de recursos externos para o financiamento de projetos de órgãos e entidades do setor público, considerando as prioridades nacionais e setoriais, a disponibilidade de recursos de contrapartida e a capacidade de execução e endividamento dos mutuários desses recursos.¹⁴⁷

No Brasil, as regras ora vigentes de controle do endividamento público, estabelecidas na Constituição Federal de 1988, conferem ao Senado Federal a função de impor limites e condições ao endividamento público. No que diz respeito ao controle do endividamento estadual, o Senado conta com o apoio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, que atua como órgão assessor. O Senado define os limites (quantitativos e qualitativos). Se um governo subnacional (estadual ou municipal) pretende tomar um empréstimo interno ou externo, deve apresentar a proposta à COFIEEX que faz consulta à STN, a qual analisará o pleito com base em parâmetros técnicos e legais. Estando a solicitação dentro das conformidades normativas, é então remetida ao Senado para ratificação. Se rejeitada pela STN, é devolvida ao governo subnacional sem possibilidade de recurso.

¹⁴⁷ As atividades da COFIEEX são ora definidas pelo Decreto nº 3.502 de 12 de junho de 2000. Para uma compreensão mais aprofundada do funcionamento da COFIEEX, ver o *website* da Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=3&sec=3>>. Acesso:10 jan 2011.

Uma vez que a solicitação chega ao Senado, um dado senador é destacado como relator pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). O relatório redigido pelo relator é apresentado no plenário da CAE e, depois, em sessão plenária do Senado, para aprovação final. O tempo relevante começa a ser contado a partir do momento em que o pedido chega ao Senado e é considerado como terminado no momento em que é aprovado na plenária do Senado.¹⁴⁸

2.4. A Paradiplomacia Financeira no período 1980-2009

2.4.1. O Novo Ciclo de Democratização e Autonomia dos Entes Federados

Após 20 anos de centralismo fiscal e político pelo regime autoritário no Brasil, o poder federal voltou ao controle civil em 1985. As mudanças no âmbito das finanças estaduais constituíram uma das faces do processo de redemocratização e de revisão do pacto político no País. A determinação federal de intervir na liberdade fiscal dos Estados perdeu força e os estados ganharam ânimo para questionar a presença da União, bem como lutar por melhor partilha nas receitas tributárias.

A volta à normalidade democrática, reafirmando velhos traços da tradição política brasileira, implicou fortalecimento dos governadores e do poder regional com reflexos na distribuição institucional da renda e no poder de gasto e de taxaço dos governos subnacionais. Assim, os estados recuperaram prerrogativas perdidas no período anterior e passaram a dispor de melhores condições de defesa de seus interesses no jogo político nacional.

No entanto, a crise econômica (com a implosão do Plano Cruzado no final de 1986, a inflação fora de controle e baixo crescimento) e o quadro de debilidade nas finanças públicas em geral, limitaram as implicações do novo arranjo político. Embora fortalecidos politicamente e tendo conseguido aumentar sua participação na distribuição das receitas de impostos na Assembleia Constituinte de 1987-88, os

¹⁴⁸ A propósito, Paulo Arvate e outros investigaram se há manipulação política interna no Senado Federal com o fim de atrasar ou de agilizar processos em função de interesses políticos paroquiais. Para maior detalhe, ver Arvate, Paulo Roberto et al. "Aprovação de Empréstimos a Governos Subnacionais no Brasil: há Espaço para comportamento político oportunista?" DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 51, nº 4, 2008, pp. 983 a 1014.

estados continuaram reféns da armadilha financeira imposta pelo forte e descontrolado endividamento do passado. Conforme bem assinala Lopreato (2002, p. 175):

A crise estadual e a indefinição do quadro das relações intergovernamentais exacerbaram a dimensão política da negociação de verbas, com as liberações de recursos e créditos oficiais passando a compor um verdadeiro balcão de negócios. Assim, a frágil situação dos estados influenciou os arranjos políticos e abriu espaços a toda sorte de pressões, debilitando o poder de barganha das várias unidades [da Federação] e colocando em mãos da União um poder de arbitragem econômica acima do que poderia se prever com o fim do regime militar e a perda de suas prerrogativas no campo político.

Os processos de consolidação e refinanciamento da dívida pública dos estados brasileiros se sucederam do final dos anos 80 ao final dos anos 90. O primeiro episódio de refinanciamento, em 1989, ao amparo da Lei Federal nº 7.976/89, teve por objetivo principal o equacionamento de problemas originalmente causados pelo elevado endividamento externo observado na década de 70 cujos saldos haviam sido federalizados. O segundo, em 1993, promovido pela Lei Federal nº 8.727/93, procurou viabilizar o pagamento de dívidas contratuais junto a bancos oficiais federais, reforçando as garantias tradicionais com as receitas próprias dos governos subnacionais.

Os desequilíbrios nas finanças estaduais seriam exacerbados após a implementação do Plano Real (em junho de 1994), exigindo a adoção de medidas para fazer frente às precárias condições fiscais e financeiras então observadas. O Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados (PAF), instituído pelo Governo Federal em 1995, logrou estabelecer novos marcos institucionais para a gestão orçamentária, cujos pilares se assentaram na ideia-força de assegurar a solvência intertemporal das contas públicas.

Por último, o terceiro episódio, que teve como diretriz norteadora os parâmetros delineados no bojo do refinanciamento das dívidas (Lei nº 9.496/1997) e consagrados posteriormente no âmbito da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000-LRF), foi a de circunscrever a capacidade de gastos das administrações estaduais às condições dadas estritamente pelas bases de financiamento de origem tributária, restringindo, para tanto, a contratação de dívidas

internas e externas, de modo a sustentar o compromisso com o equilíbrio sustentado das finanças públicas. Conforme bem assinala Dall Acqua (2009, p.20):

A partir de 1999, a pressão sobre o crescimento da relação dívida/PIB fez com que o governo federal passasse a monitorar o PAF com o objetivo de gerar superávits primários, que contribuíssem para cobrir o fluxo de pagamento de juros e facilitasse o cumprimento das metas fiscais acordadas com o FMI. Desta forma, o programa ao estabelecer um teto máximo para as despesas de investimento compatível com a meta desejada de superávit primário para cada estado e município acabou impondo indiretamente limites à negociação e contratação de novos empréstimos externos por esses entes federativos. O monitoramento do programa de ajuste fiscal dos estados e municípios tornou-se, assim, um importante instrumento de controle da trajetória de endividamento do setor público, o que acabou comprometendo a contratação de empréstimos externos junto a organismos financeiros internacionais.¹⁴⁹

Todavia, diante da geração continuada de superávits primários pelos governos estaduais desde 1997, a maioria deles acabou recuperando, no início da década 2001-2010, a capacidade de endividamento, voltando a captar volumes expressivos e crescentes de recursos externos junto aos organismos multilaterais. Assim, no caso específico do Brasil, com a democracia, um sistema federativo descentralizado e o estabelecimento de um padrão adequado de gestão pública, os governos estaduais, ao terem acesso a financiamento externo, passam a assumir um papel importante no plano subnacional, podendo reforçar e dar maior abrangência e profundidade às ações no campo fiscal e nas relações financeiras internacionais do País.¹⁵⁰

Nessa perspectiva, as mudanças requeridas no atual modelo federativo devem ser pautadas pela busca de mecanismos que permitam tratar de forma consistente o endividamento subnacional sem neutralizar, ao mesmo tempo, a capacidade dos estados de atuarem no sentido de dinamizar as bases econômicas regionais e, assim, em adição e conformidade com o governo central, contribuir na tarefa de assegurar o desenvolvimento sustentado.

¹⁴⁹ Ver, a propósito, do impacto do ajuste fiscal brasileiro no final dos anos 90 sobre a captação de recursos externos pelos governos subnacionais, Fernando DALL ACQUA, Ajuste macroeconômico e empréstimos externos no Brasil, 1995-2004 (2009).

¹⁵⁰ Para uma avaliação do processo de ajuste fiscal e financeiro dos estados após o Plano Real, com um balanço dos resultados obtidos, cf. Danilo Jorge, VIEIRA, Ajuste fiscal e financeiro dos estados no pós-Real – um balanço (2009).

2.4.2. A Incipiente Atuação Subnacional Brasileira nas Finanças Globalizadas e o Regime Internacional de Assistência Oficial ao Desenvolvimento na Virada para o Século XXI

2.4.2.1. A atuação subnacional brasileira nas Finanças Globalizadas

Desde meados dos anos 90 do século XX, o Brasil vem aprofundando sua inserção externa, tanto na dimensão comercial, quanto na financeira. No contexto da atual globalização financeira, a relação entre o regime cambial e o comportamento dos fluxos comerciais e financeiros tornou-se ainda mais complexa. A inserção externa tem sido condicionada nos últimos 15 anos por três fatores principais: i) o ciclo de liquidez internacional (interrompido pela crise global de 2008); ii) a longevidade do regime de câmbio flutuante e a gestão da política cambial no período, e iii) o aprofundamento da abertura financeira – aqui entendida tanto como a liberalização dos movimentos de capitais quanto a permissão de transações monetário-financeiras em moeda estrangeira no espaço nacional.¹⁵¹

A ampliação da abertura financeira da economia brasileira iniciou-se no final dos anos 80, ainda no Governo José Sarney (1985-1990), sendo aprofundada nos governos de Fernando Collor de Mello (1990-1992), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). 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.

A única forma, portanto, de terem acesso a recursos externos é por meio de contratação de empréstimos, com aval da União, junto a organismos de cooperação ao desenvolvimento, seja multilaterais (como Banco Mundial e BID) e/ou bilaterais (agências de assistência e/ou bancos oficiais estrangeiros de fomento à exportação). Diferentemente, por tanto, de governos subnacionais em outros países de forma

¹⁵¹ Para uma discussão mais profunda do processo de inserção financeira externa do Brasil, ver, Daniela Magalhães PRATES, A inserção externa da economia brasileira no governo Lula 2006, pp. 133-171.

federativa de governo (especialmente desenvolvidos), os estados brasileiros não podem se financiar diretamente no mercado externo, permanecendo sob a tutela do Governo Federal.

Esta proibição, ditada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (lei nº 101/2000 ou LRF), constitui fator de restrição à ampliação da paradiplomacia financeira no Brasil, uma vez que contribui para manter os entes subnacionais à parte da globalização financeira e dependentes da oferta de recursos dos organismos internacionais de assistência oficial ao desenvolvimento. Esse tópico será abordado de forma mais aprofundada na seção 2 do capítulo VI desta tese.

2.4.2.2. Captações Externas dos Estados Brasileiros: 1980-2009

No período 1980-2009, o setor público brasileiro efetuou 511 operações de crédito externo, totalizando a soma de US\$ 71,89 bilhões (a preços históricos). Desse total, o Governo Federal contratou 253 empréstimos que acumularam US\$ 47,97 bilhões ou dois terços do total captado. Os governos estaduais, por seu turno, tomaram 204 operações de crédito e US\$ 20,97 bilhões ou 29,2% do total. Por último, os municípios responderam por 54 operações de crédito e contratando US\$ 2,93 bilhões ou 4,1% do total (ver Tabela 1, na Introdução).

Observa-se, nas últimas duas décadas, um declínio relativo do setor público federal na captação de recursos externos junto aos organismos de cooperação ao desenvolvimento, tanto em número de operações de crédito contratadas como nos valores captados, apesar de ainda responder por US\$ 18,36 bilhões (ou 59,75%) do valor total no período 2000-2009, comparado aos US\$ 11,02 bilhões (ou 35,86%) dos estados e ao US\$ 1,34 bilhão (ou 4,39%) dos municípios (ver Tabela 4.11).

Essa tendência de crescimento relativo dos entes subnacionais e perda de importância do Governo Federal na captação de recursos junto aos organismos internacionais reflete não apenas o acesso mais amplo que a União passa a ter para financiar-se nos mercados de capitais privados de capitais interno e externo, por conta da sua credibilidade crescente como devedor soberano (inclusive com a recente obtenção de grau de investimento pelas principais agências de *rating*) e da

própria globalização financeira em si, como também em virtude do processo ativo de captação dos governos subnacionais (a paradiplomacia financeira) junto aos organismos internacionais.

Tabela 4.11 Brasil: Captação de Empréstimos Externos pelos Governos Federal, Estadual e Municipal, 1980-2009 (em US\$ milhões correntes)

Anos	Governo Federal		Governos Estaduais		Governos Municipais		Total Geral	
	Valor	Número de operações de crédito	Valor	Número de operações de crédito	Valor	Número de operações de crédito	Valor	Número de operações de crédito
1980-88	9,842.54	82	997.03	15	253.00	5	11,092.57	102
1989-99	19,769.42	94	8,953.21	89	1,336.64	14	30,059.27	197
2000-09	18,365.23	77	11,024.40	100	1,349.11	35	30,738.74	212
Total	47,977.19	253	20,974.64	204	2,938.75	54	71,890.58	511

Fonte: MPOG/SEAIN; elaboração: o autor.

Tabela 4.12 Brasil: Empréstimos Externos pelos Governos Federal, Estadual e Municipal, 1980-2009 (em US\$ milhões correntes)

(continua)

Anos	Governo Federal		Governos Estaduais		Governos Municipais		Total Geral	
	Valor	Número de operações de crédito	Valor	Número de operações de crédito	Valor	Número de operações de crédito	Valor	Número de operações de crédito
1980	585.00	5	190.33	3	0	0	775.33	8
1981	1,196.44	13	10.00	1	0	0	1,206.44	14
1982	1,147.50	10	0.00	0	0	0	1,147.50	10

1983	1,999.10	11	67.80	1	0	0	2,066.90	12
------	----------	----	-------	---	---	---	----------	----

Tabela 4.12 Brasil: Empréstimos Externos pelos Governos Federal, Estadual e Municipal,

1980-2009 (em US\$ milhões correntes)

(continuação)

Anos	Governo Federal		Governos Estaduais		Governos Municipais		Total Geral	
	Valor	Número de operações de crédito	Valor	Número de operações de crédito	Valor	Número de operações de crédito	Valor	Número de operações de crédito
1984	271.00	4	55.50	1	0	0	326.50	5
1985	1,581.50	11	2.00	1	0	0	1,583.50	12
1986	1,595.50	12	24.50	1	162.30	3	1,782.30	16
1987	787.50	10	437.00	3	90.50	2	1,315.00	15
1988	679.00	6	209.90	4	0	0	888.90	10
1989	770.00	4	383.00	6	0.00	0	1,153.00	10
1990	486.60	4	476.65	5	94.00	1	1,057.25	10
1991	1,828.60	11	388.00	3	350.60	3	2,567.20	17
1992	1,180.70	10	1,300.55	13	0	0	2,481.25	23
1993	607.50	3	458.52	5	0	0	1,066.02	8
1994	867.40	5	1,382.00	11	0	0	2,249.40	16
1995	364.56	6	783.02	7	632.00	4	1,779.58	17
1996	2,112.00	7	676.93	8	160.00	2	2,948.93	17
1997	2,582.00	12	1,644.95	17	23.54	3	4,250.49	32
1998	2,569.50	17	776.60	7	76.50	1	3,422.60	25
1999	6,400.56	15	683.00	7	0	0	7,083.56	22

2000	1,675.87	12	411.00	3	180.00	1	2,266.87	16
2001	1,950.04	7	411.55	6	0.00	0	2,361.59	13
2002	3,438.73	13	1,325.00	17	6.15	1	4,769.87	31

Tabela 4.12 Brasil: Empréstimos Externos pelos Governos Federal, Estadual e Municipal, 1980-2009 (em US\$ milhões correntes)

(conclusão)

Anos	Governo Federal		Governos Estaduais		Governos Municipais		Total Geral	
	Valor	Número de operações de crédito	Valor	Número de operações de crédito	Valor	Número de operações de crédito	Valor	Número de operações de crédito
2003	1,493.89	8	136.00	3	27.50	1	1,657.39	12
2004	1,176.48	5	436.00	6	249.34	4	1,861.82	15
2005	3,188.00	9	248.66	5	24.08	1	3,460.73	15
2006	1,303.56	7	736.51	15	169.00	3	2,209.07	25
2007	2,482.00	8	212.50	4	42.14	3	2,736.64	15
2008	39.28	2	4,293.84	17	352.30	13	4,685.42	32
2009	1,617.40	6	2,813.34	24	298.60	8	4,729.34	38
Total	47,977.19	253	20,974.63	204	2,938.55	54	71,890.38	511

Fonte: MPOG/SEAIN; elaboração: o autor.

De fato, no período 1980-2009, do conjunto dos estados brasileiros com operações de crédito contratadas junto a credores internacionais, destacaram-se: i) São Paulo, com 37 operações e US\$ 5,78 bilhões; ii) Minas Gerais, com 14 operações e US\$ 2,04 bilhões; iii) Ceará, com 25 operações e US\$ 2 bilhões; iv) Rio Grande do Sul, com 10 operações e US\$ 1,866 bilhão, e a Bahia, com 21 operações e US\$ 1,865 bilhão. Em conjunto, esses cinco estados responderam por 64,6% do total de empréstimos externos captados no período 1980-2009. Rio de Janeiro e Paraná vêm a seguir, com 7,1% e 6,3%, respectivamente, do total de recursos captados.

Esses sete estados representam, sem dúvida, exemplos bem caracterizados de paradiplomacia financeira no Brasil, cada um deles com suas peculiaridades e fatores específicos. O caso do Estado do Ceará é talvez o mais emblemático, pois indica como um pequeno e relativamente pobre estado do Nordeste semi-árido, com menos de 2% do PIB nacional, consegue se tornar, em 20 anos, o terceiro maior captador de recursos externos no *ranking* nacional, praticamente empatando em segundo lugar com Minas Gerais, que responde por 9% do PIB nacional (IBGE, 2007).¹⁵²

¹⁵² Para aprofundar a análise do caso cearense de paradiplomacia financeira, com ênfase no ajuste fiscal e reforma do estado, recomenda-se consultar: i) Bessa Maia e Leal Farias (2006); ii) Sousa Bessa (2011) e iii) Bessa Maia (2010), disponível em <<http://www.forumfed.org/en/federalism/library.php>>, acesso em 20 jun. 2011.

Tabela 4.13 Paradiplomacia Financeira no Brasil: Captação de Empréstimos Externos pelos Governos Estaduais, 1980-2009

Estados Mutuários	Número de operações	Valor dos Empréstimos (em US\$ mil)	Participação (%)	Ranking
Acre	2	184,800	0.88	18 ^o
Alagoas	2	233,450	1.11	15 ^o
Amapá	1	4,572	0.02	27 ^o
Amazonas	4	395,250	1.88	13 ^o
Bahia	21	1,865,845	8.90	5 ^o
Ceará	25	2,001,873	9.54	3 ^o
Distrito Federal	7	654,513	3.12	8 ^o
Espírito Santo	4	415,930	1.98	12 ^o
Goiás	7	210,800	1.01	16 ^o
Maranhão	3	189,000	0.90	17 ^o
Mato Grosso	1	45,000	0.21	24 ^o
Mato Grosso do Sul	4	85,400	0.41	22 ^o
Minas Gerais	14	2,040,800	9.73	2 ^o
Pará	6	348,000	1.66	14 ^o
Paraíba	1	60,000	0.29	23 ^o
Paraná	10	1,321,250	6.30	7 ^o
Pernambuco	10	535,119	2.55	9 ^o
Piauí	3	99,000	0.47	20 ^o
Rio de Janeiro	9	1,498,228	7.14	6 ^o
Rio Grande do Norte	4	104,900	0.50	19 ^o
Rio Grande do Sul	10	1,866,300	8.90	4 ^o
Rondônia	1	35,000	0.17	25 ^o
Roraima	1	26,000	0.12	26 ^o
Santa Catarina	8	437,325	2.09	11 ^o
São Paulo	37	5,781,569	27.56	1 ^o
Sergipe	4	95,600	0.46	21 ^o
Tocantins	5	439,110	2.09	10 ^o
Total	204	20,974,634	100.00	-

Fonte: MPOG/SEAIN; elaboração: o autor

2.4.2.3. A Captação de Recursos Externos pelos Estados Brasileiros no período 1980-2009: Fontes Internacionais e Destinação dos Recursos

2.4.2.3.1. As fontes de recursos externos para os Estados Brasileiros

No período 1980-2009, o setor público estadual brasileiro (administração direta e empresas públicas) contratou no exterior 204 operações de crédito, totalizando a cifra de US\$ 20,97 bilhões a preços históricos. Desse valor total, mais da metade (51%), ou US\$ 10,7 bilhões, proveio do Banco Mundial (99 operações), ao passo que o BID respondeu por 34,9% ou US\$ 7,32 bilhões (71 operações). Isso implicou que os dois organismos multilaterais aportaram em conjunto 85,9% do total captado pelos estados brasileiros durante as três últimas décadas. Isso confirma o elevado peso desses dois organismos na oferta de recursos externos para os estados brasileiros, praticamente repetindo a sua participação relativa como fonte de financiamento externo para todo o setor público nacional.

Em terceiro lugar, destacou-se a assistência oficial bilateral prestada pelo Governo do Japão, cujas agências JBIC e JICA forneceram 13 empréstimos aos Estados brasileiros no valor acumulado de US\$ 2,32 bilhões, o que correspondeu a 11,1% do total.

Criado em 1999, o *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC) é um organismo constituído por 100% de capital do governo japonês, cujos orçamentos estão sujeitos à aprovação do Parlamento e suas atividades operacionais estão especificadas na “Lei do JBIC”. Os seus principais objetivos são o fornecimento de apoio financeiro ao investimento externo e ao comércio internacional das empresas japonesas, e apoiar os países em desenvolvimento através de recursos em condições financeiras subsidiadas para implementar a melhoria na infraestrutura socioeconômica e a estabilidade econômico-financeira. O JBIC possui basicamente duas operações de financiamento, que são o IFO (*International Financial Operation*) e o ODA (*Official Development Assistance*).

A JICA, por seu turno, criada em 1974, é o órgão do Governo Japonês responsável pela execução da Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA),

que apóia 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 uma rede de escritórios que se estende por quase 100 países, a JICA presta assistência a mais de 150 países no mundo todo. Em outubro de 2008, surgiu a “Nova JICA”, a qual passou a ser responsável pela implementação, de forma unificada, das três formas de assistência até então prestadas por órgãos distintos, a saber: Cooperação Técnica, Empréstimos ODA e Cooperação Financeira Não Reembolsável.

Tabela 4.14 Brasil: Paradiplomacia Financeira – Captação de Empréstimos 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: MPOG/SEAIN; elaboração: o autor.

Em seguida, vem a *Corporação Andina de Fomento* (CAF), com US\$ 206 milhões ou quase 1% do total (quatro operações). A CAF, criada em 1968 e com sede na Venezuela, é uma instituição financeira multilateral que apóia o desenvolvimento sustentável de seus países acionistas e a integração regional. Atende aos setores público e privado, oferecendo produtos e serviços financeiros múltiplos a uma ampla carteira de clientes constituída pelos governos dos Estados acionistas, instituições financeiras e empresas públicas e privadas. Em sua política de gestão, integra as variáveis sociais e ambientais e inclui em suas operações critérios de eficiência e sustentabilidade.

Em quinto lugar, vem a instituição italiana *Medio Credito Centrale*, cuja única operação rendeu ao estado do Tocantins US\$ 175,4 milhões ou 0,84% do total. Criado em 1952, o *Mediocredito Centrale UniCredit* é o banco do Grupo UniCredit especializado em financiamentos e serviços para o setor público, financiamento às exportações e incentivos à gestão das empresas. Através de suas operações no exterior, o *Mediocredito Centrale*, concentra suas ações em mercados estratégicos para a economia da Itália, auxiliando no processo de industrialização e internacionalização do sistema industrial italiano.

Em quinto lugar vem o KfW/Bankengroupp, com US\$ 88,84 milhões (nove operações). O KfW é uma agência oficial do Governo alemão, criado em 1948, com sede em Frankfurt. Atualmente, na qualidade de instituição central de crédito da federação e dos estados alemães, é um banco de fomento para a economia doméstica alemã e um banco de desenvolvimento oficial para países em desenvolvimento. No Brasil, o KfW, operando desde os anos 60, vem financiando projetos nos setores de meio ambiente, saúde e saneamento, principalmente nas áreas rurais das regiões Norte e Nordeste.

Em sexto lugar no *ranking*, o FONPLATA (Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata), com o aporte de US\$ 85,4 milhões (quatro operações). Criado em 1977, o FONPLATA, com sede em Santa Cruz de La Sierra, na Bolívia, tem por missão apoiar técnica e financeiramente as iniciativas de desenvolvimento harmônico e de integração dos países membros da Bacia do Prata, que é a mais extensa via fluvial da América Latina, compreendendo as bacias dos rios Paraná, Paraguai, Uruguai e do Prata, abrangendo aproximadamente 3,2 milhões de km² dos territórios da Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai. As principais funções do FONPLATA são: (a) conceder empréstimos e outorgar fianças e avais; (b) gerenciar recursos por demanda de seus membros e exercer todas as atividades necessárias para cumprir com seus objetivos fundamentais; e (c) apoiar financiamento de estudos de pré-investimento, identificando oportunidades de interesse para a região.

Por último, a FIDA (Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura), ligado à Organização para a Alimentação e a Agricultura (FAO), das

Nações Unidas, forneceu US\$ 68,1 milhões em três operações de crédito. Criada, em 1977, a partir das deliberações da Conferência Mundial de Alimentação, realizada em 1974, a FIDA tem por finalidade a 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.

2.4.2.3.2. A Destinação dos recursos externos captados pelos Estados Brasileiros

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.

Os setores contemplados refletem em grande medida as áreas de competência constitucional dos governos estaduais, o que aponta para a natureza pragmática atual das iniciativas paradiplomáticas no campo financeiro, isto é, assegurar recursos adicionais e complementares para financiar as atividades sob responsabilidade direta dos governos subnacionais. Chama atenção, no entanto, a pouca ênfase atribuída a setores como energia, saúde pública e meio ambiente. A razão para isso, porém, pode ser explicada pela existência de recursos de transferências federais alocados exatamente para tais áreas, o que teria desestimulado o esforço de captação de recursos externos para tais segmentos da ação pública.

Tabela 4.15 Brasil: Captação de Empréstimos Externos pelos Governos Estaduais, 1980-2009: por setores

Setores	Número de operações	Valor dos empréstimos (em US\$ mil)	Participação (%)
Agricultura	7	390,500	1.86
Ajuste Estrutural	3	1,319,750	6.29
Arranjos Produtivos Locais	3	30,000	0.14
Crédito	1	34,000	0.16
Cultura	1	20,000	0.10
Desenvolvimento Integrado	8	273,022	1.30
Desenvolvimento Rural	27	1,326,719	6.33
Desenvolvimento Social	5	302,000	1.44
Desenvolvimento Urbano	14	1,477,796	7.05
Educação	10	1,059,300	5.05
Energia	4	268,700	1.28
Meio Ambiente	1	18,519	0.09
Recursos Hídricos	2	239,000	1.14
Reforma do Estado/Fortalecimento Institucional	12	2,453,450	11.70
Saneamento	41	5,052,434	24.09
Saúde	6	187,830	0.90
Transportes	58	6,512,614	31.05
Turismo	1	9,000	0.04
Total	204	20,974,634	100.00

Fonte: MPOG/SEAIN; elaboração: o autor.

2.5. Crise de Endividamento, Reestruturação da Dívida e Retomada das Captações Externas no início do Século XXI

Conforme foi mencionado acima, em parte como reflexo da crise nas finanças públicas e do colapso do financiamento externo em função da crise da dívida externa nos anos 80, os estados brasileiros passaram por grave restrição

fiscal entre meados dos anos 80 e a metade dos anos 90, o que forçou o Governo Federal, como fiador da estabilidade da economia e da integridade da Federação, a prover por três vezes o resgate (*bail-out*) dos Estados, em 1987, 1993 e 1997. Em que pese à descentralização fiscal operada pela Constituição de 1988, os entes subnacionais, em especial os governos estaduais, se viram reféns de uma verdadeira armadilha financeira capaz de lhes retirar parte da autonomia conquistada com a volta da democracia e da normalidade federativa.

Uma resenha da ampla literatura existente sobre o programa de renegociação das dívidas estaduais no campo da Economia do Setor Público, com base em Ter-Minassian (1997), Lopreato (2000), Dillinger (2001), Fonte (2001), Bevilaqua (2002), Mora (2002), Correia Dias (2004), Mora e Giambiagi (2005), e Piancastelli e Boueri (2008), mostra em detalhes que o alcance do Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal de Estados foi muito além do ajuste fiscal dos governos estaduais e visou criar um novo arranjo institucional no País.

As alterações introduzidas abriram uma fase de transição das regras do pacto federativo e alteraram a correlação de forças entre as esferas de governo. Estes pontos nem sempre são reconhecidos porque os acordos trataram o ajuste fiscal e a transformação do papel do Estado como uma questão única, enquanto que, em termos analíticos, estão presentes dois processos que, embora imbricados, guardam graus de autonomia entre si. A renegociação das dívidas tornou-se, pois, fator imprescindível à institucionalização das relações entre as esferas de governo e à retomada da capacidade de gasto dos governos estaduais.

O elevado estoque das dívidas públicas entre o final dos 80 e meados dos anos 90, aliado aos altos juros reais dos anos seguintes comprometeram a situação financeira dos estados, sobretudo quando o fim da elevada inflação (com o Plano Real), restringiram os graus de liberdade na administração das contas públicas e ameaçaram a sustentabilidade do arranjo federativo.¹⁵³ O Governo federal, de 1995-

¹⁵³ Conforme Mora e Giambiagi (2005, p. 02), a dívida estadual consolidada no Brasil, em 1996, superava a marca de 16% do Produto Interno Bruto (PIB) do país e não se restringia a uma ou outra unidade da federação (UF), sendo um problema generalizado. Ver, a propósito, Mora, Mônica; Giambiagi, Fabio. "Federalismo e Endividamento Subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal". Rio de Janeiro, IPEA, Texto para Discussão nº

2002, valeu-se então deste precário quadro financeiro estadual para levar adiante uma estratégia de desenvolvimento calcada na liberação das forças de mercado e na ampliação do controle de gestão macroeconômica.

As implicações desta política interferem no pacto federativo. A União ganha força de atuação enquanto os estados, despojados das articulações responsáveis pela alavancagem dos recursos financeiros, tornam-se mais dependentes dos recursos fiscais e perdem raio de manobra na gestação de novos gastos. Pode-se falar, neste sentido, que os estados brasileiros perderam parte de sua autonomia. Esta questão, no entanto, é complexa. Se, de um lado, a renegociação da dívida estadual era necessária à reestruturação das finanças e da restauração da capacidade sustentada de gasto dos estados, de outro, não se pode esquecer que o programa transcendeu a este aspecto estrito do ajuste fiscal e colocou-se como instrumento da chamada estratégia “neoliberal”, então prevalecente, de transformação do papel do Estado e de intervenção no pacto federativo.

Assim, a autonomia estadual, nos últimos tempos, ganhou um horizonte mais estreito. O poder de gasto estadual, sem o acesso às articulações financeiras pretéritas, vincula-se fortemente aos recursos fiscais. O baixo dinamismo destes recursos, limitados em função da baixa taxa de crescimento da economia e dos pagamentos fixados nos acordos de renegociação da dívida, aliado às perdas fiscais decorrentes da chamada Lei Kandir e do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF),¹⁵⁴ tornaram os estados reféns da política de cortes de gastos e sem forças de sustentar uma posição contrária àquela ditada pela gestão macroeconômica do País. A renegociação das dívidas, embora fosse necessária à retomada da

1142 dezembro de 2005.

¹⁵⁴ A Lei Kandir trata-se da Lei complementar nº 87, que entrou em vigor em 13 de setembro de 1996 no Brasil. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal, nas operações relativas à circulação de mercadorias e serviços (ICMS). A Lei Kandir isenta do tributo ICMS os produtos e serviços destinados à exportação. Seu autor foi o então deputado Antônio Kandir (PSDB-SP).

Por seu turno, o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) refere-se à desvinculação de receitas da União, adotada pela primeira vez quando da implementação do Plano Real, em 1994, como Fundo Social de Emergência (FSE), uma medida necessária à estabilização da economia. Desde então, esse instrumento foi prorrogado, com algumas alterações, com o nome de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, atualmente, Desvinculação de Receitas da União (DRU). Recentemente, foi aprovada pelo Congresso Nacional sua prorrogação, até 31 de dezembro de 2011, pela Emenda Constitucional nº 56, de 20 de dezembro de 2007.

autonomia estadual – definida como o domínio sobre o volume e o ritmo dos investimentos – passou a negá-la ao restringir o espaço de atuação dos estados e fortalecer o poder central.

Em que pese ao forte ajuste fiscal imposto aos estados brasileiros pela terceira renegociação da dívida em 1997 (ao amparo da Lei nº. 9.496/1997), o que de início restringiu enormemente sua capacidade de contratar operações de crédito interno e externo, passados alguns anos, porém, houve melhoria generalizada nos indicadores (metas) de gestão fiscal dos governos estaduais, tais como: i) dívida financeira em relação à receita líquida real (RLR); ii) resultado primário (a diferença entre as receitas e despesas não financeiras); iii) despesas com funcionalismo público; iv) arrecadação de receitas próprias; v) reforma administrativa e patrimonial; e vi) despesas de investimento em relação à RLR.

O cumprimento prolongado dessas metas, ao longo de 1999-2009, acabou permitindo aos estados com situação fiscal mais robusta a retomar as captações externas a partir da primeira década do século XXI, conforme atestam as 100 operações de crédito externo contratadas e US\$ 11 bilhões captados no período 2000-2009, e até ampliar sua participação relativa no total de recursos externos contratados (a exemplo do estado do Ceará como foi mencionado). Conforme registra a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em seu sítio na Internet:

Ao longo da existência dos Programas de Ajuste Fiscal, os resultados alcançados pelos Estados foram significativos, com reflexos em sua contribuição ao esforço fiscal do setor público como um todo, bem como na redução do endividamento estadual. O desempenho dos estados e distrito federal e a melhoria das condições macroeconômicas têm sido os principais elementos para avaliar a recomposição de sua capacidade de contratar novas operações de crédito, de maneira a contribuir, inclusive, para o aumento do nível geral de investimentos no País, de forma responsável.¹⁵⁵

No entanto, em nome da preservação da estabilidade e da manutenção da prudência fiscal, os estados perderam a capacidade de captar diretamente recursos (via emissão de eurobônus, por exemplo) nos mercados internacionais de capitais,

¹⁵⁵ Conforme pode ser visto no *website* da STN na Internet, disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/programa_ajuste_fiscal.asp>. Acesso em: 10 jul. 2010.

podendo apenas exercitar sua paradiplomacia financeira junto aos organismos de assistência oficial ao desenvolvimento (ODA), fator que limita sobremaneira, no espaço e no tempo, o alcance e a profundidade das relações financeiras dos entes subnacionais no campo internacional.

3. O PROCESSO DECISÓRIO E A INTERLOCUÇÃO DOS ENTES SUBNACIONAIS BRASILEIROS NA CAPTAÇÃO DE RECURSOS JUNTO ÀS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS DE FINANCIAMENTO

À medida que diversos países em desenvolvimento aceleraram o seu crescimento econômico e passaram por rápidos processos de inserção comercial e financeira internacional, estabilização fiscal e monetária e de mudança estrutural, ao longo dos anos de 1990, os governos centrais de tais países “emergentes” ganharam novamente acesso a fontes privadas e voluntárias de financiamento internacional, deixando, portanto, de depender exclusivamente de fontes oficiais para a obtenção de recursos em moeda estrangeira. Diante dessa redução de demanda por financiamentos oficiais pelos governos centrais dos principais países emergentes, os organismos multilaterais de financiamento ao desenvolvimento, a exemplo do Banco Mundial (BIRD) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no caso da América Latina e Caribe, buscaram diversificar sua clientela voltando-se aos governos subnacionais de países-membros de estrutura federativa. Conforme bem expressa o informe do BIRD (2010, p.12):

Over the past decade, the World Bank significantly expanded its engagement at the state level in four large federations: Brazil, India, Nigeria, and Russia, mainly through lending, but also through policy dialogue, technical advice, and analytic work. Both demand and supply factors contributed to this expansion. State governments were also eager to borrow from the Bank because its loans, denominated in foreign currency, generally came at lower rates than those provided by the federal government or the domestic market. Bank loans, while often financially modest at the federal level, could be a major source of financing at the state level. State governments welcomed the Bank's focus on their economy as well as the associated dialogue, advice, and analytic work. In addition, with the increasing concern about meeting or achieving outcomes with regard to the Millennium Development Goals, both federal and state governments

saw the Bank as having a comparative advantage in supporting better service delivery in the relevant social and economic sectors at the state level.¹⁵⁶

A captação de recursos externos junto a organismos oficiais de assistência ao desenvolvimento (ODA) se faz, de maneira geral, como financiamento a projetos, inexistindo praticamente operações de crédito para livre aplicação pelo mutuário, algo bem distinto das antigas operações de crédito junto a bancos privados estrangeiros em que os governos estaduais tinham livre arbítrio de empregar as receitas do empréstimo, inclusive para aplicá-las em cobertura de déficits fiscais e mesmo financiar gastos de custeio e não investimento. Outro elemento que diferencia as operações de crédito com organismos oficiais internacionais das operações com instituições privadas estrangeiras é a exigência de aporte de recursos próprios (contrapartidas) pelo mutuário, o que reforça a sua corresponsabilidade na execução do projeto e no cumprimento das exigências contratuais.

No Brasil, o processo de captação de recursos externos pelos governos estaduais externa tornou-se rigidamente regulamentado pelo Governo Federal, a partir de finais da década de 1980, quando passou a exigir uma série de etapas e o cumprimento de um extenso *check-list* de documentos e certidões. Tal processo vinculado exclui na prática qualquer possibilidade de o ente subnacional captar recursos externos sem obter todas as aprovações e certificações necessárias para permitir a autorização do Senado Federal e obtenção da garantia (aval) da República, condição *sine qua non* para a celebração de contrato de empréstimo (*loan agreement*) com os organismos internacionais ou bilaterais de cooperação financeira.

Tal como dispõem as normas pertinentes, a preparação do projeto a ser financiado parcialmente por empréstimo externo somente tem início após a aprovação da respectiva carta-consulta pela já mencionada Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX). De acordo com o ciclo específico de cada Agente Financiador, este realiza missões técnicas ao território do ente subnacional

¹⁵⁶ Ver, a propósito, "World Bank Engagement at the State Level: the Cases of Brazil, India, Nigeria, and Russia". The World Bank, 2010.

candidato a mutuário com o objetivo de detalhar a proposta juntamente com o órgão local responsável pela execução do projeto e com outros órgãos envolvidos na sua futura execução. Concluída a preparação do projeto, o Agente Financiador elabora as minutas contratuais e as encaminha à SEAIN/Ministério do Planejamento que, na qualidade de órgão coordenador de todo o processo de negociação, as distribui aos seguintes órgãos: Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF) e Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN/MF), ao proponente mutuário e ao órgão executor.

No caso da STN, a análise do processo examina se a documentação exigida está completa e adicionalmente verifica os seguintes itens: a) os limites de endividamento; b) a capacidade de pagamento; c) a inserção da operação no Contrato ou Programa de Ajuste Fiscal, quando aplicável; d) a adimplência do proponente mutuário com a União e suas entidades controladas; e) os limites para concessão de garantia; f) a lei autorizativa estadual para concessão das contragarantias; g) as contragarantias oferecidas; e h) a inclusão do projeto no Plano Plurianual estadual. Quando for o caso, solicita manifestação de outros órgãos da esfera federal ou da própria esfera do proponente mutuário relacionados com a operação.

Consolida-se então a posição que subsidiará a delegação brasileira – normalmente composta pelos participantes das reuniões de pré-negociação – nas negociações com o Agente Financiador. Somente depois de cumpridas todas as formalidades exigidas, inclusive a autorização do Senado Federal, o ministro da Fazenda assina o despacho de aval da União. O contrato de crédito externo pode então ser firmado pelas partes diretamente envolvidas. Na assinatura do contrato de empréstimo ou de garantia, o Ministro da Fazenda ou, por delegação, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN/MF) ou o embaixador brasileiro no exterior, representa a União, na qualidade de garantidora da operação.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Para os complexos detalhes da tramitação das providências para os processos de apresentação de carta-consulta, preparação de projeto, negociação dos documentos contratuais de financiamentos externo e contratação, ver Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN). *Manual de Financiamentos Externos: Setor Público com Organismos Multilaterais e Agências Bilaterais de Crédito*. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=18&sub=347&sec=3>>. Acesso em: 10 jul. 2010.

No entanto, à parte do processo formal de encaminhamento e autorização de aval para o pleito de empréstimo externo, costuma haver uma intensa negociação prévia entre o estado candidato a mutuário e o Agente Financiador. Na prática, esse relacionamento se dá sem envolvimento da parte federal, a qual somente entra no momento de viabilizar os trâmites para a contratação da operação. A formatação do projeto e a definição de seu escopo, prioridades, ações, custos recursos externos e contrapartida local são quase sempre realizadas exclusivamente com o envolvimento direto de equipes do Estado e do Agente Financiador. Em outras palavras, há uma articulação direta entre o ente subnacional e o organismo internacional, fato que formalmente só poderia ocorrer, por suposto, na fase após a aprovação do pleito pela COFIEX.

Essa articulação entre o mutuário subnacional e o Agente Financiador constitui um componente forte da paradiplomacia financeira, uma vez que revela a genuína capacidade de iniciativa do governo estadual e de sua interlocução com um organismo internacional ou agência de cooperação financeira estrangeira. A qualidade e intensidade dessa interlocução tende a ser cada vez maior à medida que o Estado acumula ao longo do tempo vários projetos financiados com aquele Agente Financiador em questão e caso tenha se notabilizado por um bom desempenho na execução física e financeira de projetos, aferido pelos níveis de desembolsos e sistemas de monitoramento e avaliação de resultados.

A relação próxima entre as instâncias subnacional e internacional, de certa forma ao largo da supervisão do governo central, mereceria uma análise mais detida em futuras pesquisas, uma vez que tal relacionamento institucional entre atores tão distintos do sistema internacional (governos subnacionais e organismos internacionais) acaba tendo implicações nada desprezíveis sobre o desenvolvimento local dos entes subnacionais e a relação mais ampla do país com os organismos internacionais. Por ator internacional aqui se subentende aquela unidade (autoridade, organização, grupo ou indivíduo) capaz de desempenhar uma função no campo internacional, ou seja, tomar decisão, iniciar uma ação e exercer influência sobre os detentores de poder de decisão ou de alocação de recursos.

Ainda a propósito da interlocução direta dos entes subnacionais em países de forma federativa de governo com organismos internacionais, cabe destacar o papel cada vez mais ativo desempenhado por tais organismos em suas operações de empréstimo com foco nos governos estaduais. Em relatório recente, o Banco Mundial fez uma análise retrospectiva dessa estratégia trazendo à luz uma série de revelações importantes e instigantes. Os países alvo dessa ênfase de direcionamento de empréstimos, assistência técnica e análise foram o Brasil, a Índia, a Nigéria e a Rússia. Para isso teriam contribuído tanto fatores de demanda quanto de oferta (THE WORLD BANK, 2010).¹⁵⁸

No lado da demanda, os governos federais em cada um desses quatro países se concentravam na estabilização fiscal após as crises financeiras no final dos anos 90. Eles então teriam percebido o potencial do BIRD em prover aos seus governos estaduais incentivos para promover reformas via financiamentos, além de cooperação técnica para aprimorar a gestão fiscal e a capacidade de formulação e execução de políticas públicas. Se alguns estados tivessem sucesso haveria então um saudável efeito demonstração para os demais num círculo virtuoso de crescimento e eficiência na alocação dos recursos.

Os próprios governos estaduais, por sua vez, teriam sido receptivos para captar junto ao Banco visto que os empréstimos externos eram mais baratos do que operações de crédito interno. Seus dirigentes saudaram o interesse do BIRD em suas economias, expresso em ofertas de diálogo, consultoria e análises sobre o desenvolvimento local. Além disso, com a pressão da opinião pública em torno de meios para se atingir as “Metas do Milênio” das Nações Unidas (em 2015), tanto os governos federais como estaduais nos quatro países em apreço perceberam que o Banco teria vantagens comparativas para prestar apoio aos setores econômicos e sociais em nível estadual e local.

No lado da oferta, a combinação de estabilização com melhoria na situação fiscal nos quatro países durante a fase de crescimento mundial de 2000-2007, reduziu o apetite dos respectivos governos federais por recursos do Banco Mundial,

¹⁵⁸ Cf. The World Bank. World Bank Engagement at the State Level, op. cit.

o que teria aumentado a disposição daquele organismo a emprestar para mutuários subnacionais. O crescente foco do BIRD na redução da pobreza após 1995 também contribuiu para esse viés pró-governos não centrais. Como os programas mais bem sucedidos de combate à pobreza rural se localizavam em governos regionais e não nos governos centrais, o Banco decidiu operar mais diretamente com os governos subnacionais. Além do mais, muitos profissionais do BIRD preferiram trabalhar em campo e isso fez ampliar o interesse dos clientes nos recursos e *expertise* do Banco.

O mesmo relatório do BIRD afirma que os estados beneficiados pelos empréstimos externos em cada um dos quatro países foram escolhidos com base em critérios como: i) existência de processos endógenos de reforma que pudessem resultar em maior efetividade operacional na execução dos projetos e servir como efeito demonstração para outros; ii) interesse em atender à redução da pobreza nos estados mais pobres; iii) relações sinérgicas entre o estado e o Governo Federal; iv) capacidade e filiação política da liderança estadual; v) nível de confiança e relacionamento das equipes do Banco com seus clientes, e v) ciclos políticos e eleitorais locais.

No caso específico do Brasil, o Relatório do BIRD (2010, p. xiii) afirma:

In Brazil, the shift toward states was proposed in a mid-1990s CAS [country assistance strategy], directing lending to creditworthy reforming states. The next CAS, prepared at the turn of the millennium, continued this approach, using criteria established by the federal Fiscal Responsibility Law (FRL) and stressing the intention of providing assistance to the states of the Northeast region with highest poverty levels. Lending to states became more multisectoral, and significant innovations were introduced, such as state-level sectorwide lending (multisector SWAp) and state-level development policy loans (DPLs). Both instruments were applied in states that had turned the corner fiscally, despite significant disparity in their income levels.

A partir de 2008, a estratégia do BIRD com o Brasil concentrou-se em programas modestos de assistência técnica com o Governo Federal e um programa mais robusto de empréstimos com base na demanda para os Estados condicionados a compromissos, senso de assunção das reformas (*ownership*) e responsabilidade fiscal. Como resultado de consultas com o Governo Federal e os estados, o Banco deslocou operações de financiamento de programas de investimento (infraestrutura, por exemplo) para aplicar em empréstimos para apoiar políticas econômicas e

reformas no setor público (a exemplo de DPLs e SWAPs multissetoriais). O quadro abaixo resume o engajamento do BIRD com os governos estaduais no Brasil de meados dos anos 90 até 2008.

Tabela 4.16. Evolução do Engajamento do Banco Mundial no Brasil, 1998-2008

	Estratégia de meados dos anos 1990	Estratégia do Milênio	Country Assistance Strategy (CAS) 2003	Estratégia de Parceria com o País 2008
Estratégia do BIRD	Foco em estados reformistas e com credibilidade financeira	Foco explícito na Região Nordeste (estados com maiores níveis de pobreza)	Reforço ao compromisso com a região Nordeste; Foco especial nos estados que estavam fazendo ajuste fiscal	Continuar com o foco em estados, com credibilidade financeira e governadores definindo prioridades
Principais instrumentos/marcos	empréstimos com base em políticas concedidos a quatro estados	Declina o compromisso de empréstimo aos estados devido à necessidade de cumprir a LRF	Primeiro Empréstimo do tipo SWAP (Ceará, 2005); primeiro empréstimo de política de desenvolvimento (DPL) (Minas Gerais)	expandir o instrumento de empréstimo SWAP para outros estados; maior coordenação do ciclo de empréstimo do Banco com o ciclo político em nível estadual
Portfólio	estados: 33% Governo Federal: 66%	estados: 19% Governo Federal: 81%	estados: 18% Governo Federal: 82%	estados: 70% Governo Federal: 30%

Fonte: BIRD, World Bank Engagement at the State Level: The Cases of Brazil, India, Nigeria, and Russia; elaboração: o autor

4. CONCLUSÕES PARCIAIS

O resgate de mais de um século de paradiplomacia financeira no Brasil revelou que a busca da captação de recursos externos pelos governos estaduais seguiu, de maneira geral, as tendências de descentralização da federação brasileira ao longo do tempo. Assim, à fase de paradiplomacia financeira precoce da República Velha, seguiu-se um longo período (quase 20 anos) de ausência de novas captações externas por parte dos governos estaduais no País. Somente com a redemocratização do Pós-Guerra e a edição da Constituição de 1946, é que os

estados brasileiros passaram a ter novamente acesso a empréstimos e financiamentos externos, ainda assim, de maneira esporádica.

Após alguns anos de escassas captações externas, nas décadas de 1950 e 1960, é que os governos subnacionais brasileiros voltaram a buscar mais recursos externos para financiar suas extremas necessidades de investimento. Neste aspecto, cabe salientar que, além de mudanças na legislação referente ao endividamento subnacional, a ação mais ou menos proativa dos estados brasileiros nos mercados externos de financiamento, ao longo do tempo, resultou dos movimentos cíclicos de centralização e descentralização fiscal por que passou o Brasil desde a chamada Revolução de 1930, passando por dois períodos de regimes autoritários e centralizadores (1937-1945 e 1964-1985) e subperíodos de democratização (1946-1964 e 1985-1990) e distintas fases de normalização federativa.

As mudanças em curso nos mercados financeiros internacionais, ao longo dos anos 70 e 80, também afetaram a oferta de créditos para os entes subnacionais, determinando momentos de maior acesso a fontes privadas de financiamento externo, intercaladas por fases de maior envolvimento de organismos internacionais na concessão de recursos da assistência oficial ao desenvolvimento (ODA) aos entes subnacionais. As crises de inadimplência na dívida pública dos estados brasileiros – como as do final da década de 1920 e as de meados da década de 1980 a meados da década de 1990, também afetaram as captações externas, exigindo, nos dois momentos, processos de saneamento financeiro desses entes subnacionais a cargo do Governo Federal, o que levou a episódios de contenção compulsória do endividamento externo, refreando, assim, por certo tempo, os “instintos” ou as pré-disposições paradipomáticos dos governos subnacionais.

Por último, cabe mencionar as sutilezas do processo decisório que tem levado os governos estaduais a se endividar no exterior, com ênfase para as formas de interlocução dos entes subnacionais brasileiros com os organismos internacionais de financiamento, estabelecendo não raro uma relação direta de articulação entre esses mutuários não soberanos e tais organismos, restando ao Estado-Nação a mera, mas indispensável, concessão de garantias para viabilizar os empréstimos.

CAPÍTULO 5

Fatores Determinantes das Relações Financeiras Internacionais dos Entes Subnacionais no Brasil, Análise de seus Impactos e Balanço geral

Um dos maiores aprendizados que tive foi o de nunca tomar os resultados que obtínhamos pelo valor de face, mas sim com uma generosa taxa de desconto. Acreditar cegamente nos modelos estatísticos era estar fadado ao erro, ao mesmo tempo em que ignorá-los por completo fazia de nossas projeções um mero exercício de adivinhação. O quanto confiar em cada modelo varia de caso a caso, como função da disponibilidade dos dados, da qualidade dos métodos e da confiança nos modelos que proviam o racional econômico das especificações utilizadas.

Thomas Wu

1. INTRODUÇÃO

A questão da quantificação costuma suscitar mais polêmica entre os teóricos de Relações Internacionais (RI) do que sugerido por sua imagem aparentemente isenta. O tema tem sido objeto de imoderado ataque e de defesa igualmente apaixonada. Autores como Hedley Bull (1969), associado à chamada Escola Inglesa, rejeitaram peremptoriamente a quantificação em RI, ao passo que outros, como David Singer (1969), consideravam-na fundamental para o desenvolvimento dessa disciplina acadêmica. Outros como Peter Winch (1958) chegavam ao ponto de descartar a análise causal modelada por Emily Durkheim em seu livro Regras do Método Sociológico (1895). Mais do que desafiar a posição do método estatístico na

metodologia das Ciências Sociais, Winch e seus seguidores a tinham como imprópria e ilegítima.¹⁵⁹

Nesta tese, a opção epistemológica para fins de verificação empírica rejeita a visão winchiana e considera imprescindível o uso de quantificação e inferência estatística para o estudo das Relações Internacionais. Como as relações internacionais normalmente envolvem relações probabilísticas e não determinísticas, fala-se de tendências ou padrões e não de razões ou certezas. Por isso empregam-se métodos estatísticos para testar hipóteses. Conforme assinala Michael Nicholson (1996, p. 143-144):

“ The aim of any social scientist is to formulate causal laws about behaviour. The most the statistical data can do is confirm any hypotheses presented. In themselves the statistics make patterns (or fail to do so) which are consistent with the hypothesis and constitute tests of hypothesis. Initially we want to know if there is relationship between two variables. Do they increase or decrease together or inversely with each other? If so, then we say the two variables are “correlated”.¹⁶⁰

Tendo em vista atingir os objetivos específicos desta tese, por tratar-se de análise de um grande número de casos, a estratégia de pesquisa escolhida para testar as hipóteses será o método estatístico, ou seja, a aplicação de modelos e métodos de inferência causal estatística e testes econométricos (regressão múltipla utilizando séries temporais e dados de painéis) para fundamentar as relações de causalidade inferidas entre as variáveis que afetam as relações financeiras internacionais dos entes subnacionais brasileiros na esfera estadual.¹⁶¹

¹⁵⁹ Essa dicotomia metodologia entre os defensores de uma abordagem clássica ao estudo das relações internacionais e aqueles que preferiam a epistemologia positivista assumiu inclusive ares de grande debate teórico no final dos anos 50 e nos anos 60 do século XX (o chamado debate behavioristas versus idealistas), uma controvérsia acadêmica que refletia, na verdade, a divergência sobre a questão de como é produzido o conhecimento nas Ciências Sociais em geral e não apenas em Relações Internacionais.

¹⁶⁰ Para uma discussão abrangente da epistemologia positivista ou racionalista nas Relações Internacionais, ver, Nicholson (1996).

¹⁶¹ Para dar uma ideia do grande número de número de casos da pesquisa, basta considerar que a comprovação das hipóteses sobre os três fatores determinantes dos fluxos de recursos externos pelos governos estaduais de 1985-2008 demanda informações anuais de 24 anos para 26 estados e o DF (27 unidades), o que implica um total de 1.944 observações ($3 \times 24 \times 27 = 1.944$). Para testar os impactos de tais fluxos de recursos externos sobre as quatro variáveis dependentes macroeconômicas selecionadas serão requeridos 2.592 observações ($4 \times 24 \times 27$). No total, os testes econométricos exigirão potencialmente séries de dados com pelo menos 4.536 observações.

A Econometria consiste na aplicação de procedimentos matemáticos e estatísticos a problemas de economia. Conforme cita Damodar Gujarati (2000, p.xvii): “o método da pesquisa econométrica visa essencialmente, a uma conjunção da teoria econômica com medidas concretas, usando como ponte a teoria e as técnicas de inferência estatística”.

O emprego de métodos matemáticos na Economia se baseia na necessidade de avaliar sem viés modelos complexos e, ainda assim, utilizando uma linguagem ao mesmo tempo formal, lógica e universal, de modo a permitir que o resultado seja inteligível e a sua aplicação viável para solucionar os problemas econômicos. Em resumo, Econometria é um ramo da Economia que combina a análise econômica, a matemática e a estatística.

O principal objetivo da Econometria é a produção de afirmações econômicas quantitativas que permitam explicar o comportamento de variáveis já observadas ou prever comportamentos ainda não observados, ou ambos. O corpo da Teoria Econômica pode ser considerado como uma coleção de relações entre variáveis, ou seja, a Teoria Econômica preocupa-se, sobretudo com relações entre variáveis.

A Teoria Econômica, porém, não fornece qualquer medida numérica da relação entre as variáveis. Por sua vez, a Econometria é um tipo especial de análise econômica na qual a abordagem teórica é combinada com formulações matemáticas, procedimentos estatísticos mais ou menos complexos e mensuração empírica dos fenômenos econômicos por meio de análise de uma base de dados. Em Econometria, pois, a preocupação está em testar as proposições teóricas nestas relações e estimar parâmetros envolvidos. Em síntese, procura isolar efeitos de relações de causalidades, isto é, desagregar os efeitos entre as relações das variáveis.

No bojo da Econometria, a análise de regressão é a técnica básica para medir ou estimar relações entre variáveis econômicas que constituem a essência da teoria econômica. O objetivo fundamental da análise de regressão é estimar a relação entre as variáveis, que os economistas usam para fins de análise estrutural, análise de política econômica e previsões. Neste contexto, a análise de regressão

ocupa-se do estudo da dependência de uma variável em relação a uma ou mais variáveis (explicativas) com o objetivo de obter informações do fenômeno analisado. Para isso, existe uma metodologia tradicional no trato da Econometria.¹⁶²

Para realizar análise econométrica são necessários os seguintes requisitos: i) Teoria Econômica; ii) dados estatísticos na forma adequada; iii) algum método que permita expressar a Teoria Econômica a partir dos dados estatísticos (método de estimação), e iv) uma metodologia que explicita como aplicar os métodos de estimação aos dados estatísticos, e como avaliar se tal procedimento foi bem-sucedido.

Na metodologia da pesquisa econométrica, o critério de avaliação do modelo pode ser especificado da seguinte forma: i) análise estrutural, ou seja, verificar o que a Teoria Econômica afirma sobre o fenômeno em estudo; ii) entender os detalhes fáticos do fenômeno; iii) avaliar os parâmetros estimados do modelo (elasticidades); iv) analisar as políticas (ex: como a regulação de endividamento afeta a contratação de créditos externos pelos entes subnacionais ou como mudanças nas diretrizes dos organismos internacionais afetam a oferta de recursos para os mesmos entes); v) avaliar alternativas de políticas (*policy advice*); vi) elaborar simulações de impacto, e vii) efetuar previsões ou projeções.

2. OS FATORES DETERMINANTES DA CAPTAÇÃO DE RECURSOS EXTERNOS PELOS ESTADOS BRASILEIROS: ASPECTOS METODOLÓGICOS E A DEFINIÇÃO DO MODELO

2.1. Aspectos Metodológicos

Seguindo o método científico positivista padrão, a designação em Economia de uma variável como dependente e de outra e/ou outras como variáveis independentes (explicativas) depende da formulação e do modelo teórico e definido *a priori*. Porém, o sucesso da análise econométrica depende do grau em que o

¹⁶² Para uma elucidativa e didática apresentação dos fundamentos da técnica de análise de regressão, Cf. HILL; GRIFFITHS; JUDGE, Econometria (2006, pp. 139-161).

modelo adotado para estimação satisfaz aos objetivos de explicar e/ou prever o comportamento das variáveis sob análise.

As propriedades desejáveis num modelo estimado são conforme Carl Christ (1966): i) relevância; ii) simplicidade; iii) plausibilidade teórica; iv) precisão dos coeficientes; v) capacidade explicativa, e iv) capacidade preditiva. Para que seja considerado satisfatório, um modelo deve apresentar todas estas características requeridas. Entretanto, a existência de um número potencialmente grande de modelos que, em algum grau, satisfaçam tais critérios, torna a escolha do modelo um problema não trivial.¹⁶³

A rigor, pode-se definir uma “metodologia econométrica” como um conjunto de métodos ou práticas que definem o que é um bom modelo, e como encontrá-lo. O conceito de modelo é utilizado em Econometria e a sua correta interpretação é fundamental para o bom entendimento da disciplina. Como existem muitos modelos utilizados nesta Ciência, é necessário saber fazer, também, a distinção entre os diversos modelos. A palavra modelo pode ser interpretada como uma representação simplificada da realidade, estruturada de forma tal que permita compreender de forma total ou parcial um determinado fenômeno. A racionalização dos modelos permite a investigação das consequências lógicas das hipóteses subjacentes. Desta forma é possível o conhecimento melhor da realidade e o desenvolvimento de ações que tenham maior eficácia.

Os modelos econométricos são aqueles que necessariamente contêm as especificações (forma matemática, definição das variáveis e número de equações) para aplicação empírica, além de incorporar um termo residual com a finalidade de levar em conta variáveis ou outros elementos, que, por alguma razão, não puderam ser considerados explicitamente. O modelo econométrico é determinado para examinar relações entre variáveis econômicas. Toda relação matemática pode ser classificada ou como determinística ou como estocástica, que se apresenta da seguinte forma:

¹⁶³ Para maiores detalhes, cf. o livro clássico de Carl CHRIST, *Econometric models and methods* (1966).

- determinística: se cada elemento do domínio (X) se associa com apenas um elemento da imagem (Y). Ou seja, em uma função $y = f(x)$ se para cada valor de x houver um valor de y . Este é o caso de modelo estritamente matemático;
- estocástica: para cada valor do domínio (X) existe uma distribuição de probabilidade total dos valores da imagem (Y). Assim, para cada valor de X a variável Y pode assumir um intervalo específico.

A curva ajustada de regressão é gerada por um conjunto de dados que leva em consideração um termo chamado de erro aleatório (ou perturbação aleatória). Para cada observação (y, x) há um termo de erro associado. Estes termos “erros” são iguais à distância vertical entre os pontos observados e os pontos correspondentes sobre a reta de regressão. Os erros representam que existem várias possibilidades (probabilidades) de ocorrência de y para determinado x (resíduos aleatórios). A utilização de testes estatísticos faz com que as relações econométricas sejam estocásticas. Isto é, em Econometria tratam-se exclusivamente com relações estocásticas.¹⁶⁴

2.2. A Definição do Modelo Econométrico

Por tratar-se a paradiplomacia financeira de um fenômeno multicausal e função do tempo, o modelo estatístico geral recomendado é o de regressão múltipla, que é um dos modelos estatísticos explanatórios causais mais apropriados ao tratamento de séries temporais de dados. Sua base estatística advém da técnica da regressão linear, que se restringe a duas variáveis e a apenas uma equação funcional do primeiro grau ($Y = a + bX$) de ajustamento.

¹⁶⁴ A natureza estocástica do modelo de regressão implica que para cada valor de x haja uma distribuição de probabilidade total dos valores de y . Isto significa que o valor de y não pode ser previsto exatamente. A incerteza relativa de y surge por causa da presença de erro aleatório, que provoca causalidade em y .

A análise de regressão múltipla é uma metodologia estatística de previsão de valores de uma ou mais variáveis de resposta (dependentes) através de um conjunto de variáveis explicativas (independentes). Esta metodologia pode ser utilizada também para a avaliação dos efeitos das variáveis explicativas como previsoras das variáveis de resposta; isto é, serve para contribuir na obtenção de respostas a perguntas do tipo “qual é o melhor estimador para tal variável?”

Sua aplicação é especialmente importante, pois permite que se estime o valor de uma variável com base num conjunto de outras variáveis. Quanto mais significativo for o peso de uma variável isolada, ou de um conjunto de variáveis explicativas, tanto mais se poderá afirmar que alguns fatores afetam mais o comportamento de uma variável de resposta especificamente procurada do que outros.

Nesta seção, a estimação estatística será feita a partir de dados dispostos em séries temporais em que as observações das variáveis assumem valores em diferentes momentos do tempo, no caso o intervalo é de anos. Em geral, a literatura privilegia modelos de regressão com séries temporais geradas por processos estocásticos estacionários que são aqueles em que as séries de dados apresentam médias e variâncias constantes ao longo do tempo e o valor da covariância entre dois períodos de tempo depende apenas da distância entre os dois períodos, e não do período de tempo em que a covariância é calculada (GUJARATI, 2000, p. 719) e (CARTER; GIFFITHS; JUDGE, 2006, p. 389).¹⁶⁵

Em termos formais: a série temporal y_t é estacionária se, para todos os valores de t , for verdade que:

$$E(y_t) = \mu \text{ (média constante)}$$

¹⁶⁵ Uma série estacionária é o que em Matemática costuma se chamar série convergente, ou seja, aquela que flutua em torno de uma mesma média ao longo do tempo. Para garantir que o componente estocástico também flutue ao redor de uma mesma média, assume-se, por exemplo, que ele seja um componente aleatório idêntica e independentemente extraído de uma distribuição normal. Digamos: $\varepsilon_t \sim N(0, \sigma^2)$, ou seja, o componente aleatório provém de uma distribuição normal com média zero e variância finita.

$Var(y_t) = \sigma^2$ (variância constante)

$Cov(y_t \dots y_{t+s})$ (covariância depende de s , mas não de t)

Muitas séries de variáveis econômicas e financeiras são não estacionárias e o uso de tais séries pode levar a estimadores de mínimos quadrados, estatísticas de teste e preditores que são enganosos e não significativos. Tais regressões são chamadas de "espúrias" ou duvidosas. Quando isso ocorre é importante tomar cuidado na estimação de regressões com variáveis não estacionárias.

Para evitar problemas de regressão espúria na estimação dos determinantes da paradiplomacia financeira na amostra de estados brasileiros, esta pesquisa efetua os seguintes testes: i) teste de estacionaridade com a função de autocorrelação com base no correlograma, e ii) o teste de raiz unitária (teste de Dickey-Fuller) para detectar estacionaridade. Somente após efetuados os ajustes na séries de dados eventualmente afetadas por não estacionaridade é que será feita a análise dos resultados das estimações.

Dito isso, o formato geral da equação de regressão linear múltipla utilizada nesta tese para estimar os determinantes da paradiplomacia financeira é o seguinte:

$$Y = a + b_1X_1 + b_2X_2 + \dots + b_kX_k$$

onde:

Y é a variável dependente;

a o intercepto da função, corresponde a um coeficiente técnico fixo, a um valor de base a partir do qual começa Y ;

b_k corresponde aos coeficientes técnicos atrelados às variáveis independentes; e

e X_k as variáveis independentes.

As hipóteses do modelo da regressão múltipla são como segue:

a) há uma relação linear entre as variáveis, dependente e independente;

b) as variáveis independentes não estão correlacionadas com os resíduos; isto é, a variável independente não é aleatória. Além disso, não existe relação linear entre duas ou mais variáveis independentes [nota: isto é ligeiramente modificado das hipóteses do modelo de regressão simples];

c) o valor esperado do termo distúrbio é zero; isto é, $E(\varepsilon_i)=0$;

d) há uma variância constante do termo distúrbio; isto é, os termos distúrbio ou resíduo são todos extraídos de uma distribuição com uma variância idêntica. Em outras palavras, os termos distúrbios são homoscedásticos. [uma violação disto é referida como heteroscedasticidade];

e) os resíduos são distribuídos independentemente; isto é, o resíduo ou distúrbio para uma observação não está correlacionado com aquele de outra observação [uma violação disto é referida como autocorrelação];

f.) o termo distúrbio tem distribuição normal, e

g) o resíduo é aquilo não explicado pelas variáveis independentes.

A Teoria Econômica, em geral, informa muito pouco sobre a forma funcional mais adequada a ser usada na especificação de um modelo econométrico. Não existe regra prática para a solução do problema. Cada pesquisador decide pela escolha da forma especificativa dos modelos que formula. Neste sentido, a especificação de um modelo é mais uma arte do que uma técnica. Por simplicidade e poder preditivo, optou-se neste trabalho por adotar um modelo linear. Eis abaixo uma tabela que resume as principais formas funcionais para os modelos econométricos.

Tabela 5.1 Modelos Econométricos: principais formas funcionais

Modelo	Especificação	Inclinação	Elasticidade
Linear	$Y_t = \beta_1 + \beta_2 X_t + e_t$	β_2	$\beta_2(X_t/Y_t)$
Recíproco	$Y_t = \beta_1 + \beta_2(1/X_t) + e_t$	$-\beta_2/X_t^2$	$-\beta_2/X_t Y_t$
Log-log	$\ln(Y_t) = \beta_1 + \beta_2 \ln(X_t) + e_t$	$\beta_2(Y_t/X_t)$	β_2
Log-linear	$\ln(Y_t) = \beta_1 + \beta_2 X_t + e_t$	$\beta_2 Y_t$	$\beta_2 X_t$
Linear-log	$Y_t = \beta_1 + \beta_2 \ln(X_t) + e_t$	β_2/X_t	β_2/Y_t
Log-inverso	$\ln Y_t = \beta_1 - \beta_2(1/X_t) + e_t$	$\beta_2(Y_t/X_t^2)$	β_2/X_t
Quadrático	$Y_t = \beta_1 + \beta_2 X_t + \beta_3 X_t^2 + e_t$	$\beta_2 + 2\beta_3 X_t$	$(\beta_2 X_t + 2\beta_3 X_t^2)/Y_t$

Fonte: Wikipedia; elaboração: o autor

De forma mais específica, a modelagem aqui adotada de verificação empírica dos fatores determinantes do fenômeno da paradiplomacia financeira no Brasil parte do seguinte equação com forma funcional linear multivariável:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 X_{1it} + \beta_2 X_{2it} + \beta_3 X_{3it} + \beta_4 X_{4it} + u_t$$

onde:

$\beta_0, \beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$ são parâmetros do modelo

$Y_{it} = ROCEX$ - receitas de operações de crédito externo (variável dependente);

$X_{1it} = CAPEN$ - capacidade de endividamento (variável independente);

$X_{2it} = REGIN$ - regime de assistência oficial ao desenvolvimento (variável independente)

$X_{3it} = PNEO$ - iniciativa paradiplomática neoliberal (variável independente);

$X_{4it} = PCONS$ - iniciativa paradiplomacia construtivista (variável independente), e

u_t = termo de perturbação ou erro estocástico

2.3. A Especificação das Variáveis

Com base nos elementos teóricos e conceituais sobre a paradiplomacia analisados anteriormente, especifica-se a variável dependente como sendo $Y_{it} = ROCEX$, ou seja, o fluxo real anual (a preços constantes de 2008) de recursos externos recebidos por cada um dos estados brasileiros da amostra como função simultaneamente da ocorrência dos seguintes fatores (variáveis independentes): i) capacidade de endividamento do respectivo ente subnacional, tal como definida pelas disposições do pacto federativo (requisito instrumental); ii) a disposição dos organismos internacionais de conceder empréstimos diretamente aos entes subnacionais, *proxy* do regime financeiro internacional de assistência financeira oficial (fator de oferta), e iii) a iniciativa paradiplomática dos governos subnacionais junto às fontes de créditos nos organismos internacionais (fator de demanda), seja conforme expressa no enfoque neoliberal (escolha racional), seja no enfoque construtivista.

Outros fatores de possível influência poderiam ser acrescentados ao rol de variáveis independentes do modelo, mas a hipótese de trabalho da pesquisa concentra-se nessas quatro variáveis explicativas, suposição a ser empiricamente comprovada ou refutada pela estimação econométrica.¹⁶⁶

2.3.1. A capacidade de endividamento estadual

¹⁶⁶ A variável indicativa da economia de cada estado (o PIB) foi rejeitada como determinante da receitas de operações de crédito externo dos estados em função da forte relação linear com a variável $PCONS$ (especificada como a razão exportação mais importação sobre o PIB), gerando multicolinearidade. O índice mais claro da existência da multicolinearidade é quando o R^2 é bastante alto, mas nenhum dos coeficientes da regressão é estatisticamente significativo segundo a estatística t convencional. As consequências da multicolinearidade em uma regressão são a de erros-padrão elevados no caso de multicolinearidade moderada ou severa e até mesmo a impossibilidade de qualquer estimação se a multicolinearidade for perfeita.

Para a definição desta variável usa-se como *proxy* o resultado primário (RP) da execução orçamentária e financeira dos governos estaduais. O RP corresponde à diferença entre receitas e despesas não-financeiras, o que nada mais é do que o resultado fiscal teoricamente necessário para a cobertura do montante do serviço da dívida pública (juros mais amortizações). Em termos operacionais, o indicador construído ($X1it=CAPEN$) foi uma série temporal da razão entre o resultado primário e a receita corrente líquida (RCL) dos Estados.

Quando o RP gerado é suficiente para cobertura das despesas com os juros da dívida, a dívida se mantém constante, garantindo, assim, a solvência do governo estadual. Quando o RP cobre os encargos de juros e a amortização, não havendo novas contratações, a dívida pública deve cair. Portanto, apesar da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF/2000) estabelecer como limite para a contratação de operações de crédito dos Estados o percentual de 16% da RCL, há a exigência adicional de comprometimento máximo de 11,5% da RCL com juros, amortização e demais encargos da dívida. Por causa disso é que a geração de superávit primário (RP positivo) é fundamental para atender esse comprometimento, razão pela qual se achou por bem adotá-lo como indicador da capacidade do endividamento dos Estados.¹⁶⁷

Em suma, pode-se afirmar que quanto maior o resultado primário positivo (ou seja, o superávit fiscal), mais aumenta a capacidade de endividamento *coeteri paribus* e vice-versa. Desse modo, espera-se que o parâmetro estimado (β_1) da equação seja positivo ($\beta_1 > 0$).

2.3.2. A oferta de créditos dos organismos internacionais aos entes subnacionais

O endividamento estadual junto a fontes de financiamento internacionais não depende apenas da demanda do ente federativo e de sua capacidade de endividamento, mas também da disponibilidade de linhas de crédito por parte dos organismos multilaterais e bilaterais de financiamento para concessão a governos

¹⁶⁷ Para maior detalhamento sobre o conceito de Resultado Primário, ver Edson NASCIMENTO, *Finanças públicas* (2007. pp. 112-113).

subnacionais. Essa oferta de recursos a tais entes federativos resulta, por sua vez, da existência de regras do regime internacional de assistência financeira oficial ao desenvolvimento (ODA na sigla em inglês) favoráveis à concessão de créditos aos entes subnacionais.

Dada a complexidade institucional do tema e à dificuldade de estilizar os mecanismos ou canais de transmissão pelos quais o regime internacional torna possível o acesso aos governos subnacionais a seus recursos, optou-se neste trabalho por adotar como *proxy* do efeito do regime internacional ($X_{2it} = REGIN$) a razão percentual entre os valores (expressos em moeda nacional) da receita de operações de crédito externo contabilizada pelos governos estaduais e o ingresso total de crédito por organismos internacionais registrado no Balanço de Pagamentos do País.

Assim, quanto mais empréstimos e financiamentos forem concedidos pelos organismos internacionais ao País em um dado período *coeteris paribus* presume-se que mais recursos externos tendem a fluir para os governos estaduais dotados de capacidade de endividamento e iniciativa paradiplomática de captar recursos em moeda estrangeira no exterior. Portanto, espera-se que o parâmetro estimado (β_2) da equação seja positivo ($\beta_2 > 0$).

2.3.3. A iniciativa paradiplomática de captação de recursos externos

Em que pesem os avanços alcançados pela temática da paradiplomacia na literatura recente de Relações Internacionais e no subcampo da Economia Política Internacional é escassa ou quase nula a apreciação dos aspectos ligados a aspectos institucionais ou ao processo decisório que leva os governos subnacionais ou regionais a atuar no cenário internacional. Como o tema extrapola os objetivos desta tese, a alternativa encontrada para modelar a influência do fator “iniciativa paradiplomática” dos entes subnacionais na captação de recursos externos foi estilizá-la na forma de dois paradigmas comportamentais: o institucionalista

neoliberal, baseado na abordagem da escolha racional, e o estrutural, que leva em conta a teoria do construtivismo social.¹⁶⁸

2.3.3.1. A Visão da Paradiplomacia segundo a Ótica do Transnacionalismo ou Institucionalismo Neoliberal

A maioria dos estudos sobre paradiplomacia tem se baseado no paradigma neoliberal seguindo a tradição da abordagem da interdependência complexa ou pluralista iniciada por Keohane & Nye (1977). Os estudos empíricos realizados em vários países resultaram em explicações funcionalistas que tratam a paradiplomacia como uma reação em nível regional (ou subnacional) aos imperativos da globalização e interdependência econômica, sendo as atividades internacionais de tais entes de governos não centrais vistas como ações pragmáticas de baixa política (*low politics*) em prol do desenvolvimento de seus territórios por meio de promoção comercial, atração de investimento externos direto e captação de recursos financeiros externos, dentre outras estratégias.

Subjacente ao paradigma neoliberal está a abordagem da escolha racional, um modo de análise do comportamento humano comum nas Ciências Sociais e não apenas em Economia onde surgiu a partir da premissa do chamado *homo economicus*. As principais características da abordagem da escolha racional são: i) o individualismo metodológico aplicável a pessoas e organizações (empresas, governos etc) que possam se comportar como atores unitários racionais; ii) identificação explícita de atores e seus objetivos ou preferências; iii) identificação clara das instituições e outros atributos que determinam as opções disponíveis para

¹⁶⁸ Na verdade, a apreciação dos aspectos institucionais ou ligados ao processo decisório que leva os governos subnacionais a atuar no cenário internacional já foi abordada recentemente em duas dissertações de mestado aprovadas no IREL/UnB: a primeira de autoria de Cláudio MATSUMOTO (2011), que busca responder por que alguns governos locais brasileiros atuam transnacionalmente enquanto outros não. Ao procurar essa solução, conclui que a resposta deve ser buscada, exclusivamente, no nível de análise local, porque são as características e os contextos locais que diferenciam as unidades subnacionais entre si; a segunda, de Gustavo CEZÁRIO (2011), examina as práticas internacionais do poder público local em quatro dimensões: política global, cooperação descentralizada, promoção econômica e visibilidade externa. No entanto, ambos os trabalhos - ainda que inovadores - têm foco na esfera municipal, permanecendo, portanto, o hiato no que se refere aos fatores determinantes da paradiplomacia nos governos estaduais, tema que, por sua complexidade e abrangência, exigirá, por certo, uma nova pesquisa acadêmica para esse fim.

os atores e os custos e benefícios associados a diferentes opções, e iv) aplicação de lógica dedutiva.¹⁶⁹

Seguindo a abordagem da escolha racional, dentro da “caixa preta” do estado subnacional, os atores que tomam as decisões partem de seus objetivos estratégicos buscando maximizar resultados de diversos comportamentos e escolhas sujeitos a restrições institucionais e materiais. Assim, o político tomador de decisão (estilizado na figura do governador estadual), ao buscar agir no plano internacional, tenta obter resultados econômicos e políticos dessa interação e maximizar a projeção de sua gestão com vistas às próximas eleições, num quadro democrático representativo, ou a sua permanência no cargo, em um contexto político autoritário ou autocrático. Em outras palavras, os tomadores de decisão na esfera subnacional que buscam exercitar a paradiplomacia seriam políticos “interesseiros” que buscam maximizar a probabilidade de sua reeleição ou sobrevivência política, no contexto institucional de um dado sistema político.

Tendo a abordagem da escolha racional como modelo comportamental padrão, a iniciativa paradiplomática na modalidade financeira estrita pode ser estilizada como a busca de captar recursos externos de custo inferior a fontes domésticas (custo mínimo) para financiar despesas de formação bruta de capital fixo, isto é, investimentos (benefício máximo), ou seja, uma decisão baseada na busca eficiente de objetivos consistentes (racionalidade instrumental ou cálculo racional).

A ênfase racionalista que restringe os empréstimos (internos e externos) apenas para financiar investimentos reflete a chamada “regra de ouro das finanças públicas, que coíbe operações de crédito para cobrir gastos correntes, reservando os recursos de terceiros para cobrir gastos de investimento com maturação de longo prazo. A lógica imanente é que as despesas de capital possuem a capacidade de gerar retornos diretos ou indiretos aos governos. O retorno direto ocorre, por exemplo, via cobrança de tarifas dos usuários, ao passo que o retorno indireto

¹⁶⁹ Para uma análise abrangente sobre os usos e limites da abordagem da escolha racional nas Relações Internacionais, ver Barbara GEDDES, “Uses and Limitations of Rational Choice” in: FRIEDEN, Jeffry, PASTOR, Manuel, Jr., TOMZ, Michael. *Modern Political Economy and Latin America. Theory and Policy*. Oxford: Westview Press, April 2000. pp. 81-92.

ocorre via maior receita tributária resultante de crescimento do produto nacional bruto fomentado pela eliminação dos gargalos na infraestrutura.

Em termos operacionais, o indicador que reflete esta decisão racional ($X_{3it} = PNEO$) o diferencial entre o custo médio anual de captação de empréstimos ao setor público no mercado interno brasileiro (taxa de juros aplicada pelo BNDES, ou seja, taxa TJLP mais encargos) e o custo médio anual (taxa LIBOR mais desvalorização cambial *ex post* e encargos) cobrado nas operações de crédito em moeda estrangeira por organismos multilaterais (Banco Mundial e BID) a mutuários do setor público.

Quanto mais barato o crédito externo *vis-à-vis* o crédito interno, maior a propensão do ente público subnacional em buscar captar recursos externos e vice-versa. Portanto, espera-se que o parâmetro estimado seja positivo ($\beta > 0$).

2.3.3.2. A Visão da Paradiplomacia segundo a Ótica do Construtivismo Social

De forma distinta do paradigma neoliberal e da abordagem da escolha racional, a ótica construtivista vê o comportamento do Estado (e por extensão do estado subnacional) moldado por crenças, identidades e normas sociais das suas elites. Indivíduos em coletividades forjam, moldam e mudam a cultura por meio de ideias e práticas. Estados e interesses nacionais (ou estaduais ou locais) seriam o resultado das identidades sociais desses protagonistas. Assim, o objeto de estudo seriam as normas e práticas dos indivíduos e da coletividade, sem nenhuma distinção entre políticas internas e políticas internacionais. Na verdade, muitos construtivistas põem ênfase nas estruturas normativas. O que se precisa conhecer é a identidade, e as identidades mudam como resultado de comportamento cooperativo e de aprendizado.

Conforme Karen Mingst (2009: p.67-70), assim como os neoliberais, os construtivistas consideram o poder importante. Mas enquanto os primeiros apenas vêem o poder em termos materiais (militar, econômico, político), os construtivistas também vêem o poder em termos discursivos – o poder das ideias, da cultura e da linguagem. Existe poder em toda a troca entre protagonistas, e a meta dos

construtivistas é descobrir as fontes de poder. A contribuição principal do construtivismo social seria, pois, a elucidação das fontes de poder na forma de ideias e a demonstração de como as ideias moldam as identidades. Mostram, enfim, que os Estados nacionais nunca tiveram controle exclusivo sobre o território, mas que a soberania do Estado sempre foi desafiada e hoje mais ainda sob novas formas institucionais (atores subnacionais e transnacionais) e novas necessidades das sociedades nacionais e subnacionais.¹⁷⁰

A opção nesta tese por introduzir a abordagem construtivista para explicar a iniciativa paradiplomática de governos subnacionais representa uma tentativa de transcender as explicações funcionalistas do neoliberalismo e revelar a saliência do potencial político das atividades internacionais desses atores governamentais não centrais. Em outras palavras, o construtivismo social permite perceber as identidades estatais como resultado de uma “construção”, em geral feita pelas elites políticas e culturais, definidas pela interação com os outros atores.

Tal como assinala Gulnaz Sharafutdinova (2003, p.615), que aplicou a abordagem construtivista à ação paradiplomática do Tartastão, república federada da Rússia na região do Volga, “... caso uma região ou unidade subnacional tenha por objetivo construir a sua identidade como um Estado, ela tentará participar em atividades internacionais para "sinalizar" a sua autonomia para o mundo exterior e com a finalidade última de ter a retribuição de outros atores estrangeiros reconhecendo-lhe a condição de protagonista dentro de seu próprio Estado-Nação”. Assim, as atividades internacionais de entes subnacionais podem servir como uma forma pela qual suas elites tentam se projetar no seu país e no mundo como um ator dotado de vontade própria e vantagens diferenciais, elementos essenciais de construção ou afirmação de sua identidade como sociedades politicamente organizadas.

Em termos operacionais, o indicador escolhido para refletir essa iniciativa paradiplomática na ótica construtivista baseada na busca de projeção externa da

¹⁷⁰ Para uma discussão mais profunda sobre as perspectivas concorrentes do pensamento teórico nas Relações Internacionais, ver Karen MINGST, *Princípios de relações internacionais* (2009. pp. 55-70).

identidade local no exterior foi a evolução do grau de abertura ao comércio exterior nos estados brasileiros. O grau (ou coeficiente) de abertura de uma economia pode ser definido a partir da seguinte expressão: grau de abertura = $(x + m)/Y$, onde x denota o valor das exportações, m expressa o valor das importações e o termo Y equivale ao PIB estadual, com todas as variáveis estando expressas em valores nominais em moeda nacional. Ou seja, o grau de abertura de uma economia pode ser definido como a razão entre a corrente de comércio (exportações mais importações) e o PIB.

Por uma questão de identidade, quanto maior o grau de abertura do estado ao comércio exterior (paradiplomacia comercial), ou seja, quanto maior o peso das exportações e importações de bens e serviços na economia local, maior a tendência de o mesmo exercer uma paradiplomacia financeira, uma vez que a abertura comercial de um país ou região tende a estar acompanhada de algum modo pela abertura financeira. Portanto, espera-se que o parâmetro estimado seja positivo ($\beta_4 > 0$).

2.4. A Base de Dados

Em geral, três tipos de dados podem estar disponíveis para a análise empírica em Econometria: i) dados de série temporal; ii) de corte (*cross section*), e iii) combinados (séries temporais e de corte) ou painéis. Nesse primeiro exercício de verificação empírica, serão utilizados dados dispostos na forma de séries temporais.

Uma série temporal é um conjunto de observações dos valores que uma variável assume em diferentes momentos no tempo. Em outras palavras, trata-se de um conjunto de dados sequenciais observados em intervalos de tempo (exemplo: número de operações de crédito firmadas por um ente subnacional ao longo dos anos; valor da receita de crédito externo na execução financeira e orçamentária de ente subnacional etc). Os dados assim coletados podem ser quantitativos ou qualitativos. A maioria dos trabalhos empíricos baseados em dados de séries temporais supõe que as séries sejam estacionárias (isto é, a média e a variância estatísticas não se alteram sistematicamente no tempo).

Ademais, série temporal é uma classe de fenômenos cujo processo observacional e consequente quantificação numérica gera uma sequência de dados distribuídos no tempo. A natureza da série temporal e a estrutura de seu mecanismo gerador estão relacionadas com o intervalo de ocorrência das observações no tempo. Caso o levantamento das observações da série possa ser feito a qualquer momento do tempo, a série temporal é dita contínua, sendo denotada por $x(t)$. Entretanto, na maioria das séries, as observações são tomadas em intervalos de tempo discretos e equidistantes. Uma série temporal discreta pode ser representada por $x_t = \{x_1, x_2, \dots, x_t\}$, sendo que cada observação discreta x_t está associada a um instante de tempo distinto, existindo uma relação de dependência serial entre essas observações.

Os limites temporais da pesquisa vão de 1985 a 2008, ou seja, 24 anos completos, tendo como marco inicial o período de redemocratização prévio à formulação de dispositivos da nova Constituição brasileira (1987-88) que vieram a reforçar a tendência à descentralização fiscal, com uma partilha mais generosa de recursos tributários e transferências para os entes subnacionais. O período também foi marcado pela mudança simultânea de diretriz nos organismos multilaterais de financiamento no sentido de descentralizar suas operações de crédito junto aos governos subnacionais de seus Estados-membros.¹⁷¹

2.5. Seleção da Amostra de Estados Elegíveis para a Verificação Empírica

Do universo de 27 governos estaduais brasileiros (26 estados mais o Distrito Federal), será utilizada uma amostra de 12 estados (Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo). O critério para a definição amostral considerou a frequência, regularidade e expressividade dos recursos captados pelos estados ao longo do período 1985-2008, de modo que os demais estados foram excluídos por conta de sua modesta e/ou intermitente atividade em termos de paradiplomacia financeira.

¹⁷¹ A série utilizada não avançou até 2010 em função da indisponibilidade pelo IBGE do valor do PIB dos estados brasileiros além de 2008, informação essencial para poder calcular o chamado grau de abertura que compõe a variável paradiplomacia segundo a ótica do construtivismo social (PNEO).

Tabela 5.2 Peso dos 12 estados selecionados para estimação econométrica (%)

Estado	População (2010)	Produto Interno Bruto (2008)	Superfície Territorial	Captação externa:2008-2010*
Bahia	7.3	4.2	6.7	5.5
Ceará	4.4	2.0	1.7	1.8
Espírito Santo	1,8	2.1	0.5	2.9
Goiás	3.1	2.6	4.0	1.1
Minas Gerais	10.3	8.9	6.9	7.5
Pará	4.0	1.8	14.7	0.9
Pernambuco	4.6	2.4	1.2	1.5
Paraná	5.5	5.9	2.4	0.8
Rio de Janeiro	8.4	10.9	0.5	9.9
Rio Grande do Sul	5.6	6.7	3.2	1.4
Santa Catarina	3.3	4.0	1.1	3.9
São Paulo	21.6	33.5	2.9	41.3
Total	78.1	85.0	45.8	78.3

Fonte: IBGE; MPOG/SEAIN; elaboração: o autor

(*) operações de crédito aprovadas pela COFIEIX em 2008-2010

Os 12 estados selecionados são deveras uma amostra bem representativa da paradiplomacia financeira no País, uma vez que representam 78,1% da população e 45,8% do território nacional. A amostra de estados responde ainda por 85% do PIB brasileiro (posição de 2008) e foi responsável por 78,3% das novas captações de recursos externos aprovadas pelas autoridades federais no triênio 2008-2010.

Na tabela abaixo, um resumo das estatísticas descritivas mostra a participação relativa de cada um dos 12 estados conforme as respectivas variáveis. Tais elementos serão utilizados posteriormente para caracterizar a posição de cada estado quanto à paradiplomacia financeira.

Tabela 5.3 Resumo de Estatísticas Descritivas das Variáveis de Paradiplomacia Financeira da Amostra de Estados, 1985-2008

Estados	ROCEX Acumulado (R\$ milhões*)	part.%	CAPEN (mediana em %)	CAPEN (desvio- padrão, em %)	PCONS (grau de abertura ao comércio externo, média %)	REGIN (média %)
Bahia	5968.53	15.11	2.15	19.97	18.31	3.26
Ceará	3741.31	9.47	3.63	107.74	8.80	2.08
Espírito Santo	843.02	2.13	-0.51	10.77	51.09	0.46
Goiás	740.52	1.87	-0.12	19.43	7.52	0.87
Minas Gerais	3926.93	9.94	1.95	31.51	16.57	2.78
Pará	856.20	2.17	3.30	5.18	26.86	0.70
Pernambuco	1072.66	2.72	0.81	21.76	7.60	0.91
Paraná	4924.40	12.47	5.43	30.40	20.78	2.80
Rio de Janeiro	4356.13	11.03	0.59	17.78	12.26	2.66
Rio Grande do Sul	3973.95	10.06	1.76	27.09	21.74	2.46
Santa Catarina	1314.49	3.33	-1.31	7.62	16.74	0.71
São Paulo	7778.56	19.69	0.29	11.79	19.00	3.86
Total da amostra	39496.7	100.00	-	-	-	-

Fonte: base de dados do autor

(*) a preços constantes de 2008, inflacionados pelo IGP-DI da FGV.

ROCEX = receitas de operações de crédito externo recebidas pelos estados

CAPEN = saldo primário sobre receita corrente líquida dos estados (%)

REGIN = razão entre as receitas de operações de crédito externo recebidas pelos estados e o ingresso total de créditos de organismos internacionais registrado no balanço de pagamentos do Brasil (%).

Com relação às fontes das estatísticas utilizadas na tese, a pesquisa incluiu:

a) informações sobre a contratação de operações de crédito dos entes nacionais brasileiros obtidas da Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

b) informações fiscais e financeiras utilizadas: i) resultados primários (resultado primário igual à razão receita corrente líquida exclusive despesas financeiras com respeito à receita corrente líquida; ii) receitas de operações contratadas de crédito externo, e iii) investimento público dos entes subnacionais

brasileiros. Tais estatísticas foram extraídas de informes de domínio público disponibilizados via Internet pela Secretaria do Tesouro Nacional/ Ministério da Fazenda;

c) os dados relativos ao desempenho econômico (evolução e valor do PIB) e outros indicadores em nível estadual (contas regionais) foram obtidos da Fundação IBGE e do IPEA (IPEADATA);

d) os dados de comércio exterior dos Estados – requeridos para elaborar o grau de abertura estadual, uma das *proxies* da iniciativa paradiplomática – foram extraídos do Sistema ALICE da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC);

e) os dados sobre o diferencial entre taxas de juros interna (TJLP) e externa (LIBOR), uma das *proxies* da iniciativa paradiplomática neoliberal (ou da escolha racional), foram obtidas junto aos sítios *web* do BNDES e do Banco Central dos EUA (*Federal Reserve*), respectivamente;

f) os dados para medir o impacto dos créditos externos sobre o Balanço de Pagamentos (conta de Capital e Financeira) do País foram extraídos do sítio *web* do Banco Central do Brasil (BCB).

A análise mais criteriosa da evolução das variáveis inerentes ao tema das relações financeiras internacionais de entes subnacionais brasileiros só foi possível a partir das informações e *insights* obtidos das obras de referência e de artigos específicos na área de Economia do Setor Público (ESP), assim como pelo esforço próprio de compilação, organização de dados e sua conversão em indicadores. Este conjunto de dados sistematicamente organizado – que constará do Apêndice Estatístico desta tese – constitui por certo contribuição relevante para subsidiar a avaliação dos componentes do financiamento do setor público subnacional e da ação paradiplomática dos entes governamentais não centrais no País.

2.6. Processos de Estimação e de Inferência

O exercício de verificação empírica empreendido nesta tese faz uso do método econométrico dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO). Conforme Wooldridge (2006, p. 609), o MQO é o método de estimação econométrica mais utilizado para modelos de regressão linear múltipla usando dados de corte transversal ou séries temporais.

Obviamente a adoção do método pressupõe que as hipóteses principais do MQO sejam satisfeitas, a exemplo da ausência de autocorrelação entre as variáveis explicativas e a inexistência de fontes potenciais de endogeneidade, especialmente erros de medida e simultaneidade.

Em qualquer exercício de séries temporais é imprescindível verificar pelo menos a intercorrência de dois fenômenos que, caso não corrigidos, podem implicar estimações não eficientes e viesadas, comprometendo a segurança do teste estatístico de hipóteses: i) a existência de ajustes “espúrios” ou duvidosos, e ii) a presença de não estacionaridade nas séries indicativas das variáveis consideradas.

No primeiro caso, regressões envolvendo dados em série temporal podem gerar resultados aparentemente bons, mas que depois de verificações adicionais, eles se tornam suspeitos. Felizmente, tais casos são fáceis de identificar: quando se obtém coeficientes de determinação (R^2) extremamente elevados (próximos de um) e estatística Durbin-Watson (DW) muito baixas (menores do que a unidade).¹⁷²

¹⁷² O coeficiente de determinação (R^2) é uma medida do grau de proximidade entre os valores estimados e observados da variável dependente dentro da amostra utilizada para estimar a regressão, sendo, portanto, uma medida do sucesso da estimativa. Pode ser interpretado (mas só quando a regressão inclui uma constante) como o percentual da variância da variável dependente que é explicada pelas variáveis independentes. O R^2 é calculado como :

$$R^2 = 1 - [e'e / (y_m' y_m)]$$

onde y_m é o vetor de observações da variável dependente transformadas para desvios em relação à média, isto é, o termo correspondente ao período t deste vetor é definido com

$$y_m(t) = y(t) - (1/N) \sum_{j=1}^N y(j), \quad j=1, \dots, N$$

O R^2 é próximo de 1 se o ajuste da regressão é perfeito ou próximo de zero caso contrário.

Os autores Granger e Newbold (1974) sugerem que um $R^2 > DW$ é uma boa regra prática para suspeitar que a regressão estimada sofre de regressão espúria. Levando em conta essa regra de bolso, os poucos casos identificados nas séries de paradiplomacia aqui utilizadas foram expurgados, de modo a excluir a co-integração de séries e impedir relações de longo prazo (ou de equilíbrio) entre elas, ou seja, a chamada autocorrelação dos resíduos.¹⁷³

Com relação à questão de estacionaridade das séries temporais utilizadas, procedeu-se a dois testes de estacionaridade: i) o teste com base no correlograma, que é simplesmente a razão entre a covariância amostral e a variância da amostra, e ii) o teste de raiz unitária para detectar estacionaridade, mais robusto do que o anterior e que se tornou recentemente de uso mais consagrado.

Dado que o segundo método é bem mais seguro para detectar estacionaridade, optou-se por aplicá-lo às cinco variáveis de cada unidade de análise (12 estados) e ajustar as séries não estacionárias, totalizando 60 procedimentos de testes. Formalmente, o meio mais fácil de representar este teste é considerar o seguinte modelo:

Por seu turno, a estatística Durbin-Watson (DW) é uma medida do grau de correlação serial de ordem um (ou AR(1)) dos resíduos. Pode ser calculado como:

$t=N$

$$DW = \sum_{t=2} (e_t - e_{t-1})^2 / (SQR)$$

Como regra de bolso, admite-se um DW menor do que 1,5 como evidência de correlação serial positiva e um DW maior do que 2,5 como evidência de correlação serial negativa.

Pode-se derivar do DW uma estimativa para o coeficiente de correlação serial dos resíduos, pois: $\rho = 1 - 0,5 * DW$ aproximadamente, se $e_t = \rho * e_{t-1}$

¹⁷³ Conforme Carneiro de Matos (1997, p. 134-135), a autocorrelação significa dependência temporal dos valores sucessivos dos resíduos, ou seja, os resíduos são correlacionados entre si. Quando isso ocorre, as estimativas de mínimos quadrados ordinários dos parâmetros não são eficientes, isto é, não apresentam variância mínima, além de seu erro padrão ser viesado, o que conduz a testes e intervalos de confiança incorretos. As fontes usuais de autocorrelação são: i) a omissão de variável explicativa; ii) má especificação da forma matemática do modelo; iii) má especificação do termo aleatório e iv) ajuste imperfeito de séries estatísticas. A autocorrelação é usualmente diagnosticada pelos testes de Durbin-Watson e de Godfrey. Quando identificada, os métodos mais empregados para corrigir a autocorrelação serial são os de: a) interação de Cochrane-Orcutt; b) dois estágios de Durbin e c) método das primeiras diferenças.

$$Y_t = Y_{t-1} + \mu_t \quad (1)$$

em que μ_t é o termo erro estocástico que segue as hipóteses clássicas, a saber, ele tem média zero, variância constante e é não autocorrelacionado. A equação acima é uma regressão de primeira ordem, ou AR (1), já que se regrid o valor de Y no instante t sobre seu valor no no instante $(t-1)$. Se o coeficiente de Y_t for de fato igual a 1, defronta-se com o que é conhecido como o problema da raiz unitária, ou seja, uma situação de não estacionaridade (GUJARATI, 2000, p.724). Portanto, ao rodar-se a regressão, tem-se:

$$Y_t = \rho Y_{t-1} + \mu_t \quad (2)$$

E, de fato, se verificar que $\rho=1$, diz-se que a variável estocástica Y tem uma raiz unitária. Na Econometria de séries temporais, uma série que tenha raiz unitária é conhecida como uma série de caminho aleatório, o que, por seu turno, é um exemplo de série temporal não estacionária.

A equação (2) pode ser expressa alternativamente como

$$Y_t = (\rho-1)Y_{t-1} + \mu_t$$

$$= \delta Y_{t-1} + \mu_t \quad (3)$$

Em que $\delta=(\rho-1)$ e Δ é o operador de *primeira diferença*.

Se δ for de fato zero, pode-se escrever a equação (3) como

$$\Delta Y_t = (Y_t - Y_{t-1}) = \mu_t \quad (4)$$

O que a equação (4) informa é que as *primeiras diferenças* de uma série temporal com caminho aleatório ($=\mu_t$) são uma série temporal estacionária, pois, por hipótese, μ_t é puramente aleatório.

Se a série original tiver de ser diferenciada duas vezes (isto é, pegar a primeira diferença da primeira diferença) antes de se tornar estacionária, a série original é integrada de ordem 2. Em geral, se uma série temporal tiver de ser diferenciada d vezes, ela é integrada de ordem d . Assim sempre que houver uma série temporal integrada de ordem 1 ou maior, ter-se á uma série temporal não-estacionária.

Sob a hipótese nula $\rho=1$, a chamada estatística t de Student calculada de modo convencional é conhecida como estatística T (tau), cujos valores críticos foram tabulados por Dickey e Fuller (1951) com base em simulações de Monte Carlo. Na literatura especializada, o teste tau é conhecido como teste de Dickey-Fuller (DF), em homenagem aos seus descobridores. Note-se que se a hipótese nula $\rho =1$ for rejeitada (isto é a série temporal é estacionária), pode-se usar o teste t de Student habitual.¹⁷⁴

Conforme Gujarati (2000, p. 725), se o valor absoluto calculado da estatística tau (isto é $[T]$) excede os valores críticos absolutos de T de DF ou MacKinnon-DF, então não se rejeita a hipótese de que a dada série temporal seja estacionária. Se, por outro lado, ele for menor do que o valor crítico, a série temporal é não estacionária. Por razões teóricas e práticas, o teste Dickey-Fuller é aplicado a regressões rodadas nas seguintes formas:

$$Y_t = \delta Y_{t-1} + \mu_t \quad (3)$$

$$\Delta Y_t = \beta_1 + \delta Y_{t-1} + \mu_t \quad (4)$$

¹⁷⁴ A Estatística t apresenta os resultados das divisões de cada coeficiente por seu respectivo erro padrão. Sabe-se que quando os distúrbios aleatórios da regressão seguem uma distribuição normal, essas estatísticas seguem uma distribuição de probabilidade de tipo t de Student. Com base nos valores conhecidos dessa distribuição é possível realizar testes de hipótese sobre os valores de determinado coeficiente, a exemplo de: hipótese nula: o valor teórico do coeficiente é igual a zero. O valor da probabilidade (valor P) calculado na regressão está associado ao nível de significância da estimativa (que é igual a um menos este valor). Quanto menor for seu valor, maior o nível de significância da estimativa e maior a confiança que se pode ter de que o coeficiente teórico não é igual a zero. Conforme adotada nesta tese, se o valor P for menor do que 0,10, e a distribuição dos resíduos for normal, a hipótese nula pode ser rejeitada com um grau de certeza de 90%.

$$\Delta Y_t = \beta_1 + \beta_2 t + Y_{t-1} + \delta Y_{t-1} + \mu_t \quad (5)$$

Em que t é a variável tempo ou tendência. Em cada caso, a hipótese nula é a de que $\delta = \text{zero}$, ou seja, há uma raiz unitária. A diferença entre a equação (3) e as duas outras regressões reside na inclusão da constante (intercepto) e do termo de tendência.

Se o termo de erro μ_t é autocorrelacionado, modifica-se a equação (3) como segue:

$$\Delta Y_t = \beta_1 + \beta_2 t + Y_{t-1} + \sum_{i=1}^m \Delta Y_{t-1} + \varepsilon \quad (6)$$

Em que, por exemplo, $\Delta Y_t = (Y_{t-1} - Y_{t-2})$, $\Delta Y_{t-2} = (Y_{t-2} - Y_{t-3})$ etc., ou seja, usam-se termos de diferenças defasados. O número de termos de diferença defasados a incluir é muitas vezes determinado empiricamente: a idéia é incluir termos suficientes, de modo que o termo de erro na equação (6) acima seja seriamente independente. A hipótese nula é ainda a de que $\delta = \text{zero}$ ou $\rho = 1$, ou seja, existe uma raiz unitária em Y (isto é, Y é não estacionário). Quando o teste DF é aplicado a modelos como o da equação (6), é chamado teste aumentado de Dickey-Fuller (ADF). A estatística do teste de ADF tem a mesma distribuição assintótica que a estatística DF, de modo que podem ser usados os mesmos valores críticos.

2.7. Resultados Empíricos e Conclusões

Nesta seção serão apresentados os resultados do modelo. Cada um dos 12 estados brasileiros da amostra objetos da estimação econométrica terá seus coeficientes e parâmetros explicados detalhadamente, de modo a mostrar a adequação ou não das hipóteses teóricas aos valores empiricamente estimados.

A apresentação se dará, portanto, passo a passo, tentando explicar não apenas a aplicação correta da técnica empregada, mas também a relevância dos resultados em termos teóricos próprios da paradiplomacia. As equações foram

rodadas por meio dos aplicativos computacionais do programa estatístico Eviews versão 7.1.

2.7.1. Resultados e análise da amostra de unidades selecionadas (12 estados brasileiros)

Neste item, estão apresentados os resultados do modelo dos determinantes da paradiplomacia financeira. Pretende-se mostrar, de forma clara, como os conceitos e enfoques teóricos apresentados ao longo da tese se aplicam na interpretação dos valores alcançados.

Os resultados obtidos da estimação são apresentados em uma tabela para cada um dos 12 estados analisados, que contém as principais estatísticas requeridas para a análise da estimação realizada. A intenção é que cada um dos coeficientes e parâmetros estimados sejam explicados com o rigor mínimo necessário na área de Ciências Humanas, mas sem o formalismo teórico e matemático exaustivo comumente requerido em pesquisas de Ciências Econômicas.

A apresentação transcorre de forma padronizada para cada uma das unidades amostrais, tentando explicar não apenas a técnica da análise econométrica adotada, mas, sobretudo, a interpretação dos significados que tais resultados empíricos acarretam para a compreensão do processo pelo qual os estados brasileiros selecionados vêm captando recursos externos e conformando o modelo nacional de paradiplomacia financeira.

Relembrando as variáveis detalhadas na seção 2.3 acima para expressar os fatores determinantes da captação de recursos externos efetuada pelos estados brasileiros no período em apreço, a tabela abaixo apresenta a descrição sucinta de cada uma delas e o sinal esperado de seus coeficientes a serem estimados pelo modelo de regressão múltipla via o método de Mínimos Quadrados Ordinários.

Tabela 5.4. Descrição Sucinta das Variáveis do Modelo

ROCEX	Valor a preços constantes das receitas de operações de crédito externo do estado i no ano t (variável dependente)	B_0
CAPEN	capacidade de endividamento do estado i no ano t (variável independente);	$\beta_{1>0}$
REGIN	regime de assistência oficial ao desenvolvimento ao estado i no ano t (variável independente)	$B_{2>0}$
PNEO	iniciativa paradiplomática neoliberal do estado i no ano t (variável independente);	$B_{3<,0}$
PCONS	iniciativa paradiplomacia construtivista do estado i no ano t (variável independente)	$B_{4>0}$

Fonte: especificações da Tese; elaboração: o autor

2.7.1.1. Estado da Bahia

No período 1985-2008, o estado da Bahia absorveu em seu caixa R\$ 5,968 bilhões (a preços médios de 2008), o segundo lugar no *ranking* entre as 12 unidades da federação que compõem a mostra, com uma participação de 15,11% do total. Um valor médio anual de R\$ 351,09 milhões para os 17 anos da série em que se registrou ingresso de receitas de operação de crédito externo nos balanços contábeis do Estado. O valor máximo de recursos externos internalizados (variável *ROCEX*) foi de R\$ 830,5 milhões em 1996. O volume médio anual de recursos recebidos pelo estado representou 3,26% do total de créditos externos ingressados no País pelos organismos internacionais no período (variável *REGIN*).

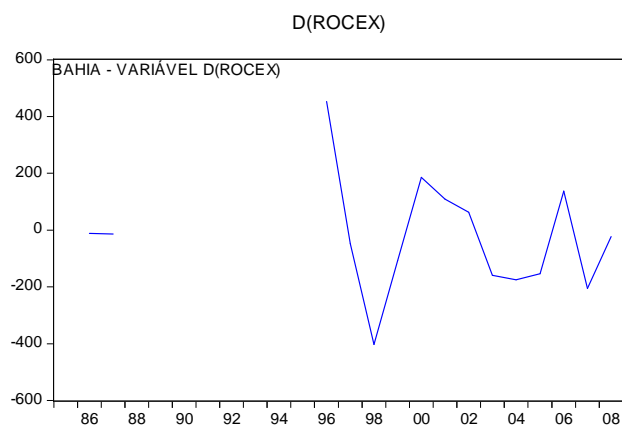
Quanto à variável de capacidade de endividamento (*CAPEN*), o estado teve uma mediana de 2,15% e um desvio padrão de 19,97%. No que diz respeito à variável iniciativa de paradiplomacia construtivista, dada pelo grau de abertura ao comércio exterior (*PCONS*), a Bahia acusou uma média de 18,31% do PIB, com valores mínimo e máximo entre 9,98% e 31,13%. A variável alternativa de iniciativa paradiplomática neoliberal (*PNEO*) - idêntica para todos os estados – que expressa a relação entre o custo total do financiamento interno e externo, oscilou ente o mínimo de 60,9% e o máximo de 213,74% ao ano, em torno da média 97,25%.

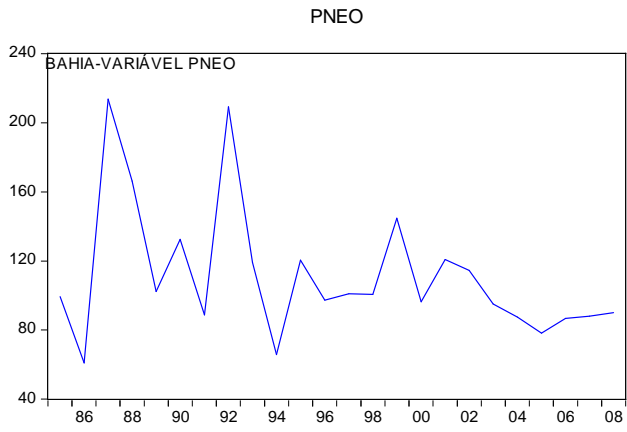
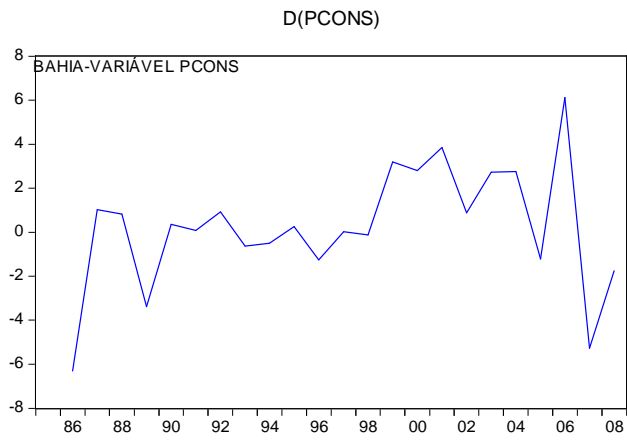
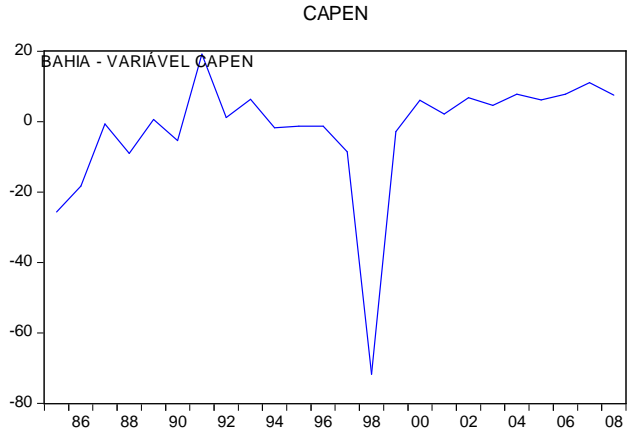
Tabela 5.5 Estatísticas Descritivas – Bahia

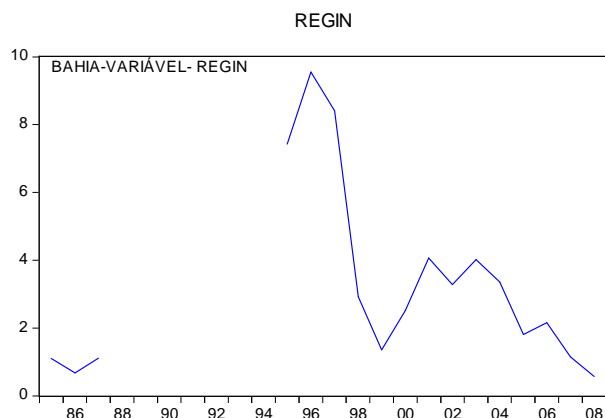
	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
Mean	351.0894	-4.127647	18.31529	105.5924	3.264706
Median	296.1100	2.150000	18.65000	97.25000	2.520000
Maximum	830.5100	11.08000	31.13000	213.7400	9.550000
Minimum	50.60000	-71.74000	9.980000	60.90000	0.570000
Std. Dev.	244.1587	19.97672	6.812190	33.62278	2.737901
Skewness	0.572060	-2.497405	0.236580	2.029667	1.191273
Kurtosis	2.259335	8.886049	1.756469	7.493701	3.242336
Jarque-Bera	1.315796	42.21220	1.253927	25.97568	4.062470
Probability	0.517939	0.000000	0.534211	0.000002	0.131173
Sum	5968.520	-70.17000	311.3600	1795.070	55.50000
Sum Sq. Dev.	953815.3	6385.112	742.4950	18087.86	119.9376
Observations	17	17	17	17	17

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Os gráficos abaixo contêm as curvas de movimentação das cinco variáveis selecionadas ao longo do período de 24 anos. Os claros nos gráficos representam os anos em que a variável em questão não foi registrada, configurando valores praticamente nulos (*missing values*).

Gráfico 5.1 Variáveis – Bahia





O exame da matriz de correlação evidencia *a priori* uma forte associação (0,8457) entre a variável dependente (*ROCEX*) e a variável *REGIN*, assim como uma associação moderada, mas negativa (-0,3840) com a variável *PCONS*. As demais variáveis apresentam correlações parciais inexpressivas e negativas

Tabela 5.6A Matriz de Correlação – Bahia

	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
ROCEX	1	-0.0031	-0.3840	-0.0192	0.8457
CAPEN	-0.0031	1	0.5353	0.0383	0.0195
PCONS	-0.3840	0.5353	1	-0.3290	-0.4454
PNEO	-0.0192	0.0383	-0.3290	1	-0.0289
REGIN	0.8457	0.0195	-0.4454	-0.0289	1

Fonte: Estimação econométrica da tese.

No entanto, após feitos os testes de raiz unitária (teste aumentado de Dickey-Fuller-ADF), o ajustes nas variáveis *ROCEX* e *PCONS* alteraram a matriz de correlação, reforçando associação entre a variável dependente com as variáveis *CAPEN* e *PNEO* e alterando-lhes o sinal. Reduziu-se a associação entre *ROCEX* ($D(ROCEX)$) e *REGIN*, que passou a uma correlação parcial fraca e negativa (-0,3324).

Tabela 5.6B Matriz de Correlação – Bahia: variáveis ajustadas

	D(ROCEX)	CAPEN	D(PCONS)	PNEO	REGIN
D(ROCEX)	1	0.4437	0.1705	0.0403	-0.3324
CAPEN	0.4437	1	0.1787	0.0241	-0.2139
D(PCONS)	0.1705	0.1787	1	0.3179	0.1602
PNEO	0.0403	0.0241	0.3179	1	-0.2896
REGIN	-0.3324	-0.2139	0.1602	-0.2896	1

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Tabela 5.7A Matriz de Covariância – Bahia

	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
ROCEX	56106.7834	-14.3470	-601.2637	-149.0351	532.0981
CAPEN	-14.3470	375.5948	68.5694	24.2535	1.005
PCONS	-601.2637	68.5694	43.6761	-70.9331	-7.8192
PNEO	-149.0351	24.2535	-70.9331	1063.9917	-2.5059
REGIN	532.0981	1.005	-7.8192	-2.5059	7.0551

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Tabela 5.7B Matriz de Covariância – Bahia: Dados Ajustados

	D(ROCEX)	CAPEN	D(PCONS)	PNEO	REGIN
D(ROCEX)	37665.2229	1706.6227	107.1501	269.7240	271.4008
CAPEN	1706.6227	392.6702	11.4689	16.4673	24.9127
D(PCONS)	107.1501	11.4689	10.4856	35.4897	1.2423
PNEO	269.7240	16.4673	35.4897	1188.4406	5.8783
D(REGIN)	271.4008	24.9127	1.2423	5.8783	2.9891

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Estimação de Paradiplomacia Financeira no Estado da Bahia

Dado que as inferências estatísticas só têm validade se os resíduos da série temporal empregada forem estacionários, procedeu-se ao teste da raiz unitária para cada uma das variáveis, tanto a independente, quanto as independentes. No caso

da Bahia, verificou-se através da aplicação do teste de Dickey-Fuller (DK), que as variáveis ROCEX e PCONS eram não estacionárias. Para corrigir o problema o teste DK ajusta a série pelo operador de primeira diferença, gerando séries estacionárias cujas séries originais são integradas de ordem 1 (Gujarati, 2000, p.724). Desse modo, as séries ajustadas foram D(ROCEX) e D(PCONS), permanecendo inalteradas as demais séries de dados. A partir daí foi rodada a regressão por mínimos quadrados (MQO) para diversos modelos matemáticos, sendo obtido como melhor estimação o modelo abaixo.

Tabela 5.8 Bahia: Resumo das Estatísticas – Modelo Linear

Dependent Variable: D(ROCEX)		BAHIA			
Method: Least Squares					
Date: 12/05/11 Time: 22:50					
Sample (adjusted): 1986 2008					
Included observations: 15 after adjustments					
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.	
C	-123.2580	67.57214	-1.824095	0.0931	
CAPEN	4.584590	2.153825	2.128580	0.0547	
REGIN	36.07065	16.72888	2.156190	0.0521	
R-squared	0.421180	Mean dependent var	-23.52467		
Adjusted R-squared	0.324710	S.D. dependent var	200.8870		
S.E. of regression	165.0810	Akaike info criterion	13.22761		
Sum squared resid	327021.0	Schwarz criterion	13.36922		
Log likelihood	-96.20705	Hannan-Quinn criter.	13.22610		
F-statistic	4.365910	Durbin-Watson stat	1.832409		
Prob(F-statistic)	0.037606				

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Após vários exercícios, a regressão gerou como melhor resultado o modelo linear:

$$ROCEX = -123,258 + 4,584CAPEN + 36,070REGIN$$

($p=0,093$) ($p=0,054$) ($p= 0,052$)

As variáveis *CAPEN* e *REGIN*, além do intercepto são todas significativas a 10% de significância e o teste F, também significativo ($\text{Prob}=0,037$), utilizado para testar a hipótese de que todos os coeficientes da regressão (excluindo a constante) são nulos, indica que pelo menos uma das duas variáveis explicativas influencia a variação da variável dependente (*ROCEX*). ¹⁷⁵As demais variáveis explicativas *D(PCONS)* e *PNEO* não se revelaram, isolada ou conjuntamente, significativas.

O valor de 1,83 para o teste de Durbin-Watson indica o uso de erro padrão consistente para heterocedasticidade e autocorrelação serial. De fato, segundo o Teste Durbin-Watson (*DW*) para correlação serial com amostras pequenas ou múltiplos regressores (Gujarati, 2000, p. 733-734), a estatística obtida *DW* está acima do limite inferior de 1,750 e abaixo do limite superior 2,250 (tabela de valores críticos de *DW*), na região da curva do teste em que não há evidência de correlação serial de primeira ordem, de modo que a hipótese nula pode ser rejeitada mesmo ao nível de significância de 1%.

O coeficiente de determinação (R^2 ajustado) de 32,47%, valor certamente não espúrio, e os sinais esperados dos coeficientes estimados (positivos) implicam um ajuste satisfatório, mas moderado, entre as variáveis.

Os coeficiente estimados ($\beta_1 > 0$ e $\beta_2 > 0$) referentes, respectivamente, à capacidade de endividamento (*CAPEN*), de 4,584, e ao regime de assistência oficial ao desenvolvimento (*REGIN*), valor de 36,070, foram positivos (conforme esperado) e significativos a 10%, indicando que, na atividade de paradiplomacia financeira, tais fatores foram determinantes na ação de captação externa do estado da Bahia no

¹⁷⁵ A Estatística F é a estatística utilizada para testar a hipótese de que todos os coeficientes da regressão (excluindo a constante) são nulos. Pode ser calculada como: $F = [R^2 / (k-1)] / [(1 - R^2) / (N-k)]$. Na hipótese de que os resíduos teóricos têm distribuição normal, essa estatística tem uma distribuição F com (k-1) graus de liberdade no numerador e (N-k) graus de liberdade no denominador. Hipótese nula: o valor teórico de todos os coeficientes (excluindo a constante) é igual a zero. Para testar a hipótese nula usa-se Probabilidade (F): $\text{Prob}(F)$ é o nível de significância associado à estatística F calculada. Se $\text{Prob}(F)$ for menor do que um determinado nível de significância, digamos 10%, a conclusão é que pode-se rejeitar a hipótese nula. Note-se que como a estatística F é usada para testar uma hipótese conjunta, ela pode ser altamente significativa mesmo quando todas as estatísticas-t individuais forem insignificantes.

período em análise. As demais variáveis indicativas da iniciativa paradiplomática *PNEO* (diferencial entre custos dos financiamentos interno e externo - enfoque neoliberal) e/ou *PCONS* (grau de abertura ao comércio exterior – enfoque construtivista) revelaram-se inexpressivas para explicar a atuação do estado na obtenção de créditos externos.

Em outras palavras, os resultados da regressão apontam para o caso da Bahia a prevalência da capacidade de endividamento e da disponibilidade de crédito por organismos internacionais (no caso Banco Mundial e BID) como os elementos fundamentais de sua iniciativa paradiplomática, pouco importando o cálculo racional entre o diferencial de custos de financiamentos interno e externo (enfoque neoliberal de Relações Internacionais-RI) e/ou a identidade com o envolvimento do estado em face do comércio exterior, isto é, seu grau de abertura às exportações e importações em relação ao PIB (enfoque construtivista de RI).

2.7.1.2. Estado do Ceará

No período 1985-2008, o estado do Ceará absorveu receitas de empréstimos externos de R\$ 3,741 bilhões (a preços médios de 2008). Na amostra de 12 estados, a receita de operações de crédito contabilizada pelo estado do Ceará correspondeu a 9,47% do total, ocupando o sétimo lugar no *ranking* dos maiores estados captadores de recursos externos. Nos 24 anos da série, registrou-se ingresso de receitas de operação de crédito externo no balanço do Estado em 19 anos, resultando numa média anual de R\$ 196,91 milhões. O valor máximo de recursos externos internalizados (variável *ROCEX*) foi de R\$ 415,66 milhões em 1998. O volume médio anual de recursos recebidos pelo estado representou 2,08% do total de créditos externos ingressados no país a partir de organismos internacionais no período (variável *REGIN*).

Quanto à variável de capacidade de endividamento (*CAPEM*), o estado teve uma mediana de 3,63% e um desvio padrão de 11,21%. No que diz respeito à variável iniciativa de paradiplomacia construtivista, dada pelo grau de abertura ao comércio exterior (*PCONS*), o Ceará registrou a média de 8,8% do PIB, com valores mínimo e máximo entre 4,5% e 12,5%, denotando um processo crescente, mas

gradual de internacionalização do estado via comércio exterior no período. A variável alternativa de iniciativa paradiplomática neoliberal (*PNEO*) - idêntica para todos os estados – que expressa a relação entre o custo total do financiamento interno e externo, oscilou entre o mínimo de 60,9% e o máximo de 213,74% ao ano, em torno da média 97,25%.

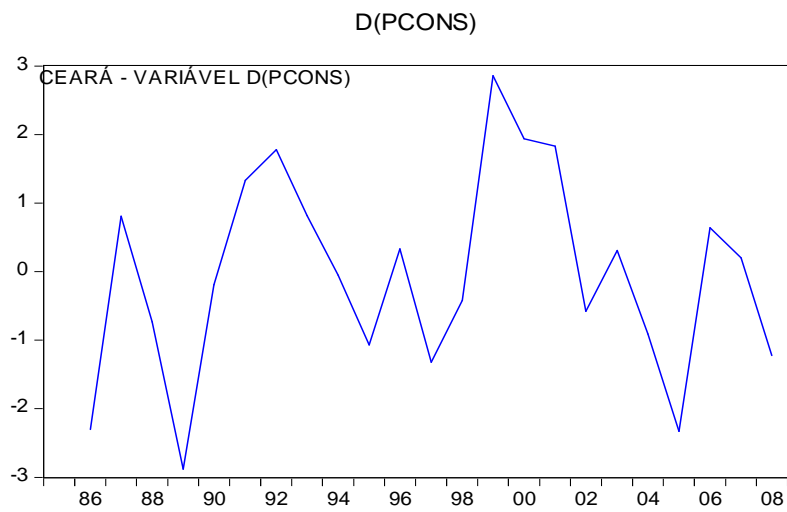
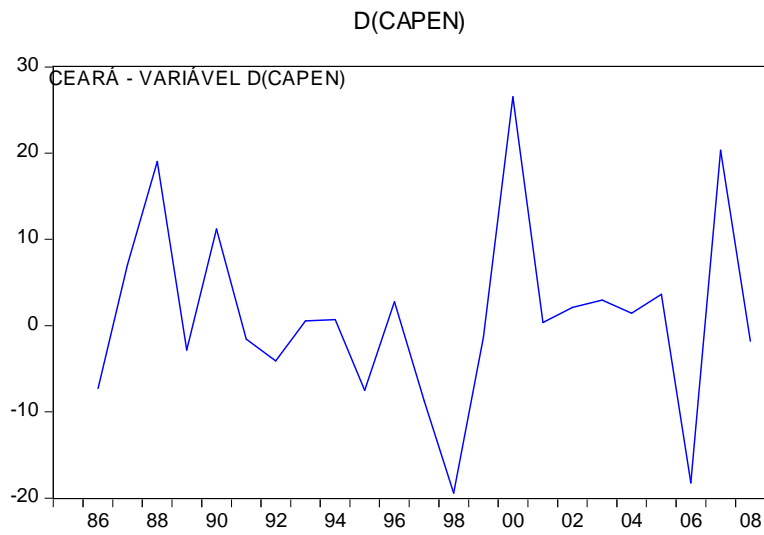
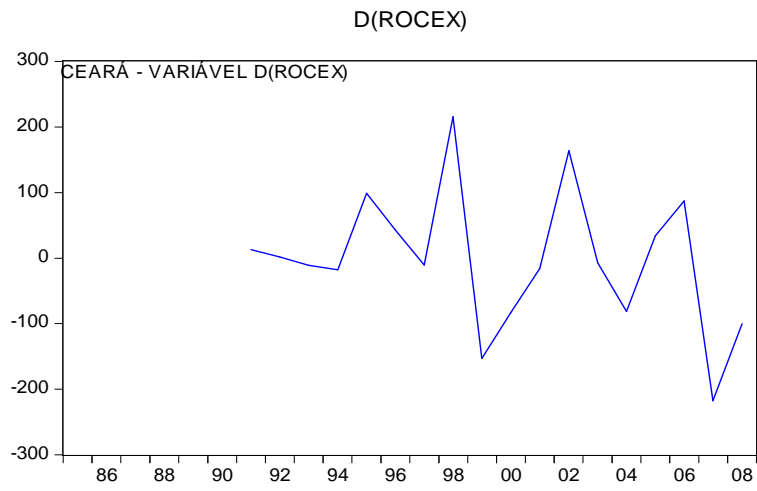
Tabela 5.9 Estatísticas Descritivas – Ceará

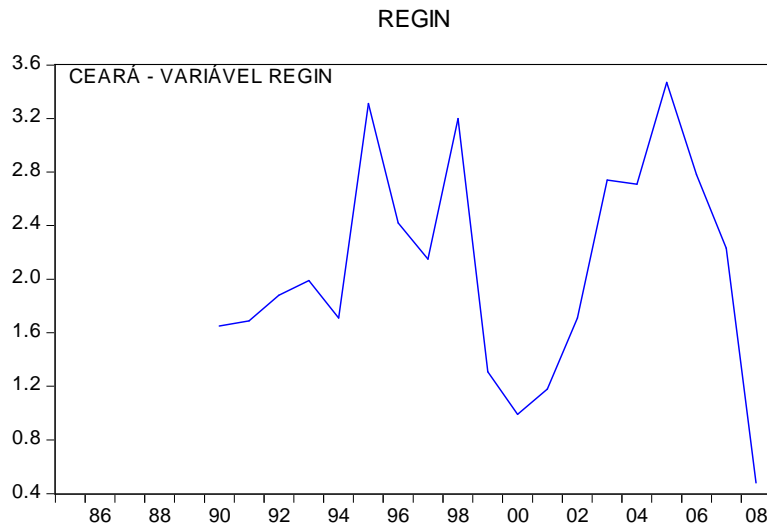
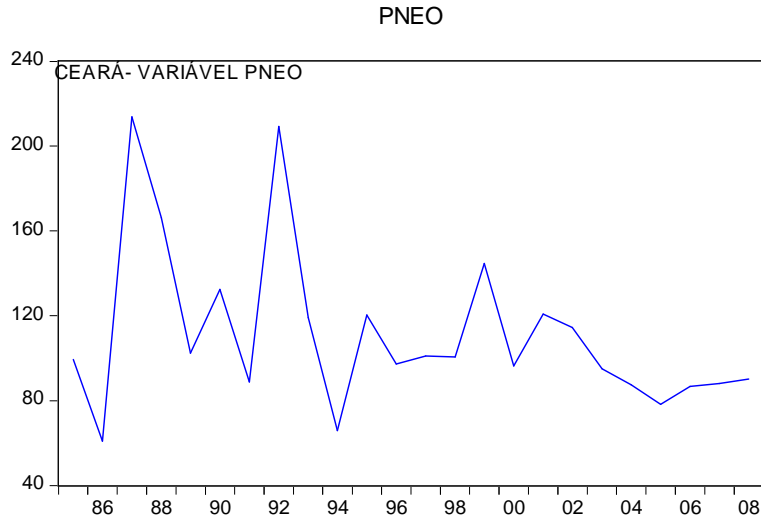
	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
Mean	196.9111	-0.160526	8.801053	107.1895	2.084211
Median	179.7200	3.630000	8.670000	97.25000	1.990000
Maximum	415.6600	10.79000	12.56000	209.1600	3.470000
Minimum	42.66000	-28.30000	4.530000	65.86000	0.480000
Std. Dev.	107.7480	11.21826	2.297448	31.44941	0.815627
Skewness	0.411571	-1.512653	0.028580	1.839047	-0.010698
Kurtosis	2.145963	4.455857	2.167463	6.890201	2.287932
Jarque-Bera	1.113830	8.923666	0.551305	22.69078	0.401770
Probability	0.572974	0.011541	0.759077	0.000012	0.818006
Sum	3741.310	-3.050000	167.2200	2036.600	39.60000
Sum Sq. Dev.	208973.5	2265.288	95.00878	17803.17	11.97446
Observations	19	19	19	19	19

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Os gráficos abaixo contêm as curvas de movimentação das cinco variáveis selecionadas ao longo do período de 24 anos. Os claros nos gráficos representam os anos em que a variável em questão não foi registrada, configurando valores praticamente nulos (*missing values*).

Gráfico 5.2 Variáveis - Ceará





O exame da matriz de correlação com ajuste de variáveis referente ao caso do Ceará evidencia *a priori* uma moderada associação e negativa (-0,6283) entre a variável dependente (*ROCEX*) e a variável *CAPEN*, assim como uma associação moderada, mas positiva (+0,5665) com a variável *REGIN*. As demais variáveis apresentam correlações parciais fracas, sendo negativa em relação a *D(PCONS)* e positiva para *PNEO*.

Tabela 5.10A Matriz de Correlação – Ceará

	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
ROCEX	1	-0.6253	0.2908	-0.1674	0.5665
CAPEN	-0.6253	1	0.0886	-0.1624	-0.1263
PCONS	0.2908	0.0886	1	-0.1679	-0.1056
PNEO	-0.1674	-0.1624	-0.1679	1	-0.1902
REGIN	0.5665	-0.1263	-0.1056	-0.1902	1

Fonte: Estimação econométrica da tese.

No entanto, após feitos os testes de raiz unitária (teste aumentado de Dickey-Fuller-ADF), o ajustes nas variáveis *ROCEX*, *CAPEN*, *PCONS* e *REGIN* alteraram a matriz de correlação, reforçando associação entre a variável dependente com as variáveis *REGIN* e alterando o sinal da correlação com as variáveis *PCONS* e *PNEO*, sendo que a última passou a uma correlação parcial bem fraca (+0,0160).

Tabela 5.10B Matriz de Correlação – Ceará: após ajustes

	D(ROCEX)	CAPEN	D(PCONS)	PNEO	REGIN
D(ROCEX)	1	-0.6283	-0.30309	0.0160	0.5890
D(CAPEN)	-0.6283	1	0.2084	-0.1407	-0.2027
D(PCONS)	-0.3030	0.2084	1	0.4900	-0.2295
PNEO	0.0160	-0.1407	0.4900	1	-0.0106
D(REGIN)	0.5890	-0.2027	-0.2295	-0.0106	1

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Tabela 5.11A Matriz de Covariância – Ceará

	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
ROCEX	10998.6043	-716.09950	68.2079	-537.4765	47.1666
CAPEN	-716.0995	119.2256	2.1656	-54.3121	-1.0953
PCONS	68.2079	2.1656	5.0004	-11.4994	-0.1874
PNEO	-537.4765	-54.3121	-11.49941	937.0090	-4.6220
REGIN	47.1666	-1.0953	-0.1874	-4.6220	0.6302

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Tabela 5.11B Matriz de Covariância – Ceará: variáveis ajustadas

	D(ROCEX)	D(CAPEN)	D(PCONS)	PNEO	REGIN
D(ROCEX)	10488.7543	-682.0186	-41.2277	50.5531	82.5358
D(CAPEN)	-682.0186	112.3045	2.9344	-46.0004	-4.6419
D(PCONS)	-41.2277	2.9344	1.7640	20.07718	-0.8081
PNEO	50.5531	-46.0004	20.0771	951.4976	-0.6298
REGIN	82.5358	-4.6419	-0.8081	-0.6298	6.2387

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Estimação de Paradiplomacia Financeira no Estado do Ceará

Dado que as inferências estatísticas só têm validade se os resíduos da série temporal empregada forem estacionários, procedeu-se ao teste da raiz unitária para cada uma das variáveis, tanto a independente, quanto as independentes. No caso do Ceará, verificou-se através da aplicação do teste de Dickey-Fuller (DK), que as variáveis *ROCEX*, *CAPEN* e *PCONS* eram não estacionárias. Para corrigir o problema o teste DK ajusta a série pelo operador de primeira diferença, gerando séries estacionárias cujas séries originais são integradas de ordem 1 (Gujarati, 2000, p.724). Desse modo, as séries ajustadas foram *D(ROCEX)*, *D(CAPEN)* e *D(PCONS(-2))*, permanecendo inalteradas as demais séries de dados. A partir daí foi rodada a regressão por mínimos quadrados (MQO) para diversos modelos matemáticos, sendo obtido como melhor estimação o modelo abaixo.

Tabela 5.12 Ceará Resumo das Estatísticas – Modelo Linear

Dependent Variable: D(ROCEX)				
Method: Least Squares				
Date: 12/06/11 Time: 21:42				
Sample (adjusted): 1991 2008				
Included observations: 18 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-91.15857	53.23048	-1.712526	0.1088
D(CAPEN)	-4.609795	1.819560	-2.533466	0.0239
D(PCONS(-2))	23.28773	12.12748	1.920245	0.0754
REGIN	40.71889	23.75764	1.713928	0.1086
R-squared	0.578670	Mean dependent var	-2.265000	
Adjusted R-squared	0.488385	S.D. dependent var	105.3838	
S.E. of regression	75.37811	Akaike info criterion	11.67604	
Sum squared resid	79546.03	Schwarz criterion	11.87390	
Log likelihood	-101.0844	Hannan-Quinn criter.	11.70332	
F-statistic	6.409378	Durbin-Watson stat	2.541164	
Prob(F-statistic)	0.005881			

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Após rodar várias especificações, o melhor resultado de regressão obtido foi o modelo linear:

$$ROCEX = - 91,1587 - 4,6097D(CAPEN) + 23,8877D(PCONS(-2)) + 40,7188REGIN$$

(p=0,108) (p=0,023)

(p=0,075)

(p=0,108)

As variáveis $D(CAPEN)$ (primeira diferença), $D(PCONS(-2))$ (segunda diferença) e $REGIN$, além do intercepto são todas significativas a 10% de significância e o teste F, também significativo (Prob=0,005), utilizado para testar a hipótese de que todos os coeficientes da regressão (excluindo a constante) são nulos, indica que pelo menos uma das duas variáveis explicativas influencia a

variação da variável dependente (*ROCEX*). A variável explicativa *PNEO* não se revelou, isolada ou conjuntamente, significativa.

O valor de 2,54 para o teste de Durbin-Watson indica o uso de erro padrão consistente para heterocedasticidade e autocorrelação serial. Segundo o Teste Durbin-Watson (*DW*) para correlação serial com amostras pequenas ou múltiplos regressores, a estatística obtida *DW* está acima do limite inferior de 2,13 e (tabela de valores críticos de *DW*), e abaixo do limite superior de 3,12, na região da curva onde o teste é não conclusivo sobre a evidência de correlação serial de primeira ordem, de modo que não se pode nem rejeitar ou aceitar a hipótese ao nível de significância de 5%.

O coeficiente de determinação (R^2 ajustado) de 48,83%, valor certamente não espúrio, e os sinais esperados dos coeficientes estimados (positivos) para *D(PCONS(-2))*, e *REGIN* implicam um ajuste satisfatório entre as variáveis. No entanto, o coeficiente da variável *D(CAPEN)* ficou com sinal invertido ($\beta_1 = -4,6097$), contrariamente ao que se podia supor.

Os coeficiente estimados ($\beta_2 > 0$ e $\beta_3 > 0$) referentes, respectivamente, à iniciativa paradiplomática por identidade ao grau de abertura ao comércio exterior (*D(PCONS(-2))*), de 40,7188, e ao regime de assistência oficial ao desenvolvimento (*REGIN*), valor de 36,070, foram positivos (conforme esperado) e significativos a 10%, indicando que, na atividade de paradiplomacia financeira, tais fatores foram determinantes na ação de captação externa do estado do Ceará no período em análise. A variável alternativa da iniciativa paradiplomática *PNEO* (diferencial entre custos dos financiamentos interno e externo - enfoque neoliberal) revelou-se inexpressiva e não significativa nas diversas rodadas de regressão do modelo para explicar a atuação do estado na obtenção de créditos externos.

Em outras palavras, os resultados da regressão apontam, no caso do Ceará, o predomínio da capacidade de endividamento ao reverso (sinal negativo), da iniciativa paradiplomática construtivista, ou seja, a identificação da elite dirigente com o padrão de internacionalização do estado pela via do comércio exterior, e a disponibilidade de crédito por organismos internacionais (no caso Banco Mundial e

BID) como os elementos fundamentais de sua iniciativa paradiplomática, pouco importando o cálculo racional entre o diferencial de custos de financiamentos interno e externo (*proxy* assumida do enfoque neoliberal de Relações Internacionais-RI).

A *rationale* para o valor negativo da variável capacidade de endividamento (*CAPEN*) pode ser explicada pela peculiaridade do ajuste fiscal pioneiro no Ceará (na segunda metade dos anos 80). Apesar de ostentar uma gestão fiscal mais austera e sólida do que outros estados – o que lhe concederia maior capacidade de endividar-se – o estado foi colhido ao longo dos anos 90 pelas dificuldades gerais de refinanciamento das dívidas estaduais, o que levou aos programas de ajuste fiscal da União (Lei nº 9.697/97) e à introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, ou LRF/2000), tornando mais estrita a concessão de garantias da União para empréstimos externos a entes subnacionais.¹⁷⁶

A propósito, Sousa Bessa (2011) realizou verificação econométrica sobre a paradiplomacia financeira específica para o estado do Ceará, empregando variáveis explicativas similares às desta tese (mas especificadas de forma distinta), como: i) captação de recursos externos (CRE), definida como valores de operações de crédito externo (variável dependente); ii) indicador de paradiplomacia (PG), construído a partir do grau abertura ao comércio exterior; iii) capacidade de pagamento do estado (CP), expressa pela relação entre as receitas e despesas primárias com a receita corrente líquida (RCL); e iv) a oferta de crédito internacional para o Ceará (OC), construída por meio da relação entre as operações contratadas de crédito pelo Estado do Ceará em relação ao valor total das operações de créditos contratadas pelo Brasil junto a organismos internacionais. Além dessas variáveis, foram introduzidas variáveis binárias (*dummies*) para captar mudanças qualitativas

¹⁷⁶ As renegociações das dívidas estaduais ocorridas nas décadas de 1980 e 1990, evidenciaram o relaxamento dos estados na condução fiscal responsável de suas finanças resultando em comportamento explosivo de suas dívidas. As sucessivas renegociações dessas dívidas criaram, por um lado, um problema de risco moral, na medida em que incentivaram o endividamento excessivo dos estados no presente, apoiado na crença de um socorro financeiro no futuro. Por outro, elas contribuíram para o progressivo aperfeiçoamento dos mecanismos de controle das finanças estaduais. Como complemento dessas políticas para promover o ajuste fiscal dos estados, foi editada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em maio de 2000. Cf. ROSA SILVA, Isabela Fonte Boa; SAMPAIO DE SOUSA, Endividamento subnacional em um contexto federativo (2002, p.08).

na gestão pública e na legislação (LRF). O modelo usou como base de dados séries temporais trimestrais para o período 1998-2002, totalizando 40 observações.¹⁷⁷

Os resultados da estimação em MQO do trabalho referido gerou a seguinte equação:

$$\text{CRE} = -0,732 - 5,161CP_{t-1} + 461,980PG_t + 1237,228OC_t - 14,444Y_{\text{Irr}} + 17,881Y_1 - 16,695Y_3 - 29,652Y_4$$

(todos os coeficientes estimados, à exceção do intercepto, significativos a 10% de confiança)

$$R^2 \text{ (ajustado)} = 0,678, \text{ DW} = 2,480, \text{ Est F} = +12,477 [0,001]$$

Observa-se nesse caso que, mesmo com a tentativa de captar mudanças na gestão pública e na legislação (tipo a LRF), via variáveis binárias, o coeficiente estimado para a variável *PG*, defasada em uma observação (equivalente a nossa variável *CAPEN*), é invertido ($\beta_1 = -5,161$) e cujo valor é bem aproximado ao valor estimado nesta tese ($\beta_1 = -4,6097$). Essa aparente coincidência entre modelos similares, mas com variáveis especificadas de forma distinta e envolvendo períodos de tempo diferentes, serve para corroborar a suposta capacidade do modelo empírico de paradiplomacia financeira aqui ensaiado de explicar a captação de recursos externos por parte de um governo subnacional no Brasil.

Cabe mencionar, ademais, que a sensibilidade, no caso cearense, da função de paradiplomacia financeira ao grau de abertura estadual às exportações e importações (tomado como *proxy* do enfoque construtivista de RI), também testada, ainda que involuntariamente, com sucesso no modelo de Sousa Bessa (2011) por meio de sua variável *PG*, tem a ver com uma aparente identificação dos gestores de política no estado, no período em análise (sobretudo entre 1990-2008, quando o estado registrou aportes de recursos externos), com o movimento de

¹⁷⁷ Cf. Ricardo de SOUZA BESSA, Responsabilidade fiscal e paradiplomacia financeira: a recente experiência creditícia do estado do Ceará. Fortaleza, 2011. Dissertação (Mestrado em Economia) Centro de Aperfeiçoamento de Economistas do Nordeste (CAEN), Universidade Federal do Ceará.

internacionalização rumo ao comércio externo, fato documentado por trabalhos como Sombra Saraiva (2004; 2006) e Bessa Maia e Leal Farias (2006).

Nesse sentido o enfoque construtivista explica melhor do que o enfoque padrão da escolha racional a decisão dos gestores estaduais cearenses de captar recursos no exterior, ou seja, não porque sejam mais baratos do que os recursos internos – como ditaria a lógica do modelo racional – mas por uma questão de identidade em relação ao grau de abertura do estado ao comércio exterior (paradiplomacia comercial), segundo a qual, quanto maior o peso das exportações e importações de bens e serviços na economia local (a *interface* com o exterior), maior a tendência de o estado subnacional exercitar a paradiplomacia financeira, uma vez que a abertura comercial de um país ou região tende a estar acompanhada, de algum modo, pela abertura financeira.

2.7.1.3. Estado do Espírito Santo

No período 1985-2008, o estado do Espírito Santo absorveu receitas de empréstimos externos de R\$ 843,02 milhões (a preços médios de 2008). Na amostra de 12 estados, a receita de operações de crédito contabilizada pelo estado correspondeu a 2,13% do total, ocupando o 11^o lugar no *ranking* dos maiores estados captadores de recursos externos. Nos 24 anos da série, registrou-se ingresso de receitas de operação de crédito externo no balanço do Estado em 15 anos, resultando numa média anual de R\$ 35,12 milhões desembolsados. O valor máximo de recursos externos internalizados (variável *ROCEX*) foi de R\$ 122,80 milhões em 1997. O volume médio anual de recursos recebidos pelo estado representou 0,46% do total de créditos externos ingressados no país a partir de organismos internacionais no período (variável *REGIN*).

Quanto à variável de capacidade de endividamento (*CAPEM*), o estado teve uma mediana de -0,51% para a razão resultado primário/ receita corrente líquida e um desvio padrão de 10,77%. No que diz respeito à variável iniciativa de paradiplomacia construtivista, dada pelo grau de abertura ao comércio exterior (*PCONS*), o Espírito Santo registrou a média de 51% do PIB, com valores mínimo e máximo entre 47% e 97,8%, o que o coloca na posição de economia estadual mais

aberta ao comércio exterior na federação brasileira, ou seja, a mais internacionalizada entre todos os estados no período. A variável alternativa de iniciativa paradiplomática neoliberal (*PNEO*) - idêntica para todos os estados – que expressa a relação entre o custo total do financiamento interno e externo, oscilou entre o mínimo de 60,9% e o máximo de 213,74% ao ano, em torno da média 97,25%.

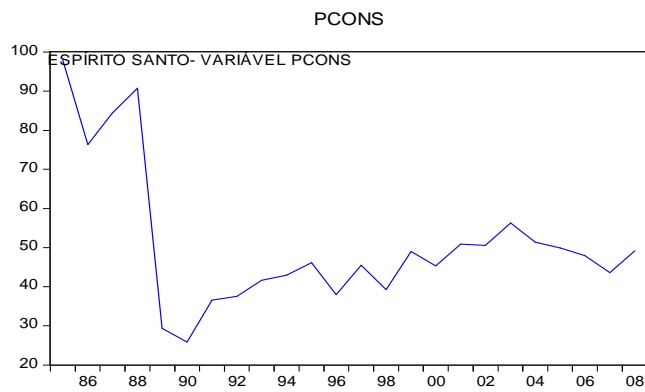
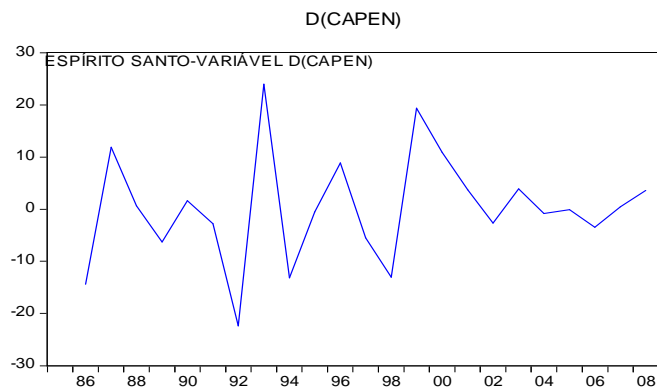
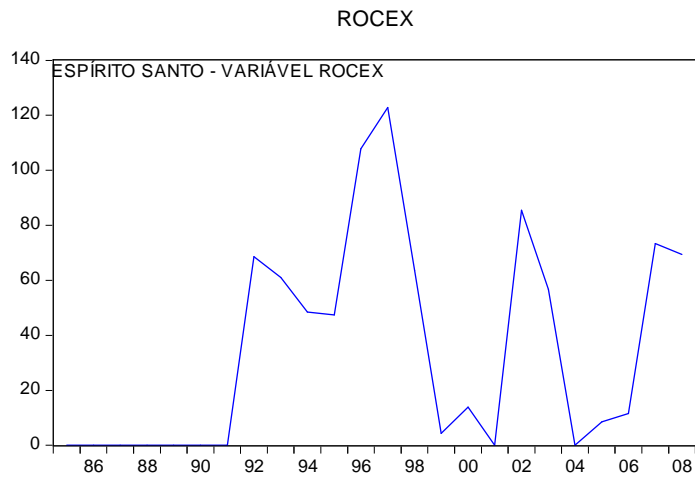
Tabela 5.13 Estatísticas Descritivas – Espírito Santo

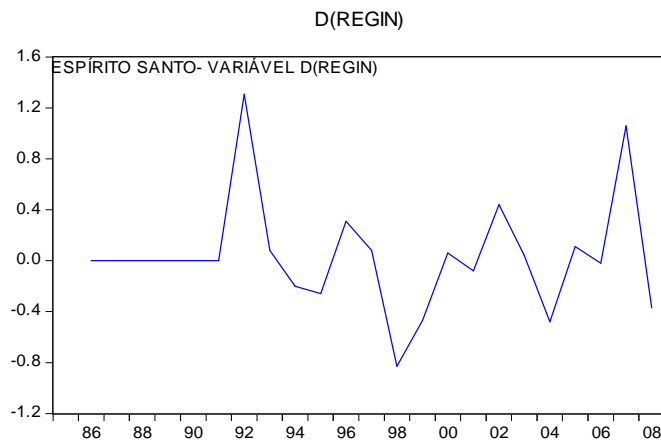
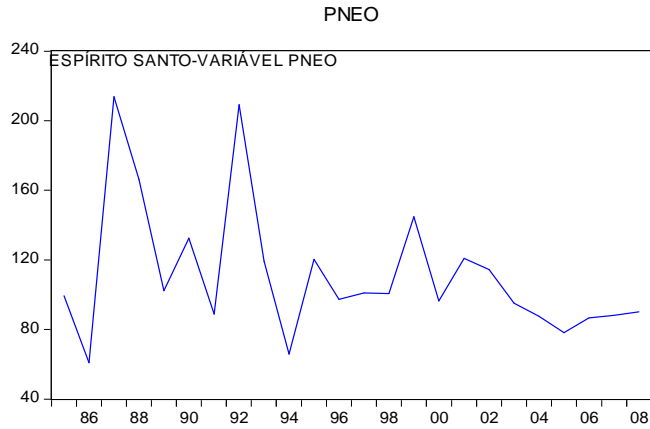
	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
Mean	35.12583	-3.455000	51.09625	111.6329	0.459167
Median	12.74500	-0.510000	47.04000	99.98000	0.100000
Maximum	122.8000	8.290000	97.84000	213.7400	1.390000
Minimum	1.00E-06	-27.65000	25.83000	60.90000	1.00E-06
Std. Dev.	39.17242	10.77117	18.27089	38.67176	0.542585
Skewness	0.674145	-0.876423	1.309144	1.426384	0.636868
Kurtosis	2.216893	2.787028	3.941608	4.533523	1.706376
Jarque-Bera	2.431143	3.117823	7.742059	10.48997	3.295867
Probability	0.296541	0.210365	0.020837	0.005274	0.192447
Sum	843.0200	-82.92000	1226.310	2679.190	11.02001
Sum Sq. Dev.	35293.01	2668.415	7677.988	34396.61	6.771175
Observations	24	24	24	24	24

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Os gráficos abaixo contêm as curvas de movimentação das cinco variáveis selecionadas ao longo do período de 24 anos. Os claros nos gráficos representam os anos em que a variável em questão não foi registrada, configurando valores praticamente nulos (*missing values*).

Gráfico 5.3 Variáveis – Espírito Santo





O exame da matriz de correlação com ajuste de variáveis referente ao caso do Espírito Santo evidencia *a priori* uma associação moderada e positiva (+0,3031) entre a variável dependente (*ROCEX*) e a variável *D(REGIN)*, assim como uma associação moderada, mas negativa (-0,3570) com a variável *PCONS*. As demais variáveis apresentam correlações parciais mais fracas, sendo negativa em relação a *D(CAPEN)* e positiva para *PNEO*.

Tabela 5.14A Matriz de Correlação – Espírito Santo

	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
ROCEX	1	-0.2580	-0.3342	0.0599	0.7445
CAPEN	-0.2580	1	0.7072	-0.4936	-0.4441
PCONS	-0.3342	0.7072	1	-0.3189	-0.5845
PNEO	0.0599	-0.4936	-0.3189	1	0.1908
REGIN	0.7445	-0.4441	-0.5845	0.1908	1

Fonte: Estimação econométrica da tese.

No entanto, após feitos os testes de raiz unitária (teste aumentado de Dickey-Fuller-ADF), o ajustes nas variáveis *CAPEN* e *REGIN* alteraram a matriz de correlação, enfraquecendo a associação entre a variável dependente com a variável *REGIN* e alterando o sinal da correlação com a variável *PNEO*, sendo que a última passou a uma correlação parcial mais forte ainda que com sinal negativo (-0,2285).

Tabela 5.14B Matriz de Correlação – Espírito Santo – após ajustes

	ROCEX	D(CAPEN)	PCONS	PNEO	D(REGIN)
ROCEX	1	-0.2307	-0.3570	-0.2285	0.3031
D(CAPEN)	-0.2307	1	0.1125	0.6551	0.1746
PCONS	-0.3570	0.1125	1	0.09423	-0.0737
PNEO	-0.2285	0.6551	0.0942	1	-0.2755
D(REGIN)	0.3031	0.1746	-0.0737	-0.2755	1

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Tabela 5.15A Matriz de Covariância – Espírito Santo

	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
ROCEX	1168.3960	-107.0841	-57.3220	67.4887	12.7003
CAPEN	-107.0841	147.4256	43.0763	-197.2810	-2.6912
PCONS	-57.3220	43.0763	25.1655	-52.6638	-1.4632
PNEO	67.4887	-197.2810	-52.6638	1083.4680	3.1347
REGIN	12.7003	-2.6912	-1.4632	3.1347777	0.2490

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Tabela 5.15B Matriz de Covariância – Espírito Santo – após ajustes

	ROCEX	D(CAPEN)	PCONS	PNEO	D(REGIN)
ROCEX	1186.7955	-87.5515	-58.2626	-150.9556	4.6418
D(CAPEN)	-87.5515	121.2641	5.8694	138.3184	0.8545
PCONS	-58.2626	5.8694	22.4387	8.5583	-0.1551
PNEO	-150.9556	138.3184	8.5583	367.6190	-2.3475
D(REGIN)	4.6418	0.8545	-0.1551	-2.3475	0.1974

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Estimação de Paradiplomacia Financeira no Estado do Espírito Santo

Dado que as inferências estatísticas só têm validade se os resíduos da série temporal empregada forem estacionários, procedeu-se ao teste da raiz unitária para cada uma das variáveis, tanto a independente, quanto as independentes. No caso do Espírito Santo, verificou-se através da aplicação do teste de Dickey-Fuller (DK), que as variáveis *CAPEN* e *REGIN* eram não estacionárias. Para corrigir o problema o teste DK ajusta a série pelo operador de primeira diferença, gerando séries estacionárias cujas séries originais são integradas de ordem 1 (Gujarati, 2000, p.724). Desse modo, as séries ajustadas foram *D(CAPEN)* e *D(REGIN)*, permanecendo inalteradas as demais séries de dados. A partir daí foi rodada a regressão por mínimos quadrados (MQO) para diversos modelos matemáticos, sendo obtido como melhor estimativa o modelo abaixo.

Tabela 5.16 Espírito Santo: Resumo das Estatísticas – Modelo Log-Log

Dependent Variable: LOG(ROCEX)
Method: Least Squares
Date: 12/08/11 Time: 16:05
Sample (adjusted): 1994 2008
Included observations: 9 after adjustments

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	30.03154	8.721095	3.443552	0.0137
LOG(PCONS)	-6.918921	2.301341	-3.006473	0.0238
D(REGIN(-1))	1.492563	0.388357	3.843271	0.0085
R-squared	0.780805	Mean dependent var	3.780593	
Adjusted R-squared	0.707740	S.D. dependent var	1.068390	
S.E. of regression	0.577583	Akaike info criterion	2.001273	
Sum squared resid	2.001614	Schwarz criterion	2.067014	
Log likelihood	-6.005728	Hannan-Quinn criter.	1.859403	
F-statistic	10.68645	Durbin-Watson stat	2.145478	
Prob(F-statistic)	0.010532			

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Após rodar várias especificações, o melhor resultado de regressão obtido foi com o modelo log-log:

$$\log ROCEX = 30,0315 - 6,9189 \log PCONS + 1,4925 D(REGIN, -1)$$

(p=0,013)

(p=0,023)

(p= 0,008)

As variáveis $\log PCONS$ e $D(REGIN(-1))$ (primeira diferença e defasada em um período), além do intercepto são todas significativas a 10% de significância e o teste F, também significativo (Prob=0,010), utilizado para testar a hipótese de que todos os coeficientes da regressão (excluindo a constante) são nulos, indica que pelo menos uma das duas variáveis explicativas influencia a variação da variável dependente ($ROCEX$). As variáveis explicativas $D(CAPEN)$ e $PNEO$ não se revelaram, isolada ou conjuntamente, estatisticamente significativas

O valor de 2,14 para o teste de Durbin-Watson indica o uso de erro padrão consistente para heterocedasticidade e autocorrelação serial. De fato, segundo o Teste Durbin-Watson (*DW*) para correlação serial com amostras pequenas ou múltiplos regressores, a estatística obtida *DW* está acima do limite de 1,696 e abaixo do limite 2,30 (tabela de valores críticos de *DW*), na região da curva do teste em que não há evidência de correlação serial de primeira ordem, de modo que a hipótese nula pode ser rejeitada mesmo ao nível de significância de 1%.

O coeficiente de determinação (R^2 ajustado) de 70,77%, valor robusto e certamente não espúrio, e o sinal esperado (positivo) do coeficiente estimado $D(REGIM, \text{defasado})$ implica um ajuste satisfatório entre as variáveis. No entanto, o coeficiente da variável *PCONS* ficou com sinal invertido ($\beta_1 = -6,9189$), contrariamente ao esperado.

Os coeficiente estimados (β_1 e β_2) referentes, respectivamente, à iniciativa paradiplomática por identidade ao grau de abertura ao comércio exterior $D(PCONS)$, e ao regime de assistência oficial ao desenvolvimento $D(REGIM)$, foram significativos a 10%, indicando que, na atividade de paradiplomacia financeira, tais fatores foram determinantes na ação de captação externa do estado do Espírito Santo no período em análise. A variável alternativa de iniciativa paradiplomática *PNEO* (diferencial entre custos dos financiamentos interno e externo - enfoque neoliberal) revelou-se inexpressiva e não significativa nas diversas rodadas de regressão do modelo para explicar a atuação do estado na obtenção de créditos externos.

Em outras palavras, os resultados da regressão apontam, no caso do Espírito Santo, o predomínio da iniciativa paradiplomática com base na identidade com a abertura ao comércio exterior (enfoque construtivista) ao reverso (sinal negativo), e a disponibilidade de crédito por organismos internacionais (no caso Banco Mundial e BID) como os elementos fundamentais de sua iniciativa paradiplomática, pouco importando tanto a capacidade de endividamento $D(CAPEN)$, quanto o cálculo racional entre o diferencial de custos de financiamentos interno e externo-*PNEO* (*proxy* assumida do enfoque neoliberal de Relações Internacionais).

A justificativa teórica para o sinal negativo da variável *PCONS* pode ser explicada pela situação peculiar do Espírito Santo, que ostenta há várias décadas o *status* de estado com maior grau de abertura ao comércio exterior (exportação mais importação/PIB): uma média de 51,1% do PIB no período 1985-2008 (segundo nossa base de dados), cerca de duas vezes maior do que o País em seu conjunto. Conforme salienta Jesus de Sousa (2003, p. 07)

O Estado do Espírito Santo (ES) é o que apresenta maior abertura às exportações, com um coeficiente de 30,6%, Isso quer dizer que o ES exportou US\$ 30,6 para cada US\$ 100 de seu PIB. Esse alto coeficiente é explicado pela presença de cinco portos, entre eles o de Tubarão, o mais importante do Brasil em carga movimentada. Em 1999, esse porto movimentou 67 milhões t, contra 47 milhões de t pelo porto de Itaqui, no Maranhão, e 43 milhões de t pelo porto de Santos, em São Paulo. Essa grande movimentação portuária no ES se explica pelo embarque e desembarque de produtos de outros Estados, notadamente de MG, que não possui porto marítimo. Por Tubarão passa grande parte do minério de ferro explorado e movimentado pela Companhia do Vale do Rio Doce.¹⁷⁸

O fato de deter uma relação tão forte e elevada com o comércio internacional faz com que a internacionalização não constitua um item importante na agenda estratégica de desenvolvimento do estado do Espírito Santo, uma vez que já constitui uma característica estrutural (um dado) de sua economia. Por outro lado, a forte dependência do Estado ao comércio exterior o torna, em certas ocasiões, refém dos ânimos do setor externo, cujas oscilações e volatilidade podem repercutir positiva ou negativamente sobre as finanças públicas, com impactos sobre a capacidade de endividamento do estado. Nesse caso, a exposição tão elevada do estado à economia internacional pode em certas circunstâncias influenciar negativamente a disposição e capacidade do governo do estado em captar recursos financeiros no exterior, o que permite explicar não apenas o volume relativamente

¹⁷⁸ Conforme Magalhães; Toscano (2009, p 17), o grau de abertura estimado para a economia do Espírito Santo equivale, em média, a cerca de 49% (período 2004:01/2009:02). Em alguns períodos, essa variável apresentou valores inferiores, como 31,5%, em 2009:02, ao mesmo tempo em que apresentou valores superiores, como 73,5%, em 2008:04. Especificamente, o Estado possui um grau de abertura comparável a países desenvolvidos, como Itália, França e Inglaterra, por exemplo. De acordo com os resultados obtidos, a economia estadual é, em média, cerca de duas vezes mais aberta ao comércio exterior, quando comparada à economia nacional. As participações relativas das exportações e importações no PIB estiveram, em média, em cerca de 27% e 22%, respectivamente, fato que denota a maior importância relativa das exportações para a economia do Estado. Para uma compreensão mais abalizada dos fatores que explicam o grau de abertura tão elevado do Espírito Santo ao comércio internacional, Cf. JESUS DE SOUZA (2003, p.07) e MAGALHÃES; TOSCANO (2009, p 08-17).

baixo de recursos externos captados pelo estado, como o sinal invertido para a variável iniciativa paradiplomática construtivista (*PCONS*).

2.7.1.4. Estado de Goiás

No período 1985-2008, o estado de Goiás acumulou receitas de empréstimos externos de R\$ 740,52 milhões (a preços médios de 2008). Na amostra de estados, a receita de operações de crédito registrada pelo estado correspondeu a 1,87% do total, ocupando o último lugar no *ranking* dos 12 maiores estados captadores de recursos externos. Nos 24 anos da série, registrou-se ingresso de receitas de operação de crédito externo no balanço do Estado em apenas 12 anos, resultando numa média anual de R\$ 61,71 milhões desembolsados. O valor máximo de recursos externos internalizados (variável *ROCEX*) foi de R\$ 131,14 milhões em 1988. O volume médio anual de recursos externos desembolsados ao estado representou 0,5% do total de créditos externos ingressados no país a partir de organismos internacionais no período (variável *REGIN*).

Quanto à variável de capacidade de endividamento (*CAPEN*), o estado teve uma mediana de -0,12% para a razão resultado primário/ receita corrente líquida e um desvio padrão de 19,43%. No que diz respeito à variável iniciativa de paradiplomacia construtivista, dada pelo grau de abertura ao comércio exterior (*PCONS*), Goiás registrou a média de 7,52% do PIB, com valores mínimo e máximo entre 0,17% e 14,6%, o que indica uma crescente e rápida internacionalização, típica dos estados brasileiros mais propensos ao desenvolvimento do agronegócio.¹⁷⁹ A variável alternativa de iniciativa paradiplomática neoliberal (*PNEO*) - idêntica para todos os estados – que expressa a relação entre o custo total do financiamento

¹⁷⁹ Segundo, a Superintendência de Estatísticas, Pesquisa e Informações Socioeconômicas (SEPIN), do Governo de Goiás, a economia do estado, nos últimos dez anos, deu um salto de 56,42%, bem superior à média brasileira, que foi de 42,85%. O expressivo resultado se deve à evolução do agronegócio goiano, do comércio exterior e também ao crescimento e diversificação do setor industrial. O Estado apresentou, nos últimos anos, boa performance exportadora, tendo o valor das vendas externas atingido US\$ 4 bilhões em 2010. Cinco anos antes, o estado exportava apenas US\$ 1,8 bilhão. As importações apresentaram grande salto no mesmo período, alcançando US\$ 4,1 bilhões. A pauta exportadora goiana reflete as vantagens competitivas de seu agronegócio, sobretudo suas *commodities* agrícopecuárias dos complexos soja, carne e milho. Disponível em: <<http://www.seplan.go.gov.br/sepim/index.asp>> acesso em: 07 dez 2011.

interno e externo, oscilou entre o mínimo de 60,9% e o máximo de 213,7% ao ano, em torno da média 97,25%.

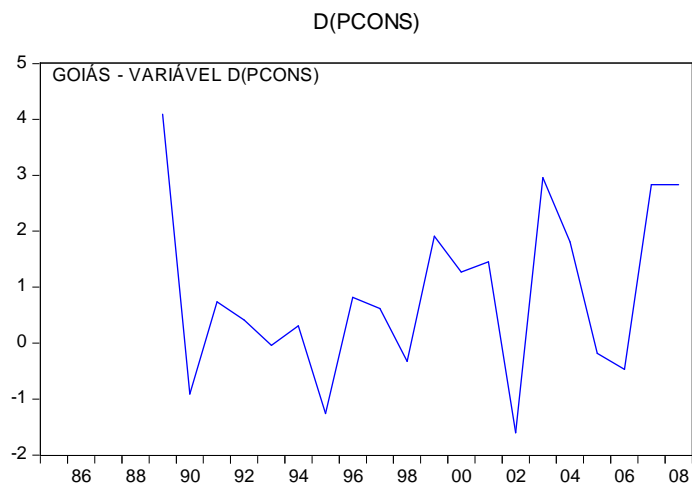
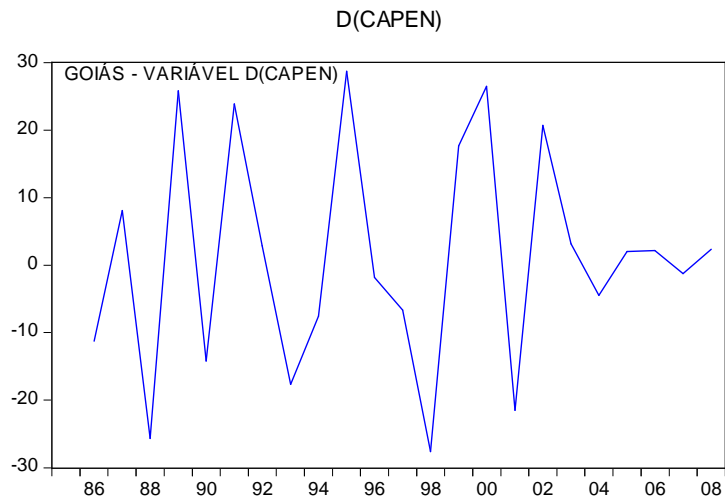
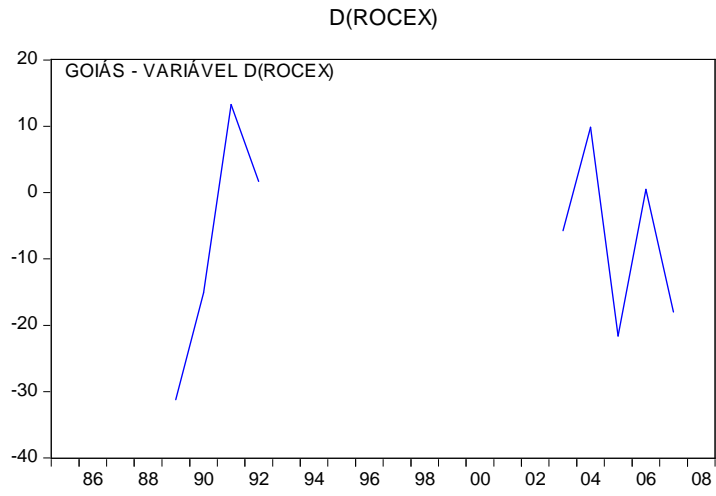
Tabela 5.17 Estatísticas Descritivas – Goiás

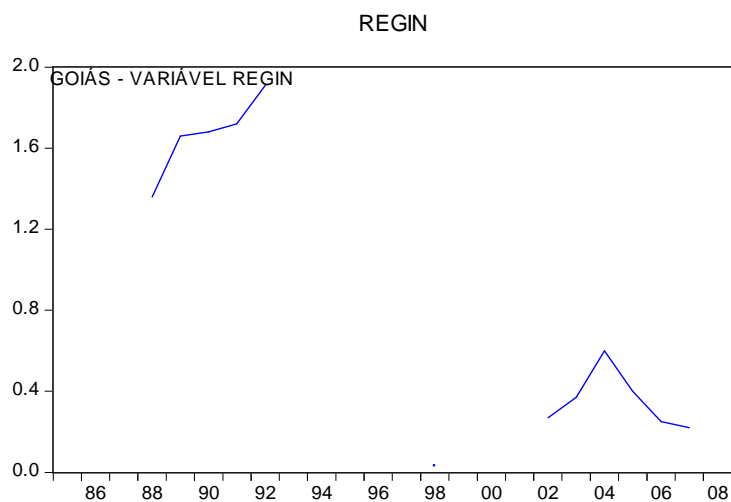
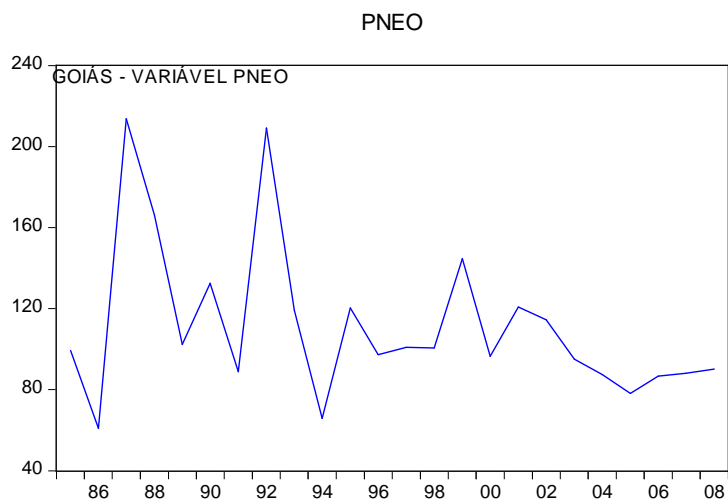
	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
Mean	61.71083	-8.308333	7.523333	112.4517	0.872500
Median	51.09500	-0.120000	6.135000	97.79500	0.500000
Maximum	131.1400	9.110000	14.60000	209.1600	1.910000
Minimum	3.760000	-43.28000	0.170000	78.15000	0.030000
Std. Dev.	39.95559	19.43118	4.625782	39.10109	0.722409
Skewness	0.209120	-0.753179	0.081641	1.523735	0.319328
Kurtosis	1.853705	2.003126	1.652170	4.200490	1.320697
Jarque-Bera	0.744458	1.631436	0.921653	5.364121	1.613970
Probability	0.689196	0.442322	0.630762	0.068422	0.446201
Sum	740.5300	-99.70000	90.28000	1349.420	10.47000
Sum Sq. Dev.	17560.94	4153.278	235.3765	16817.85	5.740625
Observations	12	12	12	12	12

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Os gráficos abaixo contêm as curvas de movimentação das cinco variáveis selecionadas ao longo do período de 24 anos. Os claros nos gráficos representam os anos em que a variável em questão não foi registrada, configurando valores praticamente nulos (*missing values*).

Gráfico 5.4 Variáveis – Goiás





O exame da matriz de correlação de variáveis referente ao estado de Goiás evidencia *a priori* uma associação forte e positiva (+0,89,62) entre a variável dependente *ROCEX* e a variável *REGIN*, assim como uma associação forte e positiva (+0,6275) com a variável *PNEO*, mas uma correlação forte e negativa com a variável *PCONS* (-0,7417) e uma associação moderada, mas negativa (-0,4450) com a variável *CAPEN*.

Tabela 5.18A Matriz de Correlação – Goiás

	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
ROCEX	1	-0.4450	-0.7417	0.6275	0.8962
CAPEN	-0.4450	1	0.8404	-0.4225	-0.4107
PCONS	-0.7417	0.8404	1	-0.6246	
PNEO	0.6275	-0.4225	-0.6246	1	0.6028
REGIN	0.8962	-0.4107	-0.6957	0.6028	1

Fonte: Estimação econométrica da tese.

No entanto, após feitos os testes de raiz unitária (teste aumentado de Dickey-Fuller-ADF), o ajustes nas variáveis *ROCEX*, *CAPEN* e *PCONS* alteraram a matriz de correlação, enfraquecendo a associação entre a variável dependente com as variáveis *D(CAPEN)*, *D(PCONS)*, *PNEO* e *REGIN* sendo que a última passou a uma correlação parcial forte (+0,8962) para um valor muito baixo (+0,0567).

Tabela 5.18B Matriz de Correlação – Goiás – com ajustes

	D(ROCEX)	D(CAPEN)	D(PCONS)	PNEO	REGIN
D(ROCEX)	1	-0.03787	-0.3162	0.1124	0.0567
D(CAPEN)	-0.0378	1	0.4678	-0.1600	0.3451
D(PCONS)	-0.3162	0.4678	1	-0.2260	-0.1080
PNEO	0.1124	-0.1600	-0.2260	1	0.6477
REGIN	0.0567	0.3451	-0.1080	0.6477	1

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Tabela 5.19A Matriz de Covariância – Goiás

	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
ROCEX	1463.4115	-316.7625	-125.6743	898.7436	23.7145
CAPEN	-316.7625	346.1065	69.2476	-294.2603	-5.2852
PCONS	-125.6743	69.2476	19.61470	-103.5700	-2.1313
PNEO	898.7436	-294.2603	-103.5700	1401.4872	15.6091
REGIN	23.7145	-5.2852	-2.1313	15.6091	0.4783

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Tabela 5.19B Matriz de Covariância – Goiás – com ajustes

	D(ROCEX)	D(CAPEN)	D(PCONS)	PNEO	REGIN
D(ROCEX)	201.5886	-6.4892	-7.3990	61.983	0.5590
D(CAPEN)	-6.4892	145.6268	9.3018	-74.9698	2.8887
D(PCONS)	-7.3990	9.3018	2.7149	-14.4589	-0.1234
PNEO	61.983	-74.9698	-14.4589	1507.3029	17.4386
REGIN	0.5590	2.8887	-0.12345	17.4386	0.4809

Fonte: Estimacão econométrica da tese.

Estimacão de Paradiplomacia Financeira no Estado de Goiás

Dado que as inferências estatísticas são têm validade se os resíduos da série temporal empregada forem estacionários, procedeu-se ao teste da raiz unitária para cada uma das variáveis, tanto a independente, quanto as independentes. No caso de Goiás, observou-se, através da aplicao do teste de Dickey-Fuller (DK), que as variáveis ROCEX, CAPEN e PCONS eram não estacionárias. Para corrigir o problema o teste DK ajusta a série pelo operador de primeira diferença, gerando séries estacionárias cujas séries originais são integradas de ordem 1 (Gujarati, 2000, p.724). Desse modo, as séries ajustadas foram D(ROCEX), D(CAPEN) e D(DPCONS), permanecendo inalteradas as demais séries de dados. A partir daí foi rodada a regressão por mínimos quadrados (MQO) para diversos modelos matemáticos, sendo obtido como melhor estimacão o modelo abaixo.

Tabela 5.20 Goiás: Resumo das Estatísticas – Modelo Linear-Log

Dependent Variable: D(ROCEX)				
Method: Least Squares				
Date: 12/09/11 Time: 10:01				
Sample (adjusted): 1989 2007				
Included observations: 9 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	40.25300	18.95764	2.123313	0.0779
PNEO(-2)	-0.349818	0.136914	-2.555028	0.0432
LOG(REGIN)	12.90766	6.538052	1.974236	0.0958
R-squared	0.524135	Mean dependent var	-7.373333	
Adjusted R-squared	0.365514	S.D. dependent var	15.05946	
S.E. of regression	11.99556	Akaike info criterion	8.068152	
Sum squared resid	863.3606	Schwarz criterion	8.133893	
Log likelihood	-33.30668	Hannan-Quinn criter.	7.926282	
F-statistic	3.304312	Durbin-Watson stat	2.913022	
Prob(F-statistic)	0.107758			

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Após rodar várias especificações, o melhor resultado de regressão obtido foi com o modelo linear-log:

$$D(ROCEX) = 40,2530 - 0,3498(PNEO,-2) + 12,9076 \log REGIN$$

$$(p=0,077) \quad (p=0,043) \quad (p= 0,095)$$

As variáveis *PNEO* (defasada em dois períodos) e $\log(REGIN)$, além do intercepto, são todas significativas a 10% de significância e o teste F, também significativo (Prob=0,017) no limítrofe, o qual, utilizado para testar a hipótese de que todos os coeficientes da regressão (excluindo a constante) são nulos, indica que pelo menos uma das duas variáveis explicativas influencia a variação da variável dependente (*ROCEX*). As variáveis explicativas *D(CAPEN)* e *D(PCONS)* não se revelaram, isolada ou conjuntamente, estatisticamente significativas

O valor o teste de Durbin-Watson indica o uso de erro padrão consistente para heterocedasticidade e autocorrelação serial. Porém, segundo o Teste Durbin-Watson (DW) com amostras pequenas ou múltiplos regressores, a estatística obtida DW (2,9130) está ligeiramente acima do limite superior de 2,735 (tabela de valores críticos de DW para o nível de significância de 1%), portanto, na região inconclusiva da curva do teste sobre a evidência ou não de correlação serial de primeira ordem. Com isso, a hipótese nula pode não ser rejeitada a diversos níveis de significância de 1%, o que reduz a confiabilidade plena da estimação.

O coeficiente de determinação (R^2 ajustado) de 36,55%, valor moderado e não espúrio, e o sinal esperado (positivo) do coeficiente estimado $\log(REGIN)$ implica um ajuste satisfatório entre as variáveis. O coeficiente beta da variável $PNEO$ com sinal invertido ($\beta_1 = -0,3498$), ficou conforme o esperado. De modo geral, pode-se afirmar que os coeficientes estimados (β_1 e β_2) referentes, respectivamente, à iniciativa paradiplomática neoliberal $D(PNEO)$, e ao regime de assistência oficial ao desenvolvimento $\log(REGIN)$, ambos estatisticamente significativos, foram os fatores determinantes na ação de captação externa do estado de Goiás no período em análise.

A variável alternativa de iniciativa paradiplomáticaa (enfoque construtivista), expressa pelo grau de abertura ao comércio exterior ($PCONS$), revelou-se inexpressiva e não significativa nas diversas rodadas de regressão do modelo para explicar a atuação do estado na obtenção de créditos externos. Em um estado federado com crescente ampliação de seu grau de abertura ao comércio exterior era de se esperar a influência (por efeito identidade) desse fator no processo decisório para a captação de empréstimos externos. No entanto, a estimação econométrica mostrou que o mesmo não teria impactado as receitas de operações de crédito no período em apreço.

Em outras palavras, os resultados da regressão apontam, no caso de Goiás, a prevalência dos fatores iniciativa paradiplomática com base no cálculo racional entre os custos relativos de financiamentos interno e externo (enfoque neoliberal- $PNEO$) (com sinal negativo esperado), e a disponibilidade de crédito por organismos internacionais (no caso Banco Mundial e BID) como os elementos fundamentais de

sua iniciativa paradiplomática, pouco importando tanto a capacidade de endividamento *D(CAPEN)*, quanto a identidade entre abertura comercial e financeira *PCONS* (*proxy* assumida do enfoque construtivista de Relações Internacionais-RI).

A justificativa teórica para a prevalência da variável *PNEO* pode ser explicada pela situação particular de Goiás, nos últimos 20 anos: um estado de forte crescimento e expansão das exportações de agronegócio. Essa prosperidade econômica e a ampliação dos investimentos públicos para apoiar o setor dinâmico da economia tendem a gerar uma mentalidade de maior racionalidade com o custo-benefício dos recursos captados de terceiros, o que explica, de certo modo, a busca de créditos externos mais baratos em relação a empréstimos internos, o que tornou relevante a variável *PNEO* entre os elementos determinantes da captação de empréstimos externos no período.

Por outro lado, o robusto coeficiente (12,907) da variável *logREGIN* (que significa, na verdade, a elasticidade de captação externa em relação à oferta de recursos por organismos internacionais) é uma indicação visível da importância da ação dos próprios organismos internacionais em oferecer diretamente operações de crédito a potenciais mutuários estaduais, em especial àqueles administrados por elites políticas reformistas (como parece ter sido o caso de Goiás)¹⁸⁰ e de promissoras fontes de geração de recursos fiscais, o que minimiza os potenciais riscos de concessão de empréstimos a mutuários subnacionais, independentemente da carta de garantia da operação pela União.

2.7.1.5. Estado de Minas Gerais

No período 1985-2008, o estado de Minas Gerais acumulou receitas de empréstimos externos de R\$ 3.926,93 milhões (a preços médios de 2008). Na amostra de estados, a receita de operações de crédito registrada pelo estado

¹⁸⁰ As reformas modernizantes em Goiás são vistas por alguns autores como a mera transposição das reformas “neoliberais” de nível nacional para o espaço subnacional, sem ênfase às peculiaridades da política local e outros fatores. Cf. OLIVEIRA, Adão F., CHAVEIRO, Eguimar F., OLIVEIRA, Ubiratan F. Transformação em Goiás: Capitalismo, Modernização e Novas Disposições Socioespaciais. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia. *Caminhos de Geografia - Revista On Line*. v. 10, n.º. 32 dez/2009 pp. 227 – 234. Disponível em: <http://www.ig.ufu.br/revista/caminhos.html>, acesso em: 07 Dez 2011.

correspondeu a 9,94% do total, ocupando o sexto lugar no *ranking* dos 12 maiores estados captadores de recursos externos. Nos 24 anos da série, registrou-se ingresso de receitas de operação de crédito externo no balanço do Estado em 19 anos, resultando numa média anual de R\$ 206,68 milhões desembolsados. O valor máximo de recursos externos internalizados (variável *ROCEX*) foi de R\$ 513,56 milhões em 1997. O volume médio anual de recursos externos desembolsados ao estado representou 2,78% do total de créditos externos ingressados no país a partir de organismos internacionais no período (variável *REGIN*).

Quanto à variável de capacidade de endividamento (*CAPEM*), o estado teve uma mediana de 1,95% para a razão resultado primário/ receita corrente líquida e um desvio padrão de 31,51%. No que diz respeito à variável iniciativa de paradiplomacia construtivista, dada pelo grau de abertura ao comércio exterior (*PCONS*), Minas Gerais registrou a média de 16,57% do PIB, com valores mínimo e máximo entre 0,35% e 22,72%, o que indica uma crescente e rápida internacionalização, típica dos estados brasileiros mais propensos ao desenvolvimento do agronegócio, mas também refletindo o peso cada vez maior da extração mineral no comércio exterior.¹⁸¹ A variável alternativa de iniciativa paradiplomática neoliberal (*PNEO*) - idêntica para todos os estados - que expressa a relação entre o custo total do financiamento interno e externo, oscilou entre o mínimo de 60,9% e o máximo de 213,7% ao ano, em torno da média 97,25%.

¹⁸¹ É lugar comum afirmar que Minas Gerais é um estado vocacionado para as exportações de *commodities* minerais e agrícolas. O próprio nome de “minas gerais”, já induz a percepção de produção influenciada por produtos dessa natureza. Segundo FECOMERCIO MINAS (2011), Minas Gerais, há décadas, é a unidade da federação cujos saldos comerciais com o exterior são superavitários, de tal modo, que o estado oferece sempre a maior contribuição para o saldo comercial do País. Como exemplo, em 2010, o saldo comercial de Minas Gerais (US\$ 21,2 bilhões) supera em cerca de 5% o superávit obtido pelo Brasil (US\$ 20,2 bilhões). O panorama do comércio exterior estadual é de fato fortemente marcado por vendas de matérias-primas agropecuárias e minerais e produtos de baixa intensidade tecnológica, em que pesem alguns avanços pontuais. Esta realidade reclama a maior participação de pequenas empresas, pela maior capilaridade e capacidade de inovar, de modo, a atualizar a pauta exportadora, onde 80% são produtos básicos e semi-elaborados, com bens e serviços, que, agreguem mais valor às cadeias produtivas. Isso não quer dizer que o estado não deva buscar ampliar a exportação de *commodities* em que ostenta inequívocas vantagens comparativas, mas, ao contrário, deve reduzir a forte dependência de uma única categoria de bens, que se caracteriza por volatilidade de preços internacionais sobre os quais o produtor não possui controle.

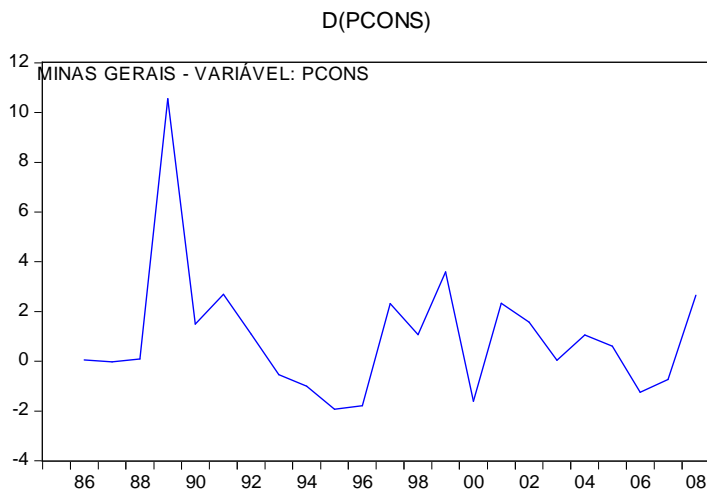
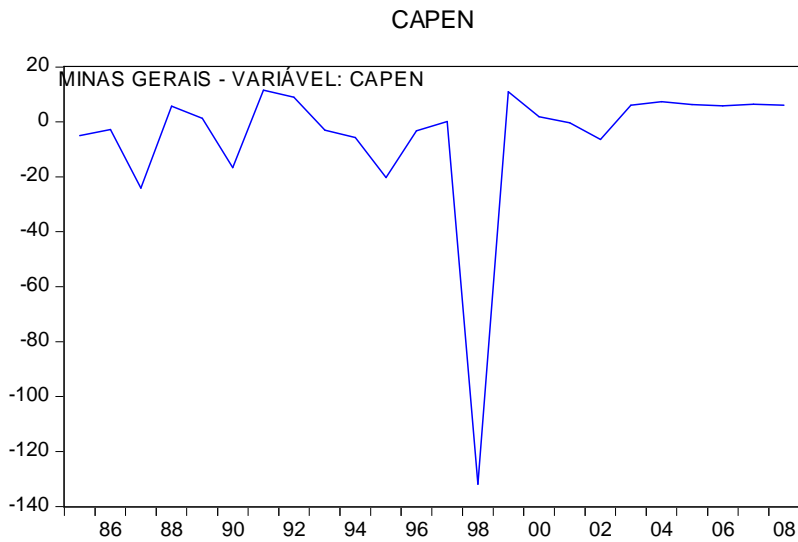
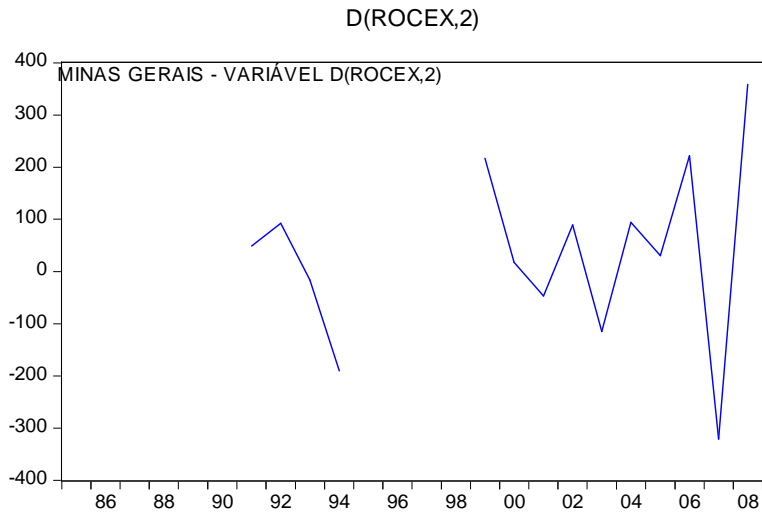
Tabela 5.21 Estatísticas Descritivas – Minas Gerais

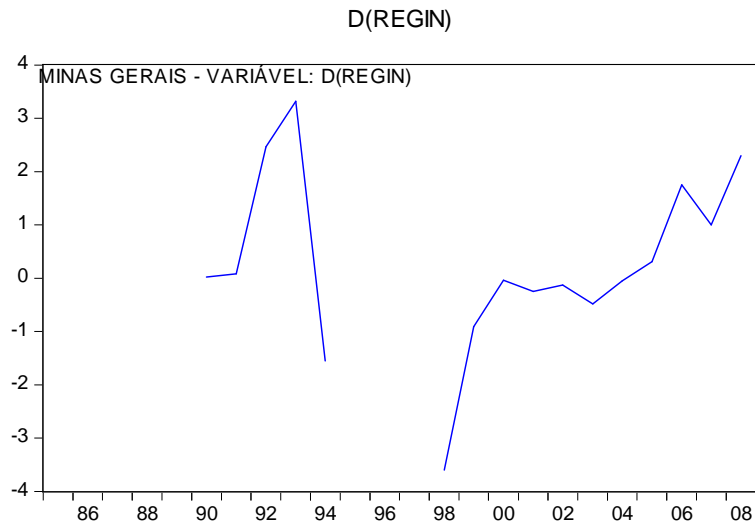
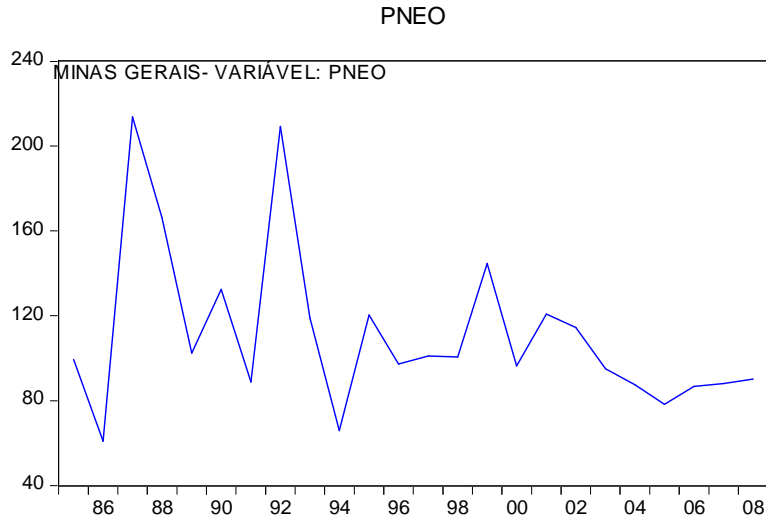
	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
Mean	206.6811	-4.994737	16.57474	106.3532	2.787895
Median	174.9600	1.950000	16.44000	99.38000	2.120000
Maximum	513.5600	11.64000	22.72000	209.1600	8.740000
Minimum	5.720000	-131.8200	0.350000	65.86000	0.060000
Std. Dev.	142.5553	31.51453	5.205960	31.27165	2.545472
Skewness	0.650980	-3.684184	-1.539655	1.949511	0.906277
Kurtosis	2.861380	15.39944	5.942508	7.255758	2.788592
Jarque-Bera	1.357167	164.6975	14.36123	26.37347	2.636284
Probability	0.507335	0.000000	0.000761	0.000002	0.267632
Sum	3926.940	-94.90000	314.9200	2020.710	52.97000
Sum Sq. Dev.	365796.3	17876.98	487.8363	17602.49	116.6297
Observations	19	19	19	19	19

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Os gráficos abaixo contêm as curvas de movimentação das cinco variáveis selecionadas ao longo do período de 24 anos. Os claros nos gráficos representam os anos em que a variável em questão não foi registrada, configurando valores praticamente nulos (*missing values*).

Gráfico 5.5 Variáveis – Minas Gerais





O exame da matriz de correlação com ajuste de variáveis referente ao caso do estado de Goiás evidencia *a priori* uma associação forte e positiva entre a variável dependente *ROCEX* (0,77992) e a variável *REGIN*, mas fraca e positiva (+0,0967) entre aquela variável e a variável *PNEO*. As demais variáveis apresentam correlações parciais mais fracas e negativas em relação a *CAPEN* (-0,0773) e *PCONS* (-0,0626).

Tabela 5.22A Matriz de Correlação – Minas Gerais

	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
ROCEX	1	-0.07732	-0.0626	0.0967	0.7999
CAPEN	-0.0773	1	0.1982	0.0501	0.0414
PCONS	-0.0626	0.1982	1	-0.1014	-0.1248
PNEO	0,0967	0.0501	-0.1014	1	0.1305
REGIN	0.7999	0.0414	-0.1248	0.1305	1

Fonte: Estimacão econométrica da tese.

No entanto, após feitos os testes de raiz unitária (teste aumentado de Dickey-Fuller-ADF), o ajustes nas variáveis *ROCEX*, *PCONS* e *REGIN* alteraram a matriz de correlaco, aumentando a associao entre a variável dependente com as variáveis *CAPEN*, *D(PCONS)* e *PNEO*, mas enfraquecendo a correlaco entre a variável dependente com *D(REGIN)*, que passou de (+0,7999) para um valor muito baixo (+0,3020).

Tabela 5.22B Matriz de Correlaco – Minas Gerais, com ajustes

	D(ROCEX,2)	CAPEN	D(PCONS)	PNEO	D(REGIN)
D(ROCEX,2)	1	0.3095	0.4990	0.2318	0.30207
CAPEN	0.3095	1	0.3825	0.2033	0.1011
D(PCONS)	0.4990	0.3825	1	0.3334	-0.1286
PNEO	0.2318	0.2033	0.3334	1	0.3476
D(REGIN)	0.3020	0.1011	-0.1286	0.3476	1

Fonte: Estimacão econométrica da tese.

Table 5.23A Matriz de Covariância – Minas Gerais

	ROCEX	CAPEN	PNEO	PCONS	REGIN
ROCEX	19252.4359	-329.1137	408.5926	-44.07149	275.0053
CAPEN	-329.1137	940.8935	46.7903	30.8204	3.1515
PNEO	408.5926	46.7903	926.4469	-15.6407	9.8434
PCONS	-44.0714	30.8204	-15.6407	25.6755	-1.5671
REGIN	275.0053	3.1515	9.8434	-1.5671	6.1384

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Table 5.23B Matriz de Covariância – Minas Gerais, com ajustes

	D(ROCEX,2)	CAPEN	D(PCONS)	PNEO	D(REGIN)
D(ROCEX,2)	27993.3049	289.8531	133.7469	1343.2360	68.55392
CAPEN	289.8531	31.3165	3.4289	39.4095	0.7680
D(PCONS)	133.7469	3.4289	2.5661	18.4978	-0.2796
PNEO	1343.2360	39.4095	18.49781	1199.3196	16.32899
D(REGIN)	68.5539	0.7680	-0.27960	16.32899	1.83962

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Estimação de Paradiplomacia Financeira no Estado de Minas Gerais

Dado que as inferências estatísticas só têm validade se os resíduos da série temporal empregada forem estacionários, procedeu-se ao teste da raiz unitária para cada uma das variáveis, tanto a independente, quanto as independentes. No caso do Espírito Santo, verificou-se através da aplicação do teste de Dickey-Fuller (DK), que as variáveis ROCEX, PCONS e REGIN eram não estacionárias. Para corrigir o problema o teste DK ajusta a série pelo operador de primeira diferença, gerando séries estacionárias para D(CAPEN) e D(REGIN), cujas séries originais são integradas de ordem 1 (Gujarati, 2000, p.724). No entanto, a série ROCEX após a aplicação da primeira diferença continuou não estacionária, sendo a série original diferenciada duas vezes (primeira diferença da primeira diferença), gerando então a série D(ROCEX, 2), sendo a série original integrada de ordem 2. As demais séries CAPEN e PNEO permaneceram inalteradas. A partir daí foi rodada a regressão por

mínimos quadrados (MQO) para diversos modelos matemáticos, sendo obtido como melhor estimação o modelo abaixo.

Tabela 5.24 Minas Gerais: Resumo das Estatísticas – Modelo Quadrático

Dependent Variable: D(ROCEX,2)				
Method: Least Squares				
Date: 12/02/11 Time: 15:48				
Sample (adjusted): 1991 2008				
Included observations: 14 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-86.4641	54.42576	-1.588662	0.1404
D(PCONS)^2	28.8464	10.58067	2.726331	0.0197
D(REGIN)	54.7873	28.13354	1.947402	0.0775
R-squared	0.457701	Mean dependent var	34.45000	
Adjusted R-squared	0.359101	S.D. dependent var	173.6279	
S.E. of regression	138.9998	Akaike info criterion	12.89423	
Sum squared resid	212530.5	Schwarz criterion	13.03117	
Log likelihood	-87.25962	Hannan-Quinn criter.	12.88156	
F-statistic	4.642002	Durbin-Watson stat	2.750990	
Prob(F-statistic)	0.034539			

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Após rodar várias especificações, o melhor resultado de regressão obtido foi com o modelo quadrático:

$$D(ROCEX,2) = -86,4641 + 28,8464 D(PCONS)^2 + 54,7873 DREGIN$$

$$(p=0,1404) \quad (p=0,0197)$$

$$(p= 0,0775)$$

As variáveis $D(PCONS)$ (elevada ao quadrado) e $D(REGIN)$, são significativas a 10% de significância, mas o intercepto é não significativo. O teste F é

significativo (Prob=0,0345), o qual, utilizado para testar a hipótese de que todos os coeficientes da regressão (excluindo a constante) são nulos, indica que pelo menos uma das duas variáveis explicativas influencia a variação da variável dependente (*ROCEX*). As variáveis explicativas *CAPEN* e *PNEO* não se revelaram, isolada ou conjuntamente, estatisticamente significativas

O valor do teste de Durbin-Watson indica o uso de erro padrão consistente para heterocedasticidade e autocorrelação serial. Porém, segundo o Teste Durbin-Watson (*DW*) com amostras pequenas ou múltiplos regressores, a estatística obtida *DW* (2,750) está ligeiramente acima do limite superior de 2,735 (tabela de valores críticos de *DW* para o nível de significância de 1%), portanto, já na região inconclusiva da curva do teste sobre a evidência ou não de correlação serial de primeira ordem. No entanto, como está no limítrofe, considera-se que a hipótese nula pode ser rejeitada a diversos níveis de significância de 1%, o que mantém a confiabilidade da estimação.

O coeficiente de determinação (R^2 ajustado) de 35,91%, valor moderado e não espúrio, e os sinais esperados (positivos) dos coeficientes estimados para $D(PCONS)^2$ e $D(REGIN)$ implicam um ajuste satisfatório entre as variáveis. De modo geral, pode-se afirmar que os coeficientes estimados (β_1 e β_2) referentes, respectivamente, à iniciativa paradiplomática construtivista ($D(PCON)$), e ao regime de assistência oficial ao desenvolvimento $D(REGIN)$ (significativos a 10% de confiança), indicam que, na atividade de paradiplomacia financeira, tais fatores foram determinantes na ação de captação externa do estado de Minas Gerais no período em análise.

A variável alternativa de iniciativa paradiplomática (enfoque neoliberal), expressa pelo diferencial de custos de financiamentos internos e externos (*PNEO*), revelou-se inexpressiva e não significativa nas diversas rodadas de regressão do modelo para explicar a atuação do estado na obtenção de créditos externos. Em contraposição, conforme era de se esperar, em um estado federado marcado por crescente ampliação das exportações de minérios e de produtos do agronegócio, verificou-se uma expansão no grau de abertura ao exterior e, por tabela, a busca de

maior captação de recursos externos, ou seja, a abertura comercial acompanhada de perto pela abertura financeira.

Ademais, os resultados da regressão no caso de Minas Gerais não atribuem significância à variável capacidade de endividamento *CAPEN*. A justificativa teórica para a inexpressividade de tal fator pode ser explicada pela situação de forte ajuste fiscal a partir de 2002, o que removeu o obstáculo anteriormente presente à retomada do endividamento estadual. Em outras palavras, a melhoria nas finanças públicas mineiras desde então permitiu um nível mais estável de execução dos projetos financiados com recursos externos e a contratação de novas operações, deixando a restrição de endividamento de ser um fator limitante.

Por outro lado, o robusto e significativo coeficiente (54,7883) da variável *REGIN* é uma visível indicação da importância da ação dos organismos internacionais em disponibilizar operações de crédito a potenciais mutuários estaduais, em especial àqueles geridos por elites políticas reformistas, como supostamente foi o caso de Minas Gerais.¹⁸² Nesses casos, promissoras fontes de geração de recursos fiscais minimizam os potenciais riscos de empréstimos a mutuários subnacionais, independentemente da concessão de garantias da operação pelo governo federal, abrindo espaço para uma crescente e continuada captação de recursos externos.

2.7.1.6. Estado do Pará

No período 1985-2008, o estado do Pará acumulou receitas de empréstimos externos de R\$ 856,20 milhões (a preços médios de 2008). Na amostra de estados, a receita de operações de crédito registrada pelo estado correspondeu a 2,17% do total, ocupando o sexto lugar no *ranking* dos 12 maiores estados captadores de

¹⁸² As reformas modernizantes em Minas Gerais são vistas, sobretudo, sob a ótica do chamado “choque de gestão” ou gestão por resultados, eficiência e “accountability”, subjacente ao receituário da Nova Gestão Pública. Cf. MAGALHÃES GOMES, Eduardo Granha. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas**. Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Administração Pública e Governo da FGV/EAESP. Disponível em: http://www.http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/tese_EduardoGranha.pdf, acesso em: 21 Dez 2011.

recursos externos. Nos 24 anos da série, registrou-se ingresso de receitas de operação de crédito externo no balanço do Estado em 15 anos, resultando numa média anual de R\$ 57,07 milhões desembolsados. O valor máximo de recursos externos internalizados (variável *ROCEX*) foi de R\$ 146,26 milhões em 1999. O volume médio anual de recursos externos desembolsados ao estado representou 0,70% do total de créditos externos ingressados no país a partir de organismos internacionais no período (variável *REGIN*).

Quanto à variável de capacidade de endividamento (*CAPEN*), o estado teve uma mediana de 3,30% para a razão resultado primário/ receita corrente líquida e um desvio padrão de 5,18%. No que diz respeito à variável iniciativa de paradiplomacia construtivista, dada pelo grau de abertura ao comércio exterior (*PCONS*), o Pará registrou a média de 26,87% do PIB, com valores mínimo e máximo entre 16,44% e 36,71%, o que indica uma crescente e rápida internacionalização, típica dos estados brasileiros com forte presença da extração mineral no comércio exterior.¹⁸³ A variável alternativa de iniciativa paradiplomática neoliberal (*PNEO*) - idêntica para todos os estados – que expressa a relação entre o custo total do financiamento interno e externo, oscilou entre o mínimo de 60,9% e o máximo de 213,7% ao ano, em torno da média 97,25%.

¹⁸³ Conforme dados do Centro Internacional de Negócios (CIN-PA), da Federação das Indústrias do Estado (FIEPA), a economia do Pará baseia-se no extrativismo mineral (ferro, bauxita, manganês, calcário, ouro, estanho) e vegetal (madeira), cabendo papel ainda secundário aos setores de agricultura, pecuária, indústria e turismo. Suas exportações quintuplicaram entre 2000 e 2010, alcançando a marca de US\$ 12,8 bilhões, em 2010, das quais 86,4% são compostas por produtos da extração mineral. Sua balança comercial é cronicamente superavitária, ocupando a posição de segundo maior saldo comercial no País, perdendo apenas para outro estado com forte vocação para a extração mineral: Minas Gerais. Disponível em <http://www.oimpacto.com.br/economia/balanca-comercial-do-para-fecha-2010-com-melhor-desempenho-em-10-anos/>, acesso em: 10 Dez 2011.

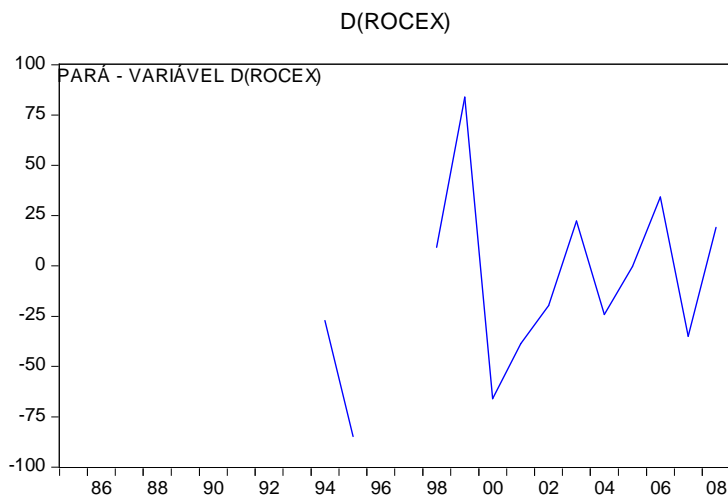
Tabela 5.25 Estatísticas Descritivas – Pará

	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
Mean	57.07933	1.268000	26.86200	100.5913	0.704000
Median	44.40000	3.300000	27.53000	96.47000	0.420000
Maximum	146.2600	5.260000	36.71000	144.7300	2.990000
Minimum	19.02000	-13.58000	16.44000	65.86000	0.110000
Std. Dev.	41.19539	5.180989	7.002210	20.13401	0.857378
Skewness	1.017001	-1.816258	-0.125957	0.448796	2.070679
Kurtosis	2.860782	5.574749	1.598985	2.833836	5.592731
Jarque-Bera	2.597841	12.39031	1.266440	0.520801	14.92069
Probability	0.272826	0.002039	0.530880	0.770743	0.000575
Sum	856.1900	19.02000	402.9300	1508.870	10.56000
Sum Sq. Dev.	23758.84	375.7970	686.4332	5675.298	10.29136
Observations	15	15	15	15	15

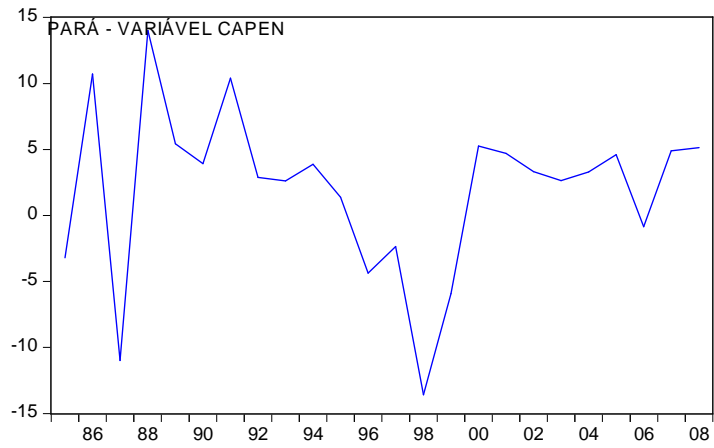
Fonte: Estimação econométrica da tese.

Gráfico 5.6 Variáveis – Pará

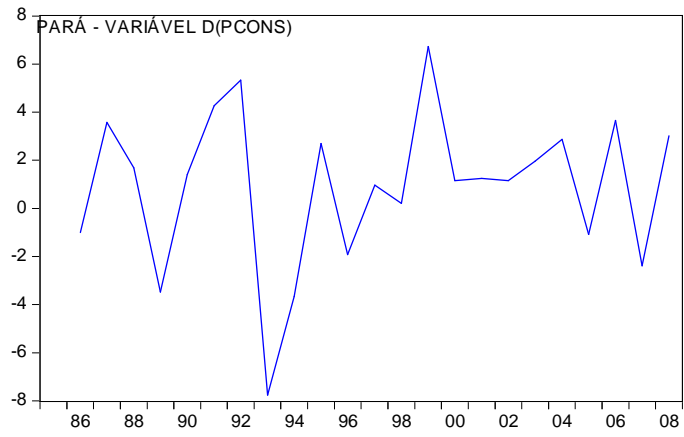
Os gráficos abaixo contêm as curvas de movimentação das cinco variáveis selecionadas ao longo do período de 24 anos. Os claros nos gráficos representam os anos em que a variável em questão não foi registrada, configurando valores praticamente nulos (*missing values*).



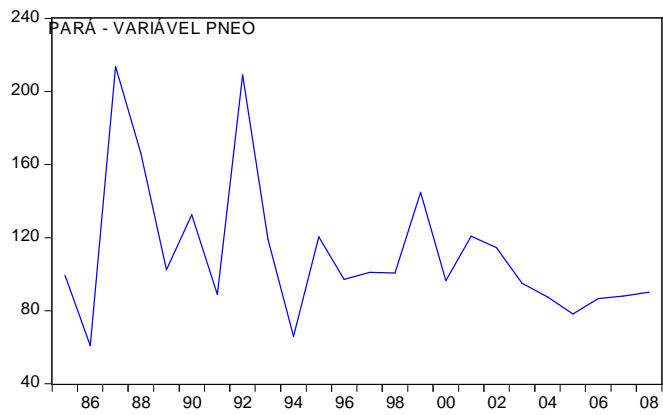
CAPEN

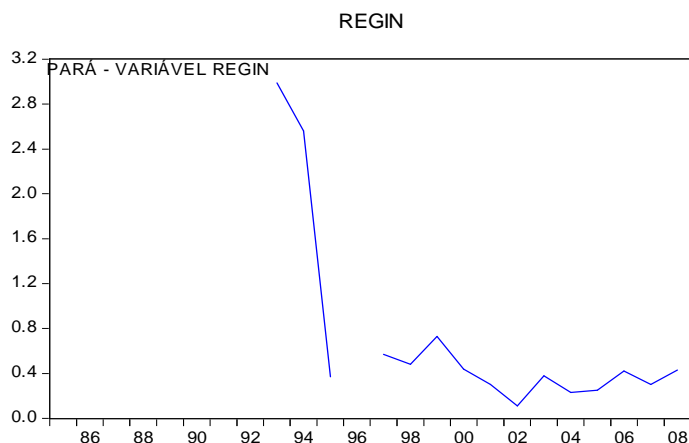


D(PCONS)



PNEO





O exame da matriz de correlação com ajuste de variáveis referente ao caso do estado do Pará evidencia *a priori* uma associação forte e positiva (+0,7770) entre a variável dependente *ROCEX* e a variável *REGIN*, assim como uma associação positiva e fraca (-0,2500) com a variável *CAPEN*. As demais variáveis apresentam correlações parciais fracas, sendo positiva em relação a *PCONS* (+0,0785), mas negativa para com *PNEO* (+0,1396).

Tabela 5.26A Matriz de Correlação – Pará

	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
ROCEX	1	-0.2500	0.0785	-0.1396	0.7770
CAPEN	-0.2500	1	0.1691	-0.2481	-0.04260
PCONS	0.0785	0.1691	1	-0.1151	-0.1233
PNEO	-0.1396	-0.2481	-0.1151	1	-0.1926
REGIN	0.7770	-0.0426	-0.1233	-0.1926	1

Fonte: Estimação econométrica da tese.

No entanto, após feitos os testes de raiz unitária (teste aumentado de Dickey-Fuller-ADF), o ajustes nas variáveis *ROCEX* e *PCONS* alteraram a matriz de correlação, aumentando a associação entre a variável dependente com as variáveis *CAPEN*, *D(PCONS)* e *PNEO*, mas enfraquecendo a correlação entre a variável dependente com *REGIN*, que passou de (+0,7770) para um valor inexpressivo (+0,0157).

Tabela 5.26B Matriz de Correlação – Pará, após ajustes

	D(ROCEX)	CAPEN	D(PCONS)	PNEO	REGIN
D(ROCEX)	1	-0.4692	0.4838	0.1745	0.0157
CAPEN	-0.4692	1	-0.2942	-0.3528	-0.0050
D(PCONS)	0.4838	-0.2942	1	0.6786	-0.4216
PNEO	0.1745	-0.3528	0.6786	1	-0.3693
REGIN	0.0157	-0.0050	-0.4216	-0.3693	1

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Tabela 5.27A Matriz de Covariância – Pará

	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
ROCEX	1753.5573	-65.0628	22.6836	-221.4553	24.021253
CAPEN	-65.0628	38.6028	7.2473	-58.37418	-0.19542
PCONS	22.68369	7.2473	47.5375	-30.0626	-0.62788
PNEO	-221.4553	-58.3741	-30.0626	1433.1920	-5.3828
REGIN	24.0212	-0.1954	-0.6278	-5.3828	0.5449

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Tabela 5.27B Matriz de Covariância – Pará, após ajustes

	D(ROCEX)	CAPEN	D(PCONS)	PNEO	REGIN
D(ROCEX)	1837.4460	-105.9070	53.9009	151.0753	0.4055
CAPEN	-105.9070	27.7273	-4.0262	-37.51846	-0.0160
D(PCONS)	53.9009	-4.0262	6.7537	35.6113	-0.6582
PNEO	151.0753	-37.5184	35.6113	407.7519	-4.4804
REGIN	0.4055	-0.0160	-0.6582	-4.4804	0.3608

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Estimação de Paradiplomacia Financeira no Estado do Pará

Dado que as inferências estatísticas só têm validade se os resíduos da série temporal empregada forem estacionários, procedeu-se ao teste da raiz unitária para cada uma das variáveis, tanto a independente, quanto as independentes. No caso

do Praá, verificou-se através da aplicação do teste de Dickey-Fuller (DK), que as variáveis *ROCEX* e *PCONS* eram não estacionárias. Para corrigir o problema, o teste DK ajusta a série pelo operador de primeira diferença, gerando séries estacionárias para $D(ROCEX)$ e $D(PCONS)$, cujas séries originais são integradas de ordem 1 (Gujarati, 2000, p.724). As demais séries *CAPEN*, *PNEO* e *REGIN* permaneceram inalteradas. A partir daí foi rodada a regressão por mínimos quadrados (MQO) para diversos modelos matemáticos, sendo obtido como melhor estimativa o modelo abaixo.

Tabela 5.28 Pará : Resumo das Estatísticas – Modelo Linear

Dependent Variable: D(ROCEX)				
Method: Least Squares				
Date: 12/03/11 Time: 11:07				
Sample (adjusted): 1995 2008				
Included observations: 11 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-56.05185	20.34358	-2.755260	0.0249
D(PCONS)	12.21879	5.027645	2.430321	0.0412
LOG(REGIN(-2))	-26.59884	14.65360	-1.815175	0.1070
R-squared	0.504787	Mean dependent var	-9.879091	
Adjusted R-squared	0.380984	S.D. dependent var	48.19076	
S.E. of regression	37.91533	Akaike info criterion	10.33559	
Sum squared resid	11500.58	Schwarz criterion	10.44411	
Log likelihood	-53.84574	Hannan-Quinn criter.	10.26718	
F-statistic	4.077330	Durbin-Watson stat	2.770670	
Prob(F-statistic)	0.060141			

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Após rodar várias especificações, o melhor resultado de regressão obtido foi com o modelo quadrático:

$$D(ROCEX) = -56,0518 + 12,2187 D(PCONS) - 56,2988 REGIN(-2)$$

(p=0,0249) (p=0,0412)

(p= 0,1070)

As variáveis $D(PCONS)$ e $(REGIN, -2)$, assim como o intercepto são significativos a 10% de significância. O teste F é significativo (Prob=0,0601), o qual, utilizado para testar a hipótese de que todos os coeficientes da regressão (excluindo a constante) são nulos, indica que pelo menos uma das duas variáveis explicativas influencia a variação da variável dependente $D(ROCEX)$. As variáveis explicativas $CAPEN$ e $PNEO$ não se revelaram, isolada ou conjuntamente, estatisticamente significativas

O valor do teste de Durbin-Watson indica o uso de erro padrão consistente para heterocedasticidade e autocorrelação serial. Porém, segundo o Teste Durbin-Watson (DW) com amostras pequenas ou múltiplos regressores, a estatística obtida DW (2,7706) está ligeiramente acima do limite superior de 2,7350 (tabela de valores críticos de DW para o nível de significância de 1%), portanto, já na região inconclusiva da curva do teste sobre a evidência ou não de correlação serial de primeira ordem. No entanto, como está no limítrofe, considera-se que a hipótese nula pode ser rejeitada a diversos níveis de significância de 1%, o que mantém a confiabilidade da estimação.

O coeficiente de determinação (R^2 ajustado) de 38,09%, valor moderado e não espúrio, e os sinais esperados (positivo) do coeficiente estimado para $D(PCONS)$, mas invertido (negativo) para $(REGIN, -2)$, implicam ajuste aceitável entre as variáveis. De modo geral, pode-se afirmar que os coeficientes estimados (β_1 e β_2) referentes, respectivamente, à iniciativa paradiplomática construtivista ($D(PCONS)$), e ao regime de assistência oficial ao desenvolvimento $D(REGIN, -2)$ (significativos a 10% de confiança), indicam que, na atividade de paradiplomacia financeira, tais fatores foram determinantes na ação de captação externa do estado do Pará no período em análise.

A variável alternativa de iniciativa paradiplomática (enfoque neoliberal), expressa pelo diferencial de custos de financiamentos internos e externos (*PNEO*), revelou-se inexpressiva e não significativa nas diversas rodadas de regressão do modelo para explicar a atuação do estado na obtenção de créditos externos. Em contraposição, conforme era de se esperar, em um estado federado marcado por crescente ampliação das exportações de minérios e onde verifica-se a expansão no grau de abertura ao exterior e, por tabela, a busca de maior captação de recursos externos, a abertura comercial precede e estimula a subsequente abertura financeira.

Ademais, os resultados da regressão no caso do Pará não atribuem significância à variável capacidade de endividamento *CAPEN*. A justificativa teórica para a inexpressividade de tal fator pode ser explicada pela influência de outros fatores, uma vez que o estado, mesmo gozando de folga de capacidade de pagamento no período 1988-95, só veio a receber receitas de operações de crédito a partir de 1993. Em outras palavras, ainda que com uma situação confortável nas finanças públicas paraenses, o estado optou, por um bom tempo, em não captar recursos externos, preferindo aplicar recursos próprios, recorrer a transferências federais e/ou captar empréstimos internos para financiar seus investimentos, deixando a restrição de endividamento de ser um fator limitante.

Por outro lado, o robusto, significativo mais negativo coeficiente (-56,2988) da variável *REGIN(-2)* é uma visível indicação de que a mera disponibilidade de operações de crédito pelos organismos internacionais não é condição suficiente para atrair o interesse de mutuários estaduais, cuja elite dirigente só passa a recorrer ao endividamento externo quando percebe a crescente internacionalização no campo comercial. Nesse caso, o estado do Pará pode ser visto como um caso típico de paradiplomacia financeira impulsionada pela ampliação da abertura da economia ao comércio exterior, ou seja, explicada pelo enfoque construtivista das relações internacionais.

2.7.1.7. Estado de Pernambuco

No período 1985-2008, o estado de Pernambuco acumulou receitas de empréstimos externos de R\$ 1.072,66 milhões (a preços médios de 2008). Na amostra de estados, a receita de operações de crédito registrada pelo estado correspondeu a 2,71% do total, ocupando o nono lugar no *ranking* dos 12 maiores estados captadores de recursos externos. Nos 24 anos da série, registrou-se ingresso de receitas de operação de crédito externo no balanço do Estado em 17 anos, resultando numa média anual de R\$ 63,09 milhões desembolsados. O valor máximo de recursos externos internalizados (variável *ROCEX*) foi de R\$ 117,74 milhões em 1995. O volume médio anual de recursos externos desembolsados ao estado representou 0,91% do total de créditos externos ingressados no país a partir de organismos internacionais no período (variável *REGIN*).

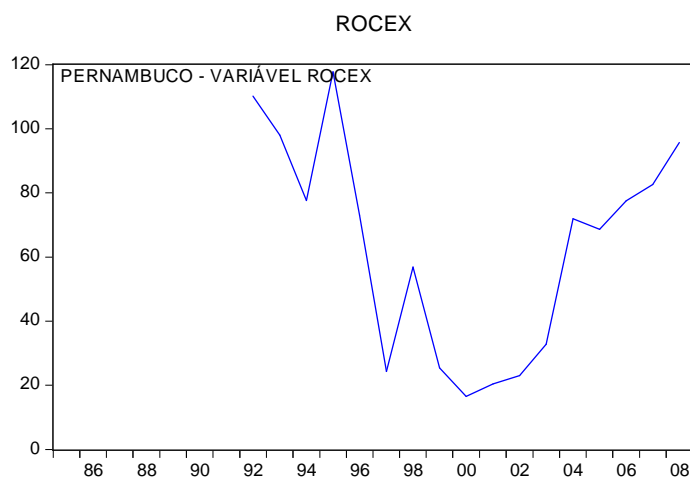
Quanto à variável de capacidade de endividamento (*CAPEN*), o estado teve uma mediana de 0,81% para a razão resultado primário/ receita corrente líquida e um desvio padrão de 21,76%. No que diz respeito à variável iniciativa de paradiplomacia construtivista, dada pelo grau de abertura ao comércio exterior (*PCONS*), Pernambuco registrou a média de 7,60% do PIB, com valores mínimo e máximo entre 5,45% e 10,11%, o que indica uma crescente, mas gradual internacionalização. A variável alternativa de iniciativa paradiplomática neoliberal (*PNEO*) - idêntica para todos os estados – que expressa a relação entre o custo total do financiamento interno e externo, oscilou entre o mínimo de 60,9% e o máximo de 213,7% ao ano, em torno da média 97,25%.

Tabela 5.29 Estatísticas Descritivas – Pernambuco

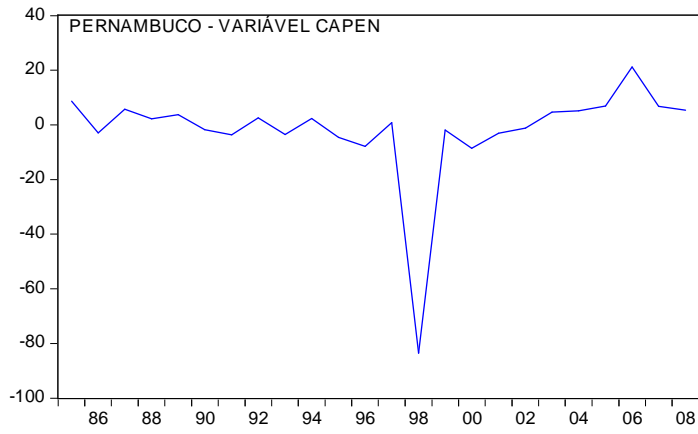
	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
Mean	63.09706	-3.432353	7.600588	106.7812	0.914118
Median	71.95000	0.810000	7.710000	97.25000	0.820000
Maximum	117.7400	21.14000	10.11000	209.1600	2.320000
Minimum	16.54000	-83.47000	5.450000	65.86000	0.090000
Std. Dev.	33.49509	21.76668	1.433782	32.42518	0.790578
Skewness	-0.038365	-3.083390	0.136538	1.913924	0.678228
Kurtosis	1.706800	12.26024	1.945187	6.971683	2.044931
Jarque-Bera	1.188764	87.67835	0.840935	21.55223	1.949425
Probability	0.551904	0.000000	0.656740	0.000021	0.377301
Sum	1072.650	-58.35000	129.2100	1815.280	15.54000
Sum Sq. Dev.	17950.73	7580.612	32.89169	16822.28	10.00021
Observations	17	17	17	17	17

Fonte: Estimação econométrica da tese.

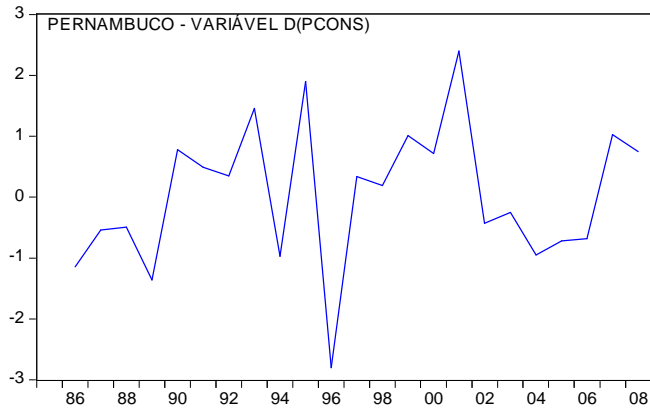
Os gráficos abaixo contêm as curvas de movimentação das cinco variáveis selecionadas ao longo do período de 24 anos. Os claros nos gráficos representam os anos em que a variável em questão não foi registrada, configurando valores praticamente nulos (*missing values*).

Gráfico 5.7 Variáveis – Pernambuco

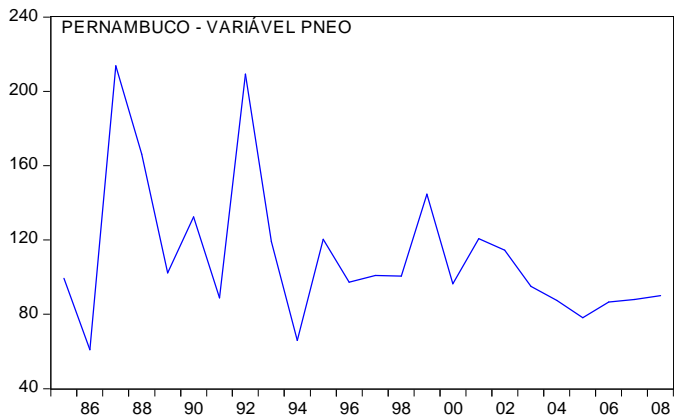
CAPEN

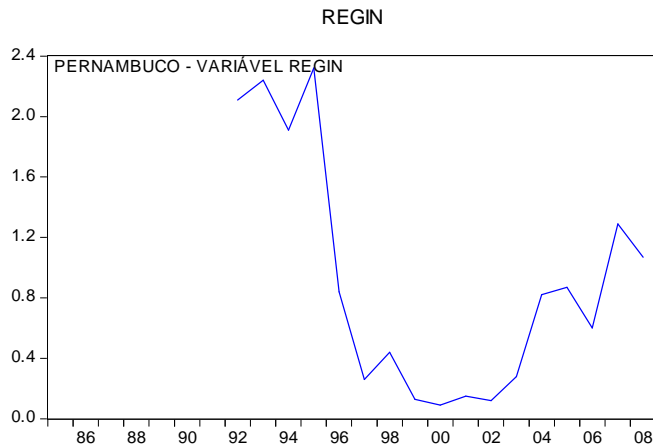


D(PCONS)



PNEO





O exame da matriz de correlação com ajuste de variáveis referente ao caso do estado de Pernambuco evidencia *a priori* uma associação fraca e positiva (de 0,12 a 0,14) entre a variável dependente *ROCEX* e as variáveis *CAPEN* e *PNEO*, assim como uma associação moderada, mas negativa (-0,2491) com a variável *PCONS*. A mesma variáveis dependente apresenta correlações forte e positiva em relação a *REGIN* (+0,8961).

Tabela 5.30A Matriz de Correlação – Pernambuco

	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
ROCEX	1	0.1200	-0.2491	0.1461	0.8961
CAPEN	0.1200	1	0.2893	-0.0333	0.1410
PCONS	-0.2491	0.2893	1	-0.1572	-0.2510
PNEO	0.1461	-0.0333	-0.1572	1	0.2288
REGIN	0.8961	0.1410	-0.2510	0.2288	1

Fonte: Estimação econométrica da tese.

No entanto, após feitos os testes de raiz unitária (teste aumentado de Dickey-Fuller-ADF), o ajustes na variável *PCONS* alteraram a matriz de correlação, enfraquecendo a correlação entre a variável dependente com $D(PCONS)$, que passou de (-0,2491) para um valor muito baixo (-0,0176).

Tabela 5.30B Matriz de Correlação – Pernambuco – Após Ajustes

	ROCEX	CAPEN	D(PCONS)	PNEO	REGIN
ROCEX	1	0.1200	-0.0176	0.1461	0.8961
CAPEN	0.1200	1	-0.0609	-0.0333	0.1410
D(PCONS)	-0.0176	-0.0609	1	0.3501	0.1306
PNEO	0.1461	-0.0333	0.3501	1	0.2288
REGIN	0.8961	0.1410	0.1306	0.2288	1

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Tabela 5.31A Matriz de Covariância – Pernambuco

	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
ROCEX	1055.9254	82.3673	-11.2621	149.4282	22.3347
CAPEN	82.3673	445.9183	8.4998	-22.1319	2.2849
PCONS	-11.262	8.4998	1.9348	-6.8814	-0.2678
PNEO	149.4282	-22.1319	-6.8814	989.5457	5.5211
REGIN	22.33471	2.2849	-0.2678	5.5211	0.5882

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Tabela 5.31B Matriz de Covariância – Pernambuco – Após Ajustes

	ROCEX	CAPEN	D(PCONS)	PNEO	REGIN
ROCEX	1055.9254	82.3673	-0.6971	149.4282	22.3347
CAPEN	82.3673	445.9183	-1.5660	-22.1319	2.2849
D(PCONS)	-0.6971	-1.5660	1.4817	13.4089	0.1220
PNEO	149.4282	-22.13196	13.4089	989.5457	5.5211
REGIN	22.3347	2.2849	0.1220	5.5211	0.5882

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Estimção de Paradiplomacia Financeira no Estado de Pernambuco

Dado que as inferências estatísticas só têm validade se os resíduos da série temporal empregada forem estacionários, procedeu-se ao teste da raiz unitária para cada uma das variáveis, tanto a independente, quanto as independentes. No caso de Pernambuco, verificou-se através da aplicação do teste de Dickey-Fuller (DK),

que apenas a variável *PCONS* era não estacionária. Para corrigir o problema, o teste DK ajusta a série pelo operador de primeira diferença, gerando uma série estacionária para $D(PCONS)$, cuja série original é integrada de ordem 1 (Gujarati, 2000, p.724). As demais séries *ROCEX*, *CAPEN*, *PNEO* e *REGIN* permaneceram inalteradas. A partir daí foi rodada a regressão por mínimos quadrados (MQO) para diversos modelos matemáticos, sendo obtido como melhor estimativa o modelo abaixo.

Tabela 5.32 Pernambuco: Resumo das Estatísticas – Modelo Linear

Dependent Variable: ROCEX				
Method: Least Squares				
Date: 12/04/11 Time: 10:47				
Sample (adjusted): 1992 2008				
Included observations: 17 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	57.96445	10.26668	5.645880	0.0001
PNEO(-2)	-0.260522	0.091994	-2.831941	0.0141
CAPEN(-2)	0.289569	0.142226	2.035982	0.0627
REGIN	38.18664	3.975432	9.605658	0.0000
R-squared	0.901631	Mean dependent var	63.09706	
Adjusted R-squared	0.878931	S.D. dependent var	33.49509	
S.E. of regression	11.65461	Akaike info criterion	7.951606	
Sum squared resid	1765.791	Schwarz criterion	8.147656	
Log likelihood	-63.58865	Hannan-Quinn criter.	7.971094	
F-statistic	39.71861	Durbin-Watson stat	2.514343	
Prob(F-statistic)	0.000001			

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Após rodar várias especificações, o melhor resultado de regressão obtido foi com o modelo linear:

$$ROCEX = 57,9644 - 0,2605 PNEO(-2) + 0,2895 CAPEN(-2) + 38,1668 REGIN$$

(p=0,0001) (p=0,0141)

(p= 0,0627)

(p= 0,0000)

As variáveis *PNEO* e *CAPEN* (defasadas em dois períodos) e *REGIN*, assim como o intercepto são significativos a 10% de significância. O teste F é significativo (Prob=0,0000), o qual, utilizado para testar a hipótese de que todos os coeficientes da regressão (excluindo a constante) são nulos, indica que pelo menos uma das duas variáveis explicativas influencia a variação da variável dependente *ROCEX*. A variável explicativa *D(PCONS)* não se revelou, isolada ou conjuntamente, estatisticamente significativa.

O valor do teste de Durbin-Watson indica o uso de erro padrão consistente para heterocedasticidade e autocorrelação serial. Porém, segundo o Teste Durbin-Watson (*DW*) com amostras pequenas ou múltiplos regressores, a estatística obtida *DW* (2,5143) está acima do limite superior de 2,290 (tabela de valores críticos de *DW* para o nível de significância de 5%), portanto, na região da curva do teste inconclusiva sobre se há ou não evidência de correlação serial de primeira ordem, de modo que a hipótese nula pode ou não ser rejeitada mesmo ao nível de significância de 5%.

O coeficiente de determinação (R^2 ajustado) de 87,89%, valor elevado, e os sinais esperados (positivos) dos coeficientes estimados para *CAPEN*(-2) e *REGIN*, e (negativo) para *PNEO*(-2), implicam ajuste aceitável entre as variáveis. De modo geral, pode-se afirmar que os coeficientes estimados (β_1 , β_2 e β_3) referentes, respectivamente, às variáveis iniciativa paradiplomática neoliberal (*PNEO*), à capacidade de endividamento (*CAPEN*) (ambas defasadas em dois períodos) e regime internacional (*REGIN*) (todos significativos a 10% de confiança), indicam que, na atividade de paradiplomacia financeira, tais fatores foram determinantes na ação de captação externa do estado do Pernambuco no período em análise.

A variável alternativa de iniciativa paradiplomática, expressa pelo enfoque construtivista (*DPCONS*), revelou-se inexpressiva e não significativa nas diversas rodadas de regressão do modelo para explicar a atuação do estado na obtenção de créditos externos. Em contraposição, a busca de maior captação de recursos externos reagiu mais ao cálculo racional do diferencial entre juros internos e externos do que ao crescente ainda que modesto grau de abertura do estado ao comércio exterior.

Observa-se do exposto que os resultados da regressão no caso do Pernambuco atribuem significância às variáveis defasadas (em dois períodos) capacidade de endividamento *CAPEN(-2)*, cujo coeficiente (+0,2895) é robusto e com sinal esperado, *PNEO(-2)*, que também tem coeficiente (-0,2605) com sinal esperado e valor expressivo, assim como à variável *REGIN*, com o coeficiente +38,1668 também com o sinal esperado. Com isso, pode-se concluir que os tomadores de decisão no estado orientam-se em suas tratativas de captação externa com foco simultaneamente na capacidade de endividamento, na paradiplomacia de corte neoliberal, ou seja, a busca de recursos externos em função de seu custo mais baixo em relação aos empréstimos internos, e pela oferta de operações de crédito disponibilizada pelos organismos internacionais, constituindo um caso exemplar de paradiplomacia financeira.

2.7.1.8. Estado do Paraná

No período 1985-2008, o estado do Paraná acumulou receitas de empréstimos externos de R\$ 4.924,40 milhões (a preços médios de 2008). Na amostra de estados, a receita de operações de crédito registrada pelo estado correspondeu a 12,46% do total, ocupando o terceiro lugar no *ranking* dos 12 maiores estados captadores de recursos externos. Nos 24 anos da série, registrou-se ingresso de receitas de operação de crédito externo no balanço do Estado em 20 anos, resultando numa média anual de R\$ 246,22 milhões desembolsados. O valor máximo de recursos externos internalizados (variável *ROCEX*) foi de R\$ 569,93 milhões em 1998. O volume médio anual de recursos externos desembolsados ao estado representou 2,80% do total de créditos externos ingressados no país a partir de organismos internacionais no período (variável *REGIN*).

Quanto à variável de capacidade de endividamento (*CAPEN*), o estado teve uma mediana de 5,43% para a razão resultado primário/ receita corrente líquida e um desvio padrão de 30,42%. No que diz respeito à variável iniciativa de paradiplomacia construtivista, dada pelo grau de abertura ao comércio exterior (*PCONS*), o Paraná registrou a média de 20,78% do PIB, com valores mínimo e máximo entre 8,37% e 33,13%, o que indica uma crescente, internacionalização. A variável alternativa de iniciativa paradiplomática neoliberal (*PNEO*) - idêntica para

todos os estados – que expressa a relação entre o custo total do financiamento interno e externo, oscilou entre o mínimo de 60,9% e o máximo de 213,7% ao ano, em torno da média 97,25%.

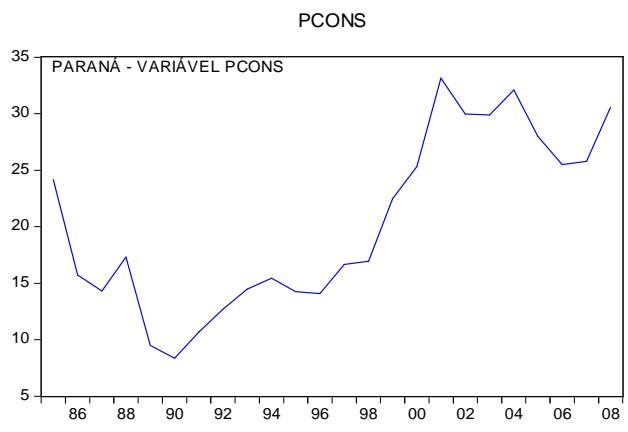
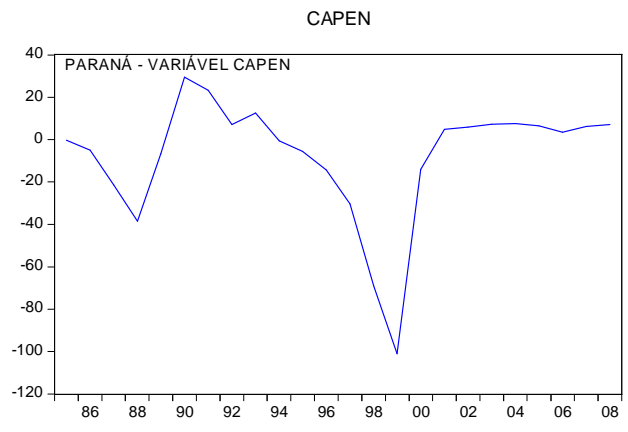
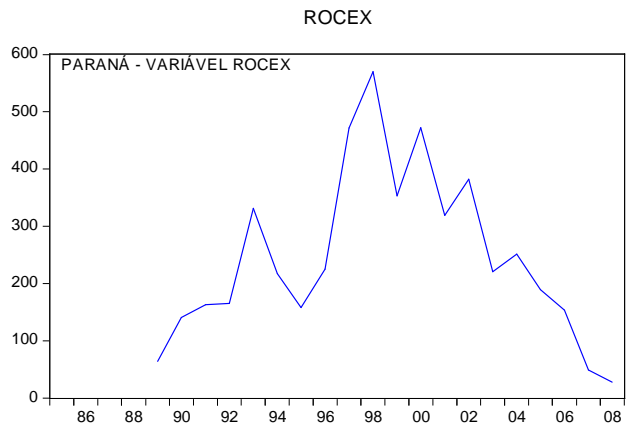
Tabela 5.33 Estatísticas Descritivas – Paraná

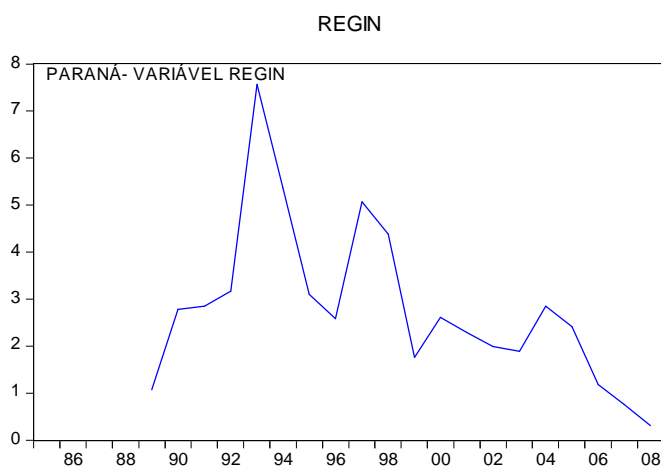
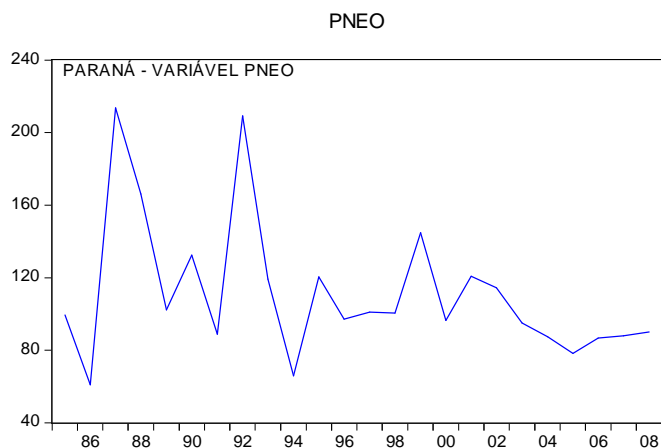
	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
Mean	246.2205	-5.980000	20.78500	106.9465	2.799000
Median	219.1950	5.435000	19.69500	98.91500	2.595000
Maximum	569.9300	29.56000	33.13000	209.1600	7.570000
Minimum	28.06000	-100.9400	8.370000	65.86000	0.310000
Std. Dev.	147.7889	30.40582	8.277806	30.62988	1.720306
Skewness	0.560683	-1.976617	0.043722	1.907462	1.116005
Kurtosis	2.550787	6.489730	1.514003	7.296334	4.224611
Jarque-Bera	1.216044	23.17189	1.846527	27.51011	5.401283
Probability	0.544427	0.000009	0.397221	0.000001	0.067162
Sum	4924.410	-119.6000	415.7000	2138.930	55.98000
Sum Sq. Dev.	414989.9	17565.76	1301.919	17825.61	56.22958
Observations	20	20	20	20	20

Fonte: Estimacão econométrica da tese.

Os gráficos abaixo contm as curvas de movimentaco das cinco variáveis selecionadas ao longo do período de 24 anos. Os claros nos gráficos representam os anos em que a variável em questão não foi registrada, configurando valores praticamente nulos (*missing values*).

Gráfico 5.8 Variáveis – Paraná





O exame da matriz de correlação com ajuste de variáveis referente ao caso do estado do Paraná evidencia *a priori* uma associação fraca e positiva (de 0,0471 a 0,0964) entre a variável dependente *ROCEX* e as variáveis *PNEO* e *PCONS*, assim como uma associação moderada, mas negativa (-0,5637) com a variável *CAPEN*. A mesma variáveis dependente apresenta correlação moderada e positiva em relação a *REGIN* (+0,5083).

Tabela 5.34A Matriz de Correlação – Paraná

	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
ROCEX	1	-0.56376	0.0964	0.0471	0.5083
CAPEN	-0.5637	1	0.0128	-0.1321	-0.0481
PCONS	0.0964	0.0128	1	-0.2857	-0.4154
PNEO	0.0471	-0.1321	-0.2857	1	0.0641
REGIN	0.5083	-0.0481	-0.4154	0.0641	1

Fonte: Estimação econométrica da tese.

No entanto, após feitos os testes de raiz unitária (teste aumentado de Dickey-Fuller-ADF), o ajustes nas variáveis *ROCEX*, *CAPEN*, *PCONS* e *REGIN* alteraram a matriz de correlação, alterando o sinal e a associação entre a variável dependente com as variáveis *CAPEN*, *D(PCONS)* e *PNEO*, mas aumentando a associação com *D(REGIN)* de (de +0,5083 para +0,7321).

Tabela 5.34B Matriz de Correlação – Paraná – Após Ajustes

	D(ROCEX)	D(CAPEN)	D(PCONS)	PNEO	D(REGIN)
D(ROCEX)	1	0.1943	-0.1601	0.0011	0.7321
D(CAPEN)	0.1943	1	0.0594	-0.0999	0.3351
D(PCONS)	-0.1601	0.0594	1	0.2256	0.0634
PNEO	0.0011	-0.0999	0.2256	1	0.1115
D(REGIN)	0.7321	0.335	0.0634	0.1115	1

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Tabela 5.35A Matriz de Covariância – Paraná

	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
ROCEX	20749.4940	-2406.7076	112.0938	202.9788	122.7926
CAPEN	-2406.7076	878.2881	3.0782	-116.9613	-2.3911
PCONS	112.0938	3.0782	65.0959	-68.8304	-5.6209
PNEO	202.9788	-116.9613	-68.8304	891.2802	3.2101
REGIN	122.7926	-2.3911	-5.6209	3.2101	2.8114

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Tabela 5.35B Matriz de Covariância – Paraná – Após Ajustes

	D(ROCEX)	D(CAPEN)	D(PCONS)	PNEO	D(REGIN)
D(ROCEX)	13531.9517	582.6343	-54.1394	4.2400	138.2928
D(CAPEN)	582.6343	664.1425	4.4536	-78.8511	14.0251
D(PCONS)	-54.1394	4.4536	8.4461	20.0734	0.2993
PNEO	4.2400	-78.8511	20.0734	937.0090	5.5454
D(REGIN)	138.2928	14.02512	0.2993	5.5454	2.6366

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Estimação de Paradiplomacia Financeira no Estado do Paraná

Dado que as inferências estatísticas só têm validade se os resíduos da série temporal empregada forem estacionários, procedeu-se ao teste da raiz unitária para cada uma das variáveis, tanto a independente, quanto as independentes. No caso do Paraná, verificou-se através da aplicação do teste de Dickey-Fuller (DK), que apenas a variável *PNEO* era estacionária. Para corrigir o problema, o teste DK ajusta a série pelo operador de primeira diferença, gerando séries estacionárias para *D(ROCEX)*, *D(CAPEN)*, *D(PCONS)* e *D(REGIN)*. A partir daí foi rodada a regressão por mínimos quadrados (MQO) para diversos modelos matemáticos, sendo obtido como melhor estimativa o modelo abaixo.

Tabela 5.36 Paraná: Resumo das Estatísticas – Modelo Linear

Dependent Variable: D(ROCEX)				
Method: Least Squares				
Date: 12/04/11 Time: 15:44				
Sample (adjusted): 1992 2008				
Included observations: 17 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-11.21345	26.77838	-0.418750	0.6818
D(ROCEX(-2))	0.697295	0.329305	2.117477	0.0526
D(REGIN(-2))	-58.62977	23.12397	-2.535454	0.0238
R-squared	0.319189	Mean dependent var	-7.921765	
Adjusted R-squared	0.221930	S.D. dependent var	124.9386	
S.E. of regression	110.2062	Akaike info criterion	12.40137	
Sum squared resid	170035.8	Schwarz criterion	12.54841	
Log likelihood	-102.4116	Hannan-Quinn criter.	12.41599	
F-statistic	3.281849	Durbin-Watson stat	2.182842	
Prob(F-statistic)	0.067793			

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Após rodar várias especificações, o melhor resultado de regressão obtido foi com o modelo linear:

$$D(ROCEX) = -11,2134 + 0,6972 D(ROCEX(-2)) - 0,5862D(REGIN(-2))$$

$$(p=0,6818) (p=0,0526)$$

$$(p= 0,0238)$$

Somente as variáveis $D(ROCEX)$ e $D(REGIN)$ (ambas defasadas em dois períodos) são significativas a 10% de significância, mas o intercepto não é significativo. O teste F é significativo (Prob=0,0677), o qual, utilizado para testar a hipótese de que todos os coeficientes da regressão (excluindo a constante) são nulos, indica que pelo menos uma das duas variáveis explicativas influencia a variação da variável dependente $D(ROCEX)$. As variáveis explicativas $D(CAPEN)$,

$D(PCONS)$ e $PNEO$ não se revelaram, isolada ou conjuntamente, estatisticamente significativas.

O valor do teste de Durbin-Watson indica o uso de erro padrão consistente para heterocedasticidade e autocorrelação serial. Porém, segundo o Teste Durbin-Watson (DW) com amostras pequenas ou múltiplos regressores, a estatística obtida DW (2,1828) está abaixo do limite superior de 2,463 e acima do limite inferior de 1,537 (tabela de valores críticos de DW para o nível de significância de 5%), portanto, na região da curva do teste em que não há evidência de correlação serial de primeira ordem, de modo que a hipótese nula pode ser rejeitada mesmo ao nível de significância de 5%.

O coeficiente de determinação (R^2 ajustado) de 22,19%, valor baixo e não espúrio, e o sinal esperado (positivo) do coeficiente estimado para $D(ROCEX)(-2)$, mas invertido (negativo) para $D(REGIN)(-2)$, implicam ajuste aceitável entre as variáveis. De modo geral, pode-se afirmar que os coeficientes estimados (β_1 e β_2) referentes, respectivamente, às variáveis captação de receitas de operações de crédito $D(ROCEX)(-2)$ e regime internacional ($REGIN$) (ambas defasadas em dois períodos), todos significativos a 10% de confiança, indicam que, na atividade de paradiplomacia financeira, tais fatores foram determinantes na ação de captação externa do estado do Paraná no período em análise.

As variáveis capacidade de endividamento $D(CAPEN)$, iniciativa paradiplomática pelo enfoque construtivista ($DPCONS$) e pelo enfoque neoliberal ($PNEO$), revelaram-se não significativas nas diversas rodadas de regressão do modelo para explicar a atuação do estado na obtenção de créditos externos. Em contraposição, a captação de receitas de operações de crédito $D(ROCEX)$ reagiu ao valor captado em dois períodos anteriores $D(ROCEX)(-2)$, exibindo a influência do valor captado com defasagens.

Os resultados da regressão no caso do Paraná atribuem significância à variável regime internacional $D(REGIN)$ também defasado em dois períodos., mas com sinal invertido em relação ao esperado. A justificativa prática para tal inversão pode ser explicada pela ocorrência de entraves institucionais e normativos,

especialmente a partir de 2004 até 2008, que reduziram a capacidade efetiva de o estado captar recursos externos, cuja receita de operações de crédito nesse subperíodo foi decrescente. Com isso, mesmo gozando de capacidade formal de endividamento a partir de 2001-2008, o estado sofreu limitações na captação de recursos externos, tendo de recorrer mais intensamente, nesse período, a recursos próprios, transferências federais negociadas e/ou empréstimos internos mais onerosos para financiar seus investimentos.¹⁸⁴

Por último, cabe ressaltar que o significativo e positivo coeficiente (0,6972) da variável $D(ROCEX(-2))$ é uma indicação de que a captação de receitas de operações de crédito pelo estado do Paraná guarda uma sintonia com o valor de recursos externos captados anteriormente, o qual passa a substituir a capacidade de endividamento (*CAPEN*) e as iniciativas paradiplomáticas (seja de cunho neoliberal ou construtivista) como fator mais relevante a guiar a decisão oficial de captar recursos no exterior. Nesse caso, o estado de Paraná pode ser visto como um caso especial e único no País de paradiplomacia financeira em que o valor captado no passado mediato serve como parâmetro para respaldar a decisão do ente subnacional em captar no exterior.

2.7.1.9. Estado do Rio de Janeiro

No período 1985-2008, o estado do Rio de Janeiro acumulou receitas de empréstimos externos de R\$ 4.356,13 milhões (a preços médios de 2008). Na amostra de estados, a receita de operações de crédito registrada pelo estado correspondeu a 11,03% do total, ocupando o quarto lugar no *ranking* dos 12 maiores estados captadores de recursos externos. Nos 24 anos da série, registrou-se

¹⁸⁴ A capacidade de endividamento do Paraná ficou comprometida, de 2004-2009, por causa de uma pendência judicial relativa ao não pagamento de precatórios pelo governo paranaense referente à compra dos títulos do estado de Alagoas no início no processo de saneamento do extinto Banco do Estado do Paraná (Banestado), no fim dos anos 90s. O Paraná assumiu esses precatórios, em 2000, com a promessa de pagar ao Banestado, dando ações da Companhia Paranaense de Energia (Copel) como garantia. Com a decisão do governo do Paraná de não pagar os precatórios, a questão foi parar na Justiça com o Banco Itaú, que comprou o Banestado, exigindo o recebimento. Foi essa ação que motivou a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) a multar o Paraná a partir de dezembro de 2004, num valor que à época chegou a ser de R\$ 10 milhões mensais. O reflexo disso foi o engessamento do Paraná por sua inadimplência. Para maior esclarecimento Cf. Dias, Osmar, O ônus de uma dívida, 13/07/2009, Paraná *on line*, disponível em: [<http://pron.com.br/colunistas/3/67907/?postagem=O+ONUS+DE+UMA+DIVID>], acesso em: 17 jan 2012.

ingresso de receitas de operação de crédito externo no balanço do Estado em 15 anos, resultando numa média anual de R\$ 290,40 milhões desembolsados. O valor máximo de recursos externos internalizados (variável *ROCEX*) foi de R\$ 1.066,45 milhões em 1998. O volume médio anual de recursos externos desembolsados ao estado representou 2,66% do total de créditos externos ingressados no país a partir de organismos internacionais no período (variável *REGIN*).

Quanto à variável de capacidade de endividamento (*CAPEN*), o estado teve uma mediana de 0,59% para a razão resultado primário/ receita corrente líquida e um desvio padrão de 17,78%. No que diz respeito à variável iniciativa de paradiplomacia construtivista, dada pelo grau de abertura ao comércio exterior (*PCONS*), o Rio de Janeiro registrou a média de 12,25% do PIB, com valores mínimo e máximo entre 7,43% e 17,74%, o que indica uma crescente, internacionalização. A variável alternativa de iniciativa paradiplomática neoliberal (*PNEO*) - idêntica para todos os estados – que expressa a relação entre o custo total do financiamento interno e externo, oscilou entre o mínimo de 60,9% e o máximo de 213,7% ao ano, em torno da média 97,25%.

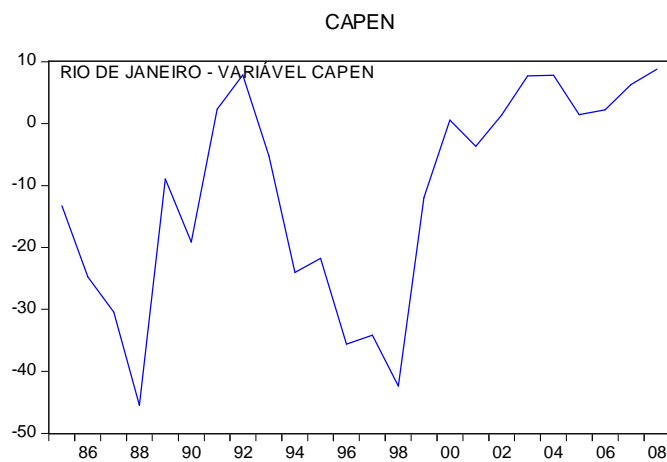
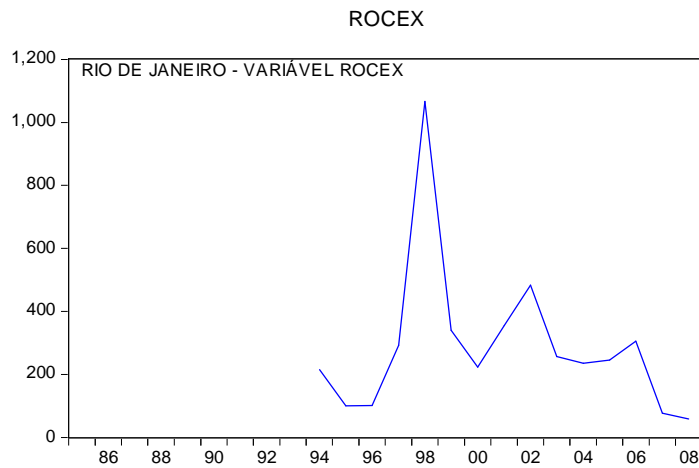
Tabela 5.37 Estatísticas Descritivas – Rio de Janeiro

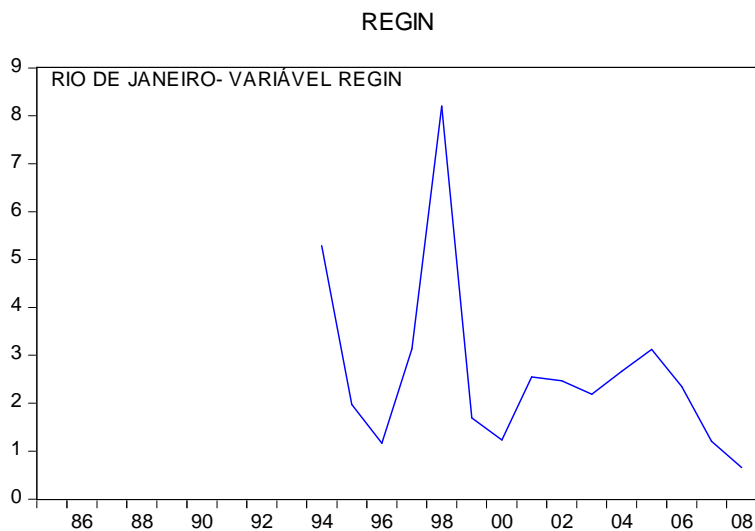
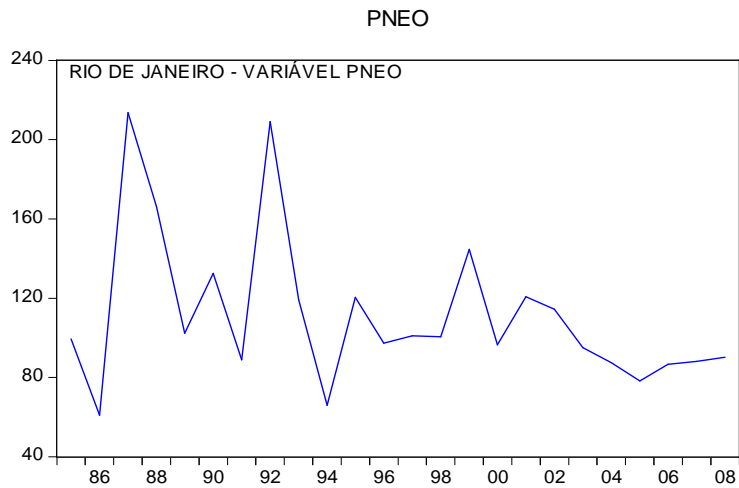
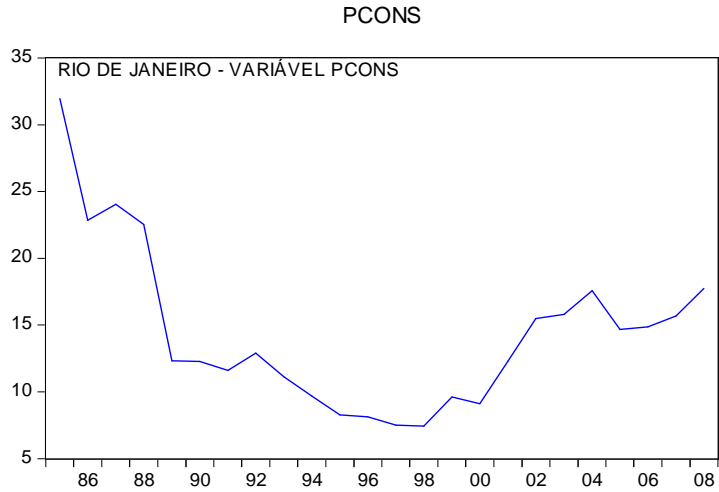
	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
Mean	290.4087	-9.144667	12.25600	99.12733	2.660667
Median	245.4600	0.590000	12.30000	96.47000	2.350000
Maximum	1066.450	8.800000	17.74000	144.7300	8.200000
Minimum	59.11000	-42.37000	7.430000	65.86000	0.660000
Std. Dev.	244.0149	17.78454	3.855408	19.47096	1.893604
Skewness	2.230129	-0.685061	0.057915	0.665160	1.847493
Kurtosis	8.023231	1.951408	1.378880	3.346782	6.072246
Jarque-Bera	28.20422	1.860488	1.650904	1.181255	14.43226
Probability	0.000001	0.394458	0.438037	0.553979	0.000735
Sum	4356.130	-137.1700	183.8400	1486.910	39.91000
Sum Sq. Dev.	833605.9	4428.060	208.0984	5307.658	50.20029
Observations	15	15	15	15	15

Fonte: Estimacão econométrica da tese.

Os gráficos abaixo contêm as curvas de movimentação das cinco variáveis selecionadas ao longo do período de 24 anos. Os claros nos gráficos representam os anos em que a variável em questão não foi registrada, configurando valores nulos (*missing values*).

Gráfico 5.9 Variáveis – Rio de Janeiro





O exame da matriz de correlação com ajuste de variáveis referente ao caso do estado do Rio de Janeiro evidencia *a priori* associações moderadas e negativas (de -0,4108 a -0,2879) entre a variável dependente *ROCEX* e as variáveis *CAPEN* e

PCONS, assim como uma associação moderada e positiva (+0,1912) com a variável *PNEO*. A mesma variáveis dependente apresenta correlação elevada e positiva em relação a *REGIN* (+0,8161).

Tabela 5.38A Matriz de Correlação – Rio de Janeiro

	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
ROCEX	1	-0.4108	-0.2879	0.1912	0.8161
CAPEN	-0.4108	1	0.8798	-0.1345	-0.5634
PCONS	-0.2879	0.8798	1	-0.3000	-0.3681
PNEO	0.1912	-0.1345	-0.3000	1	-0.2053
REGIN	0.8161	-0.5634	-0.3681	-0.2053	1

Fonte: Estimação econométrica da tese.

No entanto, após feitos os testes de raiz unitária (teste aumentado de Dickey-Fuller-ADF), o ajuste na variável *CAPEN* alterou a matriz de correlação, enfranquecendo a correlação entre a variável dependente com *D(CAPEN)*, que passou de (-0,4108) para um valor muito baixo (+0,0708).

Tabela 5.38B Matriz de Correlação – Rio de Janeiro – Após Ajustes

	ROCEX	D(CAPEN)	PCONS	PNEO	REGIN
ROCEX	1	-0.0708	-0.2879	0.1912	0.8161
D(CAPEN)	-0.0708	1	0.1013	0.6593	-0.4610
PCONS	-0.2879	0.1013	1	-0.3000	-0.3681
PNEO	0.1912	0.6593	-0.3000	1	-0.2053
REGIN	0.8161	-0.4610	-0.3681	-0.2053	1

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Tabela 5.39A Matriz de Covariância – Rio de Janeiro

	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
ROCEX	54500.11	-625.66	-545.87	-1739.65	401.09
CAPEN	-625.66	286.40	3.70	-114.63	-7.27
PCONS	-545.87	3.70	35.23	30.75	-5.12
PNEO	-1739.65	-114.63	30.75	1433.19	-25.21
REGIN	401.09	-7.27	-5.12	-25.21	3.75

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Tabela 5.39B Matriz de Covariância – Rio de Janeiro – Após Ajustes

	ROCEX	D(CAPEN)	PCONS	PNEO	REGIN
ROCEX	55573.7289	-184.8156	-252.8257	848.2875	351.9933
D(CAPEN)	-184.8156	122.4631	4.1795	137.2569	-9.3334
PCONS	-252.8257	4.1795	13.8732	-21.02219	-2.5083
PNEO	848.2875	137.2569	-21.0221	353.8438	-7.0674
REGIN	351.993	-9.3334	-2.5083	-7.0674	3.3466

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Estimação de Paradiplomacia Financeira no Estado do Rio de Janeiro

Dado que as inferências estatísticas só têm validade se os resíduos da série temporal empregada forem estacionários, procedeu-se ao teste da raiz unitária para cada uma das variáveis, tanto a independente, quanto as independentes. No caso do Rio de Janeiro, verificou-se através da aplicação do teste de Dickey-Fuller (DK), que apenas a variável *CAPEN* era não estacionária. Para corrigir o problema, o teste DK ajusta a série pelo operador de primeira diferença, gerando série uma estacionária para *D(CAPEN)*. A partir daí foi rodada a regressão por mínimos quadrados (MQO) para diversos modelos matemáticos, sendo obtido como melhor estimação o modelo abaixo.

Tabela 5.40 Rio de Janeiro: Resumo das Estatísticas – Modelo Linear

Dependent Variable: ROCEX				
Method: Least Squares				
Date: 12/04/11 Time: 11:46				
Sample (adjusted): 1994 2008				
Included observations: 15 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-552.4387	155.2173	-3.559130	0.0045
PNEO	5.185203	1.404451	3.691978	0.0036
D(CAPEN(-1))	5.558777	2.285152	2.432564	0.0333
REGIN	123.8121	14.73504	8.402563	0.0000
R-squared	0.870389	Mean dependent var	290.4087	
Adjusted R-squared	0.835041	S.D. dependent var	244.0149	
S.E. of regression	99.10708	Akaike info criterion	12.25346	
Sum squared resid	108044.4	Schwarz criterion	12.44227	
Log likelihood	-87.90093	Hannan-Quinn criter.	12.25145	
F-statistic	24.62315	Durbin-Watson stat	1.521033	
Prob(F-statistic)	0.000035			

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Após rodar várias especificações, o melhor resultado de regressão obtido foi com o modelo linear:

$$ROCEX = -552,4387 + 5,1852PNEO - 5,5587D(CAPEN(-1)) + 123,8121REGIN$$

(p=0,0045) (p=0,0036)

(p= 0,0333)

(p= 0,0000)

Além do intercepto, as variáveis *PNEO*, *D(CAPEN)* e *REGIN* são significativas a 10% de significância. O teste F é significativo (Prob=0,0000), o qual, utilizado para testar a hipótese de que todos os coeficientes da regressão (excluindo a constante) são nulos, indica que pelo menos uma das duas variáveis explicativas influencia a variação da variável dependente *ROCEX*. A variável explicativa *PCONS* não se revelou, isolada ou conjuntamente, estatisticamente significativa.

O valor o teste de Durbin-Watson indica o uso de erro padrão consistente para heterocedasticidade e autocorrelação serial. Porém, segundo o Teste Durbin-Watson (DW) com amostras pequenas ou múltiplos regressores, a estatística obtida DW (1,5210) está abaixo do limite inferior de 1,75 e acima do limite inferior de 0,814 (tabela de valores críticos de DW para o nível de significância de 5%), portanto, na região da curva do teste inconclusiva sobre evidência ou não de correlação serial de primeira ordem, de modo que não se pode rejeitar a hipótese nula mesmo ao nível de significância de 5%.¹⁸⁵

O coeficiente de determinação (R^2 ajustado) de 83,50%, valor alto e não espúrio, a significância e os sinais esperados dos coeficientes estimados para $PNEO$, $D(CAPEN(-1))$ e $REGIN$, implicam ajuste aceitável entre as variáveis. O intercepto ($\beta_0 = -552,4387$) significativo, mas negativo pode significar um nível de empréstimos externos vegetativo do ente subnacional, mas para a nossa análise não é relevante. De modo geral, pode-se afirmar que os coeficientes estimados (β_1 , β_2 e β_3) referentes, respectivamente, às variáveis iniciativa paradiplomática neoliberal $PNEO$, capacidade de endividamento ajustada e defasada de um período $D(CAPEN(-1))$ e regime internacional $REGIN$, todos significativos a 10% de confiança, indicam que, na atividade de paradiplomacia financeira, tais fatores foram determinantes na ação de captação externa do estado do Rio de Janeiro no período em análise. Por seu turno, a variável iniciativa paradiplomática construtivista $PCONS$ revelou-se não significativa nas diversas rodadas de regressão do modelo para explicar a atuação do estado na obtenção de créditos externos.

Por último, cabe ressaltar que os coeficientes significativos e positivos das variáveis $PNEO$, $D(CAPEN(-1))$ e $REGIN$ são indicações de que a captação de receitas de operações de crédito pelo estado do Rio de Janeiro guarda sintonia, ao mesmo tempo, com o cálculo racional de custo de taxas de juros interna e externa (enfoque neoliberal), a capacidade de endividamento do período anterior e a oferta de recursos pelos organismos internacionais ao País no período, sendo independente, portanto, da iniciativa paradiplomática de cunho construtivista como

¹⁸⁵ Conforme reza a literatura, no caso de pequenas amostras de séries temporais ($n < 15$), a hipótese nula de ausência de autocorrelação (H_0) tende a ser sempre rejeitada. Este é o caso da amostra do Rio de Janeiro em que $n = 15$. Assim, a conclusão do teste será, portanto, a aceitação de H_0 ou a não conclusão. Cf. Carneiro de Matos (1997, p. 137).

fator relevante a guiar a captação de recursos no exterior. Deste modo, o estado do Rio de Janeiro se comporta como um caso de paradiplomacia financeira padrão em que o valor captado depende tanto de fatores de demanda (cálculo racional) e de oferta (regime internacional de ODA), como de uma variável instrumental (a capacidade de endividamento defasada) como parâmetros para balizar a decisão do governo estadual de captar recursos no exterior.

2.7.1.10. Estado do Rio Grande do Sul

No período 1985-2008, o estado do Rio Grande do Sul acumulou receitas de empréstimos externos de R\$ 3.973,95 milhões (a preços médios de 2008). Na amostra de estados, a receita de operações de crédito registrada pelo estado correspondeu a 10,06% do total, ocupando o quinto lugar no *ranking* dos 12 maiores estados captadores de recursos externos. Nos 24 anos da série, registrou-se ingresso de receitas de operação de crédito externo no balanço do Estado em 17 anos, resultando numa média anual de R\$ 290,40 milhões desembolsados. O valor máximo de recursos externos internalizados (variável *ROCEX*) foi de R\$ 1.192,01 milhões em 2007. O volume médio anual de recursos externos desembolsados ao estado representou 2,46% do total de créditos externos ingressados no país a partir de organismos internacionais no período (variável *REGIN*).

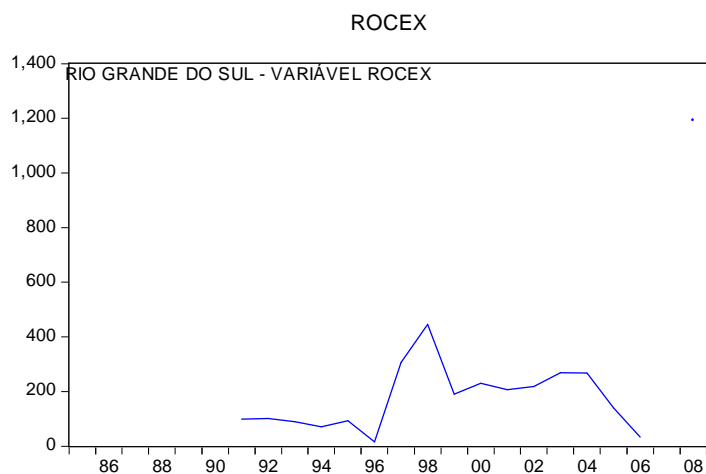
Quanto à variável de capacidade de endividamento (*CAPEM*), o estado teve uma mediana de 1,76% para a razão resultado primário/ receita corrente líquida e um desvio padrão de 27,09%. No que diz respeito à variável iniciativa de paradiplomacia construtivista, dada pelo grau de abertura ao comércio exterior (*PCONS*), o Rio Grande do Sul registrou a média de 21,74% do PIB, com valores mínimo e máximo entre 14,02% e 32,25%, o que indica uma crescente internacionalização. A variável alternativa de iniciativa paradiplomática neoliberal (*PNEO*) - idêntica para todos os estados – que expressa a relação entre o custo total do financiamento interno e externo, oscilou entre o mínimo de 60,9% e o máximo de 213,7% ao ano, em torno da média 97,25%.

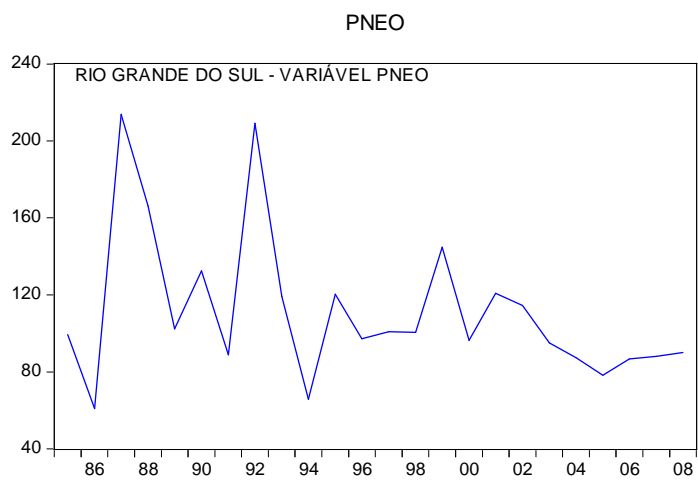
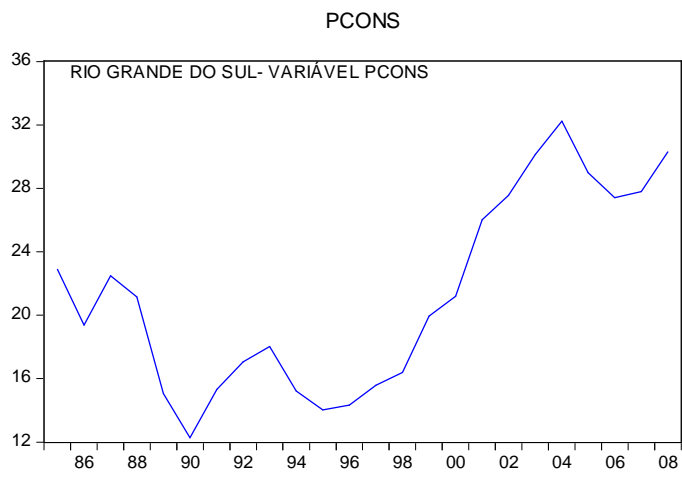
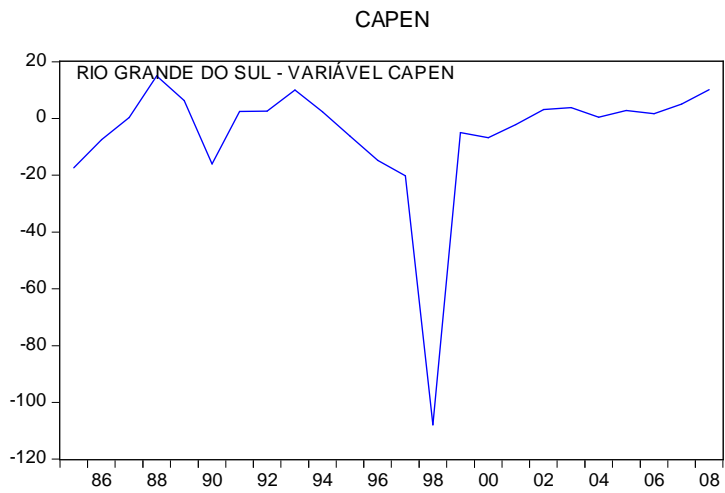
Tabela 5.41 Estatísticas Descritivas – Rio Grande do Sul

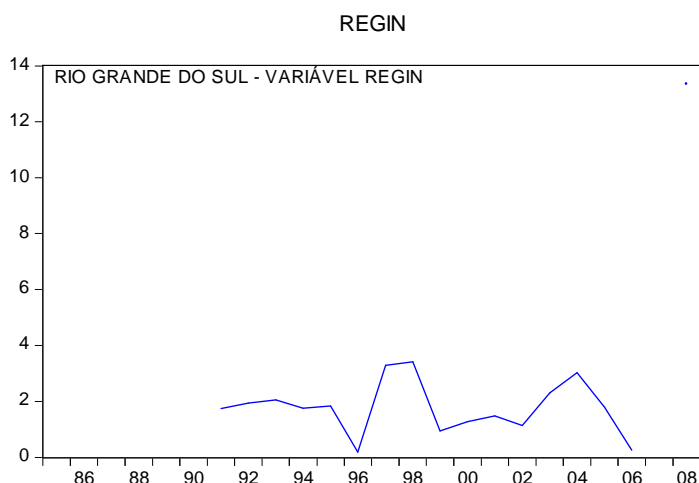
	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
Mean	233.7618	-7.246471	21.74647	106.8282	2.460000
Median	190.6000	1.760000	19.93000	97.25000	1.790000
Maximum	1192.010	10.19000	32.25000	209.1600	13.34000
Minimum	16.52000	-107.8700	14.02000	65.86000	0.190000
Std. Dev.	270.5463	27.09260	6.591928	32.39682	2.947092
Skewness	2.784794	-3.250273	0.280581	1.915996	3.164784
Kurtosis	10.55070	12.67151	1.434739	6.983446	12.39118
Jarque-Bera	62.35695	96.18827	1.958504	21.64100	90.84924
Probability	0.000000	0.000000	0.375592	0.000020	0.000000
Sum	3973.950	-123.1900	369.6900	1816.080	41.82000
Sum Sq. Dev.	1171124.	11744.14	695.2562	16792.86	138.9656
Observations	17	17	17	17	17

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Os gráficos abaixo contêm as curvas de movimentação das cinco variáveis selecionadas ao longo do período de 24 anos. Os claros nos gráficos representam os anos em que a variável em questão não foi registrada, configurando valores nulos (*missing values*).

Gráfico 5.10 Variáveis - Rio Grande do Sul





O exame da matriz de correlação com ajuste de variáveis referente ao caso do estado do Rio de Janeiro evidencia *a priori* associações fracas e negativas (de -0,1121 e -0,1445) entre a variável dependente ROCEX e as variáveis CAPEN e PNEO, assim como uma associação moderada e positiva (+0,3895) com a variável PCONS. A mesma variáveis dependente apresenta correlação elevada e positiva em relação a REGIN (+0,9590).

Tabela 5.42A Matriz de Correlação – Rio Grande do Sul

	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
ROCEX	1	-0.1121	0.3895	-0.1445	0.9590
CAPEN	-0.1121	1	0.3337	0.0453	0.0207
PCONS	0.3895	0.3337	1	-0.2442	0.31050
PNEO	-0.1445	0.0453	-0.2442	1	-0.1374
REGIN	0.9590	0.0207	0.3105	-0.1374	1

Fonte: Estimação econométrica da tese.

No entanto, após feitos os testes de raiz unitária (teste aumentado de Dickey-Fuller-ADF), o ajustes nas variáveis ROCEX, PCONS e REGIN alteraram a matriz de correlação, reforçando a associação entre a variável dependente com as variáveis $D(CAPEN)$, enfraquecendo a correlação com $D(PCONS)$ e PNEO, mas

reduzindo ligeiramente a elevada associação com $D(REGIN)$ de (de +0,9590 para +0,9123).

Tabela 5.42B Matriz de Correlação – Rio Grande do Sul – Após Ajustes

	D(ROCEX)	CAPEN	D(PCONS)	PNEO	D(REGIN)
D(ROCEX)	1	-0.4100	0.0737	-0.0981	0.9123
CAPEN	-0.4100	1	-0.0285	0.0865	-0.1106
D(PCONS)	0.0737	-0.0285	1	0.4693	0.2172
PNEO	-0.0981	0.0865	0.4693	1	-0.0373
D(REGIN)	0.9123	-0.1106	0.2172	-0.0373	1

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Tabela 5.43A Matriz de Covariância – Rio Grande do Sul

	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
ROCEX	68889.6734	-773.5840	653.7843	-1192.7541	719.6741
CAPEN	-773.5840	690.8318	56.0994	37.4543	1.5569
PCONS	653.7843	56.0994	40.8974	-49.0857	5.6774
PNEO	-1192.7541	37.4543	-49.0857	987.8153	-12.3520
REGIN	719.6741	1.556	5.6774	-12.3520	8.1744

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Tabela 5.43B Matriz de Covariância – Rio Grande do Sul – Após Ajustes

	D(ROCEX)	CAPEN	D(PCONS)	PNEO	D(REGIN)
D(ROCEX)	13785.6451	-1321.2885	18.6781	-377.76863	136.8488
CAPEN	-1321.2885	753.0107	-1.6920	77.79353	-3.8781
D(PCONS)	18.6781	-1.6920	4.6511	33.17359	0.5985
PNEO	-377.7686	77.7935	33.1735	1073.9620	-1.5617
D(REGIN)	136.8488	-3.8781	0.5985	-1.56171	1.6319

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Estimação de Paradiplomacia Financeira no Estado do Rio Grande do Sul

Dado que as inferências estatísticas só têm validade se os resíduos da série temporal empregada forem estacionários, procedeu-se ao teste da raiz unitária para cada uma das variáveis, tanto a independente, quanto as independentes. No caso do Rio Grande do Sul, verificou-se através da aplicação do teste de Dickey-Fuller (DK), que apenas as variáveis *CAPEN* e *PNEO* eram estacionárias. Para corrigir o problema, o teste DK ajusta a série pelo operador de primeira diferença, gerando séries estacionárias para $D(ROCEX)$, $D(PCONS)$ e $D(REGIN)$. A partir daí foi rodada a regressão por mínimos quadrados (MQO) para diversos modelos matemáticos, sendo obtido como melhor estimação o modelo abaixo.

Tabela 5.44 Rio Grande do Sul: Resumo das Estatísticas – Modelo Linear

Dependent Variable: D(ROCEX)				
Method: Least Squares				
Date: 12/03/11 Time: 22:11				
Sample (adjusted): 1992 2006				
Included observations: 15 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-2.453902	9.327996	-0.263069	0.7974
D(PCONS)	-7.192687	3.914497	-1.837448	0.0933
CAPEN	-1.341799	0.302155	-4.440762	0.0010
D(REGIN)	83.30457	6.646547	12.53351	0.0000
R-squared	0.945816	Mean dependent var	-4.373333	
Adjusted R-squared	0.931039	S.D. dependent var	121.5333	
S.E. of regression	31.91517	Akaike info criterion	9.987219	
Sum squared resid	11204.36	Schwarz criterion	10.17603	
Log likelihood	-70.90414	Hannan-Quinn criter.	9.985207	
F-statistic	64.00434	Durbin-Watson stat	1.829784	
Prob(F-statistic)	0.000000			

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Após rodar várias especificações, o melhor resultado de regressão obtido foi com o modelo linear:

$$D(ROCEX) = -2,4539 - 7,1926D(PCONS) - 1,3417 D(CAPEN) + 83,3045D(REGIN)$$

$$(p=0,7974) \quad (p=0,0933) \quad (p= 0,0010) \quad (p= 0,0010)$$

As variáveis $D(PCONS)$, $CAPEN$ e $D(REGIN)$ são significativas a 10% de significância, mas o intercepto não é significativo. O teste F é significativo (Prob=0,0000), o qual, utilizado para testar a hipótese de que todos os coeficientes da regressão (excluindo a constante) são nulos, indica que pelo menos uma das duas variáveis explicativas influencia a variação da variável dependente $D(ROCEX)$. A variável explicativa $PNEO$ não se revelou, isolada ou conjuntamente, estatisticamente significativa.

O valor do teste de Durbin-Watson indica o uso de erro padrão consistente para heterocedasticidade e autocorrelação serial. Porém, segundo o Teste Durbin-Watson (DW) com amostras pequenas ou múltiplos regressores, a estatística obtida DW (1,8297) está abaixo do limite inferior de 1,900 (tabela de valores críticos de DW para o nível de significância de 5%), portanto, na região da curva em que o teste não é conclusivo sobre a evidência ou não de correlação serial de primeira ordem, de modo que a hipótese nula pode ou não ser rejeitada mesmo ao nível de significância de 5%.

O coeficiente de determinação (R^2 ajustado) de 93,10%, valor elevado e a significância dos coeficientes estimados para $D(PCONS)$, $CAPEN$ e $D(REGIN)$, implicam ajuste aceitável entre as variáveis, ainda que com sinais invertidos para $D(PCONS)$ e $CAPEN$. De modo geral, pode-se afirmar que os coeficientes estimados (β_1 , β_2 e β_3) referentes, respectivamente, às variáveis iniciativa paradiplomática construtivista, capacidade de endividamento e regime internacional, indicam que, na atividade de paradiplomacia financeira, tais fatores foram determinantes na ação de captação externa do estado do Rio Grande do Sul no período em análise. Por sua vez, a variável iniciativa paradiplomática pelo enfoque neoliberal $PNEO$, revelou-se não significativa nas diversas rodadas de regressão do modelo para explicar a atuação do estado na obtenção de créditos externos.

Com relação aos sinal invertido na regressão no caso do Rio Grande do Sul para a variável *CAPEN*, a justificativa para tal inversão pode ser explicada pelas limitações normativas sobre o endividamento do estado (o mais endividado da federação), especialmente a partir de 2001 até 2007, que reduziram a capacidade efetiva de o estado captar recursos externos, cuja receita de operações de crédito, nesse subperíodo, foi em geral decrescente, à exceção de 2008, quando o estado captou US\$ 1.192 milhões junto ao Banco Mundial para reestruturar o perfil de sua dívida. Com isso, mesmo gozando de superávits primários, a elevada razão dívida/receita corrente líquida (maior do que o teto previsto pelo Programa de Ajuste Fiscal com a União e a Lei de Responsabilidade Fiscal), o estado ficou impossibilitado, durante anos, de captar novos recursos externos, tendo de recorrer mais intensamente, nesse período, a recursos próprios, transferências federais negociadas e/ou operações internas mais onerosas para financiar seus investimentos.¹⁸⁶

Por último, cabe ressaltar que o coeficiente significativo e negativo (- 7,1926) da variável *D(PCONS)* é uma indicação de que a captação de receitas de operações de crédito pelo estado do Rio Grande do Sul guarda uma relação inversa com ao internacionalização comercial, de modo que o aumento do grau de abertura ao comércio externo se traduz, ao contrário do esperado, em redução da captação externa e vice versa. Na verdade, dada as limitações de capacidade de endividamento em função da elevada relação dívida/receita corrente líquida, a captação de recursos externos pelas autoridades estaduais passou a depender de forma crescente de negociações *ad hoc* com o governo federal e da oferta de recursos por parte dos organismos internacionais. Nesse caso, o estado do Rio Grande do Sul pode ser visto como um caso peculiar em que a paradiplomacia financeira é refém da boa vontade do governo federal e da disposição dos

¹⁸⁶ Na história econômica recente do Rio Grande do Sul, os anos 1999/2006 são marcados por queda significativa dos investimentos públicos no estado. A dificuldade financeira durante estes anos obrigou o governo a reduzir os gastos e investimentos públicos estaduais. O ajuste das finanças estaduais passou a ser a principal meta das administrações gaúchas. Sem as estratégias dos anos anteriores - endividamento, financiamento inflacionário das despesas e receitas extraordinárias -, para enfrentar o desequilíbrio financeiro, a política fiscal no Estado alterou-se profundamente. Cf. CASA NOVA, Anderson; MARQUETTI, Adalmir Antonio. A Crise das Finanças Públicas no Rio Grande Do Sul: Origem e Evolução nos anos 1999/2006. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/4-encontro-economia-gaucha/trabalhos/macro-financas-sessao2-1.doc>. Acesso em: 20 Jan 2012, p.09.

organismos em ofertar créditos, como foi o caso recente da megaoperação de US\$ 1.192 milhões para a troca de dívidas.

2.7.1.11. Estado de Santa Catarina

No período 1985-2008, o estado de Santa Catarina acumulou receitas de empréstimos externos de R\$ 1.314,49 milhões (a preços médios de 2008). Na amostra de estados, a receita de operações de crédito registrada pelo estado correspondeu a 3,33% do total, ocupando o oitavo lugar no *ranking* dos 12 maiores estados captadores de recursos externos. Nos 24 anos da série, registrou-se ingresso de receitas de operação de crédito externo no balanço do Estado em 20 anos, resultando numa média anual de R\$ 65,72 milhões desembolsados. O valor máximo de recursos externos internalizados (variável *ROCEX*) foi de R\$ 144,43 milhões em 2003. O volume médio anual de recursos externos desembolsados ao estado representou 0,71% do total de créditos externos ingressados no país a partir de organismos internacionais no período (variável *REGIN*).

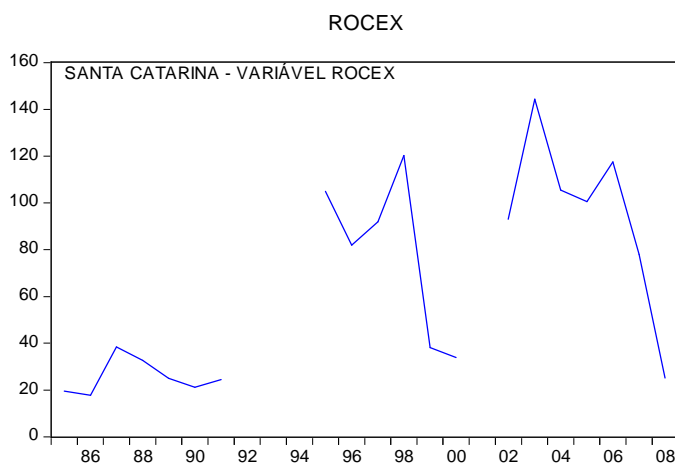
Quanto à variável de capacidade de endividamento (*CAPEM*), o estado teve uma mediana de -1,31% para a razão resultado primário/ receita corrente líquida e um desvio padrão de 7,62%. No que diz respeito à variável iniciativa de paradiplomacia construtivista, dada pelo grau de abertura ao comércio exterior (*PCONS*), Santa Catarina registrou a média de 16,73% do PIB, com valores mínimo e máximo entre 9,03% e 24,25%, o que indica uma crescente internacionalização. A variável alternativa de iniciativa paradiplomática neoliberal (*PNEO*) - idêntica para todos os estados – que expressa a relação entre o custo total do financiamento interno e externo, oscilou entre o mínimo de 60,9% e o máximo de 213,7% ao ano, em torno da média 97,25%.

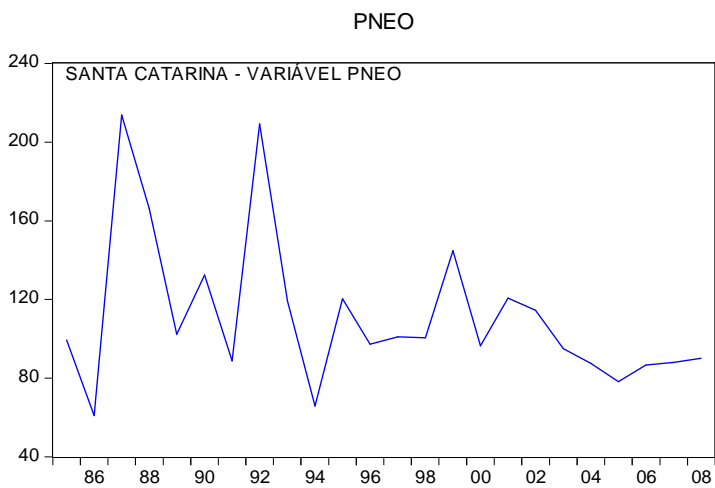
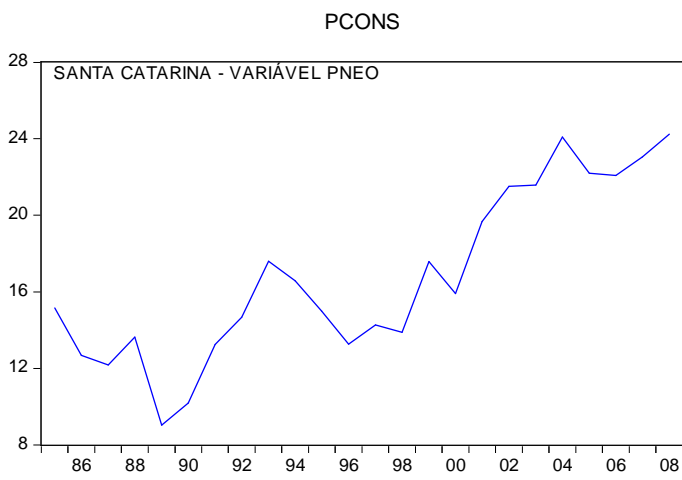
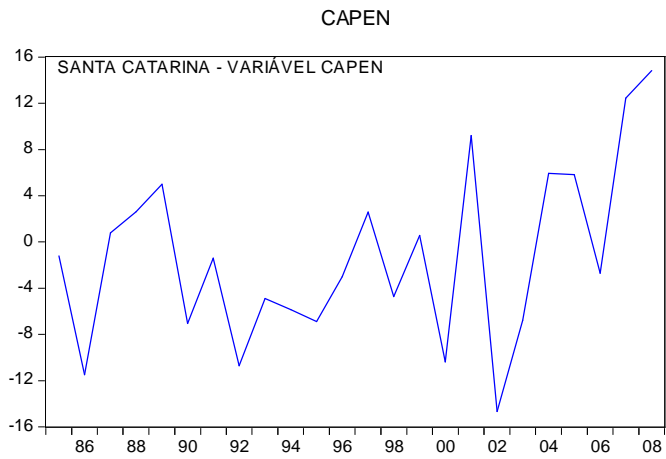
Tabela 5.45 Estatísticas Descritivas – Santa Catarina

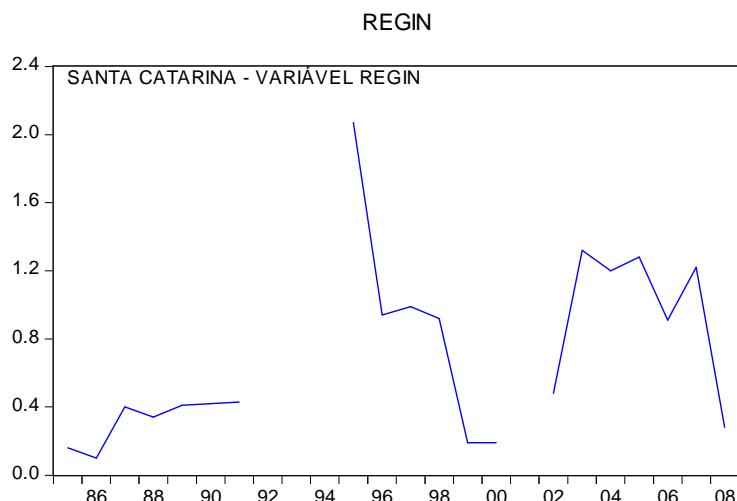
	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
Mean	65.72450	-0.985500	16.73850	108.2085	0.712500
Median	58.22500	-1.315000	15.07500	98.31500	0.455000
Maximum	144.4300	14.83000	24.25000	213.7400	2.070000
Minimum	17.73000	-14.67000	9.030000	60.90000	0.100000
Std. Dev.	41.72643	7.622819	4.867536	34.34662	0.523187
Skewness	0.287648	0.257635	0.256563	1.673246	0.856034
Kurtosis	1.597581	2.628989	1.685688	5.742025	3.136942
Jarque-Bera	1.914787	0.335960	1.658928	15.59809	2.458274
Probability	0.383892	0.845371	0.436283	0.000410	0.292545
Sum	1314.490	-19.71000	334.7700	2164.170	14.25000
Sum Sq. Dev.	33080.81	1104.040	450.1653	22414.12	5.200775
Observations	20	20	20	20	20

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Os gráficos abaixo contêm as curvas de movimentação das cinco variáveis selecionadas ao longo do período de 24 anos. Os claros nos gráficos representam os anos em que a variável em questão não foi registrada, configurando valores nulos (*missing values*).

Gráfico 5.11 Variáveis – Santa Catarina





O exame da matriz de correlação com ajuste de variáveis referente ao caso do estado de Santa Catarina evidencia *a priori* associações fracas e negativas (de -0,1007 e -0,2378) entre a variável dependente ROCEX e as variáveis CAPEN e PNEO, assim como uma associação moderada e positiva (+0,5048) com a variável PCONS. A mesma variáveis dependente apresenta correlação forte e positiva em relação a REGIN (+0,8050).

Tabela 5.46A Matriz de Correlação – Santa Catarina

	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
ROCEX	1	-0.1007	0.5048	-0.2378	0.8050
CAPEN	-0.1007	1	0.3350	-0.0075	0.0945
PCONS	0.5048	0.3350	1	-0.3573	0.3359
PNEO	-0.2378	-0.0075	-0.3573	1	-0.1946
REGIN	0.8050	0.0945	0.3359	-0.1946	1

Fonte: Estimação econométrica da tese.

No entanto, após feitos os testes de raiz unitária (teste aumentado de Dickey-Fuller-ADF), o ajustes nas variáveis ROCEX, PCONS e REGIN alteraram a matriz de correlação, reforçando a associação entre a variável dependente com a variável CAPEN, mas reduzindo a correlação com D(PCONS) e PNEO, sendo que a associação com D(REGIN(2)) caiu quase à metade (de +0,8050 para +0,4794).

Tabela 5.46B Matriz de Correlação – Santa Catarina – Após Ajustes

	D(ROCEX)	CAPEN	D(PCONS)	PNEO	D(REGIN,2)
D(ROCEX)	1	-0.5079	-0.4535	0.0997	0.4794
CAPEN	-0.5079	1	0.0779	-0.1851	-0.2685
D(PCONS)	-0.4535	0.0779	1	0.1068	-0.3764
PNEO	0.0997	-0.1851	0.1068	1	0.0285
D(REGIN,2)	0.4794	-0.2685	-0.3764	0.0285	1

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Tabela 5.47A Matriz de Covariância – Santa Catarina

	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
ROCEX	1654.0402	-30.4395	97.4040	-323.7853	16.6952
CAPEN	-30.4395	55.2020	11.8113	-1.8726	0.3580
PCONS	97.4040	11.8113	22.5082	-56.7511	0.8127
PNEO	-323.7853	-1.8726	-56.7511	1120.7059	-3.3222
REGIN	16.6952	0.3580	0.8127	-3.3222	0.2600

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Tabela 5.47B Matriz de Covariância – Santa Catarina – Após Ajustes

	D(ROCEX)	CAPEN	D(PCONS)	PNEO	D(REGIN)
D(ROCEX)	970.7695	-114.2446	-23.8763	25.1230	9.1015
CAPEN	-114.2446	50.5224	3.4442	7.5467	-0.6007
D(PCONS)	-23.8763	3.4442	4.3019	16.4286	-0.1197
PNEO	25.1230	7.5467	16.4286	1302.6297	1.3661
D(REGIN)	9.1015	-0.6007	-0.1197	1.3661	0.2099

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Estimação de Paradiplomacia Financeira no Estado de Santa Catarina

Dado que as inferências estatísticas só têm validade se os resíduos da série temporal empregada forem estacionários, procedeu-se ao teste da raiz unitária para cada uma das variáveis, tanto a independente, quanto as independentes. No caso

de Santa Catarina, verificou-se através da aplicação do teste de Dickey-Fuller (DK), que apenas as variáveis *CAPEN* e *PNEO* eram estacionárias. Para corrigir o problema, o teste DK ajusta a série pelo operador de primeira diferença, gerando séries estacionárias para *D(ROCEX)*, *D(PCONS)* e *D(REGIN)*. A partir daí foi rodada a regressão por mínimos quadrados (MQO) para diversos modelos matemáticos, sendo obtido como melhor estimação o modelo abaixo.

Tabela 5.48 Santa Catarina: Resumo das Estatísticas – Modelo Recíproco ou Hiperbólico

Dependent Variable: D(ROCEX)				
Method: Least Squares				
Date: 12/04/11 Time: 09:51				
Sample (adjusted): 1987 2008				
Included observations: 14 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-6.220805	7.377939	-0.843163	0.4171
1/CAPEN	-20.47017	11.35862	-1.802171	0.0990
D(REGIN,2)	21.27373	10.81326	1.967375	0.0749
R-squared	0.405392	Mean dependent var	-11.46571	
Adjusted R-squared	0.297282	S.D. dependent var	31.07855	
S.E. of regression	26.05261	Akaike info criterion	9.545523	
Sum squared resid	7466.125	Schwarz criterion	9.682463	
Log likelihood	-63.81866	Hannan-Quinn criter.	9.532846	
F-statistic	3.749798	Durbin-Watson stat	1.922103	
Prob(F-statistic)	0.057315			

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Após rodar várias especificações, o melhor resultado de regressão obtido foi com o modelo linear:

$$D(ROCEX) = -6,2208 - 20,4701(1/CAPEN) + 21,2737D(REGIN(-2))$$

(p=0,4171) (p=0,0990)

(p= 0,0749)

As variáveis $1/CAPEN$ e $D(REGIN)$ são significativas a 10% de significância, mas o intercepto não é significativo. O teste F é significativo (Prob=0,0573), o qual, utilizado para testar a hipótese de que todos os coeficientes da regressão (excluindo a constante) são nulos, indica que pelo menos uma das duas variáveis explicativas influencia a variação da variável dependente $D(ROCEX)$. As variáveis explicativa $PNEO$ e $D(PCONS)$ não se revelaram, isolada ou conjuntamente, estatisticamente significativas.

O valor do teste de Durbin-Watson indica o uso de erro padrão consistente para heterocedasticidade e autocorrelação serial. Porém, segundo o Teste Durbin-Watson (DW) com amostras pequenas ou múltiplos regressores, a estatística obtida DW (1,9221) está abaixo do limite superior de 2,21 (tabela de valores críticos de DW para o nível de significância de 5%), portanto, na região da curva em que o teste é conclusivo sobre evidência de correlação serial de primeira ordem, de modo que a hipótese nula pode ser rejeitada mesmo ao nível de significância de 5%.

O coeficiente de determinação (R^2 ajustado) de 29,72%, valor expressivo e não espúrio, e a significância dos coeficientes estimados para $1/CAPEN$ e $D(REGIN(-2))$, implicam ajuste aceitável entre as variáveis, ainda que a primeira com sinal invertido. De modo geral, pode-se afirmar que os coeficientes estimados (β_1 e β_2) referentes, respectivamente, às variáveis inverso da capacidade de endividamento e regime internacional, defasado em dois períodos, indicam que, na atividade de paradiplomacia financeira, tais fatores foram determinantes na ação de captação externa do estado de Santa Catarina do Sul no período em análise. Por sua vez, as variáveis iniciativa paradiplomática pelo enfoque neoliberal $PNEO$ e pelo enfoque construtivista $D(PCONS)$, não se mostraram estatisticamente significativas nas diversas rodadas de regressão do modelo para explicar a atuação do estado na obtenção de créditos externos.

Com relação ao sinal invertido para a recíproca da variável $CAPEN$ no caso de Santa Catarina Sul, a justificativa para tal inversão pode ser explicada pela intermitente geração de déficits ou superávits primários, em especial ao longo de 2002-2008, o que reduziu a capacidade efetiva de o estado captar recursos externos, cuja receita de operações de crédito, nesse subperíodo, foi em geral

decrecente, à exceção de 2006, quando o estado captou US\$ 117,56, um aumento de 16,9% em relação ao ano anterior. Com isso, mesmo gozando de superávits primários crescentes e robustos no fim da série (2007-2008), o estado ficou impossibilitado, durante anos, de captar novos recursos externos, tendo de recorrer mais intensamente, nesse período, a recursos próprios, transferências federais negociadas e/ou operações internas mais onerosas para financiar seus investimentos.¹⁸⁷

Por último, cabe ressaltar que o coeficiente significativo e positivo (+21,2737) da variável $D(REGIN(-2))$ é uma indicação de que a captação de receitas de operações de crédito pelo estado de Santa Catarina guarda depende diretamente da trajetória de oferta de créditos pelos organismos internacionais (variável de regimes internacional). O aumento do grau de abertura ao comércio externo (iniciativa construtivista) ou o cálculo racional de taxas de juros (iniciativa neoliberal) não se mostraram significativos e, portanto, são considerados irrelevantes para a captação externa. Neste caso, o estado de Santa Catarina pode ser visto como um caso em que a paradiplomacia financeira depende sobretudo da recíproca da capacidade de endividamento e do histórico (*path dependence*) da disposição dos organismos internacionais em ofertar créditos a potenciais mutuários subnacionais.

2.7.1.12. Estado de São Paulo

No período 1985-2008, o estado de São Paulo absorveu em seu caixa R\$ 7,782,56 bilhões (a preços médios de 2008), o primeiro lugar no *ranking* entre as 12 unidades da federação que compõem a mostra, com uma participação de 19,69% do total. Um valor médio anual de R\$ 331,63 milhões para os 24 anos da série em que

¹⁸⁷ Conforme a legislação federal, como qualquer estado brasileiro, o estado de Santa Catarina tem como limite de endividamento duas vezes a sua Receita Corrente Líquida anual. Após os elevados níveis de endividamento até o final dos anos 1990, ao longo dos anos, o estado vem reduzindo a relação entre a dívida consolidada líquida e receita corrente líquida, que caiu de 211,16%, em 1999, para 194,61%, em 2002, e para 164,48%, em 2004. A tendência de redução mais acentuada, ocorrida entre o exercício de 2006 (108,27%) até o de 2010 (62,95%) esteve relacionada ao crescimento significativo da arrecadação do estado nestes exercícios, acima dos índices de inflação e também à variação negativa do indexador de sua dívida para com a União (IGP-DI) em 2009, fruto da crise econômica mundial. Esta relação dívida/receita corrente líquida ficou em 44,47% no segundo quadrimestre de 2011. Para mais detalhes sobre a recuperação da capacidade de endividamento do estado de Santa Catarina Cf. GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Dívida Pública do Estado de Santa Catarina, Relatório do 2º quadrimestre de 2011. Florianópolis: SEFAZ, 2011.

se registrou ingresso de receitas de operação de crédito externo nos balanços contábeis do estado. O valor máximo de recursos externos internalizados (variável *ROCEX*) foi de R\$ 595,40 milhões em 1998. O volume médio anual de recursos recebidos pelo estado representou 3,86% do total de créditos externos ingressados no País pelos organismos internacionais no período (variável *REGIN*).

Quanto à variável de capacidade de endividamento (*CAPEN*), o estado teve uma mediana de 0,29% e um desvio padrão de 11,79%. No que diz respeito à variável iniciativa de paradiplomacia construtivista, dada pelo grau de abertura ao comércio exterior (*PCONS*), São Paulo registrou uma média de 17,10% do PIB, com valores mínimo e máximo entre 11,26% e 26,68%. A variável alternativa de iniciativa paradiplomática neoliberal (*PNEO*) - idêntica para todos os estados – que expressa a relação entre o custo total do financiamento interno e externo, oscilou ente o mínimo de 60,9% e o máximo de 213,74% ao ano, em torno da média 97,25%.

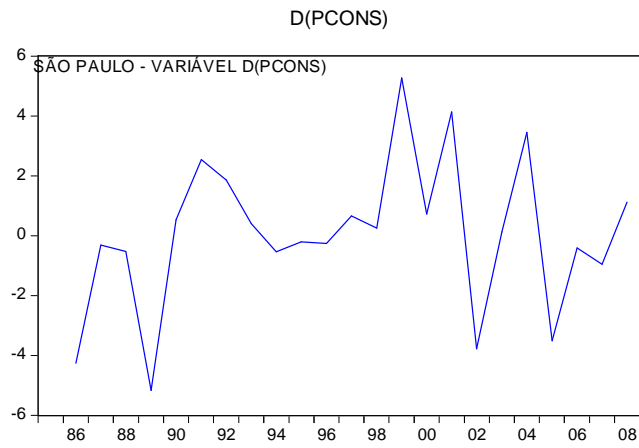
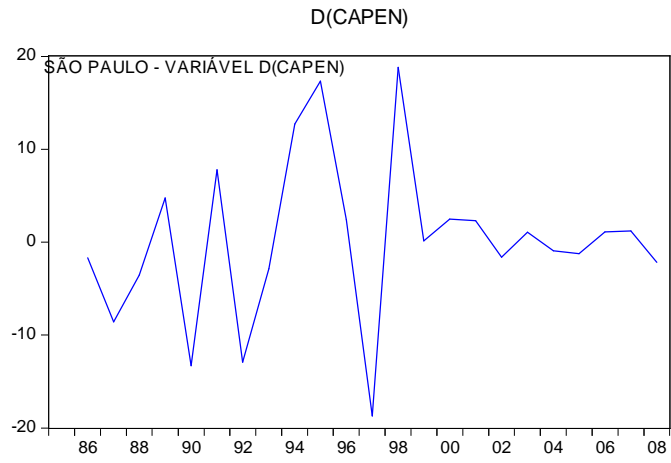
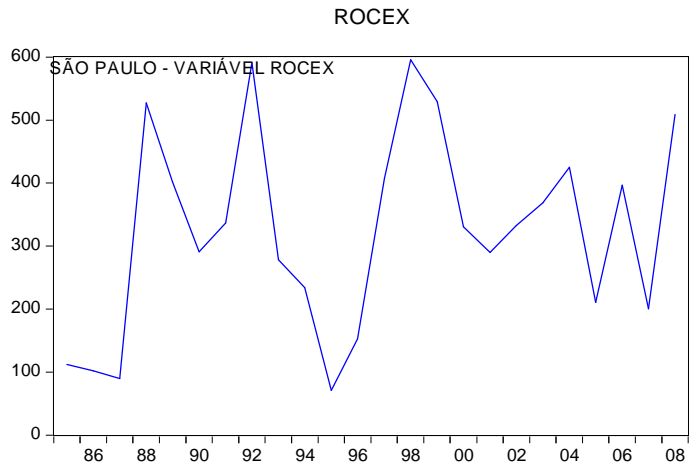
Tabela 5.49 Estatísticas Descritivas – São Paulo

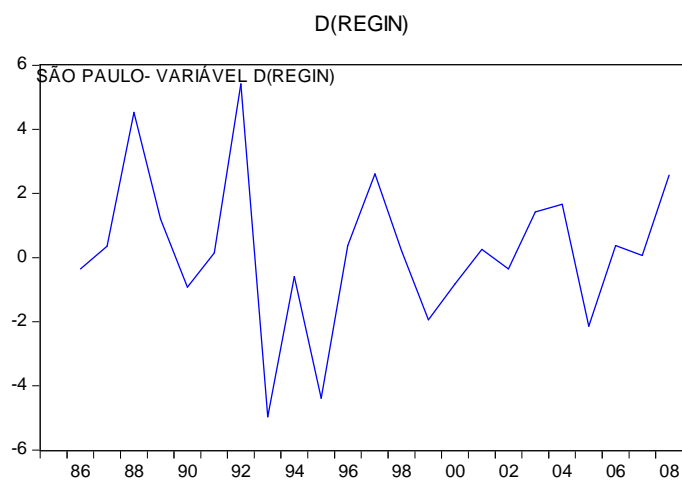
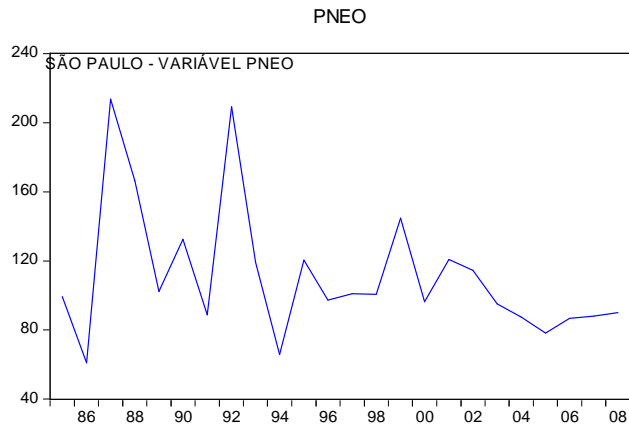
	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
Mean	324.2733	-5.180833	19.00417	111.6329	3.858333
Median	331.6300	0.295000	17.10500	99.98000	3.140000
Maximum	595.4000	6.400000	26.68000	213.7400	11.32000
Minimum	70.74000	-31.10000	11.26000	60.90000	0.580000
Std. Dev.	158.2349	11.79125	4.307481	38.67176	2.499239
Skewness	0.064196	-0.842453	0.065763	1.426384	0.994389
Kurtosis	2.044048	2.381905	2.022749	4.533523	4.227487
Jarque-Bera	0.930328	3.220951	0.972318	10.48997	5.461960
Probability	0.628032	0.199793	0.614984	0.005274	0.065155
Sum	7782.560	-124.3400	456.1000	2679.190	92.60000
Sum Sq. Dev.	575880.7	3197.772	426.7510	34396.61	143.6625
Observations	24	24	24	24	24

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Os gráficos abaixo contêm as curvas de movimentação das cinco variáveis selecionadas ao longo do período de 24 anos.

Gráfico 5.12 Variáveis – São Paulo





O exame da matriz de correlação evidencia *a priori* uma significativa associação (0,6397) entre a variável dependente (*ROCEX*) e a variável *REGIN*, assim como uma associação moderada e positiva (0,2112) com a variável *PNEO*, mas negativa (-0,1040) com a variável *CAPEN*. A variável *PCONS* apresenta correlação parcial inexpressiva e negativa com *ROCEX*.

Tabela 5.50A Matriz de Correlação – São Paulo

	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
ROCEX	1	-0.1040	0.0618	0.2112	0.6397
CAPEN	-0.1040	1	0.7147	-0.4249	-0.6668
PCONS	0.0618	0.7147	1	-0.2181	-0.3893
PNEO	0.2112	-0.4249	-0.2181	1	0.2731
REGIN	0.6397	-0.6668	-0.3893	0.2731	1

Fonte: Estimação econométrica da tese.

No entanto, após feitos os testes de raiz unitária (teste aumentado de Dickey-Fuller-ADF), os ajustes nas variáveis *CAPEN*, *PCONS* e *REGIN* alteraram a matriz de correlação, reforçando associação entre a variável dependente com a variável *PCONS* e alterando-lhes o sinal. Reduziu-se a associação entre *ROCEX* e *REGIN*, que passou a uma correlação parcial mais ligeiramente mais fraca (de +0,6397 para +0,5686).

Tabela 5.50B Tabela - Matriz de Correlação – São Paulo – Após Ajustes

	ROCEX	D(CAPEN)	D(PCONS)	PNEO	D(REGIN)
ROCEX	1	-0.1200	0.3705	0.2007	0.5686
D(CAPEN)	-0.1200	1	-0.0576	-0.4197	-0.4063
D(PCONS)	0.3705	-0.0576	1	0.2661	0.0835
PNEO	0.2007	-0.4197	0.2661	1	0.2923
D(REGIN)	0.5686	-0.4063	0.0835	0.2923	1

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Tabela 5.51A Matriz de Covariância – São Paulo

	ROCEX	CAPEN	PCONS	PNEO	REGIN
ROCEX	23995.0285	-186.0883	40.4091	1238.6736	242.4472
CAPEN	-186.0883	133.2404	34.7905	-185.6770	-18.8327
PCONS	40.4091	34.7905	17.7812	-34.8206	-4.0165
PNEO	1238.6736	-185.6770	-34.8206	1433.1920	25.3011
REGIN	242.4472	-18.8327	-4.0165	25.3011	5.9859

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Tabela 5.51B Matriz de Covariância – São Paulo – Após Ajustes

	ROCEX	D(CAPEN)	D(PCONS)	PNEO	D(REGIN)
ROCEX	22996.6777	-157.4465	140.04142	1174.6045	199.7128
D(CAPEN)	-157.4465	74.8063	-1.2430	-140.0763	-8.1400
D(PCONS)	140.0414	-1.2430	6.2116	25.59076	0.4820
PNEO	1174.6045	-140.0763	25.5907	1488.6933	26.1245
D(REGIN)	199.7128	-8.1400	0.4820	26.1245	5.3635

Fonte: Estimacão econométrica da tese.

Estimacão de Paradiplomacia Financeira no Estado de São Paulo

Dado que as inferências estatísticas são têm validade se os resíduos da série temporal empregada forem estacionários, procedeu-se ao teste da raiz unitária para cada uma das variáveis, tanto a independente, quanto as independentes. No caso de São Paulo, verificou-se através da aplicao do teste de Dickey-Fuller (DK), que as variáveis *CAPEN*, *PCONS* e *REGIN* eram não estacionárias. Para corrigir o problema o teste DK ajusta a série pelo operador de primeira diferença, gerando séries estacionárias cujas séries originais são integradas de ordem 1 (Gujarati, 2000, p.724). Desse modo, as séries ajustadas foram *D(CAPEN)*, *D(PCONS)* e *D(REGIN)*, permanecendo inalteradas as demais séries de dados. A partir daí foi rodada a regressão por mínimos quadrados (MQO) para diversos modelos matemáticos, sendo obtido como melhor estimacão o modelo abaixo.

Tabela 5.52 Resumo das Estatísticas – Modelo Linear

Date: 11/27/11 Time: 19:40				
Sample (adjusted): 1986 2008				
Included observations: 23 after adjustments				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	200.5780	76.63708	2.617244	0.0169
D(PCONS)	22.33411	9.965083	2.241237	0.0371
PNEO(-1)	1.105665	0.644538	1.715440	0.1025
D(REGIN)	35.10882	10.60688	3.310006	0.0037
R-squared	0.505101	Mean dependent var	333.4965	
Adjusted R-squared	0.426959	S.D. dependent var	155.0548	
S.E. of regression	117.3757	Akaike info criterion	12.52541	
Sum squared resid	261763.8	Schwarz criterion	12.72288	
Log likelihood	-140.0422	Hannan-Quinn criter.	12.57507	
F-statistic	6.463887	Durbin-Watson stat	1.523725	
Prob(F-statistic)	0.003362			

Fonte: Estimação econométrica da tese.

Após vários exercícios, a regressão gerou como melhor resultado o modelo linear:

$$ROCEX = 200,5780 + 22,3341D(PCONS) + 1,1056PNEO + 35,1088D(REGIN)$$

$$(p=0,0169) \quad (p=0,0371) \quad (p= 0,1025) \quad (p= 0,0037)$$

As variáveis $D(PCONS)$, $PNEO$ e $D(REGIN)$, além do intercepto, são todas significativas a 10% de significância e o teste F, também significativo ($Prob=0,0003$), utilizado para testar a hipótese de que todos os coeficientes da regressão (excluindo a constante) são nulos, indica que pelo menos uma das duas variáveis explicativas influencia a variação da variável dependente ($ROCEX$). A variável explicativa $CAPEN$ não se mostrou, isolada ou conjuntamente, significativa.

O valor de 1,5237 para o teste de Durbin-Watson indica o uso de erro padrão consistente para heterocedasticidade e autocorrelação serial. De fato, segundo o Teste Durbin-Watson (*DW*) para correlação serial com amostras pequenas ou múltiplos regressores (Gujarati, 2000, p. 733-734), a estatística obtida *DW* está acima do limite de 1,013 e abaixo do limite 2,225 (tabela de valores críticos de *DW*), na região da curva do teste em que não há evidência de correlação serial de primeira ordem, de modo que a hipótese nula pode ser rejeitada mesmo ao nível de significância de 1%.

O coeficiente de determinação (R^2 ajustado) de 42,69%, valor certamente não espúrio, e os sinais esperados dos coeficientes estimados (positivos) implicam um ajuste satisfatório entre as variáveis. Com isso, os coeficientes estimados ($\beta_1 > 0$, $\beta_2 > 0$ e $\beta_3 > 0$) referentes, respectivamente, à iniciativa paradiplomática construtivista *D(PCONS)* e ao regime de assistência oficial ao desenvolvimento *D(REGIM)*, positivos (conforme esperado) e significativos a 10%, e à iniciativa paradiplomática neoliberal *PNEO* (com sinal invertido) indicam que, na atividade de paradiplomacia financeira paulista, tais fatores foram determinantes na ação de captação de empréstimos externos pelo estado no período em análise. A variável remanescente de capacidade de endividamento *CAPEN* revelou-se não significativa para explicar a atuação do estado na captação de créditos externos.

Em outras palavras, os resultados da regressão apontam, para o caso de São Paulo, que a capacidade de endividamento não é fator limitante da sua ação paradiplomática no campo financeiro. Isso se explica pelo grande porte econômico e capacidade de arrecadação tributária do estado na federação brasileira e sua menor dependência em face ao governo federal. Esse resultado era esperado e só reforça o grau de autonomia fiscal que o estado ostenta (na verdade desde a República Velha), fato que o credenciar a ter acesso atualmente a uma gama de recursos externos muito maior não fossem as “amarrações” do pacto federativo e os compromissos do estado com a União nos termos do Programa de Reestruturação e

Ajuste Fiscal (PAF), para a manutenção do nível de endividamento e do equilíbrio fiscal.¹⁸⁸

A oferta de financiamento pelos organismos internacionais (BIRD, BID e outros), expressa pela variável de regime internacional ($D(REGIN)$) também é um fator relevante a explicar a paradiplomacia paulista, o que ressalta a importância deste elemento do lado da oferta para a realização de estratégias de captação de recursos externos por parte de governos subnacionais em uma federação como a brasileira. Nesse caso, nem mesmo São Paulo, com seu dilatado porte econômico e capacidade arrecadatória, prescinde da disposição das fontes provedoras de recursos externos para emprestar a entes subnacionais.

Ademais, cabe assinalar à relevância da iniciativa paradiplomática do estado, cujo protagonismo remete não apenas ao elevado grau de abertura ao comércio exterior (enfoque construtivista ou variável $D(PCONS)$), mas também ao cálculo racional (enfoque neoliberal ou variável $PNEO$). Nesse aspecto, São Paulo orienta sua ação paradiplomática tanto levando em conta seu alto grau de abertura ao comércio internacional (característica intrínseca de sua forte estrutura econômica industrial e agroindustrial), como pela escolha racional entre os custos de financiamentos internos e externos, uma postura também esperada de uma unidade federativa economicamente mais desenvolvida.

¹⁸⁸ O ajuste fiscal realizado no estado de São Paulo, a partir da primeira gestão Mário Covas (1995-1998) e da assinatura do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal com o governo federal (1997), e mantido nas gestões posteriores, também contribuiu para remover a restrição imposta pelo limite legal de endividamento. Cf. Lopreato, 2008, p. 05-23.

3. BALANÇO DA PARADIPLOMACIA FINANCEIRA NO BRASIL: IMPACTOS DA CAPTAÇÃO DE RECURSOS EXTERNOS PELOS ESTADOS

3.1. Aspectos Metodológicos

O modelo metodológico adotado nesta tese apresenta uma abordagem com dados de painel que busca analisar os impactos da paradiplomacia financeira (isto é, da captação de recursos externos pelos estados brasileiros) sobre quatro variáveis macroeconômicas fundamentais. Assim, parte-se de um painel de dados que inclui um conjunto de observações recolhido ao longo de um horizonte temporal de 24 anos. A sua natureza simultânea de *cross-section* e série temporal permite analisar relações significativas entre as variáveis dependentes e independentes, quer ao longo do tempo, quer entre os vários estados brasileiros selecionados.

3.2. A Definição do Modelo Econométrico

A tentativa de verificação empírica dos impactos do fenômeno da paradiplomacia financeira sobre algumas importantes variáveis macroeconômicas baseia-se em um modelo geral para dados de painel. Os modelos de painel fazem uma análise quantitativa das relações econômicas, juntando dados temporais e seccionais (*cross-section*) no mesmo modelo chamado processo *pooling*.

Conforme David Marques (2000, p. 01), uma das vantagens da estimação com dados em painel é relevar a heterogeneidade individual. Assim, os dados em painel sugerem a existência de características diferenciadoras dos indivíduos, entendidos como “unidade estatística de base”. Essas características podem ou não ser constantes ao longo do tempo, de tal forma que estudos temporais ou seccionais (*cross section*) que não tenham em conta tal heterogeneidade produzirão, quase sempre, resultados fortemente enviesados.

Por outro lado, os dados em painel oferecem maior quantidade de informação, maior variabilidade dos dados, menor colinearidade entre as variáveis, maior número de graus de liberdade e maior eficiência na estimação. A inclusão da dimensão seccional, num estudo temporal agregado, confere uma maior

variabilidade aos dados, na medida em que a utilização de dados agregados resulta em séries mais suaves do que as séries individuais que lhes servem de base. Esse aumento na variabilidade dos dados contribui para a redução da eventual colinearidade existente entre variáveis, particularmente em modelos com defasagens distribuídas.

Adicionalmente, os estudos com amostras longitudinais (isto é de painel) facilitam uma análise mais eficiente das dinâmicas de ajustamento: os estudos seccionais, ao não contemplarem a possibilidade de a realidade de suporte ser dinâmica, transmitem uma falsa ideia de estabilidade. Assim, a utilização de dados em painel permite conjugar a diversidade de comportamentos individuais, com a existência de dinâmicas de ajustamento, ainda que potencialmente distintas. Ou seja, permite tipificar as respostas de diferentes indivíduos a determinados acontecimentos, em diferentes momentos.

Por outro lado, a maior quantidade de informação disponível aumenta a eficiência da estimação. Ou seja, os dados em painel permitem identificar e medir efeitos que não serão pura e simplesmente detectáveis em estudos exclusivamente seccionais ou temporais, bem como construir e testar modelos comportamentais complexos, especialmente recorrendo a modelos com defasagens distribuídas com poucas restrições.

No entanto, a análise econométrica com dados em painel não está isenta de problemas, conforme salienta David Marques (2000, p. 02):

- aumenta o risco de se ter amostras incompletas ou com graves problemas de qualidade de dados, bem como a importância dos erros de medida;

- se, a população estudada for vista como um conjunto de decisões que se refletem em diferentes histórias individuais, estas terão que ser representadas como variáveis aleatórias idiossincráticas (i.e., específicas a cada indivíduo) e que certamente estarão correlacionadas não apenas com a variável dependente, mas também com o conjunto das variáveis explicativas, o que causa diversos problemas ao nível da identificação e estimação dos modelos;

– ocorre o chamado viés de heterogeneidade, i.e., o viés resultante de uma má especificação pela não consideração de uma eventual diferenciação dos coeficientes ao longo das unidades seccionais e/ou ao longo do tempo;

– surgem problemas relacionados com o viés de seleção (*selectivity bias*), ou seja, erros resultantes da recolha dos dados que levam a que estes não constituam uma amostra aleatória. Inclui questões como a auto-seletividade (amostras truncadas) e ausência de resposta ou atrito (exclusão de indivíduos em sucessivas rodadas).¹⁸⁹

Reforçando a argumentação de David Marques, Wooldrige (2002), por sua vez, reconhece que a junção dos dados temporais e seccionais nos painéis traz muitas vantagens, daí a utilização crescente dos dados em painel e o desenvolvimento rápido das suas técnicas de estimação, a saber:

- i) utiliza um número maior de observações, assegurando, assim, as propriedades assintóticas dos estimadores;
- ii) aumentam os graus de liberdade nas estimações, tornando as inferências estatísticas mais credíveis (testes t e F mais significativo);
- iii) reduz-se o risco de multicolinearidade, uma vez que os dados entre os indivíduos apresentam estruturas diferentes;
- iv) dá acesso a uma maior informação, combinando a informação temporal (ao longo do tempo) com a informação entre unidades;
- v) aumenta a eficiência e a estabilidade dos estimadores, aplicando métodos de estimação adequados e testes de hipóteses que permitem uma escolha segura entre estimações diferentes, e
- vi) permite introduzir ajustamentos dinâmicos, que no caso da análise *cross-section* não seriam possíveis.

Em contrapartida, Wooldrige (2002) assinala que duas são as desvantagens mais destacadas dos modelos com dados em painel: i) o viés resultante da

¹⁸⁹ Uma forma particular de viés de seleção, comum nos estudos macroeconómicos, relaciona-se com a seleção das unidades individuais a utilizar no estudo. Uma seleção de acordo com um critério sistemático, como é usualmente efetuada em macroeconomia, do tipo, “estados mais ricos” ou “estados que aderiram a um dado regime de ajuste fiscal”, não garantirá a constituição de uma amostra aleatória e, dessa forma, levará a que a estimação seja genericamente inconsistente.

heterogeneidade entre as unidades de análise, e ii) o viés resultante da seletividade dos indivíduos que constituem a amostra.

Com dados de painel é possível explorar ao mesmo tempo variações nas variáveis ao longo do tempo e entre diferentes unidades. As unidades podem representar um conjunto de países, regiões, setores, empresas, consumidores etc. Esta técnica de junção de dados temporais e seccionais permite uma estimação mais completa e mais eficiente de modelos econométricos. Contudo, a estimação dos modelos de painel torna-se mais complicada devido à heterogeneidade entre as unidades (estruturas econômicas diferentes entre países, regiões, empresas e comportamentos e preferências diferentes entre os variados atores ou unidades que compõem a amostra).

A modelização é semelhante à de dados seccionais. A análise pode ser feita ano a ano (e depois comparar estatisticamente) ou então agregam-se os dados para os diferentes períodos (a amostra combinada seccional passa a ter dimensão $n*t$) e usam-se variáveis binárias (*dummy*) para poder captar a informação respeitante a cada período. Note-se que ao combinarem-se “ t ” amostras seccionais, a dimensão disponível para a amostra é (muito) superior quando comparada com uma única amostra seccional.

Feitas essas ressalvas, tratar-s-á neste trabalho de um conjunto de quatro regressões, atendendo ao fato de terem sido selecionados quatro indicadores representativos (variáveis) do impacto do financiamento externo em nível nacional e estadual:

$$Y_{it} = \beta_1 + \beta_2 Y_{ROCEXit} + u_{it} \text{ (desdobrada em quatro equações)}$$

Onde:

$\beta_1 + \beta_2$ = parâmetros do modelo;

Y_{ROCEXi} = valor real das receitas de operações de crédito externo do estado i no ano t (variável independente)

Y_{it} , onde y_{it} =, variáveis dependentes (bpt , rot , ipt , $\Delta pibt$)

Y_{BPit} = valor das receitas totais de operações de crédito de organismos internacionais ao estado i no balanço de pagamentos do país no ano t (variável dependente)

Y_{ROti} = relação receita de operações de crédito externo/receita orçamentária total do Estado i no ano t (variável dependente)

Y_{IPit} = taxa de investimento público do Estado i no ano t (variável dependente)

ΔY_{pibt} = taxa de variação do produto interno bruto (ΔPIB) real do Estado i no ano t (variável dependente)

u = termo de perturbação ou erro estocástico

3.3. A Especificação das Variáveis

As variáveis dependentes

São quatro as variáveis escolhidas para tentar avaliar o impacto gerado pela captação de recursos externos pelos Estados brasileiros: i) o ingresso de recursos de organismos internacionais no balanço de pagamentos do País; ii) a contribuição do financiamento externo sobre o total das receitas orçamentárias dos Estados; iii) o

aporte de financiamento externo para os investimentos públicos estaduais e, iv) sua repercussão sobre a taxa de crescimento do PIB estadual.

3.3.1. O Impacto sobre o Balanço de Pagamentos do País

A captação de recursos externos pelos governos estaduais se materializa no ingresso das divisas no balanço de pagamentos do país, em especial como a rubrica “empréstimos e financiamentos - demais setores longo prazo” que integra a conta Capital e Financeira. O impacto do fluxo de recursos externos internalizados no País pela ação dos governos estaduais será medido nesta tese pela razão percentual, ano a ano, entre os valores (expressos em moeda nacional) da receita de operações de crédito externo contabilizada pelos governos estaduais e o ingresso total de crédito por organismos internacionais registrado no Balanço de Pagamentos do País.

Quanto maiores sejam os valores de empréstimos e financiamentos concedidos pelos organismos internacionais (a exemplo do Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento ou agências bilaterais) aos governos subnacionais no País em um dado período de tempo *coeteris paribus* maior o impacto desse ingresso de recursos sobre o financiamento do balanço de pagamentos. Portanto, espera-se que o parâmetro estimado (β_{2bp}) da equação seja positivo ($\beta_{2bp} > 0$).

3.3.2. O Impacto sobre as Finanças Públicas Estaduais

A captação de recursos externos pelos governos subnacionais também tem efeitos sobre a execução orçamentária e financeira dos entes federativos uma vez que tais fluxos positivos de recursos geram receitas de operações de crédito e, posteriormente, fluxos negativos a título de pagamento de juros, demais encargos e amortizações, que constituem o serviço da dívida externa. Para avaliar o impacto desse fluxo de receita sobre as finanças públicas estaduais, optou-se por relacionar o valor total das receitas de operações de crédito externo em moeda nacional, ano a ano, com a receita orçamentária, uma indicação, portanto, da contribuição da paradiplomacia financeira para o financiamento dos governos estaduais.

Quanto maior for o peso relativo de tais receitas de operação de crédito externo sobre o total das receitas arrecadadas pelos entes federativos no ano fiscal, maior será o impacto positivo de tais operações sobre as finanças públicas estaduais. Portanto, presume-se que o parâmetro estimado (β_{2ro}) da equação seja positivo ($\beta_{2ro} > 0$).

3.3.3. O Impacto sobre os Investimentos Públicos Estaduais

Devido ao princípio da chamada “regra de ouro das Finanças Públicas”, os recursos de operações de crédito externo somente poderão ser alocados para financiar projetos ou programas de investimento público (despesas de capital). Em função disso, tais recursos deverão ter peso expressivo no financiamento de despesas realizadas em formação de capital fixo dos governos estaduais.¹⁹⁰

Em razão disso, busca-se avaliar nesta tese o impacto que os empréstimos externos captados pelos Estados brasileiros têm sobre a taxa de investimento de tais entes federativos. Operacionalmente, o indicador utilizado é a relação investimento público estadual ano a ano em relação ao respectivo valor do PIB. Quanto maior o aporte de empréstimos externos *coeteris paribus* maior deverá ser o incremento na taxa de investimento estadual. Devido a isso, deduz-se que o parâmetro estimado (β_{2ip}) da equação seja positivo ($\beta_{2ip} > 0$).

3.3.4. O Impacto sobre o Crescimento Econômico Estadual

O objetivo primordial da ação governamental é alcançar um maior nível de crescimento econômico e bem-estar social. Para tal um fator fundamental é a manutenção ou incremento dos investimentos públicos em infraestrutura física e social, essenciais para aumentar a capacidade produtiva e eficiência do setor

¹⁹⁰ As despesas de capital são efetuadas pela administração pública com a intenção de adquirir ou constituir bens de capital (máquinas, veículos, equipamentos, material permanente, planejamento e execução de obras públicas etc) que enriquecem o patrimônio público ou que sejam capazes de gerar novos bens e serviços. Tais despesas configuram investimentos. No entanto, além deste item, em geral o mais importante, as despesas de capital também incluem as inversões financeiras (aportes de capital para empresas públicas) e o pagamento de amortizações da dívida pública. Para mais detalhamento, consultar Claudiano Manoel de ALBUQUERQUE et al, *Gestão de finanças públicas* (2006, pp. 227-228).

privado no médio e longo prazo e assegurar o desenvolvimento sustentado de uma dada sociedade. O financiamento constitui elemento imprescindível para viabilizar os investimentos, uma vez que os recursos fiscais são limitados, o que requer o acesso regular e continuado à poupança de terceiros. Essa premissa é verdadeira para todos os níveis de governo, nacional e subnacional.

No caso dos governos subnacionais, a base de recursos é mais limitada do que o Estado nacional (que detém a capacidade tanto de criar e aumentar impostos quanto de emitir moeda), o que por se só leva à necessidade premente de captação de recursos de fontes internas e externas para viabilizar o financiamento dos investimentos requeridos pelo processo de crescimento econômico e repartição dos resultados dessa expansão da renda. Em função dessa exigência estrutural é que os governos subnacionais se esforçam por complementar seus orçamentos de capital por meio da busca de empréstimos - a custos e prazos de repagamento razoáveis - que permitam distribuir no tempo, entre as gerações, os ônus e os bônus do desenvolvimento econômico e social.

Tendo como pano de fundo a relação teórica entre o investimento e crescimento do produto e da renda, esta tese busca identificar o impacto trazido pelos empréstimos externos tomados pelos governos estaduais brasileiros sobre a taxa de crescimento do PIB estadual. Em termos práticos, o indicador escolhido é a taxa de crescimento anual do PIB real dos Estados selecionado. Quanto maior o aporte de empréstimos externos *coeteris paribus* maior deverá ser o incremento na taxa de investimento estadual, o que potencializa o crescimento do PIB. Em virtude disso, deduz-se que o parâmetro estimado (β_{2pib}) da equação seja positivo ($\beta_{2pib} > 0$).

A variável independente

A variável independente é o valor real (a preços contantes) das receitas de operações de crédito externo do Estado i no ano t , que expressa o valor da captação de recursos externos internalizados pelos Estados, ou seja, o resultado concreto da iniciativa de paradiplomacia financeira.

A análise do efeito temporal pretende avaliar os impactos anuais da captação de recursos externos pelos estados brasileiros que se acredita possam influenciar as tendências de financiamento do balanço de pagamentos do País, o equilíbrio das finanças públicas estaduais; o nível dos investimentos dos governos estaduais e o crescimento econômico nos Estados. Em nossa percepção, tal análise é relevante, uma vez que, durante o horizonte temporal considerado de 24 anos, ocorreram alterações tanto nos níveis de financiamento externo em nível nacional (balanço de pagamentos) e subnacional (receitas públicas), quanto nas taxas de formação bruta de capital fixo do setor público estadual e de crescimento econômico dos estados.

3.4. A Base de Dados

No segundo exercício de verificação empírica, há elementos tanto de séries temporais como de dados de corte, os quais constituem dados combinados comumente denominados de painéis, os quais podem ser acompanhados ao longo do tempo, usualmente, em um número significativo de unidades, observadas repetidamente ao longo de anos. Tais dados representam uma mesma unidade de *cross-section* (exemplo: a evolução do PIB, dos investimentos públicos e das receitas de operações de crédito externos em entes subnacionais ao longo do tempo).

Com relação às fontes das estatísticas utilizadas nesta segunda verificação empírica da tese, a pesquisa inclui:

a) os dados para medir do ingresso de créditos externos concedidos por organismos internacionais no Balanço de Pagamentos do País (conta de capital e Financeira) foram extraídos valores em dólares do sítio *web* do Banco Central do Brasil (BCB) e convertidos em moeda nacional pela taxa de câmbio média também disponibilizada pelo referido sítio *web*);

b) informações sobre os valores da receita orçamentária total, do investimento público e das receitas de operações de crédito externo contratadas

pelos Estados brasileiros obtidas da base de dados disponibilizada via Internet pela Secretaria do Tesouro Nacional/ Ministério do Ministério da Fazenda;

c) os dados relativos ao desempenho econômico (taxa de crescimento do PIB) e outros indicadores em nível estadual (contas regionais) foram obtidos da Fundação IBGE e do IPEA (IPEADATA);

Tal como no exercício econométrico anterior, os limites temporais da pesquisa vão de 1985 a 2008, ou seja, 24 anos observações anuais.

3.5. Processos de Estimação e de Inferência

Modelos com “efeitos fixos”. Nestes modelos, a estimação é feita assumindo que a heterogeneidade dos indivíduos se capta na parte constante, que é diferente de indivíduo para indivíduo:

$Y_{it} = \alpha_i + \beta X_{it} + \dots + \mu_{it}$ (heterogeneidade na parte constante e homogeneidade no declive).

A parte constante α_i é diferente para cada indivíduo, captando diferenças invariantes no tempo (por exemplo, dimensão dos países, recursos naturais e outras características que não variam no curto prazo). O *software* utilizado na estimação do modelo foi o STATA 2011.

3.6. Resultados Empíricos e Conclusões

Antes de mais nada, cabe apresentar o resumo das estatísticas descritivas das variáveis objetos da estimação econométrica, cabendo destacar o número de observações de 288 e a diferença de ordem de grandeza entre os valores das variáveis.

Tabela 5.53 Resumo das Estatísticas Descritivas das Variáveis: rocex, ypibt, roti, yipt, ybpt

Variável	Número de observações	Média Aritmética	Desvio Padrão	Valor Mínimo	Valor Máximo
rocex	288	137,15	177,93	0	1192
ypibt	288	3,06	3,1	-6,64	16,73
roti	288	13,1	22,79	0	227,53
yipt	288	1,29	1,18	0,08	9,43
ybpt	288	1,55	2,07	0	13,34

Fonte: base de dados do autor

3.6.1. O Impacto sobre o Balanço de Pagamentos do País

Após rodar algumas especificações, o melhor resultado de regressão no modelo matemático linear obtido foi o seguinte:

Tabela 5.54 Estimação: Balanço de Pagamentos do País

```
. xi: reg ybpt rocex i.code
i.code      _Icode_1-24      (naturally coded; _Icode_1 omitted)
```

Source	SS	df	MS	Number of obs = 288		
Model	943.587385	12	78.6322821	F(12, 275) = 73.88		
Residual	292.687139	275	1.06431687	Prob > F = 0.0000		
Total	1236.27452	287	4.30757674	R-squared = 0.7633		
				Adj R-squared = 0.7529		
				Root MSE = 1.0317		

ybpt	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
rocex	.0095233	.0004013	23.73	0.000	.0087333	.0103134
_Icode_5	-1.207264	.2993546	-4.03	0.000	-1.796582	-.6179459
_Icode_6	-.9859966	.3053844	-3.23	0.001	-1.587185	-.3848084
_Icode_8	-1.026775	.3196224	-3.21	0.001	-1.655993	-.3975577
_Icode_9	-1.009023	.3202485	-3.15	0.002	-1.639474	-.3785731
_Icode_11	-.5025722	.3047126	-1.65	0.100	-1.102438	.0972934
_Icode_14	-1.066584	.3195425	-3.34	0.001	-1.695645	-.4375242
_Icode_16	-.9295601	.3182484	-2.92	0.004	-1.556073	-.3030474
_Icode_18	-.7729562	.3016243	-2.56	0.011	-1.366742	-.1791701
_Icode_19	-1.217043	.3032752	-4.01	0.000	-1.814079	-.6200074
_Icode_23	-.9858093	.3045472	-3.24	0.001	-1.585349	-.3862692
_Icode_24	-1.079273	.3168453	-3.41	0.001	-1.703024	-.4555228
_cons	1.151428	.2475524	4.65	0.000	.664089	1.638766

$$YBP_{it} = 1,151428 + 0,0095ROCEX_{it}, \text{ Prob F} = 0,000; R^2 \text{ ajustado} = 0,7529$$

$$(p=0,000) \quad (p= 000)$$

A variável independente $ROCEX_{it}$ e o intercepto são significativos a 5% de confiança. O sinal do coeficiente ($\beta_2=0,0095$) é positivo conforme esperado. O programa estatístico STATA estima os coeficientes β_1 para todos os estados da amostra, à exceção de São Paulo, tomado como referência (valor=1,00). A Estatística F, que testa a hipótese de que todos os coeficientes da regressão (exclusive o intercepto) são nulos, também é significativo (probabilidade =0,000), o que indica que a variável explicativa $ROCEX$ influencia a variável dependente (balanço de pagamentos do país). O R^2 ajustado de 75,29%, não espúrio, indica que a parcela de variação de $ROCEX_{it}$ explica três quartos da variação em Y_{BPit} .

O valor do coeficiente constante (1,151428) – que é o intercepto da função estimada –, corresponde ao valor residual de receitas de operações de crédito externa dos estados que ocorreria caso não houvesse novas contratações, uma vez que essa receita advém de desembolsos de contratos passados liberados de acordo com os cronogramas físico-financeiros de cada projeto. Assim, mesmo que não entrassem novos aportes, ainda haveria esse resíduo autônomo.

O valor absoluto do coeficiente β_2 – que expressa o coeficiente angular da equação estimada – é pequeno (0,0095), mas reflete a dimensão relativamente modesta da participação individual dos estados no valor total de ingresso de recursos externos remetidos por organismos internacionais no balanço de pagamento do País. Para dar uma ideia da ordem de grandeza do impacto do aumento de receitas de operações de crédito do conjunto dos estados da amostra sobre o balanço de pagamentos, cabe supor que um acréscimo de R\$ 137,15 milhões (a preços constantes de 2008) – equivalente ao valor médio da receita de operações de crédito recebida pelos estados da amostra no período 1985-2008 –, gera um incremento de 2,45% no ingresso de recursos contabilizado nas contas externa por meio de aportes de organismos internacionais. Formalmente:

$$\Delta Y_{\text{Bpit}} = 1,151428 + 0,0095 \times 137,15, \text{ onde } 137,15 = \Delta \text{ROCEX}$$

$$\Delta Y_{\text{Bpit}} = 1,151428 \times 1,3029 \cong 2,4543\% \text{ (a variável } Y_{\text{Bpit}} \text{ é expressa em porcentagem)}$$

Se o incremento anual fosse, por exemplo, de R\$ 1,0 bilhão, o impacto seria de 10,65%, gerando, portanto, uma repercussão importante sobre a conta de capitais e financeira do balanço de divisas do País. Neste sentido, pode-se afirmar que a captação de recursos externos pelos governos estaduais brasileiros traz benefícios expressivos ao Brasil pela ótica estrita do balanço de pagamentos.¹⁹¹

3.6.2. O Impacto sobre as Finanças Públicas Estaduais

Após rodar algumas especificações, o melhor resultado de regressão no modelo matemático linear obtido foi o seguinte:

Tabela 5.55 Estimação: Finanças Públicas Estaduais

```
. xi: reg roti rocex i.code
i.code          _Icode_1-24      (naturally coded; _Icode_1 omitted)
```

Source	SS	df	MS			
Model	35443.3385	12	2953.61154	Number of obs =	288	
Residual	113699.958	275	413.454392	F(12, 275) =	7.14	
Total	149143.296	287	519.663053	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.2376	
				Adj R-squared =	0.2044	
				Root MSE =	20.334	

roti	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
rocex	.0643795	.0079098	8.14	0.000	.048808	.0799511
_Icode_5	13.19654	5.900167	2.24	0.026	1.58131	24.81178
_Icode_6	22.15933	6.019011	3.68	0.000	10.31013	34.00852
_Icode_8	21.67393	6.299636	3.44	0.001	9.272293	34.07557
_Icode_9	19.23011	6.311978	3.05	0.003	6.804174	31.65605
_Icode_11	17.90721	6.00577	2.98	0.003	6.084084	29.73034
_Icode_14	19.49902	6.298062	3.10	0.002	7.100482	31.89756
_Icode_16	22.00296	6.272557	3.51	0.001	9.654625	34.35128
_Icode_18	24.66777	5.944902	4.15	0.000	12.96447	36.37107
_Icode_19	20.52258	5.97744	3.43	0.001	8.755228	32.28994
_Icode_23	23.47319	6.002511	3.91	0.000	11.65648	35.2899
_Icode_24	22.86089	6.244902	3.66	0.000	10.567	35.15478
_cons	-14.66115	4.879165	-3.00	0.003	-24.26641	-5.055891

¹⁹¹ A propósito, cabe mencionar que no último ano da série temporal aqui utilizada (2008) de valor da receita de operações de crédito dos estados, o saldo acumulado dos 12 estados da amostra somou R\$ 2.594,58 milhões (a preços de 2008), valor esse bem superior ao saldo acumulado em 2007, que foi de R\$ 1.010,45 milhões, uma diferença a maior de R\$ 1.584,13 milhões. Nesse caso, o impacto efetivo estimado sobre o ingresso de capitais via organismos internacionais no balanço de pagamentos do País seria de 15,4%. Os valores das séries temporais encontram-se no Anexo Estatístico desta tese.

$$YRO_{it} = -14,6611 + 0,0643ROCEX_{it}, \text{ Prob F} = 0,000; R^2 \text{ ajustado} = 0,2044$$

$$(p=0,003) \quad (p= 000)$$

A variável independente $ROCEX_{it}$ e o intercepto são significativos a 5% de confiança. O sinal do coeficiente ($\beta_2=0,0643$) é positivo conforme esperado. Conforme já mencionado, o programa estatístico STATA estima os coeficientes β_1 para todos os estados da amostra, à exceção de São Paulo, tomado como referência (valor=1,00). A Estatística F, que testa a hipótese de que todos os coeficientes da regressão (exclusive o intercepto) são nulos, também é significativo (probabilidade =0,000), o que indica que a variável explicativa $ROCEX$ influencia a variável dependente (receita orçamentária dos estados). O R^2 ajustado de 20,44%, não espúrio, indica que a parcela de variação de $ROCEX_{it}$ explica um quinto da variação em Y_{BPIt} .

O valor do coeficiente constante (-14,6611) – que é o intercepto da função estimada –, corresponde ao valor residual das receitas de operações de crédito externa dos estados em relação à receita orçamentária que caso não houvesse novas ingressos de receitas externas, uma vez que essa receita advém de desembolsos de contratos passados liberados ao longo do tempo. O coeficiente tem sinal invertido (negativo) em relação ao esperado, o que implica dizer que, em caso de interrupção de novas liberações de receitas de empréstimos externos ($\Delta ROCEX=zero$), os estados teriam de devolver parte dos desembolsos já realizados, uma situação improvável, mas possível de acontecer.

O valor absoluto do coeficiente β_2 (=0,0643) – que expressa o coeficiente angular da equação estimada – reflete parte importante do impacto que as receitas de operações de crédito externo em moeda nacional têm sobre a receita orçamentária dos estados. Para dar uma ideia da ordem de grandeza desse impacto cabe supor que um acréscimo de R\$ 274,3 milhões (a preços constantes de 2008) – equivalente a duas vezes o valor médio da receita de operações de crédito recebida

pelos estados da amostra no período 1985-2008 –, gera um incremento de 2,98% na receita orçamentária agregada dos estados que compõem a amostra. Formalmente:

$$\Delta Y_{ROit} = -14,66118 + 0,0643 \times 274,30, \text{ onde } 274,3 = \Delta ROCEX$$

$\Delta Y_{ROit} = -14,6611 + 17,6374 \cong 2,9763\%$ (a variável Y_{ROit} é expressa em porcentagem)

Neste sentido, pode-se afirmar que a captação de recursos externos pelos governos estaduais brasileiros contribui para expandir a receita orçamentária dos estados, aumentando sua capacidade de incrementar os investimentos, uma vez que operações de crédito somente podem ser utilizadas para financiar despesas de capital.

3.6.3. O Impacto sobre os Investimentos Públicos Estaduais

Após rodar algumas especificações, o melhor resultado de regressão no modelo matemático linear obtido foi o seguinte:

Tabela 5.56 Estimação: Investimentos Públicos Estaduais

```

. . xi: reg yipt d2rocex i.code
i.code      _Icode_1-24      (naturally coded; _Icode_1 omitted)

```

Source	SS	df	MS			
Model	83.140417	12	6.92836808	Number of obs =	286	
Residual	320.846283	273	1.17526111	F(12, 273) =	5.90	
Total	403.9867	285	1.41749719	Prob > F =	0.0000	
				R-squared =	0.2058	
				Adj R-squared =	0.1709	
				Root MSE =	1.0841	

yipt	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
d2rocex	.001356	.0004152	3.27	0.001	.0005385	.0021734
_Icode_5	.7191334	.3206162	2.24	0.026	.0879389	1.350328
_Icode_6	1.251912	.3275162	3.82	0.000	.6071335	1.89669
_Icode_8	1.598937	.3411085	4.69	0.000	.9273994	2.270474
_Icode_9	.8632041	.3412077	2.53	0.012	.1914714	1.534937
_Icode_11	.3662017	.3291525	1.11	0.267	-.2817979	1.014201
_Icode_14	1.269	.3376735	3.76	0.000	.6042255	1.933775
_Icode_16	.856852	.3407122	2.51	0.012	.1860947	1.527609
_Icode_18	.48712	.3233525	1.51	0.133	-.1494614	1.123701
_Icode_19	-.1520994	.3254081	-0.47	0.641	-.7927277	.4885288
_Icode_23	.0491029	.3305761	0.15	0.882	-.6016995	.6999053
_Icode_24	.0802878	.3329256	0.24	0.810	-.5751399	.7357156
_cons	.4976827	.2669134	1.86	0.063	-.0277875	1.023153

$$YIPt_i = 0,4976 + 0,0013ROCEX_{it}, \text{ Prob } F = 0,000; R^2 \text{ ajustado} = 0,1709$$

$$(p=0,063) \quad (p= 0,001)$$

A variável independente $ROCEX_{it}$ e o intercepto são significativos a 5% de confiança. O sinal do coeficiente ($\beta_2=0,001$) é diminuto, mas positivo conforme esperado. Tal como já mencionado, o programa estatístico STATA estima os coeficientes β_1 para todos os estados da amostra, à exceção de São Paulo, tomado como referência. A Estatística F, que testa a hipótese de que todos os coeficientes da regressão (exclusive o intercepto) são nulos, também é significativo (probabilidade =0,000), o que indica que a variável explicativa $ROCEX$ influencia a variável dependente (receita orçamentária dos estados). O R^2 ajustado de 17,09%,

não espúrio, indica que a parcela de variação de $ROCEX_{it}$ explica um pouco menos do que um quinto da variação em YIP_{it} .

O valor do coeficiente constante (0,4976) – que é o intercepto da função estimada –, corresponde ao valor do investimento autônomo dos estados, ou seja, aquele que ocorreria independente da renda estadual. O coeficiente tem sinal positivo esperado, o que implica dizer que novas liberações de receitas de empréstimos externos ($\Delta ROCEX > 0$) aos estados contribuem para expandir os investimentos. Essa relação direta tem a ver com a chamada “regra de ouro das finanças públicas vigente no Brasil, segundo a qual os entes federativos somente podem captar novos recursos para financiar despesas de capital. possível de acontecer.

O valor absoluto do coeficiente β_2 (=0,0013) – que expressa o coeficiente angular da equação estimada – reflete parte importante do impacto que as receitas de operações de crédito externo em moeda nacional têm sobre a taxa de investimento dos estados (investimento público/PIB). Para dar uma ideia da ordem de grandeza desse impacto cabe supor que um acréscimo de R\$ 200 milhões (a preços constantes de 2008) gera um incremento de 0,7576% na taxa de investimento público estadual agregada dos estados que compõem a amostra. Formalmente:

$$\Delta YIP_{it} = 0,4976 + 0,0013 \times 200,00, \text{ onde } 200,00 = \Delta ROCEX$$

$$\Delta YIP_{it} = 0,4976 + 0,26 \cong 0,7576\% \text{ (a variável } YIP_{it} \text{ é expressa em porcentagem)}$$

Neste sentido, pode-se afirmar que a captação de recursos externos pelos governos estaduais brasileiros contribui para expandir a taxa de investimento público dos estados, aumentando sua capacidade de investir em infraestrutura física e social, uma vez que operações de crédito somente podem ser utilizadas para financiar despesas de capital.

3.6.4. O Impacto sobre o Crescimento Econômico Estadual

Após rodar algumas especificações, o melhor resultado de regressão no modelo matemático linear obtido foi o seguinte:

Tabela 5.57 Estimação: Crescimento Econômico Estadual

```
. xi: reg ypiibt d2rocex i.code
i.code      _Icode_1-24      (naturally coded; _Icode_1 omitted)
```

Source	SS	df	MS			
Model	227.731932	12	18.977661	Number of obs =	286	
Residual	2513.90782	273	9.20845354	F(12, 273) =	2.06	
				Prob > F =	0.0197	
				R-squared =	0.0831	
				Adj R-squared =	0.0428	
Total	2741.63975	285	9.61978859	Root MSE =	3.0345	

ypibt	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
d2rocex	.0036351	.0011623	3.13	0.002	.0013469	.0059232
_Icode_5	.5919644	.8974529	0.66	0.510	-1.174844	2.358772
_Icode_6	1.808893	.916767	1.97	0.049	.0040617	3.613725
_Icode_8	2.280415	.9548139	2.39	0.018	.4006814	4.16015
_Icode_9	2.425836	.9550915	2.54	0.012	.5455552	4.306116
_Icode_11	1.23706	.9213471	1.34	0.180	-.5767888	3.050908
_Icode_14	2.773025	.9451988	2.93	0.004	.9122202	4.63383
_Icode_16	1.038692	.9537046	1.09	0.277	-.8388585	2.916242
_Icode_18	1.879206	.9051122	2.08	0.039	.0973188	3.661092
_Icode_19	.1238145	.9108661	0.14	0.892	-1.6694	1.917029
_Icode_23	.7167335	.925332	0.77	0.439	-1.10496	2.538427
_Icode_24	1.883083	.9319086	2.02	0.044	.0484422	3.717723
_cons	1.150834	.7471308	1.54	0.125	-.3200359	2.621704

$$YPIB_{it} = 1,1508 + 0,0036ROCEX_{it}, \text{ Prob } F = 0,0197; R^2 \text{ ajustado} = 0,0428$$

$$(p=0,125) \quad (p= 0,002)$$

O intercepto e a variável independente $ROCEX_{it}$ e são significativos a 5%, sendo que a última tenha ficado no limítrofe. O coeficiente ($\beta_2=0,0036$) é diminuto, mas positivo conforme esperado. Tal como já mencionado, o programa estatístico STATA estima os coeficientes β_1 para todos os estados da amostra, à exceção de São Paulo, tomado como referência. A Estatística F, que testa a hipótese de que todos os coeficientes da regressão (exclusive o intercepto) são nulos, também é significativo (probabilidade =0,0197), o que indica que a variável explicativa $ROCEX$ influencia a variável dependente, ou seja, a taxa de crescimento do produto interno bruto dos estados. No entanto, o R^2 ajustado de apenas 4,28%, não espúrio, indica

que a variação de $ROCEX_{it}$ explica menos de um vigésimo a variação na taxa de crescimento dos estados.

O valor do coeficiente constante (1,1508) – que é o intercepto da função estimada –, corresponde ao valor a parcela do crescimento econômico dos estados que ocorre por conta de outros fatores independentes da captação de recursos externos. O coeficiente tem sinal positivo esperado, o que implica dizer que novas liberações de receitas de empréstimos externos ($\Delta ROCEX > 0$) aos estados contribuem para expandir o crescimento da economia estadual. Essa relação tem a ver com os investimentos viabilizados pelos aportes de recursos externos, os quais via efeitos multiplicadores expandem a renda no curto prazo e a capacidade produtiva no longo prazo, contribuindo para alavancar o crescimento econômico dos estados e, por conseguinte do País como um todo.

O valor absoluto do coeficiente β_2 (=0,0036) – que expressa o coeficiente angular da equação estimada – reflete parte importante do impacto que as receitas de operações de crédito externo em moeda nacional têm sobre a taxa de crescimento econômico dos estados (investimento público/PIB). Para dar uma ideia da ordem de grandeza desse impacto cabe supor que um acréscimo de R\$ 200 milhões (a preços constantes de 2008) gera um incremento de 1,87% na taxa de crescimento do agregado dos estados que compõem a amostra. Formalmente:

$$\Delta YPIB_{it} = 1,1508 + 0,0036 \times 200,00, \text{ onde } 200,00 = \Delta ROCEX$$

$$\Delta YPIB_{it} = 1,1508 + 0,72 \cong 1,8708\% \text{ (a variável } YPIB_{it} \text{ é expressa em porcentagem)}$$

Neste sentido, pode-se afirmar que, ainda que modesto o impacto, a captação de recursos externos pelos governos estaduais brasileiros contribui para expandir a taxa de crescimento econômico dos estados, aumentando seu nível de *renda per capita* e o potencial de bem-estar de suas populações. O impacto captado pelo exercício econométrico aqui realizado não foi mais expressivo (o coeficiente de determinação R_2 ajustado inferior a 5%) em função da própria natureza multivariada

do crescimento do PIB, o qual depende não apenas do financiamento externo, mas de uma série de outros fatores, como o estoque de capital, recursos humanos e naturais, tecnologia, capacidade empresarial, dentre outros, os quais fogem ao escopo desta tese.

4. POSSÍVEIS EXTENSÕES E LIMITAÇÕES DO ESTUDO

O exercício econométrico aqui empreendido, pelo seu caráter pioneiro no Brasil e talvez mesmo no resto do mundo, recomenda cautela na interpretação e eventual aplicação de seus resultados quantitativos, em especial no campo da previsão, o que se procurou evitar ao optar-se por uma construção de cenários futuros de ordem meramente qualitativa na seção 5 do capítulo sexto desta tese.

No entanto, o esforço aqui realizado de verificação empírica dos fatores determinantes da paradiplomacia financeira no País serve para abrir caminho a pesquisas posteriores que não apenas aprofundem a análise do processo decisório que leva gestores e operadores de paradiplomacia nos governos estaduais brasileiros a exercitar a captação de recursos financeiros no exterior, mas que também aperfeiçoem a especificação das variáveis selecionadas e ampliem a base de dados ora disponível, de modo a permitir testes econométricos mais robustos e sofisticados quanto aos métodos e técnicas de estimação.

Deixa-se, portanto, aos pesquisadores e acadêmicos que venham a se debruçar, no futuro, sobre o tema da paradiplomacia financeira a tarefa e o desafio de conciliar a análise teórica de natureza dedutiva e fundo qualitativo e histórico sobre a extroversão de entes subnacionais no campo das Relações Internacionais com os métodos positivistas cada vez mais presentes na Economia Política Internacional (EPI) e o seu sofisticado instrumental de inferência estatística para formular modelos, testar hipóteses, ditar leis e prever o comportamento humano e de entes abstratos como atores internacionais e transnacionais como são os entes públicos subnacionais.

5. OS BENEFÍCIOS NÃO-MENSURÁVEIS DAS RELAÇÕES FINANCEIRAS INTERNACIONAIS DOS ENTES SUBNACIONAIS

As evidências empíricas acima revelam em geral não apenas a existência bem definida e multicausal do fenômeno da paradiplomacia financeira em pelo menos metade dos Estados brasileiros, como também o impacto positivo e notável dessa mesma paradiplomacia sobre o balanço de pagamentos do País e sobre as finanças, os investimentos e o crescimento econômico de tais entes subnacionais no período em análise. No entanto, o relacionamento desses entes governamentais com os organismos financeiros internacionais não se limita ao mero acesso a créditos de longo prazo em moeda estrangeira menos onerosos para financiar seus programas de investimento.

Na verdade, a natureza da missão de tais organismos como agentes de cooperação internacional (via ajuda externa ou ODA) e apoio ao desenvolvimento dos países menos desenvolvidos lhes confere um papel suplementar, mas de suma importância, para ajudar tais países a lidar com os desafios à aceleração do crescimento econômico e equacionamento de seus gargalos e problemas estruturais de atraso, pobreza e desigualdade. A assistência técnica e a capacitação institucional, assim como o acesso e disseminação de “melhores práticas” extraídas da experiência internacional são efeitos colaterais virtuosos do entrelaçamento dos entes subnacionais brasileiros com os organismos internacionais de financiamento.

Uma análise mais qualitativa dos efeitos da cooperação dos organismos internacionais com os governos estaduais brasileiros exigiria uma série de estudos de caso com foco em projetos e áreas específicas que tenham se beneficiado da assistência técnica prestada por tais organismos aos governos subnacionais. Seria, portanto, uma área de investigação digna de esforços por outros pesquisadores acadêmicos. Dada a escassa disponibilidade atual de levantamentos dessa natureza, optou-se na presente seção da tese por realizar apenas uma pesquisa exploratória de dois casos com base em fontes secundárias com vistas a identificar episódios de benefícios auferidos da relação entre os mutuários e os organismos financeiros internacionais. Tais fontes secundárias são rarefeitas e contidas nos relatórios gerenciais de monitoramento de projetos executados pelos próprios organismos financiadores (BIRD; BID etc), cujos requisitos de prestação de contas

(*accountability*) exigem avaliação dos projetos financiados aos seus mutuários nos países-membros.¹⁹²

Como exemplos da capacidade direta de interlocução de um ente subnacional com organismo internacional e de absorção de conhecimento e melhores práticas no Brasil, vale destacar dois casos recentes: os estados do Ceará e do Rio Grande do Sul.

No primeiro caso, o Governo do Ceará firmou, em 2005, com o Banco Mundial (BIRD) uma operação inovadora, o SWAP I (Projeto de Apoio à Inclusão Social no Estado), com empréstimo de US\$ 149,75 milhões, o qual apoia o fortalecimento da gestão do governo direcionada ao objetivo da promoção da inclusão social no estado. Recursos financeiros são aportados diretamente ao Tesouro estadual para viabilizar a continuidade de programas nas áreas de saúde, educação, abastecimento d'água, esgoto, recursos hídricos e meio ambiente.¹⁹³ A

¹⁹² No caso do Banco Mundial (BIRD), o Grupo de Avaliação Independente (IEG) avalia os programas e atividades financiados com as finalidades de: i) garantir a integridade do processo de auto-avaliação e verificar se o trabalho do Banco está produzindo os resultados esperados, e ii) ajudar a desenvolver melhores diretrizes, políticas e procedimentos via difusão de boas lições extraídas da experiência. Nesse trabalho, o IEG anualmente avalia 25% das operações de empréstimo do BIRD através de pesquisas de campo. Ao selecionar as operações a serem avaliadas, é dada preferência àquelas inovadoras, de grande porte ou complexas; àquelas relevantes para avaliações de países; àquelas que os diretores-executivos ou a administração do Banco tenham solicitado avaliações, e as que sejam susceptíveis de gerar lições importantes. Para preparar um Relatório de Avaliação de Desempenho de Projetos (PPAR), a equipe IEG examina os documentos do projeto, entrevista as equipes operacionais, visita o local do projeto do mutuário para discutir o funcionamento do projeto com o governo local e outros interessados no país, assim como entrevista funcionários do Banco e de outros órgãos doadores, tanto na sede em Washington, como nos escritórios locais conforme o caso. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) também dispõe de vários mecanismos para garantir que os projetos que financia tenham supervisão e prestação de contas adequadas, desde os estágios de elaboração e aprovação até o de execução e mais além. A avaliação no BID é uma responsabilidade dividida entre a Administração e Escritório de Avaliação e Supervisão (OVE). Administração concentra-se em avaliações de projetos e na fiscalização do desempenho da carteira. Ao passo que o OVE é independente da Administração e presta contas à Diretoria Executiva. Uma de suas atividades consiste em assegurar que as estratégias, as políticas e os programas cumpram os objetivos e mandatos do BID. O OVE supervisiona os mecanismos internos de fiscalização do Banco e realiza avaliações *a posteriori*.

¹⁹³ Cabe mencionar que o Ceará já havia se destacado, desde 1987, como um estado brasileiro reformista e de bons resultados na formulação e gestão de projetos de combate à pobreza, cuja experiência ficou registrada no trabalho de uma equipe de pesquisadores do MIT/EUA editado como livro por Judith TENDLER, *Good government in the tropics* (1997). A abordagem setorial ampliada (*Swap, sector-wide approach* em inglês) é um método de trabalho na comunidade de assistência oficial ao desenvolvimento (ODA) que reúne governo, doadores e outros interessados em qualquer setor.

interlocução direta e construtiva do próprio Estado com o agente financiador na formatação da operação ficou bem registrada na seguinte passagem:

O estado então procurou um parceiro já tradicional que era o Banco Mundial. A partir de uma resposta inicial positiva do Banco, surgiu de imediato um grande desafio, que era o desenho da operação, uma vez que o *portfolio* de opções que o Banco dispunha não cobria as necessidades daquele momento. Ter-se-ia de criar uma proposta inovadora que atendesse ao interesse das duas partes e que tivesse o aval do Governo Federal. Colocado o desafio, técnicos do Banco e do estado trabalharam em conjunto e, em um curto espaço de tempo, apresentaram a proposta que passou a ser denominada SWAp-Ceará. Ao contrário do que muitos pensam, a operação não é um refinanciamento de dívida ou troca de ativos financeiros. Ela é uma operação em que o Banco Mundial, na sua essência, empresta recursos, não em troca de obras físicas ou políticas de governo, e sim em troca de resultados que impactem diretamente a qualidade de vida da população. Ou seja, o estado e o Banco decidem o que querem alcançar. A partir daí o primeiro tem autonomia no uso dos recursos repassados pelo segundo. Com base em intenso trabalho em equipe, foi proposta uma operação que seria uma inovação mundial da parte do Banco, em se tratando de um ente subnacional.¹⁹⁴

O outro caso emblemático de paradiplomacia financeira, com o estado se engajando diretamente com o organismo internacional para delinear a operação, foi o Rio Grande do Sul na captação, em 2008, de um grande empréstimo (US\$ 1,1 bilhão, o maior para um governo subnacional no mundo:

O governo do Estado e o Banco Mundial (BIRD) selaram, nesta segunda-feira (1º), o contrato de financiamento de US\$ 1,1 bilhão ao Rio Grande do Sul, em solenidade no Palácio Piratini. O crédito servirá para abater parte da dívida extralimite do Estado - formada por contratos ou obrigações que não foram objeto da renegociação da dívida com a União, em 1998, sob o amparo da Lei nº 9.496/1997. Inédita no mundo, a transação de crédito do Banco Mundial ao Rio Grande do Sul é a maior da história da instituição firmada com um ente subnacional. O financiamento do BIRD representa também um importante apoio ao Programa de Ajuste Fiscal que o governo estadual está promovendo para zerar o déficit público. As negociações com o BIRD iniciaram-se em maio de 2007, quando o ministro da Fazenda sinalizou positivamente com a possibilidade de o Rio Grande do Sul propor uma operação de empréstimo junto à instituição. Desde então, 12 missões técnicas do Banco Mundial visitaram o Rio Grande do Sul para elaboração do documento, juntamente com técnicos do governo do estado. O empréstimo de US\$ 1,1 bilhão do BIRD ao Rio Grande do Sul em apoio a políticas de desenvolvimento tem juros fixos, é dividido em duas parcelas, garantido pela República Federativa do Brasil e tem um prazo total de 30 anos. De acordo com Marcelo Giugale, diretor do BIRD: “foi graças à transparência e à clareza nos trabalhos

¹⁹⁴ Cf. GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, A prática de uma gestão por resultados (2006. p.119).

que se pôde chegar a um resultado positivo, abrindo portas a outros países emergentes.¹⁹⁵

O complexo processo de aprovação dessa operação – que só demandou 14 meses desde sua preparação – exigiu gestões diretas prévias entre o Governo gaúcho (de oposição política ao Governo Federal) e a representação do BIRD no Brasil, além de intensa negociação política no âmbito dos Poderes Judiciário e Legislativos Federais, de modo a remover obstáculos burocráticos e legais que dificultavam a concessão do aval da União. A imprensa gaúcha (em especial o Jornal Zero Hora) registrou exaustivamente, no sabor do momento, as “idas e vindas” da equipe de governo do Estado a Brasília e Washington para viabilizar a operação. Teria sido um verdadeiro “case” de paradiplomacia financeira a merecer uma investigação acadêmica pormenorizada.

6. CONCLUSÕES PARCIAIS

O exercício empírico aqui empreendido demonstrou que o fenômeno da paradiplomacia financeira é uma realidade no Brasil, tanto pelos volumes e escala de recursos financeiros de origem externa mobilizados pelos governos estaduais no período escolhido para análise, como pela regularidade e representatividade dos atores envolvidos no processo de extroversão em busca de captação de empréstimos junto a fontes internacionais.

Malgrado suas falhas referentes à especificação das variáveis, à base de dados restrita (séries temporais com apenas 24 observações) e simplicidade do método de estimação empregado (MQO), o exercício econométrico deste projeto de pesquisa logrou mostrar que a paradiplomacia financeira no Brasil é determinada por um conjunto de fatores principais, a saber: a capacidade de endividamento do ente subnacional; a oferta de créditos externos pelo regime de assistência oficial ao desenvolvimento (ODA), e a iniciativa paradiplomática do ente subnacional, estilizada por dois enfoques teóricos tão caros à disciplina de Relações Internacionais: o neoliberal e o construtivista.

¹⁹⁵ Governo do Estado e BIRD assinam contrato de financiamento de US\$ 1,1 bilhão, Jornal Zero Hora, Porto Alegre, 01 de setembro de 2008.

Conforme o quadro resumo abaixo, as estimações baseadas em séries temporais mostraram que os diversos estados apresentam distintos determinantes de sua captação de recursos externos, como reflexo de elementos peculiares à realidade de cada unidade da federação, sua situação em termos de desenvolvimento econômico, sua organização político-institucional ou relação com o resto do mundo, elementos esses que se expressam na combinação *ad-hoc* entre os fatores determinantes de sua atuação paradiplomática.

Tabela 5.58 Resumo dos Resultados da Estimação Econométrica dos Determinantes da Paradiplomacia Financeira em 12 estados brasileiros, 1985-2008

(continua)

Estados	Modelo matemático	equação estimada	Variáveis que explicam a paradiplomacia financeira em cada estado	Observações
Bahia	Linear	$ROCEX = -123,258 + 4,584CAPEN + 36,070REGIN, R^2$ ajustado=32,47%	capacidade de endividamento e regime de assistência oficial ao desenvolvimento	
Ceará	Linear	$ROCEX = -91,1587 - 4,6097D(CAPEN) + 23,8877D(PCONS(-2)) + 40,7188REGIN, R^2$ ajustado=48,83%	capacidade de endividamento, iniciativa paradiplomática construtivista e regime de assistência oficial ao desenvolvimento	capacidade de endividamento com sinal invertido
Espírito Santo	Log-log	$\log ROCEX = 30,0315 - 6,9189\log PCONS + 1,4925D(REGIN,-1), R^2$ ajustado=70,77%	iniciativa paradiplomática construtivista e regime de assistência oficial ao desenvolvimento	iniciativa paradiplomática construtivista com sinal invertido
Goiás	linear-log	$D(ROCEX) = 40,2530 - 0,3498(PNEO, -2) + 12,9076 \log REGIN, R^2$ ajustado=36,55%	Iniciativa paradiplomática neoliberal e regime de assistência oficial ao desenvolvimento	

Tabela 5.58 Resumo dos Resultados da Estimação Econométrica dos Determinantes da Paradiplomacia Financeira em 12 estados brasileiros, 1985-2008

(continuação)

Estados	Modelo matemático	equação estimada	Variáveis que explicam a paradiplomacia financeira em cada estado	Observações
Minas Gerais	Quadrático	$D(\text{ROCEX}, 2) = -86,4641 + 28,8464 D(\text{PCONS})^2 + 54,7873 D(\text{REGIN}), R^2$ ajustado=35,91%	iniciativa paradiplomática construtivista e regime de assistência oficial ao desenvolvimento	intercepto não significativo
Pará	Linear	$D(\text{ROCEX}) = -56,0518 + 12,2187 D(\text{PCONS}) - 56,2988 \text{REGIN}(-2), R^2$ ajustado=38,09%	iniciativa paradiplomática construtivista e regime de assistência oficial ao desenvolvimento	Caso exemplar de paradiplomacia de corte construtivista
Pernambuco	Linear	$\text{ROCEX} = 57,9644 - 0,2605 \text{PNEO}(-2) + 0,2895 \text{CAPEN}(-2) + 38,1668 \text{REGIN}, R^2$ ajustado=87,89%	Iniciativa paradiplomática neoliberal, capacidade de endividamento e regime de assistência oficial ao desenvolvimento	Caso exemplar de paradiplomacia de corte neoliberal
Paraná	Linear	$D(\text{ROCEX}) = -11,2134 + 0,6972 D(\text{ROCEX}(-2)) - 0,5862 D(\text{REGIN}(-2)), R^2$ ajustado=22,19%	captação de receitas de operações de crédito defasada em dois períodos e regime de assistência oficial ao desenvolvimento	intercepto não significativo; regime de assistência oficial ao desenvolvimento com sinal invertido
Rio de Janeiro	Linear	$\text{ROCEX} = -552,4387 + 5,1852 \text{PNEO} - 5,5587 D(\text{CAPEN}(-1)) + 123,8121 \text{REGIN}, R^2$ ajustado=83,50%	Iniciativa paradiplomática neoliberal, capacidade de endividamento e regime de assistência oficial ao desenvolvimento	capacidade de endividamento defasada com sinal invertido
Rio Grande do Sul	Linear	$D(\text{ROCEX}) = -2,4539 - 7,1926 D(\text{PCONS}) - 1,3417 D(\text{CAPEN}) + 83,3045 D(\text{REGIN}), R^2$ ajustado=93,10%	capacidade de endividamento, iniciativa paradiplomática construtivista e regime de assistência oficial ao desenvolvimento	intercepto não significativo

Tabela 5.58 Resumo dos Resultados da Estimação Econométrica dos Determinantes da Paradiplomacia Financeira em 12 estados brasileiros, 1985-2008

(conclusão)

Estados	Modelo matemático	equação estimada	Variáveis que explicam a paradiplomacia financeira em cada estado	Observações
Santa Catarina	Recíproco	$D(\text{ROCEX}) = -6,2208 - 20,4701(1/\text{CAPEN}) + 21,2737D(\text{REGIN}(-2))$, R^2 ajustado=29,72%	capacidade de endividamento e regime de assistência oficial ao desenvolvimento	intercepto não significativo e capacidade de endividamento com sinal invertido
São Paulo	Linear	$\text{ROCEX} = 200,5780 + 22,3341D(\text{PCONS}) + 1,1056\text{PNEO} + 35,1088D(\text{REGIN})$, R^2 ajustado=42,69%	Iniciativa paradiplomática construtivista, iniciativa paradiplomática neoliberal e regime de assistência oficial ao desenvolvimento	

Fonte: estimações econométricas do autor; elaboração: o autor

O exercício de inferência estatística com base em dados em painel também evidenciou que a paradiplomacia financeira no Brasil acarreta, sim, impactos positivos sobre variáveis macroeconômicas relevantes, ou seja, o balanço de pagamentos do País; as finanças públicas estaduais; os investimentos públicos dos estados e o seu crescimento econômico, o que, por tabela, beneficia o conjunto da Nação.

Ao contrário de outros aspectos da paradiplomacia econômica, como a chamada “guerra fiscal”, criticada por muitos como disputa predatória e adversa aos interesses nacionais, pode-se concluir que a paradiplomacia financeira contribui de fato para agregar valor ao esforço de desenvolvimento do País, ampliando suas fontes de financiamento do gasto público, propiciando acesso a melhores práticas

internacionais (os chamados benefícios não mensuráveis), alavancando investimentos públicos e facilitando o crescimento da economia.

CAPÍTULO 6

Alcance e Perspectivas de Expansão da Paradiplomacia Financeira no Brasil

Todos que pretendem predizer ou prever o futuro são impostores, pois o futuro não está escrito em parte alguma, está por fazer. O futuro é múltiplo e incerto.

Michel Godet.

1. INTRODUÇÃO

Os capítulos anteriores apresentaram aspectos teóricos, conceituais, históricos, de política comparada e evidências empíricas sobre a paradiplomacia financeira. Os elementos expostos permitem caracterizar o fenômeno como algo digno de nota e relevante para o País pelos efeitos e repercussões que acarreta para o crescimento econômico nacional.

Partindo de tal pressuposto, cabe discorrer doravante sobre os fatores que delimitam o seu alcance e as tendências futuras. Neste sentido, serão abordados sequencialmente os mecanismos de controle da responsabilidade fiscal sobre o endividamento dos entes subnacionais no contexto do federalismo brasileiro – os quais influenciam o lado da demanda por recursos externos por tais entes federados – e o papel exercido pelos regimes de assistência oficial ao desenvolvimento – que determinam o lado da oferta. Como elemento exógeno, será tratada, de forma sucinta, a complexa questão das mudanças políticas em nível subnacional como fator crucial para a continuidade ou interrupção do empreendimento paradiplomático.

A seguir será feito um exercício simplificado de prospecção estratégica com vistas a traçar os possíveis rumos da paradiplomacia brasileira em face de alguns cenários de inserção externa do Brasil para os próximos 10 anos até 2020. Diante dos resultados trazidos por toda a pesquisa e como esta tese busca contribuir para aumentar o interesse acadêmico e dos tomadores de decisão sobre a atuação dos governos estaduais na esfera financeira internacional, serão alinhavadas algumas recomendações de política para fazer avançar a paradiplomacia financeira sustentável no Brasil.

2. OS MECANISMOS DE CONTROLE DA RESPONSABILIDADE FISCAL SOBRE O ENDIVIDAMENTO EXTERNO SUBNACIONAL: JUSTIFICATIVA, EFICÁCIA E LIMITAÇÕES

2.1. Justificativa do Controle de endividamento Subnacional

A estabilidade macroeconômica de uma federação depende da sua exposição global ao risco e um elemento crítico deste risco é o endividamento de todos os entes federados. Por isso é importante estabelecer controles sobre o endividamento no setor público. Como tanto o governo federal quanto os entes subnacionais podem enfrentar crises cíclicas, o acesso a financiamento interno e externo pode aliviar quedas de receitas e garantir a manutenção regular dos serviços públicos. No caso dos subnacionais, a necessidade de acesso ao endividamento pode advir ainda de mudanças na assunção de novas responsabilidades, no sistema de transferências intergovernamentais ou de acordos de partilhas de receitas entre os diferentes níveis de governo. Em particular, o endividamento subnacional se torna indispensável quando os governos subnacionais são responsáveis pela provisão de infraestrutura local.

Além disso, o endividamento subnacional justifica-se com base no princípio do benefício, segundo o qual investimentos que costumam gerar benefícios ao longo de vários anos devem ser financiados por empréstimos, para que as futuras gerações não só desfrutem dos benefícios, mas também compartilhem de parte dos custos. Todavia, apesar da permissão aos governos subnacionais de contrair dívidas, não parece apropriado atribuir-lhes o poder de se endividarem sem limites.

A imposição de controles sobre a dívida em nível subnacional é necessária para preservar a estabilidade macroeconômica do país, bem como para salvaguardar as finanças públicas locais (AHMAD; ALBINO-WAR; SINGH, 2005, p.11).

Na ausência de limites sobre o endividamento subnacional, o governo federal pode enfrentar o risco de os governos locais “pegarem carona” em seus esforços para estabilizar a economia, repassando efetivamente os custos do endividamento excessivo para outras jurisdições ou gerações futuras. Neste ponto, governos subnacionais maiores a ponto de serem "grandes demais para quebrar" podem manter o governo federal refém para resgatá-los por meio de perdão de dívidas e transferências fiscais. Ademais, se o empenho dos governos subnacionais em expandir gastos não for controlado pode também resultar em elevação das despesas públicas em âmbito da federação.

Os gestores de políticas também são susceptíveis de contrair empréstimos quando a economia está desacelerando, mas podem relutar em pagar a dívida quando a economia está se recuperando. Além disso, durante fases de retomada econômica e do ciclo político, eleitores e grupos de interesse podem exercer pressão sobre as autoridades locais para aumentar a oferta de bens públicos ou diminuir impostos, abrindo mão de superávits fiscais para amortizar antecipadamente a dívida. Políticos locais podem ainda até aproveitar para poupar seus contribuintes de aumentos necessários de impostos via estratégias de endividamento crescente para preservar a carga tributária vigente.

Mas acima de tudo, a necessidade de controlar empréstimos locais surge do problema do “bem comum” e das restrições fiscais “frouxas” que isto implica. O problema decorre da separação de custos e benefícios dos gastos públicos. Se certo projeto de infraestrutura pública traz benefícios especialmente a uma dada jurisdição, mas é financiado através de uma massa comum de impostos cobrados de todo o país, esta jurisdição pagará apenas uma pequena fração dos custos do projeto, enquanto desfruta de uma grande fração de seus benefícios. Esta falta de internalização dos custos de um projeto resultará em gastos excessivos e criará incentivo para os governos subnacionais competirem por transferências federais que lhes permitam financiar projetos regionais específicos com recursos da federação.

Conforme Ahmad, Albino-War e Singh (2005, p.12), em condições ideais, as regiões competem por gastos com base no mérito ou no interesse social de seus projetos. Alternativamente, eles podem sinalizar que necessitam de ajuda federal por incorrerem em grandes déficits fiscais ou acumular dívidas insustentáveis, na expectativa de que o governo central acabe por resgatá-los. A possibilidade de resgate não deriva da existência de uma base expressiva de recursos comuns, mas da maneira pela qual ela é administrada. Quando as transferências são alocadas com base nas necessidades financeiras *ex post* ao invés de *ex ante*, as regiões com dificuldades financeiras podem ser socorridas pelo governo central.

Em caso de possibilidade de resgate federal, a restrição fiscal enfrentada pelos governos subnacionais torna-se "frouxa", isto é, se as autoridades subnacionais arrecadam impostos insuficientes, gastam demais, ou deixam de pagar a dívida, eles esperam que o governo federal venha cobrir o hiato de financiamento. Além disto, os próprios credores também perdem incentivos para "fiscalizar as finanças" dos governos regionais quando percebem que seus investimentos estão protegidos pela garantia implícita do governo federal. Estes problemas não existiriam, se os governos centrais pudessem comprometer-se com jamais efetuar transferência *ex post*, ou seja, com uma política de "não resgate" a entes subnacionais.

No entanto, a postura de não efetuar resgate, sem dúvida teoricamente ideal no longo prazo, é difícil de realizar-se no mundo político real em países em desenvolvimento, especialmente no curto prazo, quando envolve um sério calote local e/ou uma situação de drástica redução na prestação de serviços públicos básicos, como o fechamento de escolas e atraso no pagamento de salários e pensões. As pressões políticas e sociais em tais casos acabam obrigando o governo federal a intervir para garantir a normalidade da ordem pública. Além do mais, o calote num governo subnacional pode aumentar o custo dos empréstimos para os

demais entes federativos, de modo que mesmo os outros governos subnacionais mais austeros apoiam o resgate federal a um ente inadimplente.¹⁹⁶

Ter-Minassian e Craig (1997, pp. 18-21) formularam uma tipologia de classificação de controles de endividamento com quatro grandes categorias estilizadas: (1) a disciplina de mercado, (2) controles baseados em regras; (3) controles administrativos e (4) cooperação entre diferentes níveis de governo. Senão vejamos:

1 - Disciplina de mercado - alguns países se baseiam exclusivamente nos mercados de capitais para conter o endividamento subnacional. Neste caso, o governo central não fixa limites para endividamento dos entes subnacionais e estes são livres para decidir montantes, fontes e aplicações de seus empréstimos. As províncias canadenses, assim como estados dos EUA, têm o direito de contrair dívidas, sem controle pelo governo federal. Da mesma forma, na Argentina, todos os níveis de governo estão autorizados a se endividar tanto a nível nacional quanto no exterior.

Os mercados têm sido míopes em alguns casos, como foi o da Argentina em 2001. Porém, em muitas partes do mundo os mercados de capitais a nível local não estão plenamente desenvolvidos para financiar os governos subnacionais e muito menos para discipliná-los. Além disto, é cada vez mais claro que as agências de classificação de risco quando operam com entes subnacionais avaliam todos os critérios de gestão financeira pública, bem como a concepção global do sistema de transferências intergovernamentais de uma federação.

Os governos subnacionais podem decidir por conta própria adotar uma regra fiscal como forma de melhorar a sua nota de crédito no mercado. Tais regras auto-impostas prevalecem, por exemplo, no Canadá, Suíça e Estados Unidos. Nesses países, os governos subnacionais têm geralmente acesso direto a mercados financeiros internacionalizados para atender as suas necessidades de empréstimos, havendo poucos precedentes de resgates de governos subnacionais insolventes

¹⁹⁶ Persson and Tabellini (1996) e Bordinon et al. (2001), citados por Ahmad; Albino-War; Singh (2005), mostram empiricamente que, apesar dos custos fiscais, um governo nacional maximiza o bem-estar da federação mesmo quando socorre um governo regional com problemas financeiros.

pelos respectivos governos centrais, daí a disposição de tais governos subnacionais de manter a classificação de risco de crédito favorável nos mercados. Mais recentemente, a Argentina procurou seguir esta abordagem com a introdução de uma Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a criação de um Conselho Federal de Responsabilidade Fiscal.¹⁹⁷

2 - Controles baseado em regras - Em alguns casos, o governo central pode tentar conter o endividamento subnacional, impondo uma regra fiscal. Tanto estados federativos como unitários contam com várias regras, especificadas na Constituição ou em leis, para controlar o endividamento subnacional, num esforço para conferir credibilidade à condução das políticas macroeconômicas. Tais regras introduzem uma restrição sobre a política fiscal para garantir que os fundamentos permaneçam previsíveis e robustos, independentemente de qual seja o governo.

Tipos de regras fiscais - As regras fiscais numéricas podem solapar o esforço de consolidação fiscal se forem mal formuladas, não cumpridas de forma adequada e facilmente reversíveis. Dentre as categorias de regras fiscais, os limites máximos da dívida ou de empréstimos são em geral simples e relativamente fáceis de monitorar. No entanto, podem ser contornados por vendas de ativos, transferência de dívida para empresas públicas e operações de venda e arrendamento. Tetos de dívida devem ser definidos em termos líquidos, para avaliar a sustentabilidade fiscal no longo prazo, apesar da incerteza e da volatilidade do valor dos ativos de posse do setor público.

A meta de déficit tem a vantagem da simplicidade e de ser facilmente compreendida pelo público em geral, mas pode falhar em impedir a acumulação da dívida por causa de itens extra-orçamentários. Regras fiscais visando o déficit fiscal global (por exemplo, na Bélgica e nos EUA) ou déficit operacional são as mais frequentes. No entanto, tais regras podem ser atendidas via maiores receitas e despesas, com possíveis implicações macroeconômicas.

¹⁹⁷ Para maiores detalhes sobre o processo de controle do endividamento subnacional na Argentina, ver Valeria IGLESIAS, La dimensión internacional de los créditos directos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial a las provincias (2008, p.164).

Regras de despesa impõem um teto sobre o que os governos podem controlar mais diretamente, ou seja, o nível de despesas. Estas regras são conceitualmente simples, fáceis de monitorar e tratam do problema do déficit na sua origem. Vários estudos descobriram que o limite máximo de despesas desempenhou um papel significativo na redução de gastos nos EUA. Um limite máximo comum de despesas pode ser mais difícil de implementar no nível subnacional do que uma meta de déficit e não impede necessariamente a acumulação da dívida já que os gastos podem ser empurrados para baixo da linha.

A “regra de ouro” restringe o endividamento dos governos subnacionais “só para fins de investimento”, sendo bastante comum nos países avançados. A equidade entre as gerações fornece o argumento mais forte em favor de uma regra de ouro. No entanto, não há garantia de que o aumento de empréstimos para as despesas de infraestrutura seja consistente com a estabilidade macroeconômica e a sustentabilidade da dívida. Além disso, pode não ser desejável permitir empréstimos para financiar investimentos sem adequada taxa de retorno econômico e social. A Constituição alemã define uma regra de ouro para o endividamento dos governos federal e subnacionais (*länder*).

3 - Controles administrativos – em vários países, o governo central tem o controle direto sobre o endividamento dos governos subnacionais. Este controle pode assumir formas diversas, inclusive a fixação de limites anuais (o mais usual) para a dívida global de cada ente subnacional (ou alguns de seus componentes como o endividamento externo); a análise e aprovação de operações de empréstimos individuais (incluindo o prazo e condições da operação), e/ou a centralização de todos os empréstimos no governo central, com repasse para os governos subnacionais. Na Índia, por exemplo, qualquer empréstimo pelos governos estaduais exige a aprovação prévia do governo central sempre que houver quaisquer empréstimos tomados do governo central (que é o caso de todos os estados). Da mesma forma, em outras federações, a dívida externa, bem como emissões de bônus por governos subnacionais estão sujeitos à aprovação do Ministério das Finanças.

A principal desvantagem desta abordagem é o risco moral, dada a garantia implícita ou explícita que a aprovação do governo central confere a empréstimos subnacionais. Aprovação administrativa pelo governo central de operações de créditos específicas dos governos subnacionais também pode tornar mais difícil para o governo central negar apoio financeiro a este último em caso de inadimplência iminente. Controles administrativos detalhados também podem envolver o governo central em decisões de nível micro (sobre projetos específicos de investimento) que seriam mais apropriadas para os governos subnacionais envolvidos na execução do projeto.

Todavia, existem várias considerações em favor de controles diretos do governo central sobre o endividamento externo de governos subnacionais: i) a política da dívida externa é intimamente vinculada a outras políticas macroeconômicas (políticas monetária e cambial e gestão das reservas internacionais), que são de responsabilidade das autoridades do governo central (em particular, o banco central); ii) uma abordagem coordenada em mercados externos para os empréstimos soberanos provavelmente resulta em melhores condições do que operações fragmentadas e de menor valor de emissão; iii) a deterioração dos *ratings* em moeda estrangeira para um ou mais dos mutuários subnacionais pode se espalhar para os *ratings* de outros mutuários, tanto públicos como privados. Finalmente, os credores estrangeiros, em geral, exigem a garantia explícita do governo central para empréstimos subnacionais ou, pelo menos, esperam uma garantia implícita.

4 - Cooperação entre diferentes níveis de governo – nesta abordagem, os controles sobre o endividamento dos governos subnacionais se dão via processos de negociação entre o governo federal e os demais entes federados. Os governos subnacionais são então envolvidos na formulação dos objetivos macroeconômicos nacionais e nos principais parâmetros fiscais, tornando-os co-responsáveis por sua realização. Através deste processo, se chega ao acordo sobre as metas de déficit global do setor público, bem como sobre os principais itens de receitas e despesas. Limites específicos de endividamento são, então, negociados com vistas a cobrir as necessidades de financiamento de cada ente federado. Variantes desta abordagem são adotadas em alguns países europeus e na Austrália.

Conforme visto no capítulo III, seção 2.4 desta tese, na Bélgica, um Conselho Superior de Finanças (HFC), que compreende membros nomeados pela comunidade, federal e regional, e o Banco Central da Bélgica, faz recomendações sobre as necessidades de financiamento dos diferentes níveis de governo. O governo federal então conclui acordos com os entes subnacionais para atingir estas metas. Na Austrália, por sua vez, o Conselho de Crédito (ALC), criado em 1929, coordena o endividamento da *Commonwealth* e dos estados. O conselho é presidido pelo secretário do Tesouro da *Commonwealth* e é composto *pelo premier* ou pelo secretário do Tesouro de cada Estado. Nos últimos anos, porém, como tem sido dada mais importância à disciplina do mercado, o papel do Conselho se tornou um dos requisitos obrigatórios de transparência fiscal.

A abordagem cooperativa tem vantagens claras na promoção do diálogo e troca de informações entre os diferentes entes governamentais numa federação. Ela também aumenta a consciência dos governos subnacionais sobre as implicações macroeconômicas de suas escolhas fiscais. No entanto, esta abordagem funciona melhor quando o governo central é forte e capaz de orientar de forma eficaz as negociações intergovernamentais. Esta condição não se verifica em muitos países emergentes e em desenvolvimento.

Apresentadas as principais abordagens de controle do endividamento subnacional, cabe agora mostrar a relativa eficácia de cada uma delas para a manutenção do equilíbrio fiscal na federação. Devido à tendência de descentralização fiscal em muitos países do mundo, nas duas últimas décadas, os governos subnacionais têm testemunhado crescente poder de tributação própria e de tomarem empréstimos internos ou externos para financiar suas maiores responsabilidades de gasto. O recurso à assunção de dívidas desses entes governamentais tornou-se, assim, cada vez mais uma importante fonte de financiamento. Embora existam argumentos a favor e contra a concessão às autoridades subnacionais de permissão para captar diretamente recursos financeiros, o marco regulatório sobre o controle do endividamento do setor público pode com certeza reduzir as chances de eventuais calotes e crises fiscais.

Vulovic (2010) realizou um exercício para verificar empiricamente a eficácia relativa das quatro abordagens de controle do endividamento subnacional sistematizadas por Ter-Minassian (1997). Por meio de uma análise econométrica com dados em painel de governos subnacionais de 60 países, avançados e em desenvolvimento, entre 1990 e 2008, a autora utilizou a chamada análise de sobrevivência para examinar a eficácia dos quatro grandes regimes de controle de endividamento subnacional em termos de manutenção da sustentabilidade fiscal em relação à situação extrema de proibição de endividamento a nível subnacional.¹⁹⁸

Os resultados do exercício sugerem que a abordagem da cooperação entre todos os níveis de governo na regulação das dívidas subnacionais funciona de forma mais eficiente em manter o equilíbrio fiscal. Além disso, confiar exclusivamente nos mercados financeiros (abordagem da disciplina de mercado) parece conduzir mais rapidamente a situações de desequilíbrio fiscal. Segundo a autora, esse resultado deve ser visto com cautela, uma vez que pode ser explicado pela inexistência de mercados financeiros plenamente desenvolvidos em muitos países em desenvolvimento que fazem parte da amostra e que aplicam quase majoritariamente esta abordagem de controle do endividamento subnacional.

Finalmente, o forte controle do governo, como no caso de regimes de controle administrativo e cooperativo, na presença de alta dependência fiscal dos entes subnacionais ao governo central, parece aumentar a probabilidade de gerar situações de equilíbrio fiscal. Os resultados obtidos no estudo de Vulovic (2010, p. 21-22) implicam as seguintes recomendações de políticas:

- i) o endividamento dos governos subnacionais não ameaça necessariamente colocar em risco a sustentabilidade fiscal global se o marco regulatório for bem formulado; e

¹⁹⁸ A análise de sobrevivência é uma técnica estatística originalmente muito usada em estudos da área médica, por envolver covariáveis que podem estar relacionadas com o tempo de sobrevivência. É uma das áreas da estatística que mais vem crescendo nos últimos 20 anos, devido ao número de aplicações nos campos de Saúde, Economia e Finanças. Na análise de sobrevivência, a variável resposta é, geralmente, o tempo até a ocorrência de um evento de interesse. Esse tempo é denominado tempo de falha, o qual no estudo proposto é o tempo decorrido até o momento em que o ente subnacional endividado entra em crise fiscal.

- ii) reduzir a dependência fiscal dos entes subnacionais em relação ao governo central, dando-lhes maior autonomia tributária, reduz a incidência de risco moral e melhora a eficácia do controle do endividamento em manter o equilíbrio fiscal no nível sustentável.

2.2. Controle do endividamento subnacional no Brasil: eficácia e limitações

Conforme foi visto na seção 2.2 do capítulo IV, após um longo interregno, os empréstimos aos estados para financiar projetos de infraestrutura foram retomados nos anos 60 do século XX, sendo inicialmente sob a forma de operações de créditos concedidas por bancos públicos que repassavam às empresas estaduais de energia, transportes e saneamento recursos oriundos de esquemas de poupança compulsória. À medida que tais fontes de financiamentos se reduziam nos anos 70, por conta dos efeitos da crise do petróleo, aumentou drasticamente o recurso a empréstimos externos baratos e abundantes oferecidos por bancos privados internacionais a taxas sobretudo flutuantes.

No entanto, os fluxos de financiamentos privados internacionais praticamente estancaram com a chamada crise da dívida externa dos países latino-americanos a partir da moratória mexicana de 1982. Tais eventos, aliados ao aprofundamento da recessão, levaram inúmeros estados brasileiros ao calote e ao resgate (*bailout*) pela União, concentrando-se nas mãos do governo federal a responsabilidade pelo serviço das dívidas externas estaduais. Após quase uma década de negociações e intervenções *ad hoc* pelas autoridades federais, dois processos gerais de resgate dos estados ocorreram ao amparo, respectivamente, das Leis nº 7.976/89 e 8.727/93, as quais, pela ordem, reescalonaram as dívidas para com credores privados estrangeiros e com instituições financeiras controladas pela União.¹⁹⁹

As operações de rescalonamento da dívida estadual não foram acompanhadas por medidas firmes para melhorar a execução orçamentária,

¹⁹⁹ As dívidas foram reescalonadas por 20 anos, com carência para o principal e taxas de juros mais baixas, inclusive com tetos anuais de 9 a 11% da razão serviço da dívida sobre as receitas estaduais e capitalização automática das obrigações que excedessem o teto.

especialmente o controle de gastos, que continuaram a aumentar no início dos anos 1990. A deterioração do saldo fiscal primário logo após a estabilização monetária do Plano Real (1994) foi agravada pelos aumentos reais de salários então concedidos e pelos altos juros sobre as parcelas de dívidas não reescaladas, tal como a dívida mobiliária. A saída dos credores privados desse rudimentar mercado de bônus estaduais e o colapso do interbancário para os bancos de propriedade dos estados forçou a intervenção do Banco Central e à transferência do risco de *default* desse tipo de dívida para o governo federal (TER-MINASSIAN, 1997, p. 451)

A gravidade da crise da dívida estadual levou o governo brasileiro a reforçar os controles sobre o endividamento dos governos subnacionais, proibindo os bancos estaduais de financiarem seus estados e a emitirem novos bônus (via emenda constitucional). Em seguida, o governo federal ofereceu linhas de créditos de banco oficial aos estados endividados em troca de compromissos de realizar programas parciais de ajuste fiscal. Como isso não resolveu e a situação se agravava com a ameaça de calote generalizado dos estados – uma verdadeira crise na federação - o governo federal estabeleceu ao amparo da Lei nº 9.496/97 uma reestruturação abrangente e definitiva das dívidas estaduais mediante acordos com programas de ajuste fiscal (PAFs) (LOPREATO, 2002, pp.212-215).

A abordagem então inovadora no federalismo fiscal brasileiro reestruturou a dívida mobiliária de 25 estados (somente dois não aderiram: Amapá e Tocantins), que chegava à marca de 5,4% do PIB em meados de 1996 (ZABALA; GIOVANELLI, 2004, p. 272). O saldo da dívida estadual com a União foi refinanciado, contratualmente, em 30 anos, com pagamentos semestrais de juros (indexados à inflação) e principal, sujeitos à retenção das transferências federais (FPE) em caso de não pagamento. Os acordos previam as seguintes cláusulas principais:

- substituição das dívidas bancária e mobiliária por dívida para com o Tesouro Nacional, com 30 anos de prazo e uma taxa real de juros de 6% ao ano, sujeita a um teto geral de 13% do serviço da dívida sobre a receita líquida, com capitalização automática do saldo excedente;

- venda de ativos (privatização de empresas de energia e bancos) para abater até 20% do estoque da dívida;
- os estados tiveram de comprometer suas receitas e transferências da União para garantir os pagamentos regulares de seus encargos com o governo federal;
- assunção de compromissos de ajuste fiscal (redução de despesas de pessoal; aumento de receitas, meta de resultado primário mínimo; redução da relação dívida/receita corrente líquida etc).²⁰⁰

Conforme afirmam Zabala e Giovanelli (2004, p. 272), no final de 2001, a dívida dos entes subnacionais brasileiros reestruturada pelos PAFs atingia algo como US\$ 100 bilhões e uma série de outros dispositivos legais e normativos haviam sido impostos para controlar o endividamento dos estados, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei nº 101, de 4/05/2000)²⁰¹. Os principais dispositivos da LRF são os seguintes:

- limite dos gastos de pessoal (inclusive pensões e aposentadorias) a 60% das receitas correntes;
- limite do estoque líquido da dívida a não mais do que duas vezes a receita corrente líquida anual;
- prazo de 15 anos aos estados que excedessem o limite da dívida para se ajustar;
- autorização de nova dívida só se o serviço da dívida não exceder 11,5% da receita corrente líquida;

²⁰⁰ Os Programas de Apoio a Reestruturação e ao Ajuste Fiscal (PAFs) de estados (e também municípios) teve a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda como órgão de acompanhamento das metas fiscais assumidas pelos governos estaduais. Esse processo visava à implementação de medidas que permitissem aos estados alcançar o equilíbrio orçamentário sustentável. Cf. Edson NASCIMENTO, *Finanças públicas aplicadas* (2007, p.212).

²⁰¹ Segundo FITCH (2011, p.9), o saldo da dívida líquida consolidada dos estados brasileiros atingiu a marca de R\$ 350 bilhões (US\$ 207 bilhões) em dezembro de 2010, o que correspondia a 9,5% do PIB nacional. A proporção da dívida líquida consolidada em relação às receitas correntes líquidas dos estados alcançou o coeficiente de 1,1 em dezembro de 2010, bem abaixo da posição de 2002, denotando um crescimento mais rápido das receitas.

- proibição de empréstimos entre os governos federados, exceto no caso de instituições financeiras federais, e
- apresentação regular de relatórios padronizados de execução orçamentária (RREO) e de gestão fiscal (RGF), como elementos de transparência e de monitoramento pelo governo federal.

No tocante ao endividamento externo, os estados somente podem contratar operações de crédito junto a organismos multilaterais, bancos públicos e/ou instituições estrangeiras oficiais (bilaterais), com o devido aval da União, após uma criteriosa avaliação da capacidade de endividamento e de pagamento do candidato a mutuário pelo Tesouro Nacional e aprovação da operação pelo Senado Federal. Portanto, as limitações ao endividamento subnacional no Brasil são baseadas em “controles administrativos” conforme a tipologia de Ter-Minassian e Craig (1997).

Em função das limitações impostas, o endividamento interno e externo dos governos estaduais brasileiros encontra-se atualmente sob estrito controle do governo federal, o que implica dizer que os arranjos vigentes são eficazes ao manterem as dívidas dos entes subnacionais e, por conseguinte, a paradiplomacia financeira em níveis prudenciais e sustentáveis, sem oferecer maiores riscos para a estabilidade macroeconômica do País. No entanto, não deixa de chamar a atenção o fato de os bancos privados, nacionais ou estrangeiros, estarem praticamente afastados do processo de financiamento do setor público subnacional, o que é um sintoma de falta de um mercado de dívida pública subnacional no País, como o que existe nas economias avançadas e mesmo em alguns países emergentes, conforme foi visto anteriormente no capítulo 3.

A explicação para o aparente paradoxo reside nos seguintes fatores: i) como os estados têm acesso a créditos subsidiados (seja junto a organismos multilaterais ou bancos públicos como BNDES ou Caixa Econômica), os bancos privados não conseguem competir em custo; ii) os bancos privados já levaram calotes no passado não muito distante; iii) os bancos privados não ofertam empréstimos a prazos tão longos como as instituições oficiais, e iv) os períodos de carência dos bancos

comerciais são relativamente curtos, desestimulando os mutuários. A esse respeito Zabala e Giovanelli (2004, p. 275), assim, concluem

Brazil, then, presents a paradox. It has large financial markets, but those markets are not tapped by municipal [subnational] governments and access to them is very restricted for states. Subnational borrowing is dominated by state-owned and federal banks and an assortment of specialized funds that lend at subsidized rates. Still the subnational credit market is clearly a big market in Brazil and the biggest in Latin-America. To further expand that market, the federal government should promote a market-oriented funding policy to help break away from the old tradition of borrowing from public institutions. Ending that tradition will be difficult without numerous public sector reforms, but surely could be part of a package of such reforms.

3. O PAPEL DOS REGIMES DE ASSISTÊNCIA OFICIAL AO DESENVOLVIMENTO

No campo de estudo das Relações Internacionais, a assistência financeira de um país ou grupo de países a outros países é uma forma *sui generis* de cooperação e solidariedade internacional. A sua institucionalização é feita via um regime internacional de assistência oficial ao desenvolvimento (ou *Official Development Assistance* – ODA na sigla inglesa) acordado e praticado por países doadores e receptores de ajuda externa.

Na prática da OCDE, a ODA é definida como “o conjunto de fluxos de financiamento oficial administrados com o objetivo principal de promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar dos países em desenvolvimento, e que são concessionais por natureza, com um elemento de subsídio de pelo menos 25%”. Por convenção, os fluxos de ODA incluem as contribuições de doadores de órgãos do governo, em todos os níveis, para os países em desenvolvimento, ou ODA bilateral, e às instituições internacionais de cooperação (BIRD, BID, BAD etc) ou ODA multilateral. Assim, as receitas de ODA incluem desembolsos por parte dos doadores bilaterais e instituições multilaterais.²⁰²

²⁰² Em outras palavras, a ODA deve conter três elementos: (a) ser efetuada pelo setor público; (b) ter como objetivo principal de promoção do desenvolvimento econômico e bem-estar, e (c) oferecer condições financeiras concessionais (no caso de um empréstimo deve ter um elemento de subsídio de pelo menos 25% em relação às taxas de mercado). Ver, a propósito, *OECD, Glossary of Statistical Terms*, disponível em <<http://www.oecd.org>>, acesso em 15 de junho de 2010.

O sistema de assistência oficial ao desenvolvimento nasceu das ruínas deixadas pela Segunda Guerra Mundial, quando os Estados Unidos da América (EUA), por meio do Plano Marshall, usaram seus fundos de ajuda para reconstruir a Europa. O sistema atingiu a maturidade na época da Guerra Fria nos anos de 1960 a 1980. Durante esse tempo, a ajuda externa foi muitas vezes utilizada para apoiar Estados “clientes” no mundo em desenvolvimento. Embora os recursos fossem em geral melhor empregados em países governados democraticamente, eles foram frequentemente direcionados a países aliados, muitas vezes com regimes autocráticos ou ditatoriais. Após o fim da Guerra Fria (1991), o foco declarado de ajuda oficial começou a se mover no sentido da redução da pobreza e da promoção do desenvolvimento.²⁰³

Com relação à distribuição de recursos da ODA pelos principais doadores parece existir preferência por certas regiões em detrimento de outras. Reino Unido e França como doadores bilaterais, por exemplo, dão mais apoio creditício aos países africanos, suas ex-colônias. Ao passo, que o Japão prioriza o Sudeste da Ásia. Os EUA prestam mais assistência à América Central e do Sul e à África Subsaariana enquanto a União Europeia dá mais ênfase aos empréstimos à África do Norte (Magrebe) e à Europa Oriental. No tocante à assistência multilateral, o BIRD concentra suas operações nas América Central e do Sul, sendo que a IDA (*International Development Association*) prioriza os países africanos e as nações mais pobres do Sul da Ásia.²⁰⁴

Os bancos multilaterais de desenvolvimento regionais (MDBs), por sua vez, atendem a suas respectivas regiões-alvo, a saber: i) o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – América Latina e Caribe; ii) o Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB) – Ásia; iii) o Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB) – África subsaariana, e iv) o Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento

²⁰³ O relato sobre as origens da assistência oficial ao desenvolvimento foi extraído de INADA, Juichi, “Evolution of International Development Assistance Regime – Harmonization of Aid Policies Among Major Donors and its Structure”. Senshu University, disponível em <http://www2.jiia.or.jp/pdf/asia_centre/h15_japan/5_inada.pdf>, acesso em 20 jun. 2010.

²⁰⁴ A Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA), do Banco Mundial, ajuda os países mais pobres do mundo. Fundada em 1960, a IDA tem como objetivo reduzir a pobreza através do fornecimento de créditos concessionais (sem juros) e subsídios para os programas que impulsionam o crescimento econômico, reduzem desigualdades e melhoram as condições de vida.

(BERD) - Europa Oriental e os países da Comunidade de Estados Independentes (antiga União Soviética).

O BIRD e o BID têm sido os principais veículos de canalização da assistência financeira oficial aos países em desenvolvimento da América Latina e do Caribe desde o final dos anos 50. Por outro lado, órgãos governamentais como o KfW, do Governo alemão, e o JBIC e JICA do governo japonês, também têm dado expressiva contribuição na ajuda bilateral ao desenvolvimento. Periodicamente, tais organismos, sejam multilaterais ou bilaterais, redefinem suas prioridades e modificam suas diretrizes operacionais, de modo a se adequarem a novas realidades econômicas ou geopolíticas ou contingências financeiras.

Com efeito, a última grande revisão se deu a partir de meados dos anos 90, ocasião em que os países que se encontravam em maior estado de pobreza tornaram-se alvos prioritários. É neste contexto que o movimento em prol da eficácia da ajuda internacional começou a tomar forma durante aquela década. Os governos doadores e agências de ajuda externa começaram então a perceber que várias de suas abordagens e requisitos diferentes estavam impondo enormes custos de transação aos países em desenvolvimento e tornando a ajuda menos eficaz. Eles começaram então a atuar de modo mais articulado entre si e com os países beneficiados, de forma a harmonizar esforços e recursos, a fim de potencializar o impacto da ajuda externa.

O movimento em prol da eficácia da ajuda externa ganhou fôlego em 2002, na Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento em Monterrey, no México, que estabeleceu o chamado “Consenso de Monterrey”. Na ocasião, a comunidade internacional acordou em aumentar o seu financiamento para o desenvolvimento, mas reconheceu que mais dinheiro apenas não era suficiente. Tanto os doadores como os países em desenvolvimento queriam que a ajuda fosse utilizada da forma mais eficaz possível. Eles pretendiam que a ajuda externa desempenhasse o seu melhor papel em assistir aos países pobres para atingirem os chamados “Objetivos do Milênio”, que são o conjunto de metas acordadas pelos 192 países da ONU, em 2000, com vistas a reduzir à metade a pobreza mundial até 2015. Começou a desenvolver-se então um novo paradigma de

ajuda na forma de parceria ao invés de uma relação unidirecional entre doadores e receptores da ajuda.²⁰⁵

Em 2003, dirigentes de órgãos de ajuda externa e representantes de países doadores e receptores se reuniram em Roma para o Fórum de Alto Nível sobre Harmonização. Nessa reunião, convocada pela OCDE, as agências de ajuda externa se comprometeram a trabalhar com os países em desenvolvimento para melhor coordenar e dinamizar as suas atividades em nível de cada país. Em 2005, em novo encontro na França, todos os países representados aprovaram a “Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda Externa”, a mais abrangente tentativa de mudar a maneira de doadores e países em desenvolvimento receptores de atuarem em conjunto, com base em princípios de parceria.²⁰⁶

Três anos depois, em 2008, o “Terceiro Fórum de Alto Nível de Acra”, reunido em Gana, fez um balanço dos progressos obtidos e construídos sobre a Declaração de Paris para acelerar o ritmo das mudanças. Os princípios acordados na declaração não estão, porém, sendo praticados por todos os doadores e organismos multilaterais ou bilaterais, havendo casos notórios de descumprimento.

Críticas sobre o impacto da ajuda externa tornaram-se mais intensas à medida que as campanhas para aumentar a ajuda global ganharam força, sobretudo desde 2000. Há aqueles que argumentam que a ajuda nunca é eficaz. No entanto, grande parte dos profissionais e analistas envolvidos no assunto concorda que nem sempre a ajuda externa explorou seu potencial, mas que tem conseguido gerar um impacto significativo quando devidamente administrada, especialmente em áreas como saúde e educação básica. Existe, enfim, um amplo consenso de que a ajuda é apenas um fator a mais no complexo processo requerido para que os países pobres

²⁰⁵ Para uma análise mais profunda da evolução institucional da assistência oficial ao desenvolvimento, ver *AID Architecture: An Overview of the Main trends in Official Development Assistance Flows. International Development Association (AID)*, Report, 2007.

²⁰⁶ Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento: Apropriação, Harmonização, Alinhamento, Resultados e Responsabilidade Mútua, disponível em <<http://www.oecd.org/dataoecd/56/41/38604403.pdf>>, acesso em 20 jun. 2010.

se desenvolvam, e que o crescimento econômico e a boa governança são pré-requisitos fundamentais.²⁰⁷

Como resultado do debate, a OCDE examinou por meio de avaliações *inter pares* e outros trabalhos do seu Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (DAC), os motivos pelos quais a ajuda externa funcionou ou não no passado. Isso resultou em um conjunto de “melhores práticas” e princípios que podem ser aplicados globalmente para aprimorar as ações de ajuda externa. Atualmente, o objetivo final do esforço em prol da eficácia da ajuda externa é ajudar os países em desenvolvimento a construir estruturas e sistemas locais que funcionem bem, de modo que os países receptores da ajuda sejam capazes de gerir seu próprio desenvolvimento e reduzir a sua notória dependência à ajuda externa a médio e longo prazo.

Ademais, cabe agregar uma tendência nova, mas cada vez mais visível no campo da ajuda ao desenvolvimento que é a descentralização da cooperação internacional por meio de governos subnacionais em países doadores em especial na OCDE. Conforme Cornago (2010), as recentes transformações no regime de ODA estariam criando novas oportunidades para governos subnacionais em países avançados estenderem suas próprias políticas e instrumentos de ajuda internacional a governos subnacionais em países em desenvolvimento, com destaque para ação de entes subnacionais na Alemanha (Baden-Württemberg e Renânia do Norte-Vestfália), Bélgica (Flandres), Canadá (Quebec) e Espanha (Catalúnia e País Basco). Essa contribuição descentralizada já estaria sendo inclusive contabilizada pela OCDE no cômputo do atingimento da meta de 0,7% do PIB de cada país-membro da Organização para a ajuda externa. Conforme afirma Cornago (2010, p. 04)

“In this context, constituent units from federal countries and other highly decentralized political systems are becoming more and more active both as donors and partners. They facilitate, along with state agencies, multilateral institutions and NGOs, the emergence of what can be called the decentralization of the international aid regime.”

²⁰⁷ A ODA tem sido criticada por muitos analistas como uma forma inapropriada de ajudar os países mais pobres. O economista Peter Bauer tem sido o mais destacado ao revolucionar o pensamento teórico e prático sobre os determinantes do desenvolvimento econômico. Seus pontos de vista críticos ficaram retratados no *World Development Report* de 1997 do Banco Mundial.

No que diz respeito à paradiplomacia financeira no Brasil, conforme o exposto na seção 2 do capítulo 4 desta tese, a assistência oficial ao desenvolvimento (ODA) tem atuado ora de forma favorável, como nos períodos 1961-1970 e 1988-2009, em que passou a contemplar os mutuários subnacionais em suas prioridades de empréstimo, ora de modo desfavorável, como nos períodos 1948-1960 e 1971-1980, com pouquíssimas operações de créditos concedidas aos entes subnacionais.

A mudança de ênfase no sentido da centralização ou descentralização nos empréstimos de organismos como o BIRD e o BID responde a imperativos estratégicos desses organismos, mas os seus impactos sobre os entes subnacionais podem ser consideráveis, ora estimulando ou ora desincentivando as tendências de projeção internacional dos governos não centrais em função da maior ou menor facilidade na concessão de assistência financeira.

Nesse aspecto do financiamento oficial de órgãos multilaterais a mutuários subestatais em federações, estudos mostram que quando políticas federais e estaduais se comportam como estratégias substitutas devido à influência de grupos locais de interesse, maior atenção deve ser dada à vinculação entre as políticas dos governos subnacionais e a do governo central, de modo a otimizar a eficácia de programas financiados pela assistência ao desenvolvimento (ODA).²⁰⁸ Essa questão foi tratada de forma mais apropriada no capítulo V desta tese, ao abordar-se empiricamente os fatores determinantes da paradiplomacia financeira no Brasil (vide seção 2) e o balanço das relações financeiras internacionais dos entes subnacionais (vide seções 3 e 5).

²⁰⁸ Para um enfoque mais formalizado sobre a economia política da ajuda externa em países de estrutura federativa de governo, Cf. Pooja SHARMA, *Political economy of conditional aid in a federal economy* (2008, pp. 327–338).

4. A FORÇA DA MUDANÇA NA POLÍTICA SUBNACIONAL SOBRE AS INICIATIVAS PARADIPLOMÁTICAS

Os elementos colhidos na pesquisa sobre paradiplomacia financeira objeto desta tese revelam que a ação internacional dos governos subnacionais é uma realidade no Brasil. Tal constatação reforça a necessidade de se aprofundar a investigação e análise sobre o fenômeno. No entanto, as evidências factuais indicam que a paradiplomacia não está consolidada na federação brasileira, uma vez que até mesmo casos considerados bem-sucedidos de internacionalização sofreram abrupta interrupção por força de mudanças políticas que reorientaram a ação externa de governos subnacionais (BESSA MAIA, 2010, p.22; CARMEN NUNES, 2005, p.135 e BUENO DA SILVA, 2011, p.180).

Autores como Vigevani (2006) e Andrade e Barros (2009), atentos ao problema, abordam o assunto em seus trabalhos. No entanto, de forma mais explícita, Mariano e Mariano (2005), afirmam que a experiência em diversos países aponta para o caráter irregular das iniciativas internacionais de entes subnacionais, sendo, em sua grande maioria, ações levadas a cabo em tempos de crise ou de forte viés comercial-industrial do grupo político no poder, sendo descontinuadas em gestões seguintes (o chamado *stop and go* da paradiplomacia), o que diminui a capacidade de gerar inteligência e consolidar a curva de aprendizado desses entes em matéria de relações internacionais.²⁰⁹

Dentre os fatores que limitam na prática a consolidação da atividade paradiplomática podem-se citar: i) debilidade institucional e inexperiência do órgão incumbido de realizar a interlocução com atores no exterior; ii) falta de estratégia local de internacionalização que trace os rumos e prioridades da ação internacional do ente subnacional; iii) fragilidade do marco jurídico vigente no País, que restringe o alcance e a validade dos convênios e acordos firmados pelos governos estaduais com parceiros estrangeiros; iv) limitações legais (controles sobre o endividamento) e normativas que obstam ou procrastinam a contratação de operações de crédito

²⁰⁹ Para uma análise bem fundamentada sobre as interrelações entre a atuação de governos subnacionais nos processos de integração regional, cf. Karina MARIANO; Marcelo MARIANO, *As teorias de integração regional e os estados subnacionais* (2005, pp. 131-160).

externo pelos entes subnacionais; v) carência de profissionalização e qualificação das equipes técnicas e gerenciais envolvidas nas assessorias e/ou secretarias internacionais, e por fim, o mais importante, a dependência da função relações internacionais em nível subnacional de “políticos empreendedores e com visão internacionalista”, pois é por intermédio deles que a ação paradiplomática se fortalece; se não existirem, essa função se debilita (VIGEVANI, 2006, p. 132).

Com efeito, a experiência prática mostra que o sucesso de qualquer iniciativa paradiplomática requer pelo menos os seguintes elementos: i) a determinação estratégica do poder público local, no mais alto nível de deliberação, em atuar na esfera internacional, e ii) o envolvimento da sociedade civil e dos órgãos de classe no território do ente subnacional na formulação e execução de suas estratégias de projeção internacional. Como os governos subnacionais (estados e municípios) estão mais próximos dos cidadãos e de suas organizações de base (princípio da descentralização fiscal), eles ficam obviamente mais permeáveis e flexíveis às demandas de cunho local. Essa relação mais fluída e direta do ator subnacional com seus grupos de pressão acaba moldando as ações externas dos entes, no sentido de atender às necessidades locais, sem uma preocupação maior com a totalidade do País, o que, em dadas circunstâncias, pode até vir a conflitar ou criar embaraços à consistência da política externa do país.²¹⁰

Não basta o governador (ou o prefeito) criar uma assessoria ou secretaria internacional para obter um eficiente e eficaz desempenho dessa unidade em suas iniciativas em busca de cooperação e captação de recursos provenientes de outros países ou de organismos internacionais. É necessário que o chefe do executivo acredite no potencial do relacionamento internacional e garanta as condições mínimas para que essa unidade possa atuar com profissionalismo e competência requeridas para o trato com o estrangeiro. Essa unidade de relações internacionais

²¹⁰ Além da determinação estratégica em nível político e da articulação com a sociedade civil, os outros elementos essenciais ao êxito de qualquer empreendimento paradiplomático são: i) o apoio do governo central para suas tratativas; e ii) a disposição dos entes governamentais estrangeiros e/ou organismos internacionais em cooperar de forma descentralizada. A propósito da experiência prática aludida, a mesma refere-se à própria vivência do autor desta tese como operador de paradiplomacia no estado do Ceará durante 11 anos (1995-2006), oportunidade que teve para conhecer a fundo e de forma íntima os aspectos operacionais e os problemas envolvidos na gestão do labor paradiplomático.

deve ficar, a princípio, na órbita do chefe do executivo, com proximidade, *status* e prestígio exigidos para a pronta tomada de decisões e providências administrativas pertinentes.

Estabelecer unidades internacionais no organograma dos entes federativos sem acesso ao tomador maior de decisão implica criar órgãos sem capacidade operativa e facilmente descartados no cotidiano administrativo pelas demais unidades que compõem a máquina pública. Portanto, a decisão de criar uma assessoria internacional só se justifica se o tomador de decisão realmente acredita e se compromete a prestigiar a ação internacional de seu estado (ou município). Os recursos institucionais, materiais e humanos alocados para a atuação de uma unidade internacional refletem a escala de prioridades do grupo dirigente e serão determinantes para o êxito de seu funcionamento.

O outro elemento – o envolvimento da sociedade civil local – representa um fator fundamental para conferir legitimidade e suporte local às tratativas de internacionalização dos entes federados. Esse envolvimento deve-se dar pela participação ativa das organizações da sociedade civil e das entidades empresariais na definição de uma agenda estratégica de relacionamento do estado (ou do município) com o exterior. Tais organizações devem procurar atuar em conjunto com os governos locais na execução das medidas paradiplomáticas, seja no campo da cooperação técnica, da promoção de negócios e atração de investimentos e turismo (setor privado), da cooperação tecnológica e da captação de recursos para o financiamento de projetos de infraestrutura. Essa participação democrática da sociedade organizada deve ser estimulada pelo governo local por meio da criação de fóruns e pactos que promovam discussão sobre a problemática local e o encaminhamento de propostas de ação para articulação internacional e a interface com parceiros sediados no exterior.

No tocante aos requisitos para operacionalizar a paradiplomacia, qualquer estado (ou município) que pretenda desenvolver atividade paradiplomática deve ter suas finanças em ordem, pois isso é uma exigência básica para contratar operações de crédito e receber doações que geralmente exigem fundos de contrapartida local. A boa situação fiscal e financeira também permite viabilizar gastos com a

organização de missões ao exterior e a assunção de parcerias do tipo províncias-irmãs (ou cidades-irmãs) e projetos de cooperação com entidades provinciais ou estaduais estrangeiras. Portanto, a observância das normas de responsabilidade fiscal é fator imprescindível para a sustentabilidade das atividades paradiplomáticas e condição *sine qua non* para o sucesso de suas iniciativas.

Conforme já mencionado, os entes federativos que decidirem atuar no campo internacional precisam dotar-se de unidades (assessorias ou secretarias) especializadas em assuntos internacionais, com recursos financeiros, materiais e humanos suficientes para desempenhar com eficiência (custos razoáveis) e eficácia (resultados). Essas unidades devem incluir áreas de formulação estratégica (estudos e planejamento) e operacionais, tais como a preparação de convênios de cooperação, contratação de operações de créditos, promoção externa e eventos, recepção a delegações estrangeiras, organização de missões ao exterior, assuntos consulares dentre outras áreas²¹¹.

Percebe-se, portanto, que a paradiplomacia é um fenômeno recente e sujeito a uma grande dose de tentativa e erro na medida em que os governos subnacionais, no enfoque do ator racional, experimentam o que funciona e buscam o que gera resultados líquidos positivos. Em alguns casos, como menciona Keating (1999, p. 13), após avaliar o saldo de custos e benefícios dão-se conta de que parte do que estão fazendo tem poucos efeitos práticos e, por conseguinte, retraem-se em sua atividade paradiplomática. Nesse sentido, o mesmo autor argumenta (1999, p. 14)

Paradiplomacy, while for the most part unspectacular, does represent an important and new dimension both to regionalism and to international relations, further evidence of the breakdown of the distinction between domestic and international affairs and between national and regional matters. As political leaders and publics are able increasingly to adopt multiple identities and roles in different contexts, they are more able to span the old state-international divide.

²¹¹ Tais unidades organizacionais devem receber do chefe do poder executivo prestígio e competência legal para poder articular efetivamente todas as tratativas dos órgãos da administração pública local com entidades internacionais, eliminando, assim, o elemento de falta de coordenação que gera amiúde desperdícios e fragiliza a atuação da unidade de assuntos internacionais. A “feudalização” da máquina administrativa estadual ou municipal em áreas que não se comunicam ou compartilham atividades limita seriamente a eficácia da unidade internacional, muitas vezes levando a sua irrelevância operacional.

Do mesmo modo que os tomadores de decisão e lideranças políticas devem cada vez mais representar diversos papéis conforme os vários contextos em que atuam, também passam a contar com maior capacidade para superar a divisa entre o estatal e o internacional. Desse modo, Keating (1999, p.14) conclui

It becomes more important, therefore, for politicians and officials to be able to operate in different arenas, and to link up powers, resources and opportunities among them. Regions will only be important to the extent that they have institutions and leadership capable of arriving at a definition of the regional interest, articulating this and advising policies to pursue it.

No entanto, no mundo real em que nem sempre a escolha racional preside a decisão do ator estatal, mesmo nos casos em que o empreendimento paradiplomático dá sinais de sucesso e resultados favoráveis, mudanças de liderança política no governo subnacional podem causar desinteresse pelo projeto de internacionalização conduzido pelo antecessor e levar a uma nova estratégia de desenvolvimento, mais voltada para o mercado interno e/ou pela integração vertical dentro da federação, ou seja, a ênfase no relacionamento com o poder central na busca de recursos e a renúncia a um projeto próprio de desenvolvimento local. Tal fato ocorreu de certa forma no caso específico do estado do Ceará, cuja experiência paradiplomática foi considerada exemplar por alguns autores. Conforme registra Prieto (2010, p.19)²¹²

There were some successful outcomes, such as *Ceará* in Brazil, which involved a combination of external borrowing, fiscal reform, a fight against corruption and a proactive international strategy of export promotion and attraction of foreign investment.

De fato, após duas décadas de bem-sucedido processo de modernização e progresso material e social, o Ceará, sob o impulso da fadiga cívica com a elite digente no poder após 20 anos de reformas e ao sabor de divergências entre suas principais lideranças, buscou mudança nas eleições de 2006, dando à oposição a chance de gerir os destinos do estado. Apesar dos resultados positivos associados com a paradiplomacia cearense no sentido da internacionalização da economia

²¹² Além da obra acima citada de Noé Cornago (2010), notório teórico no campo da paradiplomacia, a literatura sobre o assunto no Brasil conta com várias referências à experiência cearense de paradiplomacia. A propósito, cabe mencionar Sombra Saraiva (2004, p. 152-153), Vigevani (2006, p. 134), Lisandra (2007, p. 35) e Costa Toledo (2008, p.41).

(BESSA MAIA; LEAL FARIAS, 2006), (SOMBRA SARAIVA, 2006), (VIGEVANI, 2006) e BESSA MAIA (2010), os órgãos estaduais envolvidos com a promoção comercial e a projeção externa do estado, inclusive a assessoria internacional (ASSINTER), foram extintos pelo novo governo logo após a posse. Essa decisão sinalizou uma ruptura com o modelo de desenvolvimento anterior voltado para o exterior e adoção de outro, com ênfase no setor rural, no mercado interno e na adesão incondicional ao governo federal.²¹³

A imprensa cearense registrou, assim, o depoimento do ex-titular da assessoria internacional logo após a sua extinção em janeiro de 2007:

As atividades da assessoria internacional do Gabinete do Governador entre 1995-2006 ficaram registradas em seus relatórios anuais e nas inúmeras notas técnicas e relatórios amplamente divulgados. As três dezenas de missões oficiais ao exterior que ajudamos a organizar no período em parceria com a SDE, Sebrae e a FIEC projetaram a imagem do Ceará e de seus produtos em países como Alemanha, Angola, Argentina, Cabo Verde, China, Coréia do Sul, EUA, França, Guiana Francesa, Holanda, Itália, Portugal, Senegal e Trinidad & Tobago. Numerosos foram os acordos entre o Ceará e governos subnacionais de diversos países, tornando o nosso estado um exemplo de paradiplomacia ou diplomacia federativa para o Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Eu e a nossa equipe saímos de cena com a sensação do dever cumprido.²¹⁴

Paradoxalmente, a única faceta paradiplomática que persiste no estado do Ceará é a captação de recursos externos junto a organismos multilaterais, ou seja, a paradiplomacia financeira, o que tem feito o estado se manter como entre os maiores tomadores de empréstimos externos na federação, perdendo apenas para estados bem mais ricos e populosos, a exemplo da Bahia, São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Para a continuidade da paradiplomacia financeira contribuíram: a manutenção da responsabilidade fiscal e o *pipeline* de projetos em preparação pelo governo anterior elegíveis a financiamento externo, gerido sem descontinuidades pela coordenadoria de cooperação técnico-financeira da Secretaria de Planejamento

²¹³ Cf. LEAL, Jocélio. Assessoria internacional faz falta. *Jornal O Povo*, Fortaleza, 06 janeiro 2007. Vertical S/A, p. 33.

²¹⁴ Cf. BESSA MAIA, José Nelson. Bem servir ao Ceará. *Jornal O Povo*, Fortaleza, 06 fevereiro 2007. Seção de Opinião.

e Gestão estadual, o único órgão de paradiplomacia estadual preservado de cortes.²¹⁵

A paradiplomacia financeira é fundamental para reforçar a capacidade de investimento do Estado em infraestrutura. Mas só isso não basta. Ela precisa ser complementada por uma estratégia mais ousada de desenvolvimento que torne o estado menos dependente de iniciativas do governo central e mais aberto às relações econômicas internacionais. Prevalece, portanto, nos meios empresariais e acadêmicos cearenses o anseio em prol da retomada da paradiplomacia comercial, de modo a melhor aproveitar o potencial dos mercados externos como alavancas propulsoras de geração de renda e emprego.²¹⁶

Além do Ceará, a literatura sobre paradiplomacia no Brasil registra diversos outros casos de avanço e retrocesso nos projetos de internacionalização de entes subnacionais por conta de mudanças político-eleitorais nas administrações estaduais, a exemplo do Rio Grande do Sul (CARMEM NUNES, 2005; SEITENFUS, 1994); Rio de Janeiro (BRIGAGÃO, 2005); Amapá, Pará e Roraima (GOMES FILHO, 2011, pp. 114, 141 e 163). Tais episódios de expansão e retração da ação internacional em entes subnacionais servem para ilustrar o estágio ainda incipiente e instável da paradiplomacia no Brasil.

²¹⁵ Com efeito, dados de aprovação e monitoramento de operações de crédito para o estado do Ceará pela COFIEX (SEAIN/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, posição de 05/11/2011), apontam uma expressiva e ativa carteira de operações de crédito externo do estado do Ceará composta por 23 projetos, sendo 15 em execução acumulando financiamento em moeda estrangeira de US\$ 974,2 milhões e oito projetos em preparação no valor de US\$ 496,6 milhões, totalizando US\$ 1,47 bilhão. No entanto, em outros estados, como Mato Grosso, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Maranhão e Piauí mesmo a paradiplomacia financeira não resistiu às vicissitudes de mudanças políticas, uma vez que em tais casos passaram-se anos a fio sem novas contratações de empréstimos externos por conta de correção de prioridades e dificuldades na gestão fiscal das sucessivas administrações estaduais.

²¹⁶ Cabe assinalar que o processo de internacionalização do setor privado no Ceará não teve descontinuidade com a extinção dos órgãos estaduais que operavam a paradiplomacia comercial, tendo apenas sofrido um ligeiro retrocesso com a súbita falta de apoio governamental na área de promoção comercial e a interrupção de projetos do governo estadual para a abertura de novos mercados na África, na Ásia e na América Latina. No entanto, a permanência das ações de apoio ao comércio exterior no âmbito da Federação das Indústrias (FIEC), para grandes empresas industriais, e no SEBRAE/CE, para as pequenas e médias empresas, contribuiu para manter o estado empenhado na expansão das exportações e na atração de investimentos estrangeiros, em particular de origem portuguesa. Cf. ALEXANDRE SOARES; ZOURABICHVILI; IPIRANGA (2005).

Conforme foi visto na seção 2.4, Capítulo V desta tese, no tocante especificamente à paradiplomacia financeira, os dados disponíveis referentes às operações de crédito dos 26 estados e distrito federal, no período 1985-2008, apontam apenas 12 entes subnacionais (Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pará, Paraná Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo) que se notabilizaram pela regularidade e continuidade nas captações externas, fato que por si só indica o quanto precisam avançar a organização institucional, a capacidade em gestão de projetos e as condições fiscais nos governos estaduais brasileiros, de modo a permitir a tais unidades federativas a plena inserção nos fluxos de recursos externos mobilizáveis pela assistência oficial ao desenvolvimento (ODA) para o financiamento de governos subnacionais, sem falar no potencial acesso aos mercados privados de capitais (bônus) internacionais, modalidade vedada aos estados brasileiros desde 1999 (ano da moratória de Minas Gerais sobre os eurobônus), mas que constitui um estágio superior de paradiplomacia financeira, já alcançado há décadas pelos entes públicos subnacionais em países avançados.²¹⁷

5. CENÁRIOS FUTUROS PARA A PARADIPLOMACIA FINANCEIRA NO BRASIL

Um dos fatores que caracterizam o início do século XXI é a incerteza. As mudanças acentuadas nos campos político, econômico, social e tecnológico no globo trazem frequentes rupturas de tendências. Tais rupturas ampliam a incerteza com relação ao futuro em todas as áreas e para todo tipo de atores, dos indivíduos às empresas, dos estados às organizações internacionais. Essa turbulência resulta tanto da revolução nas tecnologias da informação quanto do acirramento da

²¹⁷ O calote do governo de Minas Gerais sobre os eurobônus emitidos pelo estado teve conteúdo político, uma vez que o então governador Itamar Franco, ex-presidente da República, era adversário do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Em divergências com o governo federal em torno de pagamento de dívidas para com a União, Franco decretou moratória de 90 dias sobre a dívida estadual em eurobônus. A moratória decretada pelo governador mineiro provocou pânico entre os investidores estrangeiros e afetou os mercados internacionais. Diante dessa situação de aversão ao risco, o governo federal, apesar de não ter responsabilidade formal sobre o débito estadual, congelou transferências constitucionais ao estado (FPE) e pagou prontamente US\$ 108 milhões aos credores da dívida em ourobônus não honrada pelo mutuário. O governo de Minas Gerais voltou atrás e pagou a dívida. O episódio foi marcante para o desenvolvimento da paradiplomacia financeira no Brasil, uma vez que não apenas mostrou que o governo federal garantia implicitamente a dívida externa subnacional, como resultou, desde então, na proibição pura e simples de novas operações de emissão de bônus no exterior por outros estados que então se preparavam para entrar nesse mercado, a exemplo do Ceará e do Paraná.

globalização econômica e financeira. Em tal ambiente de incerteza global, a definição de estratégias torna-se tarefa árdua para qualquer organização, seja pública ou privada, que não disponha de ferramentas adequadas para lidar com a instabilidade.

Conforme Marcial e Grumbach (2002, p. 34), os estudos de cenários prospectivos são uma das ferramentas mais adequadas para a definição de estratégias em ambientes turbulentos e incertos. Apesar de a “prospectiva” não se propor a eliminar tais incertezas, indica meios de reduzi-las, permitindo tomadas de decisão fundamentadas em futuros hipotéticos. No entanto, não se deve confundir cenários com estratégias. Os cenários dependem do tipo de visão daqueles que os elaboram, ao passo que as estratégias resultam ou são influenciadas pelas atitudes adotadas em face de futuros eventos possíveis. Em outras palavras, os cenários não são fins em si mesmos, de modo que caso não sejam utilizados na formulação de estratégias, todo o esforço despendido em sua elaboração se torna inútil.²¹⁸

O termo “cenário” tem muitos significados, que diferem na forma e na amplitude, mas obedecem aos fundamentos da prospectiva – os futuros são múltiplos e incertos. Para Michel Godet (1987), cenários são “o conjunto formado pela descrição coerente de uma situação futura e pelos encaminhamentos dos acontecimentos que permitem passar da situação de origem à situação futura”. Conforme o autor existem os cenários *possíveis* (aqueles que a mente humana pode imaginar); os cenários *realizáveis* (passíveis de ocorrer e que levam em conta os condicionantes do futuro); e os cenários *desejáveis* (possíveis, mas não necessariamente realizáveis). Godet acrescenta que o cenário não é a realidade futura, mas um meio de representá-la, com o objetivo de nortear a ação presente, à luz dos futuros possíveis e desejáveis.

A elaboração dos cenários oferece numerosas vantagens: partindo de uma situação determinada, eles permitem que se tome consciência da multiplicidade dos futuros possíveis e que, assim, se relativize a simples continuidade das tendências;

²¹⁸ A palavra “prospectiva” vem do francês *prospective* de difícil tradução em outras línguas não latinas. Em inglês, por exemplo, a tradução coloca um verdadeiro problema, pois nunca houve um verdadeiro equivalente: nem “*futurology*”, nem “*futures studies*”, nem “*forecasting*”; sendo este último muito marcado pela modelagem econômica e pela previsão tecnológica.

eles obrigam a tomar em consideração a interdependência dos elementos que compõem um sistema estudado; eles favorecem a identificação de problemas, de relações e de questões ignoradas ou voluntariamente deixadas de lado por serem controversas (GODET; DURANCE, 2011, p.40).

A necessidade da estratégia é uma das consequências do reconhecimento da incerteza que marca o futuro. A reflexão prospectiva e estratégica torna-se indispensável, não apenas para se ter uma visão territorial de conjunto e para recompor as prioridades de ação dos parceiros num contexto descentralizado, mas também para definir as boas condições de mobilização dos conhecimentos e do *know-how* a serviço de posicionamentos coerentes, num contexto de governança territorial muitas vezes difícil. É preciso, desde logo, situar a prospectiva na continuidade dos trabalhos de apoio à decisão e do debate decisório, o qual tem forte conotação estratégica.

Que território os atores locais querem dentro de 10 ou 20 anos? O que é que pode ser feito e como fazê-lo? A resposta a tais questões requer da estratégia o fio condutor da ação que fixa os meios; os programas e as etapas para conseguir concretizar o futuro desejado; as vias, as margens de manobra e as modalidades de ação. Por isso, a prospectiva estratégica, na sua fase normativa, procura elaborar, coletivamente e de modo compartilhado, um futuro pretendido, desejado, mas realista. Este futuro concretiza-se na transformação em estratégia de ação que fornece aos atores um poder de determinação. Trata-se de fixar um objetivo a atingir, de dar ao coletivo um sentido comum.

A elaboração de uma visão estratégica do território no longo prazo é um preâmbulo para definir as orientações estratégicas; fixar os objetivos que daí decorrem; ajustar as políticas públicas à escala do território; e desenvolver parcerias esclarecidas com os outros atores territoriais relevantes que têm a capacidade de propor políticas. Desde logo, analisar os futuros possíveis e depois fazer a escolha de futuro desejável equivale, para um dado território, a interpelar a esfera da ação pública. O estado futuro de um território é, portanto, tributário de estratégias e de planos de ação que falta ainda imaginar. (GODET; DURANCE, 2011, p.104)

O horizonte de tempo do cenário é o período coberto pelo estudo de cenarização. Pode variar em função da dinâmica e da evolução do sistema estudado, mas em média, deve ser de 10 anos. Conforme Marcial e Grumbach (2002, p. 46) é recomendável que os cenários não tenham um horizonte temporal inferior a cinco anos. Essa limitação tem ver com o objetivo principal dos cenários – auxiliar na definição das estratégias da entidade (seja empresa privada, organização não governamental, governo ou organização internacional) – o que exige uma abordagem de longo prazo.

Em geral, um cenário completo contém seis componentes: um *título*, uma *filosofia*, *variáveis*, *atores*, *cenar* e *trajetórias*. Por *título* entende-se a essência do fenômeno, delineado em poucas palavras. Os nomes a ele atribuídos devem dar uma ideia lógica dos cenários, além de ser claros e de fácil memorização. A *filosofia* sintetiza o movimento ou a direção fundamental do sistema considerado. Constitui a idéia-força do cenário. Em muitos dos estudos de caso, a filosofia vem destacada. As *variáveis* representam aspectos ou elementos relevantes do sistema ou do contexto considerado, tendo em vista o objetivo do cenário. Os *atores* são indivíduos, grupos, tomadores de decisão, organizações, governos ou associações de classe que influenciam ou recebem influência significativa do sistema e/ou contexto considerado no cenário. O ator desempenha papel importante no sistema, afetando o comportamento das variáveis, com o objetivo de viabilizar projetos (GODET, 1987).

Ademais, a *cenar* é uma visão da situação considerada em um determinado instante do tempo, a qual descreve como estão organizados ou vinculados entre si os atores e as variáveis naquele instante. A *trajetória*, por sua vez, é o percurso ou caminho seguido pelo sistema no horizonte de tempo em questão. Descreve o movimento ou a dinâmica deste sistema desde a cenar final. A trajetória pode, inclusive, ser irregular. Isso acontece quando se monta um cenário unindo cenas de outros cenários já construídos. As trajetórias irregulares costumam ser utilizadas na construção de cenários desejáveis ou dos cenários mais prováveis. Isso por que são geralmente construídos utilizando-se passagens dos cenários realizáveis previamente construídos. O cenário de trajetória irregular é, portanto, construído utilizando-se, alternadamente, cenas que compunham os diversos cenários

realizáveis, de acordo com o desejo da organização em relação ao futuro (cenário desejável) ou de acordo com a visão que se tem acerca dos acontecimentos mais prováveis de ocorrer (MARCIAL; GRUMBACH, 2002, p. 51).

Um cenário tem várias características, sendo a mais importante a visão plural do futuro, pois uma vez que este não está escrito, parte-se do pressuposto de que existem vários futuros. A ênfase no aspecto qualitativo é outra característica dos cenários. Como o horizonte de tempo é dilatado, as variáveis quantitativas perdem significado, em função da incerteza implícita, e os cenários se baseiam em variáveis qualitativas. A consistência interna dos cenários – a compatibilidade entre a *filosofia*, a *trajetória* e as *cenários* que os integram – também é uma característica relevante.

No que se refere à aplicação, os cenários podem ser *globais*, *focalizados* ou de *projetos*. Os *globais* são elaborados com vistas a definir estratégias globais, enfocando questões macroeconômicas, geopolíticas, sociais, tecnológicas, tanto nacionais quanto mundiais. Os cenários *focalizáveis*, por seu turno, servem para definir estratégias regionais, subnacionais ou setoriais. Os cenários *de projeto*, por outro lado, são feitos para balizar tomadas de decisão referentes a empresas ou organizações públicas em projetos que envolvam grande incerteza ou longo prazo de maturação.

Por último, conforme Marcial e Grumbach (2002, p. 52), quanto à tipologia, os cenários são qualificados por sua natureza ou probabilidade e são usualmente classificados como *normativos* ou *exploratórios*. *Normativos* são aqueles que configuram futuros desejados, expressando o compromisso de um ou mais atores com a consecução de determinados objetivos e projetos ou com a superação de desafios. A lógica de construção desses cenários consiste em estabelecer, primeiro, o futuro desejado, para, depois, traçar as trajetórias para alcançá-lo. Os cenários *exploratórios* caracterizam-se por futuros possíveis ou prováveis do sistema considerado e/ou de seu contexto, mediante simulação e o desenvolvimento de certas condições iniciais, sendo que apresentam tanto oportunidades quanto ameaças para o ator em questão, não podendo, por isso, ser considerados otimistas ou pessimistas.

Tendo em conta os elementos dados acima e seguindo os modelos sugeridos por Marcial e Grumbach (2002, pp. 48-50), buscamos nesta seção apresentar de forma estilizada três cenários prospectivos e exploratórios para a paradiplomacia financeira estadual no Brasil para um período de dez anos (2011-2020). Tratam-se do cenário I ou *o mais provável (Status Quo)*; do cenário II ou *de tendência (Retração da Integração Financeira)* e cenário III ou *ideal (Crescimento e Integração Continuados e Avanço Federalista)*, cujos principais componentes (título, filosofia, atores e variáveis) estão dispostos no quadro abaixo.

No primeiro cenário (*status quo*), o rescaldo da crise financeira global de 2008-2009 dificulta temporariamente o processo de integração do Brasil nas finanças internacionais e impele o País a realizar ajustes para enfrentar a nova turbulência externa. Essa situação adia reformas no campo do federalismo (tributária, fiscal, previdenciária etc), o que contribui para manter a vedação aos estados para emitirem bônus nos mercados externos²¹⁹. A paradiplomacia financeira, no entanto, avança de forma linear até 2020, uma vez que os organismos multilaterais (em especial BIRD e BID) continuam não só a ofertar abundantes recursos para os entes subnacionais brasileiros, como a ampliar a gama de operações de crédito e de assistência a tais governos.

Nesse cenário *mais provável*, somente os estados com boas condições financeiras e baixa relação dívida/receita líquida e que estejam adimplentes em suas metas fiscais com a União é que mantêm acesso regular aos créditos multilaterais. No entanto, os estados mais pobres ou economicamente atrasados têm menos chances de captar, uma vez que, por uma questão de minimização de riscos de *default*, os organismos internacionais, mesmo com o aval da União, tendem a privilegiar mutuários com *track record* conhecido (pois inspiram mais credibilidade) e maior capacidade de aporte de contrapartidas e de execução de projetos financiados com recursos externos. Em tal cenário, mesmo os estados fiscalmente mais sólidos e capacitados a captar recursos externos de fontes privadas via emissão de bônus

²¹⁹ Conforme a Resolução do Senado n.º 29, de 21/08/ 2009, que deu nova redação ao art. 11 da Resolução nº 43, de 2001, até 31/12/2020, os estados, o distrito federal e os municípios somente poderão emitir títulos da dívida pública interna ou externa no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de títulos. O dispositivo proíbe na prática a emissão de títulos para financiar investimentos.

ficam obstados de operar em tais mercados, tendo que se restringir à demorada e tutelada preparação (média dois anos) de operações de crédito junto aos organismos multilaterais.²²⁰

No cenário II ou de *tendência (Retração da Integração Financeira)*, a crise financeira global se prolonga a partir de 2011 e lança o mundo numa trajetória de recessão e/ou estagnação nos países avançados e de desaceleração nos países emergentes. Neste contexto de crise e instabilidade, a globalização financeira se retrai com a diminuição dos ativos bancários e a volta a mercados financeiros nacionais em detrimento de mercados globais, com resultante redução nos fluxos de financiamento aos países emergentes. Diante das restrições de recursos em geral, os próprios organismos multilaterais, instados a apoiar países soberanos em dificuldades, começam a contar com menos recursos dos seus países-membros doadores, tendo que limitar suas operações com entes subnacionais. Neste caso, se delinea um declínio da paradiplomacia financeira, ao longo do período 2011-2020, e um retrocesso na tendência de descentralização fiscal em face do fortalecimento do poder em âmbito do governo federal.

²²⁰ Conforme visto no capítulo IV, seção 3.7 desta tese, o processo de contratação formal de operações de crédito entre o governo do ente subnacional e o organismo internacional é intermediado pelo governo federal por meio da Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX).

Tabela 5.59 Cenários para a Paradiplomacia Estadual no Brasil em 2020

(continua)

Sistema Subnacional		
Objetivo: identificar as tendências da captação de recursos externos pelos governos estaduais brasileiros num contexto de integração crescente do país nas finanças internacionais, levando em conta o desenvolvimento do federalismo fiscal no País		
Horizonte temporal: 20 anos – 2011-2020		
Local: estados do Brasil		
Título e Filosofia	Atores	Variáveis
<p>I - Status Quo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estancamento temporário da integração do País nas finanças globais por conta da crise mundial. - Permanece proibição dos estados emitirem bônus no exterior. - Organismos multilaterais expandem empréstimos aos entes subnacionais. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estado nacional - 27 governos estaduais - Congresso Nacional 	<p>Situação da economia global pós-crise.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evolução da integração financeira internacional do País. - Condições de crescimento e de financiamento do balanço de pagamentos do País.
<p>II - Retração da Integração Financeira</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prolongamento da crise mundial e restrição de financiamento externo ao País. - Maiores dificuldades de captação externa dos entes subnacionais pela redução de recursos dos organismos multilaterais. - Redução dos investimentos públicos nos estados limita potencial de crescimento no País. 	<ul style="list-style-type: none"> - Organismos multilaterais (BIRD, BID etc) - Forças e lideranças políticas regionais - Investidores nacionais e internacionais 	<p>Reformas tributária e fiscal com reflexos no pacto federativo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Atuação de lideranças políticas regionais no Congresso em prol da captação de recursos pelos estados nos mercados externos. - Fluxo de investimentos estrangeiros para o Brasil. - Ênfase relativa dos organismos multilaterais em operar mais ou menos com governos nacionais ou subnacionais.

Tabela 5.59 Cenários para a Paradiplomacia Estadual no Brasil em 2020

(conclusão)

Sistema Subnacional		
Objetivo: identificar as tendências da captação de recursos externos pelos governos estaduais brasileiros num contexto de integração crescente do país nas finanças internacionais, levando em conta o desenvolvimento do federalismo fiscal no País		
Horizonte temporal: 20 anos – 2011-2020		
Local: estados do Brasil		
Título e Filosofia	Atores	Variáveis
<p>III- Crescimento e Integração Aprofundados e Avanço Federalista</p> <p>- País entra em crescimento sustentado e aprofunda a integração financeira com a superação da crise mundial em 2013.</p> <p>- Congresso Nacional autoriza, em 2014, entes subnacionais com <i>rating</i> em grau de investimento e sem garantias da União a emitir bônus no exterior.</p> <p>- Maior volume de financiamento externo alavanca investimentos nos estados e expande potencial de crescimento no País.</p>	<p>- Bancos de investimento estrangeiros</p> <p>- Agências de análise de risco de crédito (<i>rating</i>)</p> <p>- Consultorias privadas</p>	<p>- Pró-atividade paradiplomática dos governos estaduais nos campos comercial, financeiro e inversionista.</p> <p>- Pressões da sociedade e do setor privado pelo aumento de investimentos para reduzir as deficiências de infraestrutura.</p>

Fonte: Análise da tese; elaboração: o autor

Em virtude do colapso do financiamento externo e da menor oferta de recursos de fontes multilaterais, pode-se afirmar que os entes subnacionais passariam a dispor, no cenário II, de menor capacidade de viabilizar investimentos públicos. Por sua vez, essa retração nos investimentos atrasaria a construção ou modernização da infraestrutura de transportes, energia, saneamento e recursos hídricos; dificultaria a melhoria na competitividade produtiva no curto prazo e, por conseguinte, limitaria o potencial de crescimento da economia do País no médio e

longo prazo. De fato, como os investimentos públicos estaduais responderam, no período 1995-2003, por 37,2% do total dos investimentos públicos brasileiros (GOBETTI, 2006, p.39) e os recursos externos captados financiam expressiva parte da formação bruta de capital fixo (FBCF) nos estados, pode-se concluir que o cenário de retração da integração financeira e o quase colapso da paradiplomacia financeira dela decorrente causariam uma sensível perda em termos de crescimento econômico para o País.²²¹

O cenário III ou *ideal (Crescimento e Integração Continuados e Avanço Federalista)* pressupõe a rápida superação do rescaldo da crise financeira global e o aprofundamento da integração do Brasil nas finanças globalizadas. Neste contexto auspicioso, o País em trajetória continuada de crescimento se torna um centro financeiro internacional mais importante e atrai crescente número de investidores estrangeiros para aplicações tanto em investimentos diretos (IED), quanto em ações de empresas em bolsa de valores e em títulos de renda fixa, como bônus governamentais.

No cenário III, ao adotarem uma postura de gestão estratégica, os governos estaduais, por meio de suas bancadas no Congresso Nacional e pressões sobre o Governo Federal, conseguem suspender a atual proibição de emissão de títulos no exterior. Por suposto, a nova regulamentação exige riscos de crédito mínimos (apurados por agências de *rating*) e exclui constitucionalmente a possibilidade de resgate (*bailout*) federal a estados inadimplentes com o serviço de dívidas contraídas na emissão de bônus em moeda estrangeira. Desta forma, os estados com melhor nota de crédito adquirem, a partir de 2015, acesso pleno aos mercados internacionais de capitais para financiar projetos de infraestrutura. Com o fortalecimento da paradiplomacia financeira, este novo ingresso de capitais privados, aliado aos empréstimos multilaterais, amplia significativamente o volume de

²²¹ Conforme assinala Gobetti (2009, p. 03), em média, os estados e municípios respondem por cerca da metade da FBCF do setor público e 80% da FBCF da administração pública, excluindo estatais. No entanto, a fatia de investimentos dos governos subnacionais que depende de recursos federais tem sido crescente, passando de 19% entre 1995-1998 para 24% na média 2005-2008. Ou seja, o governo federal tem um papel importante na determinação não apenas dos investimentos da União como da FBCF das demais esferas da administração pública e do setor público, mediante a influência que exerce sobre as estatais. Na crise de 2008-2009, o governo utilizou esse poder de fogo para promover uma política fiscal anticíclica e contornar os efeitos da desaceleração econômica.

investimentos públicos estaduais. Com isso, o Brasil resolve em bem menos espaço de tempo o seu crônico problema de falta de infraestrutura e desloca seu produto potencial, gerando crescimento econômico de longo prazo em ritmo mais elevado e em bases sustentadas.

Feita a análise dos cenários para a paradiplomacia financeira, cabe mencionar que, em termos práticos de um ente subnacional em particular, a experiência local permite ao coletivo passar do simples bom senso, fruto das constatações do passado, a uma orientação comum para o futuro, graças a uma trajetória de aprendizagem que é alimentada via processos públicos participativos. No entanto, para ter eficácia todo o exercício de prospecção estratégica em nível subnacional deve apoiar-se em processos de mobilização de um conjunto muito alargado de atores locais e globais, muito mais numerosos e heterogêneos do que na prospecção estratégica de empresas e outros entidades não públicas

Em outras palavras, no caso de um experimento específico de planejamento estratégico paradiplomático trata-se de estabelecer um sistema organizado de consulta junto às “forças profundas” do território. Este sistema deverá apoiar-se em mecanismos de sensibilização (fóruns) e de concertação (pactos) que impliquem o maior número possível de atores. Esta implicação visa melhorar e legitimar a tomada de decisão pública. Ela favorece também a aculturação das lideranças políticas no sentido de serem capazes de lidar com a complementaridade e a intercessão entre as contribuições e as competências dos principais parceiros envolvidos (GODET; DURANCE, 2011, p.107)

6. RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS PARA A PARADIPLOMACIA FINANCEIRA SUSTENTÁVEL DOS ENTES SUBNACIONAIS NO BRASIL

6.1. Marcos Regulatórios Maduros para uma Paradiplomacia Financeira Baseada no Mercado

O endividamento tem-se tornado uma fonte importante de recursos para os entes subnacionais nos países emergentes em função não apenas da tendência de descentralização fiscal em muitos países, o que lhes atribui mais obrigações de

gastos, competências tributárias e capacidades de endividamento, mas também da demanda crescente por infraestrutura imposta pela urbanização acelerada e expansão demográfica. Durante décadas, tais necessidades foram atendidas em grande medida pelos empréstimos de seus governos centrais ou bancos públicos e pelos créditos de organismos multilaterais proporcionados pela assistência oficial ao desenvolvimento (ODA). A este respeito Canuto e Liu (2010, p.01) afirmam que

State and local debt and debt of quasi-public agencies have been growing in importance. In Brazil, subnational debt accounts for about 30 percent of total public sector net debt. The debt of Indian states is about 27 percent of GDP (the number would be higher if debt on the balance sheets of companies such as power and water, which are wholly or largely owned by the states, is included). The rising share of subnational finance in consolidated public finance is not limited to federal countries.

Com efeito, um mercado de crédito subnacional competitivo e diversificado pode ajudar a garantir a disponibilidade de crédito a menor custo. Mercados diversificados de crédito subnacionais também oferecem mais opções de instrumentos de investimento para instituições e investidores individuais. Com base em Canuto e Liu (2010), existem dois modelos principais de mercados de crédito subnacionais:

i) o empréstimo bancário - que financiou o investimento em nível regional e local na Europa Ocidental e Central durante a maior parte do século XX e ainda é a principal fonte de financiamento de crédito local. No entanto, nos últimos 10 anos, os entes subnacionais na Europa (em países como a Bélgica, Alemanha, Suíça e Espanha) têm diversificado os instrumentos de dívida, tendo a emissão de bônus aumentado de menos de US\$ 20 bilhões, em 2000, para US\$ 61,8 bilhões em 2003, e atingido a marca de mais de US\$ 100 bilhões em 2009, em plena crise financeira global;

ii) o modelo de mercado de bônus - como praticado nos EUA, que se baseou em seu grande e competitivo mercado de capitais para financiar os entes subnacionais, estados, municipalidades e outras entidades públicas locais. A emissão anual de dívida subnacional naquele país alcançou o montante médio de US\$ 400 bilhões de 2005-2010. Os investidores individuais (pessoas físicas) são os

maiores detentores de títulos dos EUA subnacionais, seguido pelos fundos mútuos, bancos, seguradoras e empresas não-financeiras.

Embora os empréstimos bancários a entes subnacionais ainda predominem em muitos países emergentes e em desenvolvimento, vários países já se movimentam para diversificar seus instrumentos de captação, incluindo bônus. A emissão de bônus pelos entes subnacionais nos países em desenvolvimento chegou a US\$ 45,1 bilhões em 2000-2007, saltando para US\$ 102,8 bilhões em 2008-2010, apesar da crise financeira global naquele biênio, sendo a China o maior emissor, seguido à distância pela Rússia (CANUTO; LIU, 2010, p.231). Em que pese o vigor chinês no financiamento subnacional via bônus, como atestam Liu e Waibel (2008, p. 216), outros países emergentes ainda estão incipientes, a exemplo do México, onde seus 19 governos estaduais, por exemplo, emitiram apenas US\$ 1,44 bilhão de 2001 a 2005.

No entanto, como também assinalam Liu e Waibel (2008, p. 215), os mercados de dívida subnacional nos países emergentes em geral passam por notáveis transformações, uma vez que o capital privado começa a desempenhar importante papel no financiamento de projetos de governos subnacionais (via parcerias público-privadas-PPPs) em inúmeros países emergentes. De fato, as vantagens decorrentes de mercados de bônus bem estruturados para financiar a infraestrutura em governos subnacionais de países emergentes são, portanto, cada vez mais evidentes, de modo que muitos desses países, com a ajuda de organismos multilaterais como o Banco Mundial e o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD), desenvolveram mercados privados de bônus subnacional com acesso a investidores estrangeiros. A experiência internacional nesse campo revela o sucesso da iniciativa em diversos outros países como a África do Sul, Filipinas e Indonésia (LEIGLAND, 1997).

Tais mudanças têm sido facilitadas pela maior mobilidade transnacional de capitais ensejada pela globalização financeira e pela integração dos países emergentes nesse processo por meio de reformas e abertura de mercados nesses países. Em que pesem os casos de sucesso, os mercados de bônus de entes subnacionais de nações emergentes ainda são incipientes, carecendo de maior

densidade, concorrência, eficiência e liquidez. Pelos padrões dos EUA, que dispõem do maior e mais sofisticado mercado de bônus subnacional (o já menciona *muni bonds market*), os mercados existentes nos países emergentes permanecem bem modestos.

Conforme já foi mencionado no capítulo II, seção 4.2 desta tese, os governos subnacionais em países emergentes dotados de competências e recursos proporcionados pela descentralização fiscal acham-se cada vez mais capacitados a buscar fontes de recursos adicionais e a custo mais baixo no plano internacional para financiar sua crescente demanda por investimento em infraestrutura e desenvolvimento local. Em outras palavras, tornam-se entes subnacionais aptos a exercer a paradiplomacia financeira em prol de seu desenvolvimento econômico e social.²²²

No caso do Brasil, tal como foi mostrado na seção 2 deste capítulo, os marcos regulatórios relativamente rigorosos sobre o endividamento subnacional – sobretudo após os acordos de reescalonamento das dívidas estaduais (PAFs), no final dos anos 1990, e o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000 – são eficazes na missão de manter a dívida dos governos estaduais sob controle, tendo afastado o recorrente e atemorizante “fantasma” do descalabro fiscal e insolvência que assolou, em diversas fases da História brasileira, as finanças públicas subnacionais, em particular durante as décadas de 1930, 1980 e 1990.

No entanto, os governos subnacionais numa economia emergente de crescente dinamismo e com uma federação vibrante como a brasileira não podem permanecer *ad eternum* sob tutela do governo federal e ao largo da integração da nação nos fluxos financeiros internacionais. Estados com um histórico continuado de equilíbrio fiscal, gestão pública prudente e baixa relação dívida/receita corrente

²²² De fato, o endividamento de entes subnacionais permite capturar de imediato os benefícios de maiores investimentos ao invés de esperar longos anos pela lenta acumulação de poupanças em conta corrente para financiá-los. Os investimentos em infraestrutura beneficiam também as gerações futuras que, portanto, também devem arcar com parte dos custos. O endividamento subnacional financia a infraestrutura de forma mais equitativa entre os usuários de serviços de utilidade pública de várias gerações, visto que o vencimento da dívida pode coincidir mais diretamente com a vida econômica dos ativos financiados. Deste modo, os próprios serviços prestados pela infraestrutura implantada geram receitas operacionais que pagam pelo serviço da dívida.

líquida deveriam ter a possibilidade de acessar os mercados privados de bônus nacionais e internacionais e, deste modo, ampliar o seu potencial de alavancagem nos investimentos públicos em infraestrutura.

6.2. Uma Proposta de Criação de um Mercado de Bônus Subnacional no Brasil

A infraestrutura social ou econômica pode ser definida como o conjunto de bens físicos e serviços essenciais para o crescimento e desenvolvimento de uma dada economia. O atingimento dos chamados “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” da Organização das Nações Unidas (ONU) e da agenda de desenvolvimento do governo federal brasileiro depende, na verdade, da construção e modernização da infraestrutura.²²³ No entanto, as necessidades de investimento de infraestrutura não podem ser satisfeitas apenas por meio de recursos públicos. O envolvimento do setor privado nacional e estrangeiro também é fundamental. O Brasil como uma economia emergente, com protagonismo crescente em fóruns como o Grupo dos 20 (G-20 Financeiro) e BRICS, precisa contar com um mercado de capitais sólido e eficaz, voltado para o financiamento de seus entes federados subnacionais, devidamente regulamentado e supervisionado, para poder superar o enorme déficit de financiamento de infraestrutura que existe no País.

A propósito, o Índice Global de Competitividade de 2010/2011 do Fórum Econômico Mundial (WEF, 2010) coloca o Brasil na 58ª posição entre 139 países pesquisados em termos de competitividade internacional. Este mesmo índice atribuiu ao Brasil a 84ª posição em termos de qualidade de infraestrutura. Esta última é uma indicação de que a situação pode e deve ser revertida para aumentar a atratividade do País para os investidores, tanto locais como estrangeiros. Dada a

²²³ Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) surgem da Declaração do Milênio das Nações Unidas, adotada pelos 191 estados membros no dia 8 de setembro de 2000. Criada em um esforço para sintetizar acordos internacionais alcançados em várias reuniões de cúpulas mundiais ao longo dos anos 90 (sobre meio ambiente e desenvolvimento, direitos das mulheres, desenvolvimento social, racismo etc.), a Declaração traz uma série de compromissos concretos que, se cumpridos nos prazos fixados, segundo os indicadores quantitativos que os acompanham, deverão melhorar o destino da humanidade neste século.

importância do tema, esta seção centra-se na emissão de títulos de renda fixa (ou bônus) como fonte de financiamento do desenvolvimento de infra-estrutura.²²⁴

De modo geral, em países em desenvolvimento ou emergentes, o volume de receitas dos governos com impostos e os empréstimos de organismos multilaterais raramente são suficientes para financiar a enorme demanda por infraestrutura. No caso do Brasil, o aumento adicional de carga tributária (hoje em torno de 35% do PIB) constituiria um desincentivo que coloca mais ônus para os cidadãos e seria capaz de paralisar a economia. Portanto, em vez de confiar estritamente nas receitas geradas internamente, os governos podem e devem emitir bônus com vencimentos específicos para viabilizar projetos de desenvolvimento. Todos os níveis de governo e suas agências devem ter a oportunidade de financiar uma carteira de projetos de infraestrutura através da emissão de obrigações mobiliárias. Diferentes tipos de títulos podem ser estruturados para atender às peculiaridades dos projetos, as expectativas dos investidores e as preocupações e exigências dos emitentes. Por causa disso é que existem bônus de governos centrais (títulos soberanos), de agências ou empresas públicas, de governos subnacionais e obrigações e títulos corporativos.

Não há como negar que o mercado de capitais, aqui entendido como abrangendo o mercado acionário e as operações com instrumentos de dívida, numa economia moderna, seja um pilar fundamental para a mobilização de recursos no longo prazo necessários para a formação de capital e aceleração do crescimento econômico e do desenvolvimento. O perfil de financiamento de curto prazo do mercado monetário torna-o impróprio para o investimento em projetos de infraestrutura. Portanto, é o mercado de capitais que cria um ambiente propício para a geração de financiamento de longo prazo e a ativa participação do setor privado no desenvolvimento de infraestrutura. Além disso, o mercado de capitais oferece uma variedade de instrumentos de financiamento e categorias de investidores que

²²⁴ Cf. The Global Competitiveness Report 2010-2011 © 2010 World Economic Forum. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf.pdf>. Acesso em: 20 out 2011, p. 106-107.

podem levar a uma maior combinação de recursos do que outras fontes de financiamento.²²⁵

Conforme sintetizado por Arunma Oteh (2010, p 11), tendo em vista captar e mobilizar recursos para o desenvolvimento de infraestrutura por meio de títulos de renda fixa, algumas condições básicas devem ser satisfeitas, a saber:

1. existência de instituições financeiras eficientes que canalizem poupanças de várias fontes para aplicações de longo prazo;
2. ambiente macroeconômico estável;
3. adequado marco jurídico e institucional e respeito aos contratos;
4. agências de avaliação de risco de crédito (*rating* em inglês) e desenvolvimento de uma cultura de *rating* pelos emitentes de títulos, a qual pode se desenvolver a partir da demanda do mercado por instrumentos de renda fixa;
5. base forte de emissores;
6. desenvolvimento de um bônus de referência e de uma curva de juros (*yield curve*) para precificar outros instrumentos de renda fixa;
7. negociação eficiente e boa infraestrutura de liquidação e custódia;
8. liquidez no mercado;
9. baixos custos de transação;

²²⁵ Em que pese à experiência internacional que atribui ao mercado de capitais a função de financiar investimentos, cabe salientar que a sofisticação da estrutura operacional e da capacidade de movimentação de recursos do mercado de capitais brasileiro não tem se traduzido em um mercado privado de financiamento de longo prazo, o que deixa ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) a tarefa quase solitária de canalizar financiamentos de longo prazo para o setor privado. Deste modo, o mercado de capitais no Brasil deixa de cumprir eficazmente sua missão precípua de mobilizar poupanças para fornecer recursos de longo prazo e financiar os investimentos das empresas.

10. políticas fiscais que incentivam emissão e participação em títulos, e

11. capacidade de precificação de ativos de renda fixa pelos intermediários financeiros.

Dada a sofisticação e o tamanho já alcançados pelo mercado de capitais brasileiro, a maioria das condições acima é atendida na atualidade, de modo que, a princípio, não haveria grandes obstáculos ao desenvolvimento de um segmento de mercado para bônus subnacionais. Eventuais aprimoramentos institucionais e normativos poderiam ser facilitados pela assistência técnica de organismos internacionais, a exemplo da *International Finance Corporation* (IFC) do Banco Mundial.

Embora seja possível afirmar que o mercado de capitais no Brasil tem grande potencial, a eventual criação de um “mercado de bônus subnacional” ainda enfrentaria alguns gargalos que precisariam ser contornados, a saber:

- complexo e oneroso regime de tributação;
- nível relativamente baixo de oferta de crédito ao setor privado (46% do PIB em 2010) e existência de expressivo efeito deslocamento (*crowding out*) causado pela dívida pública em função da permanência de déficits fiscais nominais ao ano da ordem de 2% do PIB;
- limitada penetração do mercado de capitais no financiamento empresarial por conta do predomínio dos títulos públicos federais (saldo de R\$ 1,6 trilhão em junho/2011);²²⁶
- escassez de mercado para títulos privados de longo prazo;
- restrição de capacidade fiscal da maioria dos governos estaduais para endividar-se em função dos compromissos elevados de dívida reestruturada

²²⁶ Para consultar estatísticas detalhadas sobre a dívida pública brasileira, cf. páginas eletrônica do Banco Central do Brasil: disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?DIVPUB>. Acesso em: 20 out 2011.

que detêm junto à União, algo como um saldo de R\$ 382,4 bilhões ou 9,82% do PIB em junho/2011;²²⁷ e

- inadequada regulamentação existente para o lançamento de bônus subnacionais, cuja emissão se encontra inclusive proibida até 2020.

Não há dúvida de que o mercado de capitais pode tornar-se um veículo vital e eficiente de mobilização de fundos e canalização de recursos no longo prazo. A julgar pela dimensão elevada dos recursos privados aplicados em títulos federais e ações em bolsa de valores no Brasil, conforma mencionado acima, pode-se afirmar que, desde que fossem criados os incentivos adequados, recursos consideráveis poderiam migrar do mercado de ações e da dívida mobiliária federal para um mercado de bônus subnacional, de modo a ajudar a resolver o enorme déficit de infraestrutura no Brasil. Dado o seu potencial para acelerar o crescimento do País, a emissão de títulos subnacionais deveria ser permitida e estimulada.

Não obstante os benefícios inerentes ao mercado de bônus subnacional, um dos principais obstáculos para o desenvolvimento da infraestrutura no Brasil tem sido o baixo nível de conscientização do papel do mercado de capitais como uma alavanca viável para a mobilização de fundos para projetos de médio e longo prazo. As oportunidades e benefícios oferecidos pelo mercado de capitais brasileiro são promissores, mas precisam ser devidamente explorados. Os governos (federal e subnacionais), e o setor privado devem aproveitar o grande e inexplorado potencial do mercado de capitais existente para desenvolver a infraestrutura do País e, assim, remover um dos maiores entraves ao desenvolvimento nacional.

Um bom ambiente regulatório com salvaguardas adequadas para proteger os interesses de todas as partes (sejam estados emissores, investidores e agências reguladoras) seria essencial e deveria ser perseguido pelo Ministério da Fazenda, Banco Central e Comissão de Valores Mobiliários (CVM), os principais órgãos federais que poderiam apreciar a proposta de criação de um mercado de bônus estadual no Brasil. Ademais, seria importante assegurar que os projetos para os

²²⁷ Cf. Banco Central do Brasil, *op.cit.*

quais os recursos captados na forma de bônus sejam estritamente executados, garantindo o cumprimento da “regra de ouro” segundo a qual recursos de terceiros só podem ser utilizados para financiar investimentos. Dessa forma, a paradiplomacia financeira no Brasil alcançaria o nível já atingido pelos governos subnacionais nos países avançados, contribuindo, de forma descentralizada e ágil, para melhor acelerar o desenvolvimento econômico e social do País.

7. CONCLUSÕES PARCIAIS

Da análise do alcance e perspectivas de expansão da paradiplomacia financeira no Brasil, podem-se extrair as seguintes conclusões.

O endividamento de entes subnacionais em um contexto federalista é um recurso que permite aos governos não-centrais assumir maiores atribuições, trazendo benefícios e até desafogando o poder central de tarefas e encargos. No entanto, na ausência de limites à tomada de recursos externos, aumentam os riscos para a estabilidade da federação. Por isso se justifica a necessidade de colocar em prática regras de jogo para impedir eventuais calotes e manter sobre controle a possibilidade de condutas oportunistas por parte de entes subnacionais. Foram abordadas várias opções de controle do endividamento extraídas da literatura teórica, e ficou claro que o Brasil adota a opção que privilegia os controles administrativos, a qual, mesmo não sendo ideal, é uma das que mais favorecem a manutenção do equilíbrio fiscal na federação.

Além do controle sobre a dívida, outro elemento que influencia o alcance e expansão da paradiplomacia financeira é o regime de assistência financeira oficial ao desenvolvimento (ODA), uma vez que norteia as diretrizes dos organismos internacionais de fomento e cooperação. Com a evolução recente, no Pós-Guerra Fria, da estratégia de cooperação e ajuda internacional, o regime de ODA vem se voltando para a descentralização de suas operações no sentido dos governos subnacionais dos Estados-membros de organismos internacionais de fomento. Esta tendência não é de todo nova, mas mesmo assim tem contribuído para ampliar a oferta de recursos aos entes subnacionais que se sentem então estimulados a exercitar a paradiplomacia financeira.

O fenômeno da paradiplomacia é um fato no federalismo brasileiro. No entanto, há evidências de que o “empreendedorismo” subnacional no cenário internacional não obedece a uma trajetória linear de progresso. Ao contrário, vários episódios de avanços e recuos em estados brasileiros apontam para a ocorrência do chamado *stop and go* na paradiplomacia no País que também caracteriza a experiência de outros países. A constatação traz preocupação, visto que sua ocorrência reduz a capacidade de consolidar a curva de aprendizado dos estados e leva, por vezes, ao retrocesso com prejuízos ao ritmo do desenvolvimento local.

Em termos de perspectivas e diante do alto grau de incerteza global, foram elaborados cenários qualitativos da paradiplomacia financeira no Brasil para os próximos 10 anos, seguindo ferramenta usual em ambientes turbulentos e incertos. No cenário I, o *status quo* se mantém, e a paradiplomacia financeira avança de forma linear acompanhando a oferta de créditos pelos organismos multilaterais, sendo que somente os estados em melhor situação fiscal é que conseguiriam expandir suas carteiras de empréstimos externos em detrimento dos estados mais pobres e atrasados. No cenário II, a crise global atual se prolonga e causa retração na integração financeira do Brasil com o resto do mundo. Isto traz redução nos fluxos de recursos para entes subnacionais e conduz ao declínio generalizado da paradiplomacia e a volta da centralização fiscal em torno do governo federal. No cenário III, o ideal, a crise financeira global é rapidamente superada e a integração do Brasil nos fluxos internacionais de capitais é aprofundada. Em tal contexto promissor, os estados pressionam e conseguem permissão para emitir bônus no exterior, fortalecendo a paradiplomacia financeira e maximizando os investimentos em infraestrutura.

Por último, são apresentadas recomendações para expandir e aperfeiçoar a paradiplomacia financeira no Brasil. Trata-se de uma proposta de criação de um mercado de bônus para os estados brasileiros com vistas a aproveitar a sofisticação e o elevado potencial de recursos que transita no mercado de capitais nacional. Com os ajustes devidos no marco regulatório e a criação de incentivos adequados, estados brasileiros, turbinados pela sua própria credibilidade fiscal e financeira (medida por análises de *rating* e sem garantia da União), passariam a emitir bônus

em um mercado aberto à participação de investidores nacionais e estrangeiros, alavancando com isso investimentos em infraestrutura e o crescimento econômico.

CAPÍTULO 7

Conclusões finais

Esta Tese teve por objeto as relações exteriores de atores subnacionais brasileiros com foco na captação de créditos externos junto a organismos internacionais e governamentais de assistência ao desenvolvimento, ou seja, a chamada paradiplomacia financeira, cujos elementos conceituais e analíticos se distribuem de forma interdisciplinar nos campos acadêmicos de Relações Internacionais e Economia do Setor Público, com interfaces diversas em outras subdisciplinas como Economia Política Internacional (EPI) e Teoria do Federalismo (ramo da Ciência Política).

Várias são as as razões para o envolvimento de governos subnacionais no campo internacional, a saber: megatendências como a globalização; a revolução nas tecnologias da informação; a conversão das relações econômicas externas em assuntos internos (a chamada “domesticação” da política econômica externa); a descentralização fiscal e a busca de mercados e investimentos no resto do mundo. No Brasil, além desses elementos mais gerais, ingredientes locais, como a redemocratização em meados da década de 1980 e uma nova Constituição, além da crise fiscal do Estado nacional no mesmo período, associados ao desmantelamento do aparato de planejamento estratégico nacional e das políticas de desenvolvimento regional, levaram os governos estaduais a buscar endividar-se no exterior para suprir suas necessidades de financiamento para projetos de desenvolvimento local.

A paradiplomacia financeira é um fenômeno complexo que exige a intercorrência de pelo menos três elementos operacionais: i) a iniciativa do ente subnacional de levantar fundos no exterior (fator endógeno ou vontade do ator); a interveniência do estado nacional favorável a esta atuação (articulação funcional entre atores estatais soberano e subnacionais ou fator instrumental), e iii) a

disposição do ator internacional de emprestar recursos ao ente subnacional (regime cooperativo ou fator transnacional). A falta desses ingredientes torna impraticável a paradiplomacia financeira. Identificados tais elementos fundamentais, esta tese buscou responder à pergunta mais geral sobre a existência de paradiplomacia financeira no Brasil, quais seus fatores determinantes e e seus impactos sobre a macroeconomia.

Mas especificamente, a pesquisa procurou: a) investigar o processo decisório em nível subnacional (a racionalidade subjacente); b) os mecanismos do pacto federativo de controle do endividamento externo; c) o peso dos regimes internacionais de financiamento; d) descobrir quais entes subnacionais brasileiros mais se destacaram na operacionalização da paradiplomacia financeira e seus fatores peculiares, e e) o papel e a eficácia da intermediação do governo federal na viabilização dos empréstimos externos aos entes subnacionais.

Além disso, a tese se propôs a fazer um balanço dos impactos do financiamento externo sobre a economia brasileira; analisar os efeitos da responsabilidade fiscal e mecanismos de controle do pacto federativo; comparar os modelos de paradiplomacia financeira de entes subnacionais em nove outros países de estrutura federativa e distintos níveis de desenvolvimento econômico, e por fim, apresentar cenários para os próximos 10 anos e então propor recomendação (prescrição) de política para tornar possível um modelo de financiamento externo aos entes subnacionais baseado em disciplina de mercado e não mais restrito a fontes oficiais via concessão de aval do governo federal.

Em respostas às perguntas e objetivos propostos, com a pesquisa bibliográfica e empírica e a reflexão daí decorrente procurou-se elucidar, da melhor maneira possível, todos os pontos e oferecer uma interpretação credível do material examinado. A questão primária da existência da paradiplomacia financeira no Brasil nas últimas três décadas ficou logo evidenciada pelo amplo e detalhado levantamento e tratamento de dados sobre as operações de crédito externo contratadas pelos governos estaduais brasileiros. A sistematização e disponibilização dessa gama de informação já constitui uma contribuição relevante desta pesquisa.

De fato, de 1980 a 2009, os entes estaduais contrataram 204 operações de crédito externo junto a organismos internacionais, totalizando a marca de US\$ 20,97 bilhões ou quase 30% do total captado pelo País em seu conjunto. No período de 1985-2008, os 12 estados da amostra utilizada para a verificação empírica, internalizaram em seus balanços orçamentários receitas de empréstimos externos da ordem de R\$ 39,5 bilhões (a preços de 2008), um valor expressivo que por si só demonstra a escala e a intensidade do fenômeno da paradiplomacia financeira atingido no País.

Este capítulo contém as conclusões finais da tese, as quais estão agrupadas conforme as principais dimensões segundo as quais a paradiplomacia financeira foi tratada neste estudo: teórica; conceitual; comparativa; histórica; empírica e perspectiva e/ou prescritiva.

7.1. Dimensão Teórica

A análise multidisciplinar das relações internacionais (RI), economia política internacional (EPI) e da economia do setor público (ESP) revelou a complexidade e interrelação em que a paradiplomacia se insere, envolvendo uma gama variada de questões, conceitos e teorias, assim como a conjugação de fatores, atores, esferas e níveis de análise. Tudo isto contribui para destacar a importância do fenômeno da paradiplomacia e justificar a necessidade de empreender esforços adicionais de pesquisa para elucidar o tema e colocá-lo na devida posição entre as áreas de estudo e reflexão na academia de Relações Internacionais.

Do ponto de vista estrito das Relações Internacionais, as principais abordagens teóricas – neo-realista, neoliberal e construtivista – privilegiam em geral o papel do Estado nacional westphaliano como ente fundamental do sistema internacional, pouco importância atribuindo aos “atores menores”, tidos como coadjuvantes. O Neo-realismo, em particular, praticamente desconsidera a existência de tais atores, atribuindo-lhes uma escassa capacidade de influenciar os acontecimentos no sistema.

No entanto, os neoliberais e os construtivistas, ao contestarem o papel fundamental único do Estado-Nação nas relações internacionais, admitem, como subproduto dessa contestação, a existência e participação crescente de outros atores (tais como instituições internacionais, empresas multinacionais, organizações não-governamentais e governos locais) na conformação da agenda de relações internacionais. Dada tal abertura teórica, esta tese optou por adotar as abordagens neoliberal (na sua versão pluralista ou transnacionalista) e a construtivista para buscar explicar empiricamente o fenômeno da paradiplomacia financeira no Brasil no período recente.

Ademais, considerando o aporte teórico da Economia do Setor Público para a atuação dos entes subnacionais e sistemas de governo federativo, por meio do conceito de descentralização fiscal, esta tese adotou a análise da descentralização fiscal como forma de explicar o *modus operandi* da paradiplomacia financeira, uma vez que tal enfoque aborda uma questão fundamental para a paradiplomacia financeira: o controle da capacidade de endividamento (interno e externo) dos entes subnacionais como elemento crucial para se entender a intervenção do Estado na economia. Ademais, os aspectos fiscais da participação dos governos subnacionais e as próprias relações federativas são questões de extrema importância, a quais foram dissecadas nos Capítulos 2 e 6 desta tese.

7.2. Dimensão Conceitual

Da análise dos aspectos conceituais da paradiplomacia financeira e dos ângulos teóricos apreciados, podem-se inferir as seguintes conclusões:

- i) a ação internacional de entes subnacionais ou paradiplomacia que se observa, nas últimas décadas, em diversos países, decorre tanto de fatores sistêmicos, como a globalização e a formação de blocos de integração regional, quanto de fatores de âmbito interno, como os processo de redemocratização e de descentralização fiscal. Apesar da sua importância, a paradiplomacia continua a ser um tema pouco estudado e que requer um maior esforço de pesquisa e teorização. De todo modo, as diversas contribuições teóricas já realizadas sobre o fenômeno e que consagraram o

termo “paradiplomacia” já reúnem uma gama de informações e elaborações suficientes para enquadrar a paradiplomacia no campo fértil e multidisciplinar do transnacionalismo, da interdependência complexa e das abordagens intergovernamentais;

- ii) o conceito de paradiplomacia está estreitamente associado à autonomia local de atuar na área internacional, portanto, à vinculação com a ideia de federalismo é forte, se bem que também se aplica a contextos de estados unitários, mas dotados de autonomia dos entes locais. Neste nexos, a interveniência do fator democracia é marcante. Em face das transformações em curso no mundo com ênfase na descentralização de poderes, a paradiplomacia tem tudo para perdurar e não deve ser tratada como mero modismo, mas como um traço permanente do sistema internacional que deve ser reconhecido como tal;
- iii) quanto a seus objetivos, o âmbito econômico da paradiplomacia se destaca. Nesse aspecto geral, a modalidade financeira foi a escolhida como tema da tese não só pelo expressivo volume de recursos externos já captados pelos estados brasileiros, mas também pela escassa literatura existente no contexto federalista. A partir da definição teórica já consagrada de paradiplomacia, cunhou-se o termo “paradiplomacia financeira”, como a iniciativa própria e autônoma de um ente subnacional no sentido de captar diretamente recursos externos de fontes internacionais ou estrangeiras com vistas a financiar investimentos. Trata-se de uma conceituação mais operacional do que teórica, posto que mais voltada à verificação empírica;
- iv) partindo do enfoque teórico transnacionalista, que rejeita os cânones mais radicais do Realismo, e lançando as Relações Internacionais para o campo da Economia Política, a paradiplomacia é aqui colocada como manifestação de atores mistos no sistema internacional, ou seja, nem como atores limitados pela soberania, como são os Estados-Nação, nem como atores não-estatais livres de soberania, como as empresas multinacionais, por exemplo. Tais atores mistos se beneficiam de seu *status* de estados em nível doméstico em nome de seus *constituents*, mas sem assumir responsabilidades com a representação de estado nacional, o que lhes confere mais flexibilidade e menos encargos para agir;

- v) transpondo para a Economia do Setor Público o conceito de paradiplomacia, a descentralização fiscal assume papel proeminente, uma vez que a capacidade dos entes nacionais de exercitar facetas de política externa, no campo das Relações Internacionais, corresponde, em Economia, a autonomia destes de levantar receitas, incorrer em gastos e endividar-se externamente com maiores ou menores ingerências do governo central. Com isto, diversas abordagens teóricas sobre os benefícios e custos da descentralização fiscal foram sucintamente analisadas. Para garantir a estabilidade sistêmica, o governo central deve comandar a função estabilizadora na gestão das finanças públicas e exercer controles para evitar que a competição predatória entre governos subnacionais numa federação não degenerem em conflitos. No que toca ao papel do endividamento externo dos entes subnacionais, o acesso a créditos do exterior constitui poderosa ferramenta de financiamento, mas também encerra riscos que impõem a necessidade de controles e de responsabilidade aos entes subnacionais no sentido de uma cultura de disciplina de crédito. A avaliação criteriosa da trajetória da paradiplomacia financeira revelou uma hierarquia que começa na dependência completa de financiamento concedido pelo governo central; passa pelo aporte de recursos de organismos internacionais; alcança o estágio de acesso a financiamentos de bancos estrangeiros, e culmina no acesso dos entes subnacionais aos mercados internacionais de emissão de bônus, o estágio mais maduro de relacionamento financeiro com o exterior;
- vi) apesar da corrente liberal institucionalista na sua vertente pluralista acomodar os entes subnacionais na análise da interdependência complexa ou transnacionalismo, a sua evolução posterior – a chamada versão neoliberal – acabou relegando novamente tais atores à irrelevância. No entanto como a nova corrente perdeu capacidade analítica para explicar as transformações no sistema internacional, ao longo dos anos 70 e 80 do século XX, surgiu a teoria dos regimes, cujo campo de ação abarca uma série de elementos desde organizações internacionais, a convenções e tratados e esquemas de cooperação interestatal. Em que pese à dificuldade da teoria em tratar com atores subnacionais, buscou-se mostrar que mesmo sem soberania formal, os entes subnacionais valem-se dos regimes

internacionais a seu favor, de modo que a integração dos regimes com o estudo sobre federalismo reúne potencial analítico apreciável que permite explicar a atuação dos entes subnacionais em um mundo marcado por regimes.

7.3 . Dimensão Comparativa

A experiência internacional levantada nesta tese revela que o fenômeno da paradiplomacia financeira se encontra hoje disseminado pelo mundo em países de estrutura de governo federativo tanto avançados ou desenvolvidos (Alemanha, Austrália, Bélgica, Canadá, EUA e Suíça) quanto em nações emergentes (Argentina, Índia, México e Rússia). Nos países avançados da amostra, a captação de recursos externos se dá em geral nos mercados de capitais internacionalizados por meio da emissão de bônus, sem qualquer garantia dos governos centrais e sob o respaldo apenas da credibilidade fiscal e financeira dos entes subnacionais mutuários, atestada pelas análises convencionais de risco de crédito pelas agências especializadas de rating.

A situação resulta de longa evolução histórica e reflete tanto aperfeiçoamento dos arranjos federalistas e da descentralização fiscal quanto do desenvolvimento econômico e financeiro dos países, o que permite aos seus entes subnacionais não só maior autonomia na gestão e captação de recursos quanto uma base fiscal e sofisticação institucional tal que lhes possibilita acessar e operar de forma regular e continuada nos mercados privados de capitais.

Nos países emergentes da amostra, por sua vez, a descentralização fiscal ainda se encontra em estágio inferior de autonomia federativa, o que em vários casos limita ou dificulta o exercício pleno da paradiplomacia financeira pelos governos subnacionais, que ficam obrigados a captar nos mercados de crédito domésticos a custos em geral superiores ao mercado internacional e/ou terem de aceitar a intermediação do governo central na contratação de empréstimos junto aos organismos internacionais e posterior reempréstimo ou repasse.

Além de perpetuar a tutela das autoridades federais sobre os entes subnacionais, isso reduz o potencial de interação do governo subnacional com os organismos internacionais, do que resulta projetos de investimento definidos pelo governo central e financiados por recursos externos para os governos subnacionais nem sempre adequados às genuínas necessidades locais, como também maiores custos de transação em função da usual demora que existe na liberação das parcelas de receitas dos empréstimos aos mutuários pelas burocracias dos governos federais.

7.4. Dimensão Histórica

O resgate de mais de um século de paradiplomacia financeira no Brasil revelou que a busca da captação de recursos externos pelos governos estaduais seguiu, de maneira geral, as tendências de descentralização da federação brasileira ao longo do tempo. Assim, à fase de paradiplomacia financeira precoce da República Velha, seguiu-se um longo período (quase 20 anos) de ausência de novas captações externas por parte dos governos estaduais no País. Somente com a redemocratização do Pós-Guerra e a edição da Constituição de 1946, é que os Estados brasileiros passaram a ter novamente acesso a empréstimos e financiamentos externos, ainda assim, de maneira esporádica.

Após alguns anos de escassas captações externas, nas décadas de 1950 e 1960, é que os governos subnacionais brasileiros voltaram a buscar mais recursos externos para financiar suas extremas necessidades de investimento. Neste aspecto, cabe salientar que, além de mudanças na legislação referente ao endividamento subnacional, a ação mais ou menos pró-ativa dos estados brasileiros nos mercados externos de financiamento, ao longo do tempo, resultou dos movimentos cíclicos de centralização e descentralização fiscal por que passou o Brasil desde a chamada Revolução de 1930, passando por dois períodos de regimes autoritários e centralizadores (1937-1945 e 1964-1985) e sub-períodos de democratização (1946-1964 e 1985-1990) e distintas fases de normalização federativa.

As mudanças em curso nos mercados financeiros internacionais, ao longo dos anos 70 e 80, também afetaram a oferta de créditos para os entes subnacionais, determinando momentos de maior acesso a fontes privadas de financiamento externo, intercaladas por fases de maior envolvimento de organismos internacionais na concessão de recursos da assistência oficial ao desenvolvimento (regime de ODA) aos entes subnacionais. As crises de inadimplência na dívida pública dos estados brasileiros – como as do final da década de 1920 e as de meados da década de 1980 a meados da década de 1990, também afetaram as captações externas, exigindo, em ambos os momentos, processos de saneamento financeiro e resgate (*bail-out*) desses entes subnacionais a cargo do Governo Federal, o que levou a episódios subseqüentes de contenção compulsória do endividamento externo, refreando, assim, por certo tempo, os “instintos” ou as pré-disposições paradiplomáticas dos governos subnacionais.

Cabe ainda mencionar as sutilezas do processo decisório que têm levado os governos estaduais a se endividar no exterior, com ênfase para as formas de interlocução dos entes subnacionais brasileiros com os organismos internacionais de financiamento, estabelecendo não raro uma relação direta de articulação entre estes mutuários não soberanos e tais organismos, restando ao Estado-Nação a mera (porém indispensável) concessão de garantias para viabilizar os empréstimos.

7.5. Dimensão Empírica

O exercício empírico aqui empreendido demonstrou que o fenômeno da paradiplomacia financeira é uma realidade no Brasil, tanto pelos volumes e escala de recursos financeiros de origem externa mobilizados pelos governos estaduais no período escolhido para análise, como pela regularidade e representatividade dos atores envolvidos no processo de captação de empréstimos junto a fontes internacionais.

Malgrado eventuais falhas referentes à especificação das variáveis, à base de dados restrita (séries temporais com apenas 24 observações) e à simplicidade do método de estimação empregado (MQO), o exercício econométrico desta pesquisa logrou mostrar que a paradiplomacia financeira no Brasil é determinada por um

conjunto de fatores principais, a saber: a capacidade de endividamento do ente subnacional; a oferta de créditos externos pelo regime de assistência oficial ao desenvolvimento (ODA), e a iniciativa paradiplomática do ente subnacional, estilizada por dois enfoques teóricos tão caros à disciplina de Relações Internacionais: o neoliberal e o construtivista.

As estimações baseadas em séries temporais mostraram que os diversos estados apresentam distintos determinantes de sua captação de recursos externos, como reflexo de elementos peculiares à realidade de cada unidade da federação, sua situação em termos de desenvolvimento econômico, sua organização político-institucional ou relação com o resto do mundo, elementos esses que se expressam na combinação *ad-hoc* entre os fatores determinantes de sua atuação paradiplomática.

Em termos específicos, o exercício econométrico revelou que a paradiplomacia financeira nos estados de Bahia e Pernambuco, ambos em processo de industrialização avançado na região Nordeste, é determinada positivamente pela capacidade de endividamento (*CAPEN*) e pelo regime internacional (*REGIM*); ao passo que nos estados de Minas Gerais e Pará, dois grandes exportadores de minérios, os fatores relevantes para explicar de forma positiva a captação externa são a iniciativa paradiplomática construtivista (*PCONS*) e o regime internacional (*REGIM*).

Em Goiás e Rio de Janeiro, por sua vez, os fatores que explicam são a iniciativa paradiplomática neoliberal (*PNEO*) e o regime internacional (*REGIM*). No outro extremo, o Ceará e o Rio Grande do Sul têm os mesmos fatores determinantes na captação de recursos externos: a iniciativa paradiplomática construtivista (*PCONS*), a capacidade de endividamento (*CAPEN*) e o regime internacional (*REGIM*), sendo que *CAPEN* é negativa para ambos apesar das trajetórias bem distintas de endividamento nos dois estados.

O Espírito Santo, a unidade da federação mais aberta ao comércio internacional, teve como determinantes de sua captação externa a iniciativa paradiplomática construtivista (*PCONS*, como era de se esperar) e o regime

internacional (*REGIM*), porém, curiosamente, o fator grau de abertura ao comércio externo (*proxy* de *PCONS*) se mostrou negativo, ao contrário do que se esperava. Quanto à Santa Catarina, os resultados revelam os mesmos determinantes que a Bahia e Pernambuco, ou seja: capacidade de endividamento (*CAPEM*) e regime internacional (*REGIM*), só que a primeira variável é negativa ao contrário do verificado nos dois estados mencionados.

No Paraná, diferentemente dos demais estados da amostra, a captação externa foi determinada pela captação de dois anos anteriores (*ROCEX* com defasagem de dois períodos) e pelo regime internacional (*REGIM*) com sinal invertido, não apresentando reatividade alguma as iniciativas paradiplomáticas construtivista (*PNEO*) ou neoliberal (*PCONS*) nem a capacidade de endividamento (*CAPEM*).

Por último, o estado de São Paulo, com o maior PIB da federação, apresentou resultados robustos para *PNEO*, *PCONS* e *REGIM* (as duas últimas exibindo coeficientes estimados com sinais esperados) que indicam a relevância simultânea das iniciativas paradiplomáticas neoliberal e construtivista, ao lado do regime internacional (*REGIM*). Neste aspecto, São Paulo orienta sua ação paradiplomática tanto levando em conta o seu alto grau de abertura ao comércio internacional (característica intrínseca de sua forte estrutura econômica industrial e agroindustrial) e a oferta de recursos pelos organismos internacionais, quanto a escolha racional entre os custos de financiamentos internos e externos, uma postura esperada de uma unidade federativa economicamente mais.

Os resultados da regressão também apontam, para São Paulo, que a capacidade de endividamento (*CAPEM*) não é fator limitante da sua ação paradiplomática no campo financeiro. Isso se explica pelo grande porte econômico e capacidade de arrecadação tributária do estado na Federação brasileira e sua menor dependência em face ao Governo Federal, assim como pelo ajuste fiscal realizado no final dos anos de 1990 e mantido até o presente. Este resultado era esperado e só reforça o grau de autonomia fiscal que o estado ostenta (na verdade desde a República Velha), fato que o credenciaria a ter acesso atualmente a uma

gama de recursos externos muito maior não fossem as “amarrações” do pacto federativo e os compromissos de dívida do estado com a União.

O exercício de inferência estatística com base em dados em painel também evidenciou que a paradiplomacia financeira no Brasil acarreta, sim, impactos positivos sobre variáveis macroeconômicas relevantes. A estimação dos impactos da paradiplomacia mostrou que a captação de recursos externos pelos governos estaduais brasileiros:

- i) traz benefícios expressivos ao País ao carrear divisas líquidas para o financiamento do balanço de pagamentos;
- ii) contribui para expandir a receita orçamentária dos estados, aumentando sua capacidade de incrementar os investimentos, uma vez que operações de crédito somente podem ser utilizadas para financiar despesas de capital;
- iii) concorre para aumentar a taxa de investimento público nos estados, ampliando sua capacidade de construir ou modernizar a infraestrutura física e social, e
- iv) favorece a aceleração da taxa de crescimento econômico dos estados (e, por conseguinte, do País como um todo), aumentando seu nível de renda *per capita* e o potencial de bem-estar de suas populações.

O impacto captado pelo exercício econométrico aqui realizado quanto ao crescimento econômico não foi mais expressivo em função da própria natureza multivariada do crescimento do PIB, o qual depende não apenas do financiamento externo, mas de uma série de outros fatores, como o estoque de capital, recursos humanos e naturais, tecnologia, capacidade empresarial, instituições, dentre outros, os quais fogem ao escopo desta tese.

Ao contrário de outros aspectos da paradiplomacia econômica, como a chamada “guerra fiscal”, criticada por muitos como disputa predatória e adversa aos interesses nacionais, pode-se concluir que a paradiplomacia financeira contribui de fato para agregar valor ao esforço de desenvolvimento do País, ampliando suas

fontes de financiamento do gasto público, propiciando acesso a melhores práticas internacionais (os chamados benefícios não mensuráveis), alavancando investimentos e facilitando o crescimento da economia.

7.6. Dimensão Perspectiva/Prescritiva

Da análise do alcance e perspectivas de expansão da paradiplomacia financeira no Brasil, podem-se extrair as seguintes conclusões:

- i) o endividamento de entes subnacionais em um contexto federalista é um recurso que permite aos governos não-centrais assumir maiores atribuições, trazendo benefícios e até desafogando o poder central de tarefas e encargos. No entanto, na ausência de limites à tomada de recursos externos, aumentam os riscos de instabilidade financeira na Federação. Por isso se justifica a necessidade de colocar em prática regras para impedir eventuais calotes e manter sob controle a possibilidade de condutas oportunistas por parte de entes subnacionais. Foram abordadas várias opções de controle do endividamento extraídas da literatura teórica, e ficou claro que o Brasil adota a opção que privilegia os controles administrativos, a qual, mesmo não sendo ideal, é uma que favorece a manutenção do equilíbrio fiscal na Federação;
- ii) além do controle sobre a dívida pública dos entes subnacionais, outro elemento que influencia o alcance e expansão da paradiplomacia financeira é o regime de assistência financeira oficial ao desenvolvimento (ODA), uma vez que norteia as diretrizes dos organismos internacionais de fomento e cooperação. Com a evolução recente, no Pós-Guerra Fria, da estratégia de cooperação e ajuda internacional, o regime de ODA vem se voltando para a descentralização de suas operações no sentido dos governos subnacionais dos Estados-membros de organismos internacionais de fomento. Esta tendência não é de todo nova, mas mesmo assim tem contribuído mais recentemente para ampliar a oferta de recursos aos entes subnacionais que se sentem então estimulados a exercitar a paradiplomacia financeira;
- iii) o fenômeno da paradiplomacia é um fato no federalismo brasileiro. No entanto, há evidências de que o “empreendedorismo” subnacional no cenário

internacional e no Brasil não obedece a uma trajetória linear de progresso. Ao contrário, episódios de avanços e recuos em estados brasileiros apontam para a ocorrência do chamado *stop and go* na paradiplomacia no País, tal como caracteriza a experiência de outros países. A constatação traz preocupação, visto que sua ocorrência reduz a capacidade de consolidar a curva de aprendizado dos estados na paradiplomacia e leva, por vezes, ao retrocesso, com prejuízos ao ritmo do desenvolvimento local.

- iv) em termos de perspectivas e diante do alto grau de incerteza global, foram elaborados cenários qualitativos da paradiplomacia financeira no Brasil para os próximos 10 anos, seguindo ferramenta usual em ambientes turbulentos e incertos. No cenário I, o *status quo* se mantém, e a paradiplomacia financeira avança de forma linear acompanhando a oferta de créditos pelos organismos multilaterais, sendo que somente os estados em melhor situação fiscal é que conseguiriam expandir suas carteiras de empréstimos externos em detrimento dos estados mais pobres e atrasados. No cenário II, a crise financeira global atual se prolonga e causa retração na integração financeira do Brasil com o resto do mundo. Isto traz redução nos fluxos de recursos para entes subnacionais e conduz ao declínio generalizado da paradiplomacia e a volta da centralização fiscal em torno do governo federal. No cenário III, o ideal, a crise financeira global é rapidamente superada e a integração do Brasil nos fluxos internacionais de capitais é aprofundada. Em tal contexto promissor, os estados pressionam e conseguem permissão gradualmente para emitir bônus no exterior, fortalecendo a paradiplomacia financeira e maximizando os investimentos em infraestrutura.

Por último, foi apresentada recomendação para expandir e aperfeiçoar a paradiplomacia financeira no Brasil. Trata-se de uma proposta de criação de um mercado de bônus para os estados brasileiros com vistas a aproveitar a sofisticação e o elevado potencial de recursos que transitam no mercado de capitais nacional. Com os ajustes devidos no marco regulatório e a criação de incentivos adequados, estados brasileiros, turbinados pela sua própria credibilidade fiscal e financeira (medida por análises de *rating* e sem garantia da União), passariam a emitir bônus

em um mercado aberto à participação de investidores nacionais e estrangeiros, alavancando com isso investimentos em infraestrutura e o crescimento econômico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1 – TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL (EPI) E ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO (ESP)

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de et al., editor: FEIJÓ da SILVA, Paulo Henrique. **Gestão de Finanças Pública**: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal. Brasília: 2006.

ALDECOA F.; KEATING M., **Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments**, Londres, Frank Cass, 1999.

ARTANA, Daniel; MURPHY, Ricardo López. Descentralización fiscal y aspectos macroeconômicos: una perspectiva latinoamericana. In: **Descentralización Fiscal en América Latina**: nuevos desafios y agenda de trabajo. CEPAL/GTZ, Santiago, agosto 1997.

ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____ et al. Aprovação de Empréstimos a Governos Subnacionais no Brasil: Há Espaço para Comportamento Político Oportunista?. Rio de Janeiro: DADOS – **Revista de Ciências Sociais**, Vol. 51, nº 4, 2008.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions. **World Politics**. 38. 1985.

BALAAM, David N.; VESETH, Michael. **Introduction to International Political Economy**. Publisher: Prentice Hall Inc: 1996.

BAS, Arts, Regimes, Non-State Actors and the State System: A "Structurational" Regime Model. **European Journal of International Relations**. Vol 6, no. 4 (2000): 513-42.

BOECKELMAN, K. Federal Systems in the Global Economy: Research Issues. **Publius**, 26 (1), 1996.

BONIFACE, Pascal. **Atlas das Relações Internacionais**. Porto: Plátano Edições Técnicas, 2000 (tradução portuguesa).

BURCHIL, Scott; LINKLATER, Andrew (Eds.). **Theories of International Relations**. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

BURKI, Shahid, PERRY, Guillermo; DILLINGER, William. **Beyond the Center: decentralizing the State**. Washington: The World Bank, 1999.

BUTLER, Harold B. **The Economic Factor in International Affairs**. Manchester, University Press, 1939.

CASTRO, Marcus Faro de. **Política e Relações Internacionais**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2005.

COX, Robert. "Social Forces, States and World Orders: beyond International Relations Theory". In: **Neorealism and its Critics**. KEOHANE, Robert. New York: Columbia University Press, 1986.

DEMSETZ, Harold. Information and Efficiency: Another Viewpoint, **Journal of Law & Economics** 12, 1969.

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política**. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

DOUGHERTY, James; PFALTZGRAFF, Robert Jr. **Relações Internacionais: as teorias em confronto**. Tradução de Marcos Farias Ferreira et al. Lisboa: Gradiva, 2003.

DUCHACEK, Ivo. Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations, In: **Federalism and International Relations: the role of subnational units**. MICHELMANN, Hans; SOLDATOS, Panayotis (orgs.). Oxford: Clarendon Press, 1990.

ECONOMIDES, Spyros; WILSON, Peter. **The Economic Factor in International Relations: a brief introduction**. London. New York: I.B. Tauris Publishers, 2001.

ELAZAR, Daniel. **Exploring Federalism**. Alabama: University of Alabama Press, 1987.

FRIEDEN, Jeffrey A; TOMZ, Michael; PASTOR, Manuel Jr. (org.). **Modern Political Economy and Latin America: Theory and Policy**. Boulder: Westview Press, 2000.

_____. The Method of Analysis: Modern Political Economy. In: **Modern Political Economy and Latin America: Theory and Policy**. Boulder: Westview Press, 2000, pp.37-42.

_____; MARTIN, Lisa. **International Political Economy: The State of the Sub-Discipline**. In: **Political Science: The State of the Discipline**. New York, NY: Norton, 2002.

GARMAN, Christopher, HAGGARD, Stephan and WILLIS, Eliza. Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases. **World Politics**, Vol. 53 (2), 2001.

GENEST, Hugo. An Examination of the Limits Posed by State-Centrism on the Explanatory Power of Neoliberal Institutional Approaches to International Regimes: The Case of Substates and Regimes" **The BSIS Journal of International Studies**, Vol 5 (2008).

GIDDENS, Anthony. **The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration**. Cambridge: Polity Press, 1984.

GILPIN, Robert. **A Economia Política das Relações Internacionais**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

_____. **Global Political Economy**: understanding the international economic order. Princeton: Princeton University Press, 2001.

GOBETTI, Sérgio Wulff. **Estimativa dos Investimentos Públicos**: um novo modelo de análise da execução orçamentária aplicado às contas nacionais. Brasília: ESAF, 2006. 51p. Monografia premiada em 1º lugar no XI Prêmio Tesouro Nacional, 2006.

_____. **Qual é a real taxa de investimento público no Brasil?** Brasília, 2009. (mimeo).

GONÇALVES, Reinaldo. **Economia Política Internacional**: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil. Rio de Janeiro, Elsevier, 2005.

GORDON, Roger H. An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism. **NBER Working Papers** 1004, National Bureau of Economic Research, Inc. 1982.

GRIECO, Joseph. Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. **International Organization**, vol. 42 (Summer), 1988.

_____. Understanding the Problem of International Cooperation: the Limitations of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory". In: BALDWIN, David., **Neorealism and Neoliberalism**: The Contemporary Debate. New York: Columbia University Press, 1993.

HASENCLEVER, Andreas, MAYER, Peter and RITTBERGER, Volker. **Theories of International Regimes**. Cambridge, UK and New York: Cambridge University Press, 1997.

HENNING Boekle; RITTBERGER, Volker; WAGNER, Wolfgang. **Norms and Foreign Policy**: Constructivist Foreign Policy Theory. Tübingen: Center for International Relations/Peace and Conflict Studies, Institute for Political Science, University of Tübingen, 1999.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: História e Práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2004.

HEYWOOD, Andrew. **Politics**. New York: Palgrave Mac Millan, Third edition, 2007.

HIRSCH, Fred. **Social Limits of Growth**. Cambridge: Harvard University Press, 1976.

HOCKING, Brian. Bridging Boundaries: Creating Linkages. Non-Central Governments and Multilayered Policy Environment. **Welt Trends**, 11, 1996.

_____. Patrolling the 'Frontier': Globalization, Localization and the 'Actorness' of Non-Central Governments. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (eds). **Paradiplomacy in Action**: The external activities of subnational governments. London: Frank Cass, 1999.

_____. **Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy**, London, Macmillan, 1993.

HOLSTI, K. J. International Relations Theory and Domestic War in the Third World: The Limits of Relevance. In: **International Relations Theory and the Third World**, New York: St. Martin's Press, 1998.

HUGHES, Gordon; STEPHEN, Smith. Local Government. **Economic Policy**, Vol 6 (13), October 1991.

JACKSON, Robert; SØRENSEN, George. **Introduction to International Relations: Theories and Approaches**. New York: Oxford University Press, 2007.

KEOHANE, Robert (editor). **Neorealism and Its Critics**. New York: Columbia University Press, 1986.

_____. NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. 3 ed. New York: Longman, 2001.

_____. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. Boston, Little-Brown, 1977.

_____. Transgovernmental Relations and World Politics, **World Politics** vol.27, Oct 1974.

_____. (eds.). **Transnational Relations and World Politics**. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

KINCAID, Jonh. Constituent Diplomacy in Federal Polities and the Nation-State: conflict and cooperation. In: MICHELMANN, Hans; PANAYOTIS, S. **Federalism and International Relations**. Oxford: Claredon Press, 1990.

_____. **Handbook of Federal Countries**. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 2002.

KRASNER, Stephen. Structural Causes and Regimes Consequences: regimes and intervening variables. **International Organization**, Special Issue, 36 (2), 1982.

_____. **Power, the State, and Sovereignty: essays on international relations**. New York: Routledge, 2009.

KRATOCHWILL, Friedrich. Constructing a New Ortodoxy? Wendt's Social Theory of International Politics and the Constructivist Challenge, **Millenium Journal of International Studies**, 29 (1), 2000.

LEAL FARIAS, Déborah Barros. **Federalismo e Relações Internacionais**. Brasília: 2000, Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília.

LISA Martin. Neoliberalism In: **International Relations Theories: Discipline and Diversity**, edited by Tim Dunne, Milya Kurki and Steve Smith, 109-26. Oxford: Oxford University Press, 2007.

_____.; SIMMONS, Beth A. Theories and Empirical Studies of International Institutions. **International Organization** 52, n^o. 4, International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics, 1998.

LUCION, Luis. Orientación del Financiamiento de Organismos Internacionales a Provincias. **Série Estudos y Perspectivas** 17, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, diciembre de 2003.

MAGNOLI, Demétrio. **Relações Internacionais: teoria e história**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. As teorias de integração regional e os estados subnacionais. Piracicaba: **Impulso**, UNIMEP, v. 13, no. 31, 2002.

MEARSHEIMER, John J., **The Tragedy of Great Power Politics**. New York: Norton, 2001.

MCKINNON, Ronald I. Market-Preserving Federalism in the American Monetary Union. In: BLEJER, M.; TER-MINASSIAN, T. **Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honor of Vito Tanzi**, eds., London: Routledge, 1997.

MENDES, Marcos. Federalismo Fiscal. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

MIGST, Karen. **Princípios de Relações Internacionais**. Tradução brasileira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MITRANY, David. **The Problem of International Sanctions**. London: Oxford University Press, 1925.

_____. **A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization and other essays**. Chicago: Oxford University Press, 1943.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B., **Public Finance in Theory and Practice**, New York: McGraw Hill Book Company, 5th Edition, 1989.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Finanças Públicas Aplicadas**. Brasília: VESTCON Editora, 2007.

NISKANEM, William. **A. Bureaucracy and Representative Government**. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OATES, Wallace. The Theory of Public Finance in a Federal System. **The Canadian Journal of Economics / Revue Canadienne d'Economique**, Vol. 1, No. 1, Feb., 1968, pp. 37-54.

- _____. **Fiscal Federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovitch, 1972.
- _____. **Principles of Fiscal Federalism: A Survey of Recent Theoretical and Empirical Research**. Maryland: Working Paper n.º21, University of Maryland, 1991.
- _____. **The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance**. Massachusetts: Edward Elgar Publishing Ltd, 1998.
- _____. An Essay on Fiscal Federalism. **Journal of Economic Literature**, Vol. 37, No. 3, Sep., 1999. pp. 1.120-1.149.
- OHMAE, Kenichi. **O Fim do Estado Nação: a ascensão das economias regionais**. Tradução Ivo Korytowski, Rio de Janeiro, Editora Campus, 1996.
- PUTNAM, Robert D. **Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games**. **International Organization**. 42 (Summer 1988): 427-460.
- RAMALHO da ROCHA, Antonio Jorge. O Brasil e os Regimes Internacionais. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (orgs.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. Volume 2. São Paulo: Saraiva, 2006.
- RAVENHILL, John. **Global Political Economy**. New York: Oxford University Press, 2008.
- REUS-SMIT, Christian. Constructivism. In: BURCHIL, Scott; LINKLATER, Andrew (orgs.). **Theories of International Relations**. New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público: uma abordagem introdutória**. 4ª Edição, São Paulo: Atlas, 2002.
- RODEN, Jonathan. The Dilemma of Fiscal Federalism: grants and fiscal performance around the World. **American Journal of Political Science**, Vol 46 (3), 2002.
- ROSENAU, James. **The Study of Global Interdependence**. *Essays on the Transnationalization of World Affairs*. London: Frances Pinter, 1980.
- _____. **Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity**. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990.
- _____. **The Governance of Fraggementation: Neither a World Republic nor a Global Interstate System**. Paper at the Congress of the International Political Science Association, Quebec City, August, 2000.
- _____. Patterned Chaos in Global Life: Structure and Process in the Two Worlds of World Politics, **International Political Science Review**, Vol.9, no. 4, Oct., 1988, pp. 327-364.

_____ ; CZEMPIEL, Ernst-Otto (orgs). **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial.** Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora da UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

RUGGIE, John. Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations, **International Organization**, 47 (1), 1993.

_____. International Responses to Technology: concepts and trends, **International Organization**, 29 (Summer 1975).

SAMUELSON, Paul A. The Pure Theory of Public Expenditure. **Review of Economics and Statistics**, 36 (4), 1954.

SARFATI, Gilberto. **Teorias de Relações Internacionais.** São Paulo: Saraiva, 2005.

SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors, In: **Federalism and International Relations: the role of subnational units.** Editor: Hans MICHELMANN e Panayotis SOLDATOS. Oxford: Claredon Press, 1990.

_____. Cascading Subnational Paradiplomacy in an Interdependent and Transnational World, in: **States and Provinces in the International Economy.** Editors: Douglas M. Brown and Earl H. Fry. Berkeley: University of California, Institute of Governmental Studies Press, and Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1993.

SCHWELLER, Randall. Neo-realism's Status Quo Bias: What security Dilemma? **Security Studies**, 1996.

SHAH, Anwar (ed.). **Macro Federalism and Local Finance.** Washington: Public Sector Governance and Accountability Series. The World Bank, 2008.

SHOME, Parthasarathi. **Federalismo Fiscal: Ingresos, Gastos y Gestión Macroeconómica.** Santiago de Chile: Serie Política Fiscal n° 64, CEPAL, 1995.

SOUSA, António Rebelo. **Da Teoria da Relatividade Económica aplicada à Economia Internacional e às Políticas de Cooperação.** Lisboa, Universidade Lusíada Editora, 2004.

SPERO, Joan. E. **The Politics of International Economic Relations.** London: George Allen & Unwin Ltd, 1977.

STRANGE, Susan. **States and Markets: an Introduction of International Political Economy,** Basil Blackwell, Nova York, 1988.

_____. International Economics and International Relations: a Case of Mutual Neglect, **International Affairs**, 46 (2) 1970.

TEIXEIRA FERNANDES, José Pedro. **Teorias das Relações Internacionais: da abordagem clássica ao debate pós-positivista.** Coimbra: Editora Almedina, 2004.

TER-MINASSIAN, Teresa. **Descentralización y Gestión Macroeconómica**. Texto para el Seminario OCDE-Brasil sobre descentralización fiscal, relaciones fiscales intergubernamentales y gestión de gobierno en nivel macroeconómico, Brasilia: 16-17 Junio 1997.

_____ ; CRAIG, J. Control of Subnational Government Borrowing. In: T. Ter-Minassian, editor. **Fiscal Federalism in Theory and Practice**. Washington, DC, United States: International Monetary Fund. 1997,

_____ ; BLEJER, M. **Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honor of Vito Tanzi**, eds., London: Routledge, 1997, pp. 73-93.

VEREMI, Thanos M. Intergovernmentalism, Transnationalism and the Nation-state, **Southeast European and Black Sea Studies**, Volume 6, Issue 4, Dec 2006.

VERNON, Raymond. **Sovereignty at Bay**. New York: Basic Books, 1971;

WALTER, Andrew; SEN, Gautam. **Analyzing the Global Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 2009.

WEINGAST, Barry R The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. **Journal of Law, Economics and Organization** Vol 11, April, 1995.

WENDT, Alexander. Collective Identity Formation and the International State. *The American Political Science Review*, Vol. 88, (2), June 1994, pp. 384-396.

_____. **Social Theory of International Politics**. Cambridge University Press, 1999.

_____. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, vol. 46, n^o. 2, 1992.

WHITE, John. **The Politics of Foreign Aid**. London: Macmillan, 1974.

WIENER, Antje. Constructivist Approaches in International Relations Theory: Puzzles and Promise. **Constitutionalism Webpapers**, ConWEB N^o 5, 2006.

WILLETTS, Peter. Transnational Actors and International Organizations in Global Politics. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve. **The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations**, 2006.

WOLFERS, Arnold. **Discord and Collaboration: essays on International Politics**. Baltimore: The John Hopkins Press, 1962.

WOODS, Ngaire. International Political Economy in an Age of Globalization. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve. **The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations**, Oxford: Oxford University Press, Third Edition, 2006.

ZAKARIA, Fared. **From Wealth to Power: the Unusual Origins of America's World Role**. Princeton: Princeton University Press, 1998.

2 – HISTORIOGRAFIA

BACKHOUSE, Roger. **História da Economia Mundial**. Tradução Celso Mauro Parcionik. São Paulo: Estação Liberdade, 2007.

BOUÇAS, Valentim. **Finanças do Brasil: dívida externa – 1824-1945**. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda, Secretaria do Conselho Técnico de Economia e Finanças, Volume XIX, 1955.

CAMPOS, Adriana Fiorotti. **O II PND e o processo de estatização da dívida externa: a crise das estatais e a sua posterior privatização**. Raízes, Ano XVIII, Nº 19, maio de 1999.

CARVALHO, Carlos Delgado de. **História Diplomática do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.

CERVO, Amado; BUENO, Cloadoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

_____. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo: Saraiva, 2008.

DAVIDOFF CRUZ, Paulo. **Endividamento Externo e Transferência de Recursos reais ao Exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta**. Campinas: UNICAMP. Mimeo, 1992.

DEAN, Warren. **A Industrialização de São Paulo**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil S.A, 1991.

FILOMENO, F. A. A crise Baring e a crise do Encilhamento nos quadros da economia-mundo capitalista. In: XII Encontro Nacional de Economia Política, São Paulo. **Anais do XII Encontro Nacional de Economia Política**, 2007.

FISHLOW, Albert. **Lessons from the Past: Capital Markets during the 19th Century and the Interwar Period**. **International Organization**, MIT. Press, vol. 39 (3), Summer, 1985.

FRIEDEN, Jeffry. **Capitalismo Global: história econômica e política do século XX**. Tradução Vivien Mannheimer. Rio de Janeiro: ZAHAR Ed. 2008.

FURTADO, Milton Braga. **Síntese da Economia Brasileira**. Rio de Janeiro: LTC, 1998.

GOLDSMITH, Raymond W. **Brasil 1850-1984: Desenvolvimento Financeiro sob um Século de Inflação**. São Paulo: Editora Harper & Row do Brasil Ltda, 1986.

HOBBSAWN, Eric. **A Questão do Nacionalismo: nações e nacionalismo desde 1780**. Tradução Carlos Lains. Lisboa: Terramar, 2004.

MURILO DE CARVALHO, José. **O Federalismo Brasileiro em Perspectiva Histórica**. Rio de Janeiro, Mimeo, 1994.

PAIVA ABREU, Marcelo de. Os Funding Loans Brasileiros, 1898-1931. **Pesquisa e Planejamento Econômico-PPE**, v.32 (3) dez 2002.

_____. **Brasil, 1824-1957: bom ou mau pagador?** Texto para Discussão PUC-RJ, 2001.

PEREIRA, Felipe Barboza. **O Federalismo Fiscal Brasileiro: Aspectos Históricos de sua Conformação através do Continuum Competição-Cooperação**. XIV Encontro Nacional da ANPUH Memória e Patrimônio, Rio de Janeiro, 23-29 de julho de 2010.

SACHS, D. Jeffrey (Editor). **Developing Country Debt and the World Economy**. Chicago: Chicago University Press, NBER, 1989.

SHARMA, Pooja. **Political Economy of Conditional Aid in a Federal Economy**. *Review of Development Economics*, 12(2), 2008. pp. 327–333.

TAVARES, Luiz Henrique Dias. **História da Bahia**. São Paulo: Editora da UNESP, 2001.

3 – PARADIPLOMACIA E POLÍTICA COMPARADA

AHMAD, Ehtisham; ALBIMO-WAR, Marina; SINGH, Raju. **Subnational Public Finance: institutions and macroeconomic considerations**. Washington: IMF Working Paper, WP/05/108, June 2005.

ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. **Paradiplomacy in Action: the foreign relations of subnational governments**. London: Frank Cass Publishers, 1999.

ALEXANDRE SOARES, Rômulo, ZOURABICHVILI, Alexandre; IPIRANGA, Ana Sílvia Rocha. Relatos de Experiências sobre o Investimento Externo Direto Português no Ceará: um Enfoque Comportamental, **Revista Alcance**, Vol (3) set / dez 2005.

ALMEIDA, Anna Ozorio de. **Evolução e Crise da Dívida Pública Estadual**. IPEA, Texto para Discussão nº 448, 1996.

ANDRADE E BARROS, Marinana. **Atuação Externa dos Governos Subnacionais: análise jurídica do caso brasileiro**. Belo Horizonte, 2009. Dissertação (Mestrado em Direito Público), Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica (PUC) de Minas Gerais.

ARAÚJO, Aloísio Barboza. **O Governo Brasileiro, o BIRD e o BID: cooperação e confronto**. Rio de Janeiro: IPEA, Série IPEA 131, 1991.

BARRETO, Maria Inês. **Gestão estratégica do poder Executivo do Estado de São Paulo frente ao processo de integração regional do Mercosul**. São Paulo, 2001. Tese (Doutorado em Administração), Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.

BARROS e SILVA, Mariana Melo. **O Processo de Integração do Mercosul: a federalização da política externa através da atribuição de competência internacional dos governos subnacionais municipais: os casos das prefeituras de Santo André (SP) e Ipojuca (PE)**. Recife, 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco.

BAUMANN, Renato. O Brasil e três Instituições Financeiras Internacionais nos anos 1990. In: **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**, Volume 2. Henrique Altemani de Oliveira & Antônio Carlos Lessa (orgs.). São Paulo: Saraiva, 2006.

BAHRY, Donna The New Federalism and the Paradoxes of Regional Sovereignty in Russia. **Comparative Politics**, Vol. 37, No. 2, Jan., 2005

BAYLIS, John; SMITH, Steve. **The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations**. Oxford: Oxford University Press, Third Edition, 2006.

BAYOUMI, Tamim & GOLDSTEIN, Morris & WOGLOM, Geoffrey. Do Credit Markets Discipline Sovereign Borrowers? Evidence from US States, **CEPR Discussion Papers** 1088, 1995.

BEVILAQUA, Afonso S. **State Government Bail-outs in Brazil**. Rio de Janeiro: PUC Departamento de Economia. Texto para Discussão n° 421, March, 2000.

BESSA MAIA, José Nelson; LEAL FARIAS, Deborah Barros. **Do Nacional-desenvolvimentismo à Internacionalização no Brasil Subnacional: o Caso do Ceará**. Fortaleza: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais e Edições Livro Técnico, 2006.

_____. **Fiscal Reform, Economic Modernization and Paradiplomacy in Ceará State, 1987-2006: An Experience of Internationalization outside the Richer Southern and Southeastern Regions of Brazil**, Forum of Federations, Ottawa, Canada. 2010. Disponível em <<http://www.forumfed.org/en/federalism/library.php>>.

BLASE, Julie Melissa. **Has globalization changed US federalism? The increasing role of the US states in foreign affairs: Texas-Mexico relations**. Austin, 2003. Thesis (PhD in Political Science).University of Texas.

BOECKELMAN, Keith. Governors, Economic Theory, and Development Policy. **Economic Development Quarterly**. November, 1996. pp. 342-351.

BRIGAGÃO, Clóvis. **Relações Internacionais Federativas no Brasil: Estados e Municípios**. Rio de Janeiro: Gamma, 2005.

BUENO DA SILVA, Ironildes. **Paradiplomacia Contemporânea: Brasil e EUA**. Brasília, 2011. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais (IREL), Universidade de Brasília.

BURSENS, Peter and DEFORCHE, Jana. **Going beyond Paradiplomacy? An Exploration based on the Establishment of Regional Foreign Policy Powers in Belgium**. Paper presented at the World International Studies Committee, 2nd Global International Studies Conference. Ljubljana, Slovenia, July 23-26, 2008

CAMPOS, Adriana Fiorotti. O II PND e o Processo de Estatização da Dívida Externa: a crise das estatais e a sua posterior privatização. **Raízes**, Ano XVIII, nº 19, maio 1999.

CASA NOVA, Anderson; MARQUETTI, Adalmir Antonio. **A Crise das Finanças Públicas no Rio Grande Do Sul: Origem e Evolução nos anos 1999/2006**. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/4-encontro-economia-gaucha/trabalhos/macro-financas-sessao2-1.doc>>. Acesso em: 20 Jan 2012.

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. **Paradiplomacia & Entes Não-Centrais no Cenário Internacional**. Curitiba: Juruá, 2008.

CEZÁRIO, Gustavo; ANDRADE, Marinana. **A Cooperação Descentralizada no Brasil**. Belo Horizonte: CEDIN/CNM, 2008.

CHOUKROUN, Sylvie. **Enron in Maharashtra: Power Sector Development and National Identity in Modern India**. Pennsylvania, 2002. Thesis (PhD in International Studies), University of Pennsylvania.

COHEN, Samy. **The State and the Challenge of 'New Actors'**. Paris: Centre d'Études et de Recherches Internationales (CERI), 2004.

CORNAGO, Noé. Foreign Development Policy of Constituent Units: Trends, Challenges and Lessons Learned. Forum of Federations, **Occasional Paper Series** Nº 2, Ottawa, Ontario. 2010.

_____. Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Co-operation. In: Aldecoa F., Keating M., **Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments**, Londres, Frank Cass, 1999.

_____. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo, Editora da PUC/Editora da Unesp/Cedec/Fapesp, 2004.

CORREIA DIAS, Fernando Álvares. **O Refinanciamento dos Governos Subnacionais e o Ajuste Fiscal 1999-2003**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, Texto para Discussão nº 17, Dezembro 2004.

COSTA TOLEDO, Daiany Stéphaney. **Paradiplomacia: o caso de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2008. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais). Centro Universitário de Belo Horizonte.

CRAIG, Jon. Practice: Industrial Countries Australia, In: TER-MINASSIAN, Teresa (editor). **Fiscal Federalism in Theory and Practice**. Washigton: D.C: IMF, 1997.

CRIEKEMANS, David. **How Subnational Entities Try to Develop Their Own Paradiplomacy: the case of Flanders (1993-2005)**. Geneva, International Conference – Challenges for foreign ministries: managing diplomatic networks and optimizing value. 31 May-1 June, 2006.

DALL ACQUA, Fernando. Ajuste Macroeconômico e Empréstimos Externos no Brasil, 1995-2004. **FGV Pesquisa**, FGV, 2009.

DAVIDOFF CRUZ, Paulo. **Endividamento Externo e Transferência de Recursos Reais ao Exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta**. Campinas: UNICAMP. 1992.

DE MARSILIO, Ernesto Gastón. **Aportes Teórico-Methodológicos para el estudio de las Relaciones Paradiplomáticas: qué, quiénes y cómo**. Análisis del caso argentino, 2006. (mimeo)

DESMET, An; DEVELTERE, Patrick. **Sub-National Authorities and Development Co-Operation in the OECD Member Countries**. OECD and Katholieke Universiteit Leuven, January 2002.

DILLINGER, William. **Regulations and Markets: Brazil's efforts to control subnational borrowing**. Washington: the World Bank, 2001.

_____ ; FAY, Mariane. **From Centralized to Decentralized Governance**. Issues for the New Millennium. Washington: IMF, Finance and Development, December 1999.

EZQUERRO, María Luz. **Provincia de Córdoba: gestión externa y endeudamiento. Síntesis del proyecto de investigación Relaciones Paradiplomáticas: Bases para el Estudio y la Gestión de los entes subnacionales en las Relaciones Internacionales**. Córdoba: Agencia Córdoba Ciencia. 2008

FAHIM, Mayraj. Municipal bonds have been issued by US local government since 1812. **CityMayors**, July 2010.

FERRERO, Mariano. **La Glocalización en Acción: Regionalismo y Paradiplomacia en Argentina y el Cone Sur Latinoamericano**. Buenos Aires, VII Congreso Nacional de Ciencia Política, noviembre, 2005.

FIGUEIREDO, Fernanda Pernasetti de Farias. **Diretrizes Centrais e Atuação Externa de Governos Subnacionais no Brasil: um estudo sobre convergências**. Rio de Janeiro, 2008. Monografia (Bacharelado Em Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio de Janeiro.

FRAY, Earl H. State and Local Governments in the International Arena. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, Vol 509, May, 1990.

FREIRE, Maria; HUERTAS, Marcel; DARCHE, Benjamim. **Subnational Access to the Capital Markets: the Latin American Experience**. The World Bank Institute & Georgia State University, Atlanta: 2001.

FRITSCHER, Martinez, Andre C., and MUSACCHIO, Aldo. Endowments, Fiscal Federalism, and the Cost of Capital for States: Evidence from Brazil, 1891-1930. **Financial History Review** 17, n^o. 1 (April 2010).

GASTÓN DE MARSÍLIO, Ernesto. **Aportes Teórico-Methodológicos para el Estudio de las Relaciones Paradiplomáticas: Qué, Quiénes Y Cómo - Análisis del Caso Argentino.** Córdoba, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales(UNC), 2006.

GELFENSTEIN, Sergio Rodríguez. **La Paradiplomacia: las Relaciones Internacionales del Gobierno de Chiapas.** Ponencia presentada en el XVII Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Relaciones Internacionales, Tuxtla Gutiérrez, 30.10.2004.

GENEST, Hugo. An Examination of the Limits Posed by State-Centrism on the Explanatory Power of Neoliberal Institutional Approaches to International Regimes: The Case of Substates and Regimes. The **BSIS Journal of International Studies**, Vol 5, 2008.

GHICA, Luciana Alexandra. **A Constructivist Reconstruction of Regionalism.** Paper prepared for the *Annual Doctoral Conference*, Political Science Department, Central European University, Budapest, April 2008.

GIUGALE, Marcelo; TRILLO, Fausto Hernandez; OLIVEIRA, João C. Subnational Borrowing Debt Management. In: **Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico.** Washington: The World Bank, 2000.

_____ and KOROLOW, Adam and WEBB, Steven. **A New Model for Market-Based Regulation of Subnational Borrowing: The Mexican Approach.** Washington: The World Bank, 2003.

_____ and WEBB Steven B. **Achievements and challenges of fiscal decentralization: lessons from Mexico.** Washington, D.C.: The World Bank, 2000.

GOEMINNE, Stijn and SMOLDERS, Carine Strategic Use of Debt in Flemish Municipalities. **The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy**. Vol. 10: Issue 1 (Topics), Article 58, 2010.

GOMES FILHO, Francisco. **A Paradiplomacia Subnacional no Brasil: uma análise política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia.** Brasília, 2011. Tese (Doutorado Interinstitucional UFRR/UnB/Flacso). Instituto de Relações Internacionais/ Universidade de Brasília.

GONZALES, Manuel José Forero et al. **O Brasil e o Banco Mundial: um Diagnóstico das Relações Econômicas.** Brasília: PNUD 1989.

GREWAL, Bhajan S. Australia Loan Council: arrangements and experience with bail-outs. **IADB Research Network Working Paper R-397**, November 2000.

HAIGH, Stephen Paul. **Globalization and the Sovereign State: Authority and Territoriality Reconsidered.** University of Otago, Department of Political Studies, Paper at the First Oceanic International Studies Conference Australian National University, Canberra, 14-16 July 2004.

HECKEY, Annelore Van. **Balancing public debt division in Belgium: how to assign (part of the) federal debt to the regions?** Kuleuven: Centrum voor Economische Studie, December 2010.

HERNÁNDEZ, F. Federalismo Fiscal en México: ¿como vamos?. **Revista Internacional de Finanzas Públicas**, La Plata, 1998.

HILDRETH, W Bartley. Canadian and American Federalism in Capital Markets: Comparative Debt Financing. **Canadian Foreign Policy**, Vol. 12 (3), January 2005.

IANCHOVICHINA, Elena; LUI, Lili; NAGARAJAN, Mohan. Subnational Fiscal Sustainability Analysis: What Can We Learn from Tamil Nadu? Washington, **World Bank Research Working Paper**, n° 3947, June 2006.

IGLESIAS, Valeria. La dimensión internacional de los créditos directos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial a las provincias. Notas del caso argentino. In: IGLESIAS, Eduardo; IGLESIAS, Valeria; ZUBELZÚ, Graciela. **Las Provincias Argentinas en el Escenario Internacional. Desafíos y Obstáculos de un Sistema Federal**. 1ª ed. - Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008.

IGLESIAS, Eduardo; IGLESIAS, Valeria; ZUBELZÚ, Graciela. **Las Provincias Argentinas en el Escenario Internacional. Desafíos y Obstáculos de un Sistema Federal**. 1ª ed. - Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008.

_____. MERKE Frederico; IGLESIAS, Valeria. Republic of Argentina in: MICHELMANN, Hans. **A Global Dialogue on Federalism**, Volume 5, Forum of Federations, Montreal: McGill-Queen's University Press, 2009.

JENKINS, Rob. India's States and the Making of Foreign Economic Policy: The Limits of the Constituency Diplomacy Paradigm. **Publius**; 33 (4), Fall 2003.

IGLESIAS, Eduardo et alli. **Las Provincias Argentinas en el Escenario Internacional: desafios y obstáculos de un sistema federal**. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008.

KAISER, Robert. **Subnational Governments in International Arenas: Paradiplomacy and Multi-level Governance in Europe and North America**. Fifth Symposium of the International Political Science Association (IPSA) on Globalization, Nations and Multi-level Governance: strategies and challenges, Montréal, Québec, October 24-26, 2002.

KOURLIANDSKAIA, Galina. NIKOLAYENKO, Yelena, and GOLOVANOVA, Natalia. Local Government in the Russian Federation. In: MUNTEANU, Igor and POPA, Victor. **Developing New Rules in the Old Environment: Local Governments in Eastern Europe, in the Caucasus and Central Asia**. Vol (3), 2003.

LANDON, Stewart. Subnational Government Borrowing in Federal Systems: evidence from Argentina and Mexico. In: **Fiscal Relations in four countries**, Paulo Booth, Ed. Ottawa: Forum of Federations, 2003.

LACHAPELLE, Guy. Quebec' International Strategies: mastering globalization and new possibilities of governance. Paper presented at the Conference Québec and Canada in the New Century: **New Dynamics, New Opportunities**, Québec, 2003.

LECOURS, André. **When Regions Go Abroad: Globalization, Nationalism and Federalism.** Paper prepared for the conference Globalization, Multilevel Governance and Democracy: Continental, Comparative and Global Perspectives. Kingston: Queen's University, May 3-4, 2002.

_____. **Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World.** Discussion Papers in Diplomacy. Antwerp: Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael', December, 2008. (mimeo).

LEITE, Marcel Guedes. **Economia Política das Finanças Subnacionais: teoria e análise empírica para os Estados brasileiros e Distrito Federal na década de noventa.** Brasília: ESAF, 2005.

LEVY, John M. **Economic Development Programs for Cities, Counties and Towns.** New York: Praeger, Second Edition, 1990.

LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O Colapso das Finanças Estaduais e a Crise da Federação.** São Paulo: Editora UNESP, IE Unicamp, 2002.

_____. **Finanças estaduais: alguns avanços, mas...** (os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). Texto para Discussão. IE/UNICAMP n.º. 145, julho 2008.

MAGALHÃES GOMES, Eduardo Granha. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas.** Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Administração Pública e Governo da FGV/EAESP. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/tese_EduardoGranha.pdf, acesso em: 21 Dez 2011.

PRADO, Sergio. **A Questão Fiscal na Federação Brasileira: diagnóstico e alternativas.** Santiago: CEPAL, LC/BRS/R.179, março de 2007.

NICOLIN, Juan Pablo et al. **Decentralization, Fiscal Discipline in Sub-National Governments and the Bailout Problem: The Case of Argentina.** Inter-American Development Bank (IADB), August 2002.

MAGONE, José M. **Paradiplomacy Revisited: The Structure of Opportunities of Global Governance and Regional Actors.** Paper at the International Conference on the International Relations of the Regions: Sub-National Actors, Para-Diplomacy And Multi-Level Governance, Zaragoza, October 2006.

MAGRASSI, Marco. **Subnational Investment Needs and Financial Market Response.** Sector Study, Washington: IADB, November 2000.

MAKARYCHEV, Andrey S. Russian Regions as International Actors. **Demokratizatsiya.** Volume 7, (4), Fall 1999, pp.501-526.

MANOJLOVIC, Marija; THORHEIM, Celia Helena. **Crossroads of Diplomacy: New Challenges, New Solutions.** The Hague, Netherlands Institute of International Relations, 2007.

MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge; TIMOFEEV, Andrey, BOEX, Jameson. **Reforming Regional-Local Finance in Russia**. The World Bank, Washington, D.C., 2006.

MCKINNON, Ronald I. Market-Preserving Federalism in the American Monetary Union. In: BLEJER, M.; TER-MINASSIAN, T. **Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honor of Vito Tanzi**, eds., London: Routledge, 1997.

MELLO JUNIOR, Luiz R. Globalization and Fiscal Federalism: Does Openness Constrain Subnational Budget Imbalances? Paris: OECD, **Public Budgeting & Finance**, Spring 2005.

MINGUS, Matthews S. **Transnationalism and Subnational Paradiplomacy: Is this perforated sovereignty or are democracy and civil society just reaching across borders?** Anchorage, 16th Conference of the Public Administration Theory Network, June 2003.

MORA, Mônica; GIAMBIAGI, Fabio. **Federalismo e Endividamento Subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual e municipal**. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão, n° 1142, Dezembro 2005.

_____; VARSANO, Ricardo. **Fiscal Decentralization and Fiscal Subnational Autonomy in Brazil: some facts of the nineties**. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão n° 854, Dezembro 2001.

ORTIZ, Bahl Roy et al. **India: Fiscal Condition of the States, International Experience and Options for Reform**. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Working Paper 05-14, Vol (2), June 2005.

OTEH, Arunma. **Capital Market as a Long Term Option for Financing Infrastructure Development**. Securities and Exchange Commission of Nigeria, Abuja, 2010.

PAQUIN, Stephane. Paradiplomatie Identitaire et Diplomatie en Belgique Fédérale: le cas de la Flandre. **Revue Canadienne de Science Politique**. 36 (3) juillet-Août, 2003.

_____. Les Actions Extérieures des Entités Subétatiques: Quelle Signification pour la Politique Comparée et les Relations Internationales? **Revue Internationale de Politique Comparée**, Vol. 12, n°2, 2005.

PRATES, Daniela Magalhães. A Inserção Externa da Economia Brasileira no Governo Lula. In: CARNEIRO, Ricardo (org.) [et al.]. **A Supremacia dos Mercados e a Política Econômica do Governo Lula**. São Paulo: Editora da UNESP, 2006.

RATCHFORD, Benjamim Ulyssis. American State Debts. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, Vol. 218, Nov., 1941.

REYES, Alma Arámbula; VILLARREAL, Gabriel M.S. **Las Relaciones Internacionales de las Autoridades Locales: Actores Subestatales en las relaciones internacionales**. Ciudad de México: Camara de Diputados de México, Marzo de 2008.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto. **O descontrole do Endividamento dos Estados e Municípios – análise crítica das normas vigentes e propostas de reforma.** Rio de Janeiro: IPEA/INPES (Texto para Discussão Interna), 1988.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. **Política Externa Federativa: análise de ações internacionais de estados e municípios brasileiros.** Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais-CEBRI, 2006.

ROSA SILVA, Isabella Fonte Boa. **Endividamento Subnacional em um Contexto Federativo: o caso brasileiro.** Brasília, 2001. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público). Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Economia Universidade de Brasília (UnB)..

_____ ; SAMPAIO de SOUSA, Maria da Conceição. **Determinantes do endividamento dos estados brasileiros: Uma análise de dados de paine.** Brasília: Universidade de Brasília (UnB), Departamento de Economia, Texto para Discussão nº 259, novembro de 2002.

SADD, Fabiana da Cunha. Política e Economia no Federalismo do Governo Geisel. **Revista de Economia Política**, vol. 23, nº 2 (90), abril-junho/2003.

SANTOS GUIMARÃES, Caroline Burle dos. **A Atuação Externa dos Governos Subnacionais: o estudo de caso do governo do Estado de São Paulo.** São Paulo, 2006. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais), Fundação Armando Álvares Penteado.

SASSEN, Saskia. Local Actors in Global Politics. **Current Sociology**, Vol. 52(4): SAGE Publication: July 2004. pp. 649–670.

SCHWARTZ, Gerd and LIUSKILA, Claire. Argentina. In Ter-Minassian, Teresa ed. (1997). **Fiscal Federalism in Theory and Practice.** Washington: International Monetary Fund., 1997.

SEITENFUS, Ricardo. **Relações Internacionais.** Barueri: Manole, 2004.

SHAH, Anwar. **The New Fiscal Federalism in Brazil.** World Bank Discussion Paper nº 24, Washington, 1991.

_____.(ed.). **Macro Federalism and Local Finance.** Washington: Public Sector Governance and Accountability Series. The World Bank, 2008

_____. and SHAH, Sana. The New Vision of Local Governance and the Evolving Roles of Local Governments. **Public Sector Governance and Accountability Series.** The World Bank, 2006.

SILVA LESSA, José Vicente. **Paradiplomacia no Brasil e no Mundo: o poder de celebrar tratados dos governos não centrais.** Viçosa: Ed. UFV, 2007.

SCHWARTZ, Gerd and LIUSKILA, Claire. Argentina. In Ter-Minassian, Teresa, ed. (1997). **Fiscal Federalism in Theory and Practice. Washington, DC:** International Monetary Fund., 1997.

SHARAFUTDINOVA, Gulnaz. Paradiplomacy in the Russian Regions: Tatarstan's Search for Statehood. **Europe-Asia Studies**, Vol. 55, No. 4, (Jun., 2003), pp. 613-629.

SEITZ, Helmuth. **Subnational Government Bail-outs in Germany**. Bonn: ZEI Working Paper n° B20, 1999.

SEITENFUS, Ricardo. **Para uma Nova Política Externa Brasileira**. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1994.

SILVA, Mônica Mora Y Araújo de Couto e. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e Relações Financeiras Intergovernamentais no Contexto Federativo Brasileiro**. Brasília: Editora da UnB, 2000.

SILVA NUNES, Carmen Juçara da. **A Paradiplomacia no Brasil: o caso do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, 2005. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). PPGRI/UFRGS, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

SINGH, Nirvikar; SRINIVASAN, T. N. **Federalism and Economic Development in India: an assessment**, Stanford University, October, 2006.

SINGH, Raju; PLEKHANOV, Alexander. How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated: Some cross-country empirical evidence. Washington, **IMF Working Paper**, WP/05/54, March, 2005.

SOMBRA SARAIVA, José Flávio. A Busca de um Novo Paradigma: Política Exterior, Comércio Externo e Federalismo no Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 47 (2): pp. 131-162, 2004.

_____. **From Centralist Federalism to Cooperative Federalists Paradigm: Brazil's international relations and trade foreign policy**. Integration and Trade Journal. Buenos Aires: Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean - INTAL, n° 21, December, 2004.

_____. Federalismo e Relações Internacionais. In: **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**, Volume 2/Henrique Altemani de Oliveira & Antônio Carlos Lessa (orgs.). São Paulo: Saraiva, 2006.

SPIEGELEIRE, Stephan de. Gulliver's Threads: Russia's Regions and the Rest of the World. In: **Regions: A Prism to View the Slavic-Eurasian World: towards a discipline of 'Regionology'**. Edited by Kimitako Matsuzato. Hokkaido: Slavic Research Center, 1999, pp. 293-310.

SRIDHARAN, Kripa. Federalism and foreign relations: the nascent role of the Indian states. **Asian Studies Review**. Volume 27, Issue 4, 2003.

TENDLER, Judith. **Good Governance in the Tropics**. Maryland: Johns Hopkins University Press, 1997.

TRILLO, Fausto Hernández e RAMÍREZ, Ricardo Smith. Credit Ratings in the Presence of Bailout: The Case of Mexican Subnational Government Debt, **Economía**, Volume 10, 1 1, 2009, pp. 45-79.

VIEIRA, Danilo Jorge. **Ajuste Fiscal e Financeiro dos Estados no pós-Real** – um Balanço. Anais do XIV Encontro Nacional de Economia Política, São Paulo, Junho de 2009.

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passini (orgs.). **A Dimensão Subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo, Editora da PUC/Editora da Unesp/Cedec/Fapesp, 2004

_____. **The Legal and Institutional Framework for the International Management of Subnational Government Players In Brazil**. Buenos Aires: Integration and Trade Journal. Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean- INTAL, nº 21, December, 2004.

_____. Problemas para a Atividade Internacional das Unidades Subnacionais: Estados e Municípios Brasileiros. São Paulo: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol.21 nº 62, Outubro 2006.

VULOVIC, Violeta. The Effect of Sub-National Borrowing Control on Fiscal Sustainability: How To Regulate? **Documents de Treball de L'IEB**, 36, Institut d'Economia de Barcelona (IEB), 2010.

WEBB, Steven B. Fiscal Responsibility Laws for Subnational Discipline: the Latin American Experience. **World Bank Policy Research Working Paper** 3309, May 2004

WILLETTS, Peter. Transnational Actors and International Organizations in Global Politics. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve. **The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations**. Oxford: Oxford University Press, Third Edition, 2006.

ZABALA, Rodrigo Trelles. Country case study: Argentina. In: **Subnational capital markets in developing countries: from theory to practice**. Editors: Mila Freire and John Petersen with Marcela Huertas and Miguel Valadez. Washington, D.C.: World Bank; New York, NY: Oxford University Press, 2004.

ZHIMIN, Chen. Coastal Provinces and China's Foreign Policy-Making. In HAO, Yufan; SU, Lin (eds.) **China's Foreign Policy Making: Societal Forces and Chinese American Policy**, Aldershot, UK: Ashgate Publishing Ltd, 2005.

ZUBELZÚ, Graciela. **The Argentinian Provinces as Sub-national Actors in Contemporary International Relations: Links with Russia and Russian regions**. Moscow: 4th Convention, Russian International Studies Association (Risa), Mgimo University, 2006.

_____. Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas. In: **Las provincias argentinas en el escenario internacional**. Desafíos y obstáculos de un sistema federal. 1a ed. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2008.

4 – METODOLOGIA E DICIONÁRIOS

BÊRNI, Duílio de Ávila *et alli.* (org.). **Técnicas de Pesquisa em Economia: transformando curiosidade em conhecimento.** São Paulo: Saraiva, 2002.

BRADY, Henry; COLLIER, David. **Rethinking Social Inquiry: diverse tools, shared standards.** Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2004.

CARNEIRO, Pedro Erik Arruda. **Limites na Racionalidade das Análises de Risco Soberano: Testes Econométricos, Erros, Finanças Comportamentais e Noise Rater Risk.** Brasília, 2006. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais (IREL), Universidade de Brasília.

CHRIST, Carl F. **Econometric Models and Methods.** New York: John Wiley & Sons, 1966.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa.** 4ª edição, Curitiba: Editora Positivo, 2009.

GODET, Michel; DURANCE, Philippe. **A Prospectiva Estratégica para as Empresas e os Territórios.** Paris: Unesco, 2011.

_____. **Scenarios and Strategic Management.** London: Butterworths Scientific, 1987.

GRAHAM, Evans; NEWNHAM, Jeffrey. **The Penguin Dictionary of International Relations.** London: Penguin Books, 1998.

GUJARATI, Damodar. **Econometria Básica.** Tradução: Ernesto Yoshida. São Paulo: Makron books, 2000.

HILL, Carter; GRIFFITHS, William; JUDGE, George. **Econometria;** tradução Alfredo Alves de Farias. São Paulo: Saraiva, 2ª Edição, 2006.

KING, Gary and KEOHANE, Robert O. and VERBA, Sidney. **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research.** Princeton-NJ, Princeton University Press, 1994.

MARCIAL, E.C.; GRUMBACH, R.J.S. **Cenários prospectivos: como construir um futuro melhor.** Rio de Janeiro: FGV, 2002

MICHAEL, Nicholson. **Causes and Consequences in International Relations: a conceptual study.** London: Pinter, 1996.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de Economia do Século XXI.** Rio de Janeiro: Record, 2005.

SARTORI, Giovanni. Compare Why and How: Comparing, Miscomparing and the Comparative Method in DOGAN & ALI (Eds), **Comparing Nations: Concepts, Strategies and Substance.** Oxford (UK) and Cambridge (US): Blackwell.

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, vol. 9, p. 49-87, 1998.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23ª edição revista e atualizada. São Paulo: Cortez, 2007.

YIN, Robert. Case Study, **Research: design and methods**. Thousand Oaks, Sage Publications, 1994.

WOOLDRIDGE, Jeffrey. **Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data**. Cambridge, MA: MIT Press, 2002.

5 – SÍTIOS NA INTERNET

- <http://www.oecd.org>
- <http://www.imf.org>
- <http://www.iadb.org>
- <http://www.ebrd.com>
- <http://www.bndes.gov.br>
- <http://www.worldbank.org>
- <http://www.jstor.org>
- <http://www.forumfed.org>
- <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>
- <http://www.bcb.gov.br>
- <http://www.fibge.gov.br>
- <http://www.freedomhouse.org/>
- <http://www.fecomerciomg.org.br>
- <http://www.measuringworth.com>
- http://www.planejamento.gov.br/assuntos_internacionais
- <http://www.protocolo.com.mx>
- <http://www.mri.gouv.qc.ca>
- <http://www.crl.edu/brazil/provincial> (Brazilian Government Documents)

-http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf

-<http://zerohora.clicrbs.com.br>

6 – FONTES INSTITUCIONAIS:

CEPAL: **El Pacto Fiscal: Fortaleza, Debilidades, Desafíos**. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe, 1998.

CEPAL/GTZ. **Descentralización Fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo**. Santiago, agosto 1997.

FECOMERCIO, **Desempenho do Comércio Exterior de Minas Gerais 2010**. Belo Horizonte: 2011. Disponível em: http://www.fecomerciomg.org.br/pdfs/comex_estatisticas_2011_desempenho_mg.pdf. Acesso em: 10 Dez 2011.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO, 03 de setembro de 1890.

GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ. **Ceará: A Prática de uma Gestão por Resultados**. Marcos Costa Holanda (org). Fortaleza: IPECE, 2006.

GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Dívida Pública do Estado de Santa Catarina**, Relatório do 2º quadrimestre de 2011. Florianópolis: SEFAZ, 2011.

IBGE, **Contas Regionais do Brasil: 2002-2005**, 2007.

INTERAMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Lending to Subnational Governments: Developing a Hard Credit Discipline**, 2001.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Deficit Reduction, Decentralization Highlight: Need to manage subnational government debt**, Washington: IMF Survey, November, 1996.

_____. **Belgium: selected issues**. IMF Country Report N°.11/82, March 8, 2011

MENSAGEM à Assembleia Legislativa do então Presidente da Província no dia 3 de abril de 1888. Bahia, Typ. da Gazeta da Bahia, 1888.

MENSAGEM do então Presidente do Estado do Espírito Santo à Assembleia Legislativa em 1894. Victoria, Typografia do Estado do Espírito Santo, 1894.

MENSAGEM do Presidente do Estado de São Paulo à Assembleia Legislativa a 07 de abril de 1900.

MENSAGEM apresentada ao Congresso Nacional na abertura da Primeira Sessão da Quinta Legislatura pelo Presidente da República Francisco de Paula Rodrigues Alves aos 03 de maio de 1903.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Manual de Financiamentos Externos:** setor público com organismos multilaterais e agências bilaterais de crédito. SEAIN, 2005.

ONTARIO FINANCING AUTHORITY. **2010 Annual Report.** Ontario, OFA, 2011.

MOODY'S INVESTORS SERVICE. **Moody's Assigns Aaa Rating to Flemish Community's EMTN Programme.** Global Credit Research Rating Action, Press release, 13 Mar 2009.

REDE BRASIL SOBRE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS MULTILATERAIS. **As Estratégias dos Bancos Multilaterais para o Brasil.** Fátia Barros (org.) *et alii.* Brasília: Rede Brasil, 2001.

WEF. **The Global Competitiveness Report 2010-2011.** 2010 World Economic Forum, 2010.

WORLD BANK. **Monitoring Fiscal Risks of Subnational Governments.** PREM Notes Economic policy, March 2002, number 64.

_____. **Russian Federation: toward medium-term viability,** Washington, D.C, 1996.

_____. **Building Subnational Debt: A Framework for Analysis, Policy Reform, and Assistance Strategy.** IMF, Policy Research Working Paper 2339, May 2000.

_____. **Brazil: Issues in Fiscal Federalism.** Report N°. 22523-BR, May 31, 2002.

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

APÊNDICES

I. SÉRIES TEMPORAIS DOS DETERMINANTES DA PARADIPLOMACIA FINANCEIRA NO BRASIL: AMOSTRA DE 12 ESTADOS, 1985-2008

Tabela 1 Séries temporais dos determinantes da paradiplomacia financeira no Brasil: Estado da Bahia, 1985-2008

ESTADO	Code	Ano	ROCEX	PNEO	PCONS	CAPEN	REGIN
BAHIA	5	1985	132.23	99.38	18.65	-25.66	0.00
BAHIA	5	1986	120.22	60.90	12.34	-18.33	0.00
BAHIA	5	1987	106.30	213.74	13.37	-0.62	0.00
BAHIA	5	1988	0.00	166.24	14.20	-9.05	0.00
BAHIA	5	1989	0.00	102.33	10.82	0.66	0.00
BAHIA	5	1990	0.00	132.50	11.18	-5.39	1.65
BAHIA	5	1991	0.00	88.82	11.27	19.21	1.69
BAHIA	5	1992	0.00	209.16	12.20	1.14	1.88
BAHIA	5	1993	0.00	119.21	11.58	6.35	1.99
BAHIA	5	1994	0.00	65.86	11.08	-1.75	1.71
BAHIA	5	1995	377.54	120.35	11.33	-1.27	7.43
BAHIA	5	1996	830.51	97.25	10.08	-1.29	9.55
BAHIA	5	1997	782.95	100.96	10.10	-8.56	8.41
BAHIA	5	1998	379.93	100.58	9.98	-71.74	2.92
BAHIA	5	1999	272.35	144.73	13.17	-2.79	1.36
BAHIA	5	2000	457.68	96.47	15.98	6.08	2.52
BAHIA	5	2001	566.37	120.79	19.84	2.15	4.07
BAHIA	5	2002	629.83	114.43	20.72	6.84	3.28
BAHIA	5	2003	470.30	95.01	23.46	4.63	4.02
BAHIA	5	2004	296.11	87.49	26.22	7.79	3.36
BAHIA	5	2005	142.31	78.15	25.01	6.24	1.81
BAHIA	5	2006	279.68	86.69	31.13	7.78	2.16
BAHIA	5	2007	73.61	88.02	25.86	11.08	1.15
BAHIA	5	2008	50.60	90.13	24.12	7.50	0.57

Fontes: IBGE; BACEN; STN; IPEA; MDIC: FED; BNDES; elaboração: o autor

Variáveis do Modelo:

ROCEX: Valor em reais a preços constantes das receitas de operações de crédito externo do estado i no ano t (variável dependente);

CAPEN: capacidade de endividamento do estado i no ano t (variável independente);

REGIN: regime de assistência oficial ao desenvolvimento ao estado i no ano t (variável independente);

PNEO: iniciativa paradiplomática neoliberal do estado i no ano t (variável independente);

PCONS: iniciativa paradiplomacia construtivista do estado i no ano t (variável independente).

Tabela 2 Séries temporais dos determinantes da paradiplomacia financeira no Brasil: Estado do Ceará, 1985-2008

ESTADO	Code	Ano	ROCEX	PNEO	PCONS	CAPEN	REGIN
CEARÁ	6	1985	0.00	99.38	9.82	-16.87	0.00
CEARÁ	6	1986	0.00	60.90	7.52	-24.14	0.00
CEARÁ	6	1987	0.00	213.74	8.33	-17.08	0.00
CEARÁ	6	1988	0.00	166.24	7.60	1.95	0.00
CEARÁ	6	1989	0.00	102.33	4.72	-0.88	0.00
CEARÁ	6	1990	83.43	132.50	4.53	10.34	1.65
CEARÁ	6	1991	96.49	88.82	5.86	8.78	1.69
CEARÁ	6	1992	98.13	209.16	7.64	4.68	1.88
CEARÁ	6	1993	87.27	119.21	8.46	5.23	1.99
CEARÁ	6	1994	69.21	65.86	8.41	5.94	1.71
CEARÁ	6	1995	168.09	120.35	7.34	-1.59	3.31
CEARÁ	6	1996	210.56	97.25	7.67	1.19	2.42
CEARÁ	6	1997	199.96	100.96	6.35	-7.54	2.15
CEARÁ	6	1998	415.66	100.58	5.93	-26.96	3.20
CEARÁ	6	1999	262.62	144.73	8.79	-28.30	1.31
CEARÁ	6	2000	179.72	96.47	10.73	-1.76	0.99
CEARÁ	6	2001	163.78	120.79	12.56	-1.40	1.18
CEARÁ	6	2002	327.56	114.43	11.98	0.68	1.71
CEARÁ	6	2003	320.40	95.01	12.29	3.63	2.74
CEARÁ	6	2004	239.27	87.49	11.38	5.07	2.71
CEARÁ	6	2005	273.18	78.15	9.05	8.70	3.47
CEARÁ	6	2006	360.33	86.69	9.69	-9.54	2.78
CEARÁ	6	2007	142.99	88.02	9.89	10.79	2.23
CEARÁ	6	2008	42.66	90.13	8.67	9.01	0.48

Fontes: IBGE; BACEN; STN; IPEA; MDIC; FED; BNDES; elaboração: o autor

Variáveis do Modelo:

ROCEX: Valor em reais a preços constantes das receitas de operações de crédito externo do estado i no ano t (variável dependente);

CAPEN: capacidade de endividamento do estado i no ano t (variável independente);

REGIN: regime de assistência oficial ao desenvolvimento ao estado i no ano t (variável independente);

PNEO: iniciativa paradiplomática neoliberal do estado i no ano t (variável independente);

PCONS: iniciativa paradiplomacia construtivista do estado i no ano t (variável independente).

Tabela 3 Séries temporais dos determinantes da paradiplomacia financeira no Brasil: Estado do Espírito Santo, 1985-2008

ESTADO	Code	Ano	ROCEX	PNEO	PCONS	CAPEN	REGIN
ESPÍRITO SANTO	8	1985	0.00	99.38	97.84	4.00	0.00
ESPÍRITO SANTO	8	1986	0.00	60.90	76.34	-10.41	0.00
ESPÍRITO SANTO	8	1987	0.00	213.74	84.45	1.47	0.00
ESPÍRITO SANTO	8	1988	0.00	166.24	90.80	2.15	0.00
ESPÍRITO SANTO	8	1989	0.00	102.33	29.32	-4.14	0.00
ESPÍRITO SANTO	8	1990	0.00	132.50	25.83	-2.49	0.00
ESPÍRITO SANTO	8	1991	0.00	88.82	36.58	-5.29	0.00
ESPÍRITO SANTO	8	1992	68.64	209.16	37.56	-27.65	1.31
ESPÍRITO SANTO	8	1993	61.05	119.21	41.67	-3.68	1.39
ESPÍRITO SANTO	8	1994	48.41	65.86	42.96	-16.83	1.19
ESPÍRITO SANTO	8	1995	47.35	120.35	46.16	-17.36	0.93
ESPÍRITO SANTO	8	1996	107.72	97.25	37.91	-8.49	1.24
ESPÍRITO SANTO	8	1997	122.80	100.96	45.51	-13.96	1.32
ESPÍRITO SANTO	8	1998	63.60	100.58	39.29	-26.96	0.49
ESPÍRITO SANTO	8	1999	4.37	144.73	49.02	-7.57	0.02
ESPÍRITO SANTO	8	2000	13.93	96.47	45.28	3.31	0.08
ESPÍRITO SANTO	8	2001	0.00	120.79	50.90	7.01	0.00
ESPÍRITO SANTO	8	2002	85.46	114.43	50.57	4.36	0.44
ESPÍRITO SANTO	8	2003	56.73	95.01	56.28	8.29	0.48
ESPÍRITO SANTO	8	2004	0.00	87.49	51.41	7.48	0.00
ESPÍRITO SANTO	8	2005	8.55	78.15	49.90	7.41	0.11
ESPÍRITO SANTO	8	2006	11.56	86.69	47.92	3.96	0.09
ESPÍRITO SANTO	8	2007	73.38	88.02	43.62	4.43	1.15
ESPÍRITO SANTO	8	2008	69.47	90.13	49.19	8.04	0.78

Fontes: IBGE; BACEN; STN; IPEA; MDIC; FED; BNDES; elaboração: o autor

Variáveis do Modelo:

ROCEX: Valor em reais a preços constantes das receitas de operações de crédito externo do estado i no ano t (variável dependente);

CAPEN: capacidade de endividamento do estado i no ano t (variável independente);

REGIN: regime de assistência oficial ao desenvolvimento ao estado i no ano t (variável independente);

PNEO: iniciativa paradiplomática neoliberal do estado i no ano t (variável independente);

PCONS: iniciativa paradiplomacia construtivista do estado i no ano t (variável independente).

Tabela 4 Séries temporais dos determinantes da paradiplomacia financeira no Brasil: Estado de Goiás, 1985-2008

ESTADO	Code	Ano	ROCEX	PNEO	PCONS	CAPEN	REGIN
GOIÁS	9	1985	0.00	99.38	0.00	-14.43	0.00
GOIÁS	9	1986	0.00	60.90	0.00	-25.69	0.00
GOIÁS	9	1987	0.00	213.74	0.00	-17.62	0.00
GOIÁS	9	1988	131.14	166.24	0.17	-43.28	1.36
GOIÁS	9	1989	99.90	102.33	4.26	-17.43	1.66
GOIÁS	9	1990	84.77	132.50	3.35	-31.63	1.68
GOIÁS	9	1991	98.04	88.82	4.09	-7.75	1.72
GOIÁS	9	1992	99.71	209.16	4.50	-4.87	1.91
GOIÁS	9	1993	0.00	119.21	4.46	-22.53	0.00
GOIÁS	9	1994	0.00	65.86	4.77	-30.06	0.00
GOIÁS	9	1995	0.00	120.35	3.51	-1.32	0.00
GOIÁS	9	1996	0.00	97.25	4.33	-3.16	0.00
GOIÁS	9	1997	0.00	100.96	4.95	-9.81	0.00
GOIÁS	9	1998	3.76	100.58	4.62	-37.44	0.03
GOIÁS	9	1999	0.00	144.73	6.53	-19.75	0.00
GOIÁS	9	2000	0.00	96.47	7.80	6.74	0.00
GOIÁS	9	2001	0.00	120.79	9.25	-14.75	0.00
GOIÁS	9	2002	49.02	114.43	7.65	5.95	0.26
GOIÁS	9	2003	43.30	95.01	10.61	9.11	0.37
GOIÁS	9	2004	53.17	87.49	12.42	4.63	0.60
GOIÁS	9	2005	31.57	78.15	12.24	6.64	0.40
GOIÁS	9	2006	32.06	86.69	11.77	8.80	0.25
GOIÁS	9	2007	14.09	88.02	14.60	7.57	0.22
GOIÁS	9	2008	0.00	90.13	17.43	9.95	0.00

Fontes: IBGE; BACEN; STN; IPEA; MDIC; FED; BNDES; elaboração: o autor

Variáveis do Modelo:

ROCEX: Valor em reais a preços constantes das receitas de operações de crédito externo do estado i no ano t (variável dependente);

CAPEN: capacidade de endividamento do estado i no ano t (variável independente);

REGIN: regime de assistência oficial ao desenvolvimento ao estado i no ano t (variável independente);

PNEO: iniciativa paradiplomática neoliberal do estado i no ano t (variável independente);

PCONS: iniciativa paradiplomacia construtivista do estado i no ano t (variável independente).

Tabela 5 Séries temporais dos determinantes da paradiplomacia financeira no Brasil: Estado de Minas Gerais, 1985-2008

ESTADO	Code	Ano	ROCEX	PNEO	PCONS	CAPEN	REGIN
MINAS GERAIS	11	1985	122,87	99,38	0,35	-4,96	1,02
MINAS GERAIS	11	1986	0,00	60,90	0,41	-2,77	0,00
MINAS GERAIS	11	1987	0,00	213,74	0,39	-24,09	0,00
MINAS GERAIS	11	1988	0,00	166,24	0,49	5,79	0,00
MINAS GERAIS	11	1989	171,41	102,33	11,04	1,36	2,85
MINAS GERAIS	11	1990	145,46	132,50	12,53	-16,66	2,87
MINAS GERAIS	11	1991	168,22	88,82	15,23	11,64	2,95
MINAS GERAIS	11	1992	283,18	209,16	16,32	8,99	5,42
MINAS GERAIS	11	1993	382,44	119,21	15,78	-2,91	8,74
MINAS GERAIS	11	1994	291,69	65,86	14,78	-5,59	7,19
MINAS GERAIS	11	1995	0,00	120,35	12,85	-20,18	0,00
MINAS GERAIS	11	1996	0,00	97,25	11,06	-3,12	0,00
MINAS GERAIS	11	1997	513,56	100,96	13,38	0,19	5,52
MINAS GERAIS	11	1998	250,27	100,58	14,45	-131,82	1,92
MINAS GERAIS	11	1999	203,75	144,73	18,05	11,07	1,01
MINAS GERAIS	11	2000	174,96	96,47	16,44	1,95	0,97
MINAS GERAIS	11	2001	99,71	120,79	18,77	-0,28	0,72
MINAS GERAIS	11	2002	113,41	114,43	20,34	-6,33	0,59
MINAS GERAIS	11	2003	12,37	95,01	20,38	6,08	0,11
MINAS GERAIS	11	2004	5,72	87,49	21,44	7,43	0,06
MINAS GERAIS	11	2005	29,26	78,15	22,05	6,37	0,37
MINAS GERAIS	11	2006	274,95	86,69	20,80	5,87	2,12
MINAS GERAIS	11	2007	199,95	88,02	20,07	6,51	3,12
MINAS GERAIS	11	2008	483,76	90,13	22,72	6,19	5,42

Fontes: IBGE; BACEN; STN; IPEA; MDIC; FED; BNDES; elaboração: o autor

Variáveis do Modelo:

ROCEX: Valor em reais a preços constantes das receitas de operações de crédito externo do estado i no ano t (variável dependente);

CAPEN: capacidade de endividamento do estado i no ano t (variável independente);

REGIN: regime de assistência oficial ao desenvolvimento ao estado i no ano t (variável independente);

PNEO: iniciativa paradiplomática neoliberal do estado i no ano t (variável independente);

PCONS: iniciativa paradiplomacia construtivista do estado i no ano t (variável independente).

Tabela 6 Séries temporais dos determinantes da paradiplomacia financeira no Brasil: Estado do Pará, 1985-2008

ESTADO	Code	Ano	ROCEX	PNEO	PCONS	CAPEN	REGIN
PARÁ	14	1985	0,00	99,38	16,07	-3,21	0,00
PARÁ	14	1986	0,00	60,90	15,07	10,71	0,00
PARÁ	14	1987	0,00	213,74	18,65	-10,98	0,00
PARÁ	14	1988	0,00	166,24	20,34	14,00	0,00
PARÁ	14	1989	0,00	102,33	16,86	5,42	0,00
PARÁ	14	1990	0,00	132,50	18,26	3,93	0,00
PARÁ	14	1991	0,00	88,82	22,53	10,39	0,00
PARÁ	14	1992	0,00	209,16	27,86	2,87	0,00
PARÁ	14	1993	130,94	119,21	20,10	2,60	2,99
PARÁ	14	1994	103,83	65,86	16,44	3,87	2,56
PARÁ	14	1995	19,02	120,35	19,14	1,37	0,37
PARÁ	14	1996	0,00	97,25	17,22	-4,37	0,00
PARÁ	14	1997	53,14	100,96	18,18	-2,36	0,57
PARÁ	14	1998	62,41	100,58	18,39	-13,58	0,48
PARÁ	14	1999	146,26	144,73	25,12	-5,93	0,73
PARÁ	14	2000	80,20	96,47	26,28	5,26	0,44
PARÁ	14	2001	41,70	120,79	27,53	4,69	0,30
PARÁ	14	2002	22,05	114,43	28,68	3,33	0,11
PARÁ	14	2003	44,40	95,01	30,64	2,65	0,38
PARÁ	14	2004	20,24	87,49	33,51	3,30	0,23
PARÁ	14	2005	19,98	78,15	32,43	4,62	0,25
PARÁ	14	2006	54,18	86,69	36,08	-0,84	0,42
PARÁ	14	2007	19,29	88,02	33,70	4,89	0,30
PARÁ	14	2008	38,55	90,13	36,71	5,15	0,43

Fontes: IBGE; BACEN; STN; IPEA; MDIC; FED; BNDES; elaboração: o autor

Variáveis do Modelo:

ROCEX: Valor em reais a preços constantes das receitas de operações de crédito externo do estado i no ano t (variável dependente);

CAPEN: capacidade de endividamento do estado i no ano t (variável independente);

REGIN: regime de assistência oficial ao desenvolvimento ao estado i no ano t (variável independente);

PNEO: iniciativa paradiplomática neoliberal do estado i no ano t (variável independente);

PCONS: iniciativa paradiplomacia construtivista do estado i no ano t (variável independente).

Tabela 7 Séries temporais dos determinantes da paradiplomacia financeira no Brasil: Estado de Pernambuco, 1985-2008

ESTADO	Code	Ano	ROCEX	PNEO	PCONS	CAPEN	REGIN
PERNAMBUCO	16	1985	0,00	99,38	7,77	8,61	0,00
PERNAMBUCO	16	1986	0,00	60,90	6,63	-2,93	0,00
PERNAMBUCO	16	1987	0,00	213,74	6,09	5,75	0,00
PERNAMBUCO	16	1988	0,00	166,24	5,60	2,20	0,00
PERNAMBUCO	16	1989	0,00	102,33	4,24	3,77	0,00
PERNAMBUCO	16	1990	0,00	132,50	5,02	-1,77	0,00
PERNAMBUCO	16	1991	0,00	88,82	5,51	-3,65	0,00
PERNAMBUCO	16	1992	110,16	209,16	5,86	2,60	2,11
PERNAMBUCO	16	1993	97,98	119,21	7,32	-3,52	2,24
PERNAMBUCO	16	1994	77,69	65,86	6,35	2,34	1,91
PERNAMBUCO	16	1995	117,74	120,35	8,25	-4,57	2,32
PERNAMBUCO	16	1996	73,03	97,25	5,45	-7,86	0,84
PERNAMBUCO	16	1997	24,38	100,96	5,79	0,81	0,26
PERNAMBUCO	16	1998	56,90	100,58	5,98	-83,47	0,44
PERNAMBUCO	16	1999	25,47	144,73	6,99	-1,84	0,13
PERNAMBUCO	16	2000	16,54	96,47	7,71	-8,55	0,09
PERNAMBUCO	16	2001	20,47	120,79	10,11	-3,12	0,15
PERNAMBUCO	16	2002	23,01	114,43	9,68	-1,21	0,12
PERNAMBUCO	16	2003	32,81	95,01	9,43	4,61	0,28
PERNAMBUCO	16	2004	71,95	87,49	8,48	5,19	0,82
PERNAMBUCO	16	2005	68,69	78,15	7,76	6,90	0,87
PERNAMBUCO	16	2006	77,56	86,69	7,08	21,14	0,60
PERNAMBUCO	16	2007	82,63	88,02	8,11	6,77	1,29
PERNAMBUCO	16	2008	95,64	90,13	8,86	5,43	1,07

Fontes: IBGE; BACEN; STN; IPEA; MDIC; FED; BNDES; elaboração: o autor

Variáveis do Modelo:

ROCEX: Valor em reais a preços constantes das receitas de operações de crédito externo do estado i no ano t (variável dependente);

CAPEN: capacidade de endividamento do estado i no ano t (variável independente);

REGIN: regime de assistência oficial ao desenvolvimento ao estado i no ano t (variável independente);

PNEO: iniciativa paradiplomática neoliberal do estado i no ano t (variável independente);

PCONS: iniciativa paradiplomacia construtivista do estado i no ano t (variável independente).

Tabela 8 Séries temporais dos determinantes da paradiplomacia financeira no Brasil: Estado do Paraná, 1985-2008

ESTADO	Code	Ano	ROCEX	PNEO	PCONS	CAPEN	REGIN
PARANÁ	18	1985	0,00	99,38	24,16	-0,27	0,00
PARANÁ	18	1986	0,00	60,90	15,73	-5,01	0,00
PARANÁ	18	1987	0,00	213,74	14,31	-21,40	0,00
PARANÁ	18	1988	0,00	166,24	17,33	-38,50	0,00
PARANÁ	18	1989	64,10	102,33	9,50	-6,61	1,07
PARANÁ	18	1990	140,71	132,50	8,37	29,56	2,78
PARANÁ	18	1991	162,73	88,82	10,69	23,25	2,85
PARANÁ	18	1992	165,50	209,16	12,68	7,08	3,17
PARANÁ	18	1993	331,19	119,21	14,47	12,54	7,57
PARANÁ	18	1994	217,51	65,86	15,44	-0,51	5,36
PARANÁ	18	1995	157,62	120,35	14,25	-5,54	3,10
PARANÁ	18	1996	224,88	97,25	14,07	-14,27	2,58
PARANÁ	18	1997	471,50	100,96	16,66	-30,31	5,07
PARANÁ	18	1998	569,93	100,58	16,94	-69,02	4,38
PARANÁ	18	1999	353,31	144,73	22,45	-100,94	1,76
PARANÁ	18	2000	472,30	96,47	25,32	-13,96	2,61
PARANÁ	18	2001	319,14	120,79	33,13	4,90	2,29
PARANÁ	18	2002	381,88	114,43	29,96	5,97	1,99
PARANÁ	18	2003	220,88	95,01	29,87	7,26	1,89
PARANÁ	18	2004	251,19	87,49	32,10	7,64	2,85
PARANÁ	18	2005	189,55	78,15	27,98	6,56	2,41
PARANÁ	18	2006	153,60	86,69	25,49	3,51	1,18
PARANÁ	18	2007	48,83	88,02	25,77	6,23	0,76
PARANÁ	18	2008	28,06	90,13	30,56	7,06	0,31

Fontes: IBGE; BACEN; STN; IPEA; MDIC: FED; BNDES; elaboração: o autor

Variáveis do Modelo:

ROCEX: Valor em reais a preços constantes das receitas de operações de crédito externo do estado i no ano t (variável dependente);

CAPEN: capacidade de endividamento do estado i no ano t (variável independente);

REGIN: regime de assistência oficial ao desenvolvimento ao estado i no ano t (variável independente);

PNEO: iniciativa paradiplomática neoliberal do estado i no ano t (variável independente);

PCONS: iniciativa paradiplomacia construtivista do estado i no ano t (variável independente).

Tabela 9 Séries temporais dos determinantes da paradiplomacia financeira no Brasil: Estado do Rio de Janeiro, 1985-2008

ESTADO	Code	Ano	ROCEX	PNEO	PCONS	CAPEN	REGIN
RIO DE JANEIRO	19	1985	0,00	99,38	31,96	-13,29	0,00
RIO DE JANEIRO	19	1986	0,00	60,90	22,85	-24,76	0,00
RIO DE JANEIRO	19	1987	0,00	213,74	24,04	-30,44	0,00
RIO DE JANEIRO	19	1988	0,00	166,24	22,53	-45,47	0,00
RIO DE JANEIRO	19	1989	0,00	102,33	12,32	-8,93	0,00
RIO DE JANEIRO	19	1990	0,00	132,50	12,28	-19,15	0,00
RIO DE JANEIRO	19	1991	0,00	88,82	11,60	2,34	0,00
RIO DE JANEIRO	19	1992	0,00	209,16	12,89	7,87	0,00
RIO DE JANEIRO	19	1993	0,00	119,21	11,12	-5,26	0,00
RIO DE JANEIRO	19	1994	214,82	65,86	9,69	-24,02	5,29
RIO DE JANEIRO	19	1995	100,13	120,35	8,28	-21,74	1,97
RIO DE JANEIRO	19	1996	101,41	97,25	8,11	-35,61	1,17
RIO DE JANEIRO	19	1997	292,24	100,96	7,50	-34,16	3,14
RIO DE JANEIRO	19	1998	1066,45	100,58	7,43	-42,37	8,20
RIO DE JANEIRO	19	1999	339,56	144,73	9,62	-11,92	1,69
RIO DE JANEIRO	19	2000	223,74	96,47	9,10	0,59	1,23
RIO DE JANEIRO	19	2001	355,16	120,79	12,30	-3,65	2,55
RIO DE JANEIRO	19	2002	483,63	114,43	15,49	1,40	2,52
RIO DE JANEIRO	19	2003	256,21	95,01	15,79	7,72	2,19
RIO DE JANEIRO	19	2004	235,57	87,49	17,58	7,80	2,67
RIO DE JANEIRO	19	2005	245,46	78,15	14,68	1,45	3,12
RIO DE JANEIRO	19	2006	305,34	86,69	14,85	2,21	2,35
RIO DE JANEIRO	19	2007	77,30	88,02	15,68	6,33	1,21
RIO DE JANEIRO	19	2008	59,11	90,13	17,74	8,80	0,66

Fontes: IBGE; BACEN; STN; IPEA; MDIC; FED; BNDES; elaboração: o autor

Variáveis do Modelo:

ROCEX: Valor em reais a preços constantes das receitas de operações de crédito externo do estado i no ano t (variável dependente);

CAPEN: capacidade de endividamento do estado i no ano t (variável independente);

REGIN: regime de assistência oficial ao desenvolvimento ao estado i no ano t (variável independente);

PNEO: iniciativa paradiplomática neoliberal do estado i no ano t (variável independente);

PCONS: iniciativa paradiplomacia construtivista do estado i no ano t (variável independente).

Tabela 10 Séries temporais dos determinantes da paradiplomacia financeira no Brasil: Estado do Rio Grande do Sul, 1985-2008

ESTADO	Code	Ano	ROCEX	PNEO	PCONS	CAPEN	REGIN
RIO GRANDE DO SUL	23	1985	0,00	99,38	22,89	-17,39	0,00
RIO GRANDE DO SUL	23	1986	0,00	60,90	19,38	-7,44	0,00
RIO GRANDE DO SUL	23	1987	0,00	213,74	22,47	0,30	0,00
RIO GRANDE DO SUL	23	1988	0,00	166,24	21,15	15,04	0,00
RIO GRANDE DO SUL	23	1989	0,00	102,33	15,06	6,38	0,00
RIO GRANDE DO SUL	23	1990	0,00	132,50	12,27	-16,02	0,00
RIO GRANDE DO SUL	23	1991	99,84	88,82	15,32	2,53	1,75
RIO GRANDE DO SUL	23	1992	101,53	209,16	17,04	2,61	1,94
RIO GRANDE DO SUL	23	1993	90,30	119,21	18,02	10,11	2,06
RIO GRANDE DO SUL	23	1994	71,61	65,86	15,21	2,38	1,76
RIO GRANDE DO SUL	23	1995	93,35	120,35	14,02	-6,20	1,84
RIO GRANDE DO SUL	23	1996	16,52	97,25	14,34	-14,81	0,19
RIO GRANDE DO SUL	23	1997	306,52	100,96	15,58	-20,19	3,29
RIO GRANDE DO SUL	23	1998	445,11	100,58	16,39	-107,87	3,42
RIO GRANDE DO SUL	23	1999	190,60	144,73	19,93	-4,95	0,95
RIO GRANDE DO SUL	23	2000	230,13	96,47	21,19	-6,75	1,27
RIO GRANDE DO SUL	23	2001	207,02	120,79	26,01	-2,20	1,49
RIO GRANDE DO SUL	23	2002	218,41	114,43	27,55	3,19	1,14
RIO GRANDE DO SUL	23	2003	269,25	95,01	30,13	3,79	2,30
RIO GRANDE DO SUL	23	2004	267,09	87,49	32,25	0,42	3,03
RIO GRANDE DO SUL	23	2005	140,42	78,15	28,98	2,80	1,79
RIO GRANDE DO SUL	23	2006	34,24	86,69	27,42	1,76	0,26
RIO GRANDE DO SUL	23	2007	0,00	88,02	27,78	5,03	0,00
RIO GRANDE DO SUL	23	2008	1192,01	90,13	30,31	10,19	13,34

Fontes: IBGE; BACEN; STN; IPEA; MDIC; FED; BNDES; elaboração: o autor

Variáveis do Modelo:

ROCEX: Valor em reais a preços constantes das receitas de operações de crédito externo do estado i no ano t (variável dependente);

CAPEN: capacidade de endividamento do estado i no ano t (variável independente);

REGIN: regime de assistência oficial ao desenvolvimento ao estado i no ano t (variável independente);

PNEO: iniciativa paradiplomática neoliberal do estado i no ano t (variável independente);

PCONS: iniciativa paradiplomacia construtivista do estado i no ano t (variável independente).

Tabela 11 Séries temporais dos determinantes da paradiplomacia financeira no Brasil: Estado de Santa Catarina, 1985-2008

ESTADO	Code	Ano	ROCEX	PNEO	PCONS	CAPEN	REGIN
SANTA CATARINA	24	1985	19,50	99,38	15,16	-1,22	0,16
SANTA CATARINA	24	1986	17,73	60,90	12,68	-11,49	0,10
SANTA CATARINA	24	1987	38,42	213,74	12,17	0,79	0,40
SANTA CATARINA	24	1988	32,72	166,24	13,63	2,60	0,34
SANTA CATARINA	24	1989	24,92	102,33	9,03	5,00	0,41
SANTA CATARINA	24	1990	21,15	132,50	10,18	-7,06	0,42
SANTA CATARINA	24	1991	24,46	88,82	13,25	-1,41	0,43
SANTA CATARINA	24	1992	0,00	209,16	14,68	-10,71	0,00
SANTA CATARINA	24	1993	0,00	119,21	17,60	-4,90	0,00
SANTA CATARINA	24	1994	0,00	65,86	16,57	-5,85	0,00
SANTA CATARINA	24	1995	104,91	120,35	14,99	-6,88	2,07
SANTA CATARINA	24	1996	82,00	97,25	13,26	-2,99	0,94
SANTA CATARINA	24	1997	91,98	100,96	14,26	2,58	0,99
SANTA CATARINA	24	1998	120,26	100,58	13,88	-4,71	0,92
SANTA CATARINA	24	1999	38,11	144,73	17,58	0,56	0,19
SANTA CATARINA	24	2000	33,97	96,47	15,91	-10,37	0,19
SANTA CATARINA	24	2001	0,00	120,79	19,67	9,19	0,00
SANTA CATARINA	24	2002	93,12	114,43	21,52	-14,67	0,48
SANTA CATARINA	24	2003	144,43	95,01	21,58	-6,77	1,23
SANTA CATARINA	24	2004	105,44	87,49	24,09	5,93	1,20
SANTA CATARINA	24	2005	100,57	78,15	22,20	5,83	1,28
SANTA CATARINA	24	2006	117,56	86,69	22,09	-2,72	0,91
SANTA CATARINA	24	2007	78,03	88,02	23,06	12,46	1,22
SANTA CATARINA	24	2008	25,21	90,13	24,25	14,83	0,28

Fontes: IBGE; BACEN; STN; IPEA; MDIC; FED; BNDES; elaboração: o autor

Variáveis do Modelo:

ROCEX: Valor em reais a preços constantes das receitas de operações de crédito externo do estado i no ano t (variável dependente);

CAPEN: capacidade de endividamento do estado i no ano t (variável independente);

REGIN: regime de assistência oficial ao desenvolvimento ao estado i no ano t (variável independente);

PNEO: iniciativa paradiplomática neoliberal do estado i no ano t (variável independente);

PCONS: iniciativa paradiplomacia construtivista do estado i no ano t (variável independente).

Tabela 12 Séries temporais dos determinantes da paradiplomacia financeira no Brasil: Estado de São Paulo, 1985-2008

ESTADO	Code	Ano	ROCEX	PNEO	PCONS	CAPEN	REGIN
SÃO PAULO	26	1985	112,14	99,38	21,52	-0,77	0,93
SÃO PAULO	26	1986	101,96	60,90	17,26	-2,45	0,58
SÃO PAULO	26	1987	90,16	213,74	16,95	-11,02	0,94
SÃO PAULO	26	1988	527,08	166,24	16,43	-14,56	5,47
SÃO PAULO	26	1989	401,53	102,33	11,26	-9,79	6,67
SÃO PAULO	26	1990	291,09	132,50	11,79	-23,10	5,75
SÃO PAULO	26	1991	336,65	88,82	14,34	-15,31	5,90
SÃO PAULO	26	1992	591,13	209,16	16,20	-28,24	11,32
SÃO PAULO	26	1993	278,32	119,21	16,61	-31,10	6,36
SÃO PAULO	26	1994	233,95	65,86	16,08	-18,39	5,77
SÃO PAULO	26	1995	70,74	120,35	15,88	-1,07	1,39
SÃO PAULO	26	1996	153,05	97,25	15,62	1,36	1,76
SÃO PAULO	26	1997	406,98	100,96	16,28	-17,35	4,37
SÃO PAULO	26	1998	595,40	100,58	16,54	1,47	4,58
SÃO PAULO	26	1999	529,13	144,73	21,81	1,61	2,64
SÃO PAULO	26	2000	330,34	96,47	22,54	4,09	1,82
SÃO PAULO	26	2001	290,06	120,79	26,68	6,40	2,08
SÃO PAULO	26	2002	332,92	114,43	22,90	4,79	1,73
SÃO PAULO	26	2003	368,47	95,01	23,03	5,86	3,15
SÃO PAULO	26	2004	424,81	87,49	26,49	4,92	4,82
SÃO PAULO	26	2005	210,83	78,15	22,98	3,69	2,68
SÃO PAULO	26	2006	396,50	86,69	22,57	4,79	3,06
SÃO PAULO	26	2007	200,35	88,02	21,61	6,00	3,13
SÃO PAULO	26	2008	508,97	90,13	22,73	3,83	5,70

Fontes: IBGE; BACEN; STN; IPEA; MDIC: FED; BNDES; elaboração: o autor

Variáveis do Modelo:

ROCEX: Valor em reais a preços constantes das receitas de operações de crédito externo do estado i no ano t (variável dependente);

CAPEN: capacidade de endividamento do estado i no ano t (variável independente);

REGIN: regime de assistência oficial ao desenvolvimento ao estado i no ano t (variável independente);

PNEO: iniciativa paradiplomática neoliberal do estado i no ano t (variável independente);

PCONS: iniciativa paradiplomacia construtivista do estado i no ano t (variável independente).

**II. PAINÉIS DE DADOS DAS VARIÁVEIS DE IMPACTOS DA PARADIPLOMACIA
FINANCEIRA NO BRASIL: AMOSTRA DE 12 ESTADOS, 1985-2008**

Tabela 13 Painéis de dados das variáveis de impactos da paradiplomacia financeira no Brasil: base de dados (1985-2008)

ESTADO	Code	Ano	Rocex	YPIBt	Roti	YIPt	YBPt
SÃO PAULO	1	1985	112,14	1,01	7,43	0,20	0,93
SÃO PAULO	1	1986	101,96	6,93	2,56	0,50	0,58
SÃO PAULO	1	1987	90,16	2,92	2,26	0,48	0,94
SÃO PAULO	1	1988	527,08	-0,64	15,54	0,42	5,47
SÃO PAULO	1	1989	401,53	2,07	8,83	0,53	6,67
SÃO PAULO	1	1990	291,09	-5,31	5,41	0,72	5,75
SÃO PAULO	1	1991	336,65	-0,48	9,26	0,51	5,90
SÃO PAULO	1	1992	591,13	-2,50	11,15	0,75	11,32
SÃO PAULO	1	1993	278,32	6,18	3,39	1,19	6,36
SÃO PAULO	1	1994	233,95	5,94	16,82	0,57	5,77
SÃO PAULO	1	1995	70,74	4,68	0,81	1,13	1,39
SÃO PAULO	1	1996	153,05	2,65	2,79	0,67	1,76
SÃO PAULO	1	1997	406,98	3,84	1,06	4,47	4,37
SÃO PAULO	1	1998	595,40	0,31	7,13	0,96	4,58
SÃO PAULO	1	1999	529,13	0,36	8,38	0,77	2,64
SÃO PAULO	1	2000	330,34	3,70	4,66	0,90	1,82
SÃO PAULO	1	2001	290,06	1,18	5,18	0,73	2,08
SÃO PAULO	1	2002	332,92	0,82	5,27	0,73	3,32
SÃO PAULO	1	2003	368,47	-0,30	9,25	0,50	5,89
SÃO PAULO	1	2004	424,81	5,93	7,39	0,71	7,26
SÃO PAULO	1	2005	210,83	3,44	2,56	0,95	4,98
SÃO PAULO	1	2006	396,50	3,64	5,51	0,77	3,14
SÃO PAULO	1	2007	200,35	7,14	2,22	0,90	3,13
SÃO PAULO	1	2008	508,97	5,46	4,31	1,18	5,70

Fontes: IBGE; IPEA; STN; elaboração: o autor

Variáveis do Modelo:

ROCEX: Valor real das receitas de operações de crédito externo no ano i - (Y_i) (variável independente)

YPIBt: Taxa real de crescimento do PIB estadual no ano i (%) - (X_{1i}) (variável dependente)

Roti: Receitas de Operações de Crédito Externo dos Estados Brasileiros / valor dos investimentos públicos dos Estados, 1985-2008 (%) (a preços correntes) (variável dependente)

YIPt: Taxa de Investimento Público Estadual no ano i (% do PIB) - (X_{3i}) (variável dependente)

IBPt: Receita de Operações de Crédito Externo (% do ingresso total de crédito por organismos internacionais) (%) - ($X_{\$i}$) (variável dependente)

Tabela 14 Painéis de dados das variáveis de impactos da paradiplomacia financeira no Brasil: Bahia, 1985-2008

ESTADO	Code	Ano	Rocex	YPIBt	Roti	YIPt	YBPt
BAHIA	5	1985	132,23	1,06	21,55	0,56	1,10
BAHIA	5	1986	120,22	7,94	19,89	0,53	0,68
BAHIA	5	1987	106,30	-4,57	33,19	0,31	1,11
BAHIA	5	1988	0,00	5,88	0,00	0,94	0,00
BAHIA	5	1989	0,00	-0,02	0,00	0,69	0,00
BAHIA	5	1990	0,00	-0,35	0,00	0,74	0,00
BAHIA	5	1991	0,00	-1,51	0,00	0,37	0,00
BAHIA	5	1992	0,00	1,77	0,00	0,93	0,00
BAHIA	5	1993	0,00	3,12	0,00	1,24	0,00
BAHIA	5	1994	0,00	3,59	0,00	0,70	0,00
BAHIA	5	1995	377,54	1,02	20,72	2,04	7,43
BAHIA	5	1996	830,51	2,68	46,71	1,79	9,55
BAHIA	5	1997	782,95	6,56	22,76	3,33	8,41
BAHIA	5	1998	379,93	1,69	5,05	7,23	2,92
BAHIA	5	1999	272,35	2,18	10,44	2,57	1,36
BAHIA	5	2000	457,68	3,89	19,00	2,36	2,52
BAHIA	5	2001	566,37	0,99	23,30	2,42	4,07
BAHIA	5	2002	629,83	0,99	31,19	1,97	3,28
BAHIA	5	2003	470,30	2,14	29,79	1,68	4,02
BAHIA	5	2004	296,11	9,45	22,69	1,31	3,36
BAHIA	5	2005	142,31	4,61	10,84	1,21	1,81
BAHIA	5	2006	279,68	2,36	21,19	1,17	2,16
BAHIA	5	2007	73,61	5,20	7,21	0,84	1,15
BAHIA	5	2008	50,60	4,98	3,58	1,16	0,57

Fontes: IBGE; IPEA; STN; elaboração: o autor

Variáveis do Modelo:

ROCEX: Valor real das receitas de operações de crédito externo no ano i - (Y_i) (variável independente)

YPIBt: Taxa real de crescimento do PIB estadual no ano i (%) - (X_{1i}) (variável dependente)

Roti: Receitas de Operações de Crédito Externo dos Estados Brasileiros / valor dos investimentos públicos dos Estados, 1985-2008 (%) (a preços correntes) (variável dependente)

YIPt: Taxa de Investimento Público Estadual no ano i (% do PIB) - (X_{3i}) (variável dependente)

IBPt: Receita de Operações de Crédito Externo (% do ingresso total de crédito por organismos internacionais) (%) - ($X_{\$i}$) (variável dependente)

Tabela 15 Painéis de dados das variáveis de impactos da paradiplomacia financeira no Brasil: Ceará, 1985-2008

ESTADO	Code	Ano	Rocex	YPIBt	Roti	YIPt	YBPt
CEARÁ	6	1985	0,00	1,04	0,00	0,22	0,00
CEARÁ	6	1986	0,00	5,86	0,00	0,24	0,00
CEARÁ	6	1987	0,00	3,58	0,00	0,38	0,00
CEARÁ	6	1988	0,00	8,75	0,00	0,94	0,00
CEARÁ	6	1989	0,00	-0,25	0,00	0,93	0,00
CEARÁ	6	1990	83,43	1,48	12,52	2,05	1,65
CEARÁ	6	1991	96,49	8,19	12,22	2,12	1,69
CEARÁ	6	1992	98,13	2,03	16,49	1,64	1,88
CEARÁ	6	1993	87,27	0,73	9,58	2,52	1,99
CEARÁ	6	1994	69,21	6,26	35,49	1,45	1,71
CEARÁ	6	1995	168,09	1,52	27,61	1,46	3,31
CEARÁ	6	1996	210,56	3,93	59,02	0,76	2,42
CEARÁ	6	1997	199,96	3,62	34,28	1,19	2,15
CEARÁ	6	1998	415,66	2,14	29,42	2,79	3,20
CEARÁ	6	1999	262,62	1,69	22,28	2,50	1,31
CEARÁ	6	2000	179,72	4,01	10,95	3,72	0,99
CEARÁ	6	2001	163,78	-1,10	9,06	4,36	1,18
CEARÁ	6	2002	327,56	2,74	17,10	3,92	1,71
CEARÁ	6	2003	320,40	1,60	24,42	2,92	2,74
CEARÁ	6	2004	239,27	4,82	25,15	2,05	2,71
CEARÁ	6	2005	273,18	2,70	36,68	1,53	3,47
CEARÁ	6	2006	360,33	7,90	17,15	3,88	2,78
CEARÁ	6	2007	142,99	2,93	17,81	1,43	2,23
CEARÁ	6	2008	42,66	8,24	3,59	1,98	0,48

Fontes: IBGE; IPEA; STN; elaboração: o autor

Variáveis do Modelo:

ROCEX: Valor real das receitas de operações de crédito externo no ano i - (Y_i) (variável independente)

YPIBt: Taxa real de crescimento do PIB estadual no ano i (%) - (X_{1i}) (variável dependente)

Roti: Receitas de Operações de Crédito Externo dos Estados Brasileiros / valor dos investimentos públicos dos Estados, 1985-2008 (%) (a preços correntes) (variável dependente)

YIPt: Taxa de Investimento Público Estadual no ano i (% do PIB) - (X_{3i}) (variável dependente)

IBPt: Receita de Operações de Crédito Externo (% do ingresso total de crédito por organismos internacionais) (%) - ($X_{\$i}$) (variável dependente)

Tabela 16 Painéis de dados das variáveis de impactos da paradiplomacia financeira no Brasil: Espírito Santo, 1985-2008

ESTADO	Code	Ano	Rocex	YPIBt	Roti	YIPt	YBPt
ESPÍRITO SANTO	8	1985	0,00	1,05	0,00	1,08	0,00
ESPÍRITO SANTO	8	1986	0,00	3,28	0,00	1,32	0,00
ESPÍRITO SANTO	8	1987	0,00	-1,55	0,00	0,73	0,00
ESPÍRITO SANTO	8	1988	0,00	3,71	0,00	0,61	0,00
ESPÍRITO SANTO	8	1989	0,00	2,84	0,00	0,71	0,00
ESPÍRITO SANTO	8	1990	0,00	-3,01	0,00	0,99	0,00
ESPÍRITO SANTO	8	1991	0,00	6,79	0,00	1,10	0,00
ESPÍRITO SANTO	8	1992	68,64	2,74	32,23	0,64	1,31
ESPÍRITO SANTO	8	1993	61,05	2,85	67,99	0,28	1,39
ESPÍRITO SANTO	8	1994	48,41	6,70	78,70	0,47	1,19
ESPÍRITO SANTO	8	1995	47,35	0,43	3,40	3,24	0,93
ESPÍRITO SANTO	8	1996	107,72	6,03	9,28	2,59	1,24
ESPÍRITO SANTO	8	1997	122,80	1,74	6,84	3,97	1,32
ESPÍRITO SANTO	8	1998	63,60	2,85	2,94	4,63	0,49
ESPÍRITO SANTO	8	1999	4,37	2,68	0,35	2,75	0,02
ESPÍRITO SANTO	8	2000	13,93	7,00	1,06	2,87	0,08
ESPÍRITO SANTO	8	2001	0,00	0,44	0,00	2,74	0,00
ESPÍRITO SANTO	8	2002	85,46	5,79	7,28	2,59	0,44
ESPÍRITO SANTO	8	2003	56,73	1,48	5,18	2,56	0,48
ESPÍRITO SANTO	8	2004	0,00	5,76	0,00	2,70	0,00
ESPÍRITO SANTO	8	2005	8,55	4,01	0,52	2,91	0,11
ESPÍRITO SANTO	8	2006	11,56	7,17	0,56	3,35	0,09
ESPÍRITO SANTO	8	2007	73,38	7,47	3,27	3,35	1,15
ESPÍRITO SANTO	8	2008	69,47	7,32	2,98	3,34	0,78

Fontes: IBGE; IPEA; STN; elaboração: o autor

Variáveis do Modelo:

ROCEX: Valor real das receitas de operações de crédito externo no ano i - (Y_i) (variável independente)

YPIBt: Taxa real de crescimento do PIB estadual no ano i (%) - (X_{1i}) (variável dependente)

Roti: Receitas de Operações de Crédito Externo dos Estados Brasileiros / valor dos investimentos públicos dos Estados, 1985-2008 (%) (a preços correntes) (variável dependente)

YIPt: Taxa de Investimento Público Estadual no ano i (% do PIB) - (X_{3i}) (variável dependente)

IBPt: Receita de Operações de Crédito Externo (% do ingresso total de crédito por organismos internacionais) (%) - ($X_{\$i}$) (variável dependente)

Tabela 17 Painéis de dados das variáveis de impactos da paradiplomacia financeira no Brasil: Goiás, 1985-2008

ESTADO	Code	Ano	Rocex	YPIBt	Roti	YIPt	YBPt
GOIÁS	9	1985	0,00	1,03	0,00	1,34	0,00
GOIÁS	9	1986	0,00	6,58	0,00	1,27	0,00
GOIÁS	9	1987	0,00	2,46	0,00	1,74	0,00
GOIÁS	9	1988	131,14	6,32	21,95	1,61	1,36
GOIÁS	9	1989	99,90	0,13	22,37	1,36	1,66
GOIÁS	9	1990	84,77	0,01	29,51	0,82	1,68
GOIÁS	9	1991	98,04	2,38	30,65	0,83	1,72
GOIÁS	9	1992	99,71	1,85	16,49	1,75	1,91
GOIÁS	9	1993	0,00	6,43	0,00	1,58	0,00
GOIÁS	9	1994	0,00	2,71	0,00	2,67	0,00
GOIÁS	9	1995	0,00	1,84	0,00	0,47	0,00
GOIÁS	9	1996	0,00	3,67	0,00	0,93	0,00
GOIÁS	9	1997	0,00	5,27	0,00	0,92	0,00
GOIÁS	9	1998	3,76	2,19	0,33	2,44	0,03
GOIÁS	9	1999	0,00	3,17	0,00	3,85	0,00
GOIÁS	9	2000	0,00	5,11	0,00	1,02	0,00
GOIÁS	9	2001	0,00	4,32	0,00	2,29	0,00
GOIÁS	9	2002	49,02	4,67	8,47	0,91	0,27
GOIÁS	9	2003	43,30	4,24	6,96	1,05	0,37
GOIÁS	9	2004	53,17	5,00	6,65	1,32	0,60
GOIÁS	9	2005	31,57	3,96	4,13	1,27	0,40
GOIÁS	9	2006	32,06	2,72	7,04	0,68	0,25
GOIÁS	9	2007	14,09	5,28	2,78	0,70	0,22
GOIÁS	9	2008	0,00	7,66	0,00	1,02	0,00

Fontes: IBGE; IPEA; STN; elaboração: o autor

Variáveis do Modelo:

ROCEX: Valor real das receitas de operações de crédito externo no ano i - (Y_i) (variável independente)

YPIBt: Taxa real de crescimento do PIB estadual no ano i (%) - (X_{1i}) (variável dependente)

Roti: Receitas de Operações de Crédito Externo dos Estados Brasileiros / valor dos investimentos públicos dos Estados, 1985-2008 (%) (a preços correntes) (variável dependente)

YIPt: Taxa de Investimento Público Estadual no ano i (% do PIB) - (X_{3i}) (variável dependente)

IBPt: Receita de Operações de Crédito Externo (% do ingresso total de crédito por organismos internacionais) (%) - ($X_{\$i}$) (variável dependente)

Tabela 18 Painéis de dados das variáveis de impactos da paradiplomacia financeira no Brasil: Minas Gerais, 1985-2008

ESTADO	Code	Ano	Rocex	YPIBt	Roti	YIPt	YBPt
MINAS GERAIS	11	1985	122,87	1,02	5,51	1,14	1,02
MINAS GERAIS	11	1986	0,00	0,89	0,00	1,23	0,00
MINAS GERAIS	11	1987	0,00	11,84	0,00	0,99	0,00
MINAS GERAIS	11	1988	0,00	-1,23	0,00	1,11	0,00
MINAS GERAIS	11	1989	171,41	1,45	6,75	1,17	2,85
MINAS GERAIS	11	1990	145,46	-2,15	8,73	0,89	2,87
MINAS GERAIS	11	1991	168,22	2,53	31,52	0,28	2,95
MINAS GERAIS	11	1992	283,18	-2,09	43,74	0,34	5,42
MINAS GERAIS	11	1993	382,44	4,23	45,09	0,45	8,74
MINAS GERAIS	11	1994	291,69	5,55	64,18	0,64	7,19
MINAS GERAIS	11	1995	0,00	3,16	0,00	0,25	0,00
MINAS GERAIS	11	1996	0,00	5,42	0,00	0,25	0,00
MINAS GERAIS	11	1997	513,56	3,66	32,57	0,65	5,52
MINAS GERAIS	11	1998	250,27	0,59	2,20	4,74	1,92
MINAS GERAIS	11	1999	203,75	1,62	48,62	0,19	1,01
MINAS GERAIS	11	2000	174,96	5,09	9,05	0,86	0,97
MINAS GERAIS	11	2001	99,71	0,09	4,83	0,95	0,72
MINAS GERAIS	11	2002	113,41	2,61	4,71	1,11	0,59
MINAS GERAIS	11	2003	12,37	1,31	0,87	0,70	0,11
MINAS GERAIS	11	2004	5,72	5,92	0,30	0,86	0,06
MINAS GERAIS	11	2005	29,26	3,82	0,90	1,42	0,37
MINAS GERAIS	11	2006	274,95	3,55	6,87	1,59	2,12
MINAS GERAIS	11	2007	199,95	5,29	4,92	1,51	3,12
MINAS GERAIS	11	2008	483,76	4,98	9,36	1,83	5,42

Fontes: IBGE; IPEA; STN; elaboração: o autor

Variáveis do Modelo:

ROCEX: Valor real das receitas de operações de crédito externo no ano i - (Y_i) (variável independente)

YPIBt: Taxa real de crescimento do PIB estadual no ano i (%) - (X_{1i}) (variável dependente)

Roti: Receitas de Operações de Crédito Externo dos Estados Brasileiros / valor dos investimentos públicos dos Estados, 1985-2008 (%) (a preços correntes) (variável dependente)

YIPt: Taxa de Investimento Público Estadual no ano i (% do PIB) - (X_{3i}) (variável dependente)

IBPt: Receita de Operações de Crédito Externo (% do ingresso total de crédito por organismos internacionais) (%) - ($X_{\$i}$) (variável dependente)

Tabela 19 Painéis de dados das variáveis de impactos da paradiplomacia financeira no Brasil: Pará, 1985-2008

ESTADO	Code	Ano	Rocex	YPIBt	Roti	YIPt	YBPt
PARÁ	14	1985	0,00	1,02	0,00	2,05	0,00
PARÁ	14	1986	0,00	16,64	0,00	2,29	0,00
PARÁ	14	1987	0,00	6,32	0,00	1,52	0,00
PARÁ	14	1988	0,00	4,88	0,00	1,31	0,00
PARÁ	14	1989	0,00	3,93	0,00	1,04	0,00
PARÁ	14	1990	0,00	4,98	0,00	2,09	0,00
PARÁ	14	1991	0,00	-2,13	0,00	0,89	0,00
PARÁ	14	1992	0,00	3,43	0,00	1,47	0,00
PARÁ	14	1993	130,94	7,02	19,99	1,40	2,99
PARÁ	14	1994	103,83	-1,60	86,87	0,71	2,56
PARÁ	14	1995	19,02	0,03	4,31	1,09	0,00
PARÁ	14	1996	0,00	1,10	0,00	1,45	0,00
PARÁ	14	1997	53,14	2,90	7,04	1,84	0,57
PARÁ	14	1998	62,41	2,21	3,43	4,35	0,48
PARÁ	14	1999	146,26	4,71	12,18	2,99	0,73
PARÁ	14	2000	80,20	5,14	8,50	2,35	0,44
PARÁ	14	2001	41,70	4,66	4,27	2,34	0,30
PARÁ	14	2002	22,05	3,60	2,11	2,41	0,11
PARÁ	14	2003	44,40	6,15	7,10	1,52	0,38
PARÁ	14	2004	20,24	7,20	2,48	1,82	0,23
PARÁ	14	2005	19,98	4,05	2,12	2,03	0,25
PARÁ	14	2006	54,18	6,70	4,32	2,42	0,42
PARÁ	14	2007	19,29	2,00	2,93	1,19	0,30
PARÁ	14	2008	38,55	4,62	3,58	1,84	0,43

Fontes: IBGE; IPEA; STN; elaboração: o autor

Variáveis do Modelo:

ROCEX: Valor real das receitas de operações de crédito externo no ano i - (Y_i) (variável independente)

YPIBt: Taxa real de crescimento do PIB estadual no ano i (%) - (X_{1i}) (variável dependente)

Roti: Receitas de Operações de Crédito Externo dos Estados Brasileiros / valor dos investimentos públicos dos Estados, 1985-2008 (%) (a preços correntes) (variável dependente)

YIPt: Taxa de Investimento Público Estadual no ano i (% do PIB) - (X_{3i}) (variável dependente)

IBPt: Receita de Operações de Crédito Externo (% do ingresso total de crédito por organismos internacionais) (%) - ($X_{\$i}$) (variável dependente)

Tabela 20 Painéis de dados das variáveis de impactos da paradiplomacia financeira no Brasil: Pernambuco, 1985-2008

ESTADO	Code	Ano	Rocex	YPIBt	Roti	YIPt	YBPt
PERNAMBUCO	16	1985	0,00	1,03	0,00	1,33	0,00
PERNAMBUCO	16	1986	0,00	5,88	0,00	1,16	0,00
PERNAMBUCO	16	1987	0,00	4,77	0,00	0,67	0,00
PERNAMBUCO	16	1988	0,00	-4,44	0,00	0,70	0,00
PERNAMBUCO	16	1989	0,00	2,63	0,00	1,29	0,00
PERNAMBUCO	16	1990	0,00	-2,53	0,00	1,60	0,00
PERNAMBUCO	16	1991	0,00	1,56	0,00	0,83	0,00
PERNAMBUCO	16	1992	110,16	-2,81	36,82	0,57	2,11
PERNAMBUCO	16	1993	97,98	3,89	19,73	0,97	2,24
PERNAMBUCO	16	1994	77,69	3,60	76,78	0,55	1,91
PERNAMBUCO	16	1995	117,74	4,38	26,00	0,78	2,32
PERNAMBUCO	16	1996	73,03	0,33	10,78	1,05	0,84
PERNAMBUCO	16	1997	24,38	4,06	6,19	0,60	0,26
PERNAMBUCO	16	1998	56,90	-0,50	1,47	5,79	0,44
PERNAMBUCO	16	1999	25,47	1,55	5,24	0,77	0,13
PERNAMBUCO	16	2000	16,54	5,04	0,95	2,83	0,09
PERNAMBUCO	16	2001	20,47	1,81	1,36	2,46	0,15
PERNAMBUCO	16	2002	23,01	3,73	1,39	2,77	0,12
PERNAMBUCO	16	2003	32,81	-0,64	5,39	1,12	0,28
PERNAMBUCO	16	2004	71,95	4,19	13,01	1,00	0,82
PERNAMBUCO	16	2005	68,69	3,82	11,07	1,05	0,87
PERNAMBUCO	16	2006	77,56	4,71	9,31	1,28	0,60
PERNAMBUCO	16	2007	82,63	5,03	10,95	1,09	1,29
PERNAMBUCO	16	2008	95,64	4,92	8,82	1,54	1,07

Fontes: IBGE; IPEA; STN; elaboração: o autor

Variáveis do Modelo:

ROCEX: Valor real das receitas de operações de crédito externo no ano i - (Y_i) (variável independente)

YPIBt: Taxa real de crescimento do PIB estadual no ano i (%) - (X_{1i}) (variável dependente)

Roti: Receitas de Operações de Crédito Externo dos Estados Brasileiros / valor dos investimentos públicos dos Estados, 1985-2008 (%) (a preços correntes) (variável dependente)

YIPt: Taxa de Investimento Público Estadual no ano i (% do PIB) - (X_{3i}) (variável dependente)

IBPt: Receita de Operações de Crédito Externo (% do ingresso total de crédito por organismos internacionais) (%) - ($X_{\$i}$) (variável dependente)

Tabela 21 Painéis de dados das variáveis de impactos da paradiplomacia financeira no Brasil: Paraná, 1985-2008

ESTADO	Code	Ano	Rocex	YPIBt	Roti	YIPt	YBPt
PARANÁ	18	1985	0,00	1,02	0,00	0,52	0,00
PARANÁ	18	1986	0,00	3,14	0,00	0,44	0,00
PARANÁ	18	1987	0,00	16,77	0,00	0,39	0,00
PARANÁ	18	1988	0,00	0,15	0,00	0,12	0,00
PARANÁ	18	1989	64,10	4,43	46,39	0,10	1,07
PARANÁ	18	1990	140,71	-0,08	71,37	0,15	2,78
PARANÁ	18	1991	162,73	-0,03	24,87	0,55	2,85
PARANÁ	18	1992	165,50	-0,13	27,80	0,51	3,17
PARANÁ	18	1993	331,19	10,01	70,48	0,40	7,57
PARANÁ	18	1994	217,51	5,51	104,96	0,48	5,36
PARANÁ	18	1995	157,62	1,78	9,91	1,24	3,10
PARANÁ	18	1996	224,88	7,24	10,05	1,56	2,58
PARANÁ	18	1997	471,50	0,89	13,63	2,35	5,07
PARANÁ	18	1998	569,93	5,30	7,30	5,12	4,38
PARANÁ	18	1999	353,31	2,32	2,52	9,43	1,76
PARANÁ	18	2000	472,30	5,06	42,20	0,80	2,61
PARANÁ	18	2001	319,14	4,59	23,26	0,98	2,29
PARANÁ	18	2002	381,88	1,46	26,24	0,97	1,99
PARANÁ	18	2003	220,88	4,62	20,84	0,70	1,89
PARANÁ	18	2004	251,19	4,72	23,02	0,71	2,85
PARANÁ	18	2005	189,55	-0,26	14,52	0,87	2,41
PARANÁ	18	2006	153,60	1,90	9,43	1,02	1,18
PARANÁ	18	2007	48,83	6,60	5,54	0,49	0,76
PARANÁ	18	2008	28,06	3,98	2,86	0,55	0,31

Fontes: IBGE; IPEA; STN; elaboração: o autor

Variáveis do Modelo:

ROCEX: Valor real das receitas de operações de crédito externo no ano i - (Y_i) (variável independente)

YPIBt: Taxa real de crescimento do PIB estadual no ano i (%) - (X_{1i}) (variável dependente)

Roti: Receitas de Operações de Crédito Externo dos Estados Brasileiros / valor dos investimentos públicos dos Estados, 1985-2008 (%) (a preços correntes) (variável dependente)

YIPt: Taxa de Investimento Público Estadual no ano i (% do PIB) - (X_{3i}) (variável dependente)

IBPt: Receita de Operações de Crédito Externo (% do ingresso total de crédito por organismos internacionais) (%) - ($X_{\$i}$) (variável dependente)

Tabela 22 Painéis de dados das variáveis de impactos da paradiplomacia financeira no Brasil: Rio de Janeiro, 1985-2008

ESTADO	Code	Ano	Rocex	YPIBt	Roti	YIPt	YBPt
RIO DE JANEIRO0	19	1985	0,00	1,00	0,00	0,18	0,00
RIO DE JANEIRO0	19	1986	0,00	8,22	0,00	0,08	0,00
RIO DE JANEIRO0	19	1987	0,00	0,44	0,00	0,45	0,00
RIO DE JANEIRO0	19	1988	0,00	0,70	0,00	0,65	0,00
RIO DE JANEIRO0	19	1989	0,00	3,01	0,00	0,71	0,00
RIO DE JANEIRO0	19	1990	0,00	-4,17	0,00	0,34	0,00
RIO DE JANEIRO0	19	1991	0,00	0,63	0,00	0,77	0,00
RIO DE JANEIRO0	19	1992	0,00	-1,73	0,00	0,15	0,00
RIO DE JANEIRO0	19	1993	0,00	1,36	0,00	0,10	0,00
RIO DE JANEIRO0	19	1994	214,82	2,38	227,53	0,12	5,29
RIO DE JANEIRO0	19	1995	100,13	2,54	18,85	0,21	1,97
RIO DE JANEIRO0	19	1996	101,41	2,03	13,92	0,28	1,17
RIO DE JANEIRO0	19	1997	292,24	1,08	8,80	1,22	3,14
RIO DE JANEIRO0	19	1998	1066,45	2,52	26,81	1,47	8,20
RIO DE JANEIRO0	19	1999	339,56	1,76	17,10	0,72	1,69
RIO DE JANEIRO0	19	2000	223,74	2,89	6,68	1,14	1,23
RIO DE JANEIRO0	19	2001	355,16	1,23	10,65	1,17	2,55
RIO DE JANEIRO0	19	2002	483,63	4,67	18,05	0,92	2,47
RIO DE JANEIRO0	19	2003	256,21	-0,98	23,85	0,41	2,19
RIO DE JANEIRO0	19	2004	235,57	3,32	15,36	0,55	2,67
RIO DE JANEIRO0	19	2005	245,46	2,73	14,65	0,57	3,12
RIO DE JANEIRO0	19	2006	305,34	3,69	11,07	0,86	2,35
RIO DE JANEIRO0	19	2007	77,30	3,34	4,66	0,50	1,21
RIO DE JANEIRO0	19	2008	59,11	3,55	3,14	0,55	0,66

Fontes: IBGE; IPEA; STN; elaboração: o autor

Variáveis do Modelo:

ROCEX: Valor real das receitas de operações de crédito externo no ano i - (Y_i) (variável independente)

YPIBt: Taxa real de crescimento do PIB estadual no ano i (%) - (X_{1i}) (variável dependente)

Roti: Receitas de Operações de Crédito Externo dos Estados Brasileiros / valor dos investimentos públicos dos Estados, 1985-2008 (%) (a preços correntes) (variável dependente)

YIPt: Taxa de Investimento Público Estadual no ano i (% do PIB) - (X_{3i}) (variável dependente)

IBPt: Receita de Operações de Crédito Externo (% do ingresso total de crédito por organismos internacionais) (%) - ($X_{\$i}$) (variável dependente)

Tabela 23 Painéis de dados das variáveis de impactos da paradiplomacia financeira no Brasil: Rio Grande do Sul, 1985-2008

ESTADO	Code	Ano	Rocex	YPIBt	Roti	YIPt	YBPt
RIO GRANDE DO SUL	23	1985	0,00	1,02	0,00	0,20	0,00
RIO GRANDE DO SUL	23	1986	0,00	4,75	0,00	0,22	0,00
RIO GRANDE DO SUL	23	1987	0,00	4,08	0,00	0,27	0,00
RIO GRANDE DO SUL	23	1988	0,00	-1,25	0,00	0,43	0,00
RIO GRANDE DO SUL	23	1989	0,00	3,36	0,00	0,67	0,00
RIO GRANDE DO SUL	23	1990	0,00	-6,64	0,00	0,52	0,00
RIO GRANDE DO SUL	23	1991	99,84	-2,20	24,71	0,26	1,75
RIO GRANDE DO SUL	23	1992	101,53	8,30	15,99	0,37	1,94
RIO GRANDE DO SUL	23	1993	90,30	10,78	20,87	0,24	2,06
RIO GRANDE DO SUL	23	1994	71,61	5,19	40,21	0,28	1,76
RIO GRANDE DO SUL	23	1995	93,35	-5,01	8,77	0,59	1,84
RIO GRANDE DO SUL	23	1996	16,52	0,47	0,68	1,27	0,19
RIO GRANDE DO SUL	23	1997	306,52	6,06	7,71	2,06	3,29
RIO GRANDE DO SUL	23	1998	445,11	-0,53	4,93	4,77	3,42
RIO GRANDE DO SUL	23	1999	190,60	3,00	18,84	0,56	0,95
RIO GRANDE DO SUL	23	2000	230,13	4,44	15,17	0,84	1,27
RIO GRANDE DO SUL	23	2001	207,02	3,03	18,98	0,60	1,49
RIO GRANDE DO SUL	23	2002	218,41	1,22	28,97	0,42	1,14
RIO GRANDE DO SUL	23	2003	269,25	1,80	25,30	0,62	2,30
RIO GRANDE DO SUL	23	2004	267,09	3,10	32,21	0,48	3,03
RIO GRANDE DO SUL	23	2005	140,42	-3,00	19,19	0,43	1,79
RIO GRANDE DO SUL	23	2006	34,24	4,85	4,41	0,42	0,26
RIO GRANDE DO SUL	23	2007	0,00	6,25	0,00	0,23	0,00
RIO GRANDE DO SUL	23	2008	1192,01	2,36	180,39	0,33	13,34

Fontes: IBGE; IPEA; STN; elaboração: o autor

Variáveis do Modelo:

ROCEX: Valor real das receitas de operações de crédito externo no ano i - (Y_i) (variável independente)

YPIBt: Taxa real de crescimento do PIB estadual no ano i (%) - (X_{1i}) (variável dependente)

Roti: Receitas de Operações de Crédito Externo dos Estados Brasileiros / valor dos investimentos públicos dos Estados, 1985-2008 (%) (a preços correntes) (variável dependente)

YIPt: Taxa de Investimento Público Estadual no ano i (% do PIB) - (X_{3i}) (variável dependente)

IBPt: Receita de Operações de Crédito Externo (% do ingresso total de crédito por organismos internacionais) (%) - ($X_{\$i}$) (variável dependente)

Tabela 24 Painéis de dados das variáveis de impactos da paradiplomacia financeira no Brasil: Santa Catarina, 1985-2008

ESTADO	Code	Ano	Rocex	YPIBt	Roti	YIPt	YBPt
SANTA CATARINA	24	1985	19,50	1,02	7,82	0,37	0,16
SANTA CATARINA	24	1986	17,73	9,35	4,23	0,54	0,10
SANTA CATARINA	24	1987	38,42	4,34	20,29	0,25	0,40
SANTA CATARINA	24	1988	32,72	-0,68	20,06	0,22	0,34
SANTA CATARINA	24	1989	24,92	4,60	12,18	0,22	0,41
SANTA CATARINA	24	1990	21,15	-2,44	35,82	0,08	0,42
SANTA CATARINA	24	1991	24,46	2,81	17,28	0,20	0,43
SANTA CATARINA	24	1992	0,00	3,51	0,00	0,17	0,00
SANTA CATARINA	24	1993	0,00	5,58	0,00	0,34	0,00
SANTA CATARINA	24	1994	0,00	3,34	0,00	0,40	0,00
SANTA CATARINA	24	1995	104,91	5,77	41,11	0,32	2,07
SANTA CATARINA	24	1996	82,00	4,11	7,58	1,22	0,94
SANTA CATARINA	24	1997	91,98	5,25	12,74	0,81	0,99
SANTA CATARINA	24	1998	120,26	0,58	17,49	0,79	0,92
SANTA CATARINA	24	1999	38,11	3,83	4,16	1,07	0,19
SANTA CATARINA	24	2000	33,97	4,62	1,58	2,38	0,19
SANTA CATARINA	24	2001	0,00	3,88	0,00	0,67	0,00
SANTA CATARINA	24	2002	93,12	1,39	3,78	2,61	0,48
SANTA CATARINA	24	2003	144,43	1,18	18,62	0,84	1,32
SANTA CATARINA	24	2004	105,44	7,42	15,62	0,69	1,20
SANTA CATARINA	24	2005	100,57	1,41	11,48	0,86	1,28
SANTA CATARINA	24	2006	117,56	2,33	15,51	0,70	0,91
SANTA CATARINA	24	2007	78,03	5,74	11,52	0,58	1,22
SANTA CATARINA	24	2008	25,21	2,61	2,55	0,80	0,28

Fontes: IBGE; IPEA; STN; elaboração: o autor

Variáveis do Modelo:

ROCEX: Valor real das receitas de operações de crédito externo no ano i - (Y_i) (variável independente)

YPIBt: Taxa real de crescimento do PIB estadual no ano i (%) - (X_{1i}) (variável dependente)

Roti: Receitas de Operações de Crédito Externo dos Estados Brasileiros / valor dos investimentos públicos dos Estados, 1985-2008 (%) (a preços correntes) (variável dependente)

YIPt: Taxa de Investimento Público Estadual no ano i (% do PIB) - (X_{3i}) (variável dependente)

IBPt: Receita de Operações de Crédito Externo (% do ingresso total de crédito por organismos internacionais) (%) - ($X_{\$i}$) (variável dependente)