

A PARADIPLOMACIA FINANCEIRA E O CASO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Daiane Dos Santos Allegretti

SPGG/RS, Brasil

E-mail: daiane-allegretti@planejamento.rs.gov.br

Carmen Juçara Nunes

SPGG/RS, Brasil

E-mail: carmenjsn@gmail.com

Resumo: O presente artigo trata da inserção internacional de entes subnacionais em busca da captação de recursos para o financiamento de políticas públicas, a chamada paradiplomacia financeira. O objetivo do trabalho é analisar essa modalidade de participação externa de estados e municípios, focando no caso do Estado do Rio Grande do Sul, que tem um profícuo histórico de captação de recursos internacionais externos. Inicialmente, o trabalho apresenta a definição de paradiplomacia e explica como se dá sua utilização. Na sequência, trata da paradiplomacia financeira, explicando o contexto do seu desenvolvimento em nível nacional, como funciona e analisa o histórico de captação de recursos internacionais do Estado do Rio Grande do Sul. A seguir, abordam-se os fatores locais que impactam na atuação paradiplomática, como o perfil dos gestores e a importância de se ter capacidade institucional para dar suporte à atividade internacional, analisando, mais uma vez, o caso gaúcho. Por fim, são apresentadas as considerações finais e as oportunidades de melhorias identificadas para qualificação da atividade paradiplomática financeira.

Palavras-chave: Paradiplomacia financeira. Captação de recursos. Rio Grande do Sul.

Abstract: This article examines the international engagement of subnational entities in mobilizing external funding for public policies, a phenomenon known as financial paradiplomacy. The study aims to analyze this form of international participation by states and municipalities, specifically focusing on the State of Rio Grande do Sul, which possesses a prolific history of mobilizing international resources. It begins by defining paradiplomacy and explaining its application. Subsequently, it addresses financial paradiplomacy, exploring its development within the national context, its operational mechanisms, and Rio Grande do Sul's track record in international resource mobilization. The article then discusses local factors influencing paradiplomatic activity, such as the profile of decision-makers and the necessity of institutional capacity to support this activity, further examining the case of Rio Grande do Sul. Finally, it presents concluding remarks and identifies opportunities to enhance and qualify financial paradiplomacy activities.

Keywords: Financial paradiplomacy. Resource mobilization. Rio Grande do Sul.

INTRODUÇÃO

Os Estados Nacionais são os grandes atores do Sistema Internacional, responsáveis por conduzir os temas da política externa do país e exercer a diplomacia. Contudo, a partir do avanço da globalização, da interdependência e das novas tecnologias de informação e comunicação, especialmente a partir do final do século XX, outros atores passaram a explorar e ocupar espaços no cenário internacional. Empresas, organizações não governamentais e, também, entes subnacionais, como estados, províncias e cidades, passaram a ter uma agenda internacional, para debater temas de seu interesse, impulsionar oportunidades e promover seu desenvolvimento.

É crescente a internacionalização das políticas públicas, e os entes subnacionais são cada vez mais vistos como importantes em debates sobre temas diversos, como políticas migratórias e sanitárias, desenvolvimento na faixa de fronteira, questões de meio ambiente e agendas socioculturais, entre outros. Os temas econômicos também são comumente explorados por esses entes em sua atuação externa, pois a chamada paradiplomacia financeira pode ter um papel relevante no financiamento de políticas públicas subnacionais.

O presente artigo tem como tema a paradiplomacia financeira. Seu objetivo é analisar essa modalidade de participação externa de estados e municípios, focando no caso do estado do Rio Grande do Sul, que tem um profícuo histórico de captação de recursos internacionais.

Como a atuação paradiplomática é um fenômeno pouco explorado pelas administrações públicas dos entes subnacionais e ainda pouco debatido no meio acadêmico, esse trabalho pretende contribuir para o debate e para o aprofundamento do conhecimento sobre o tema, sem a intenção de esgotá-lo.

Para isso, inicialmente, o artigo apresenta a definição de paradiplomacia e aborda sua utilização. Trata, também, de paradiplomacia financeira, discorrendo sobre seu desenvolvimento no nível nacional e sua relação com o federalismo e com o contexto internacional. A seguir, considera a questão da institucionalização da atividade na administração pública e sua importância para os resultados da atuação paradiplomática subnacional. Posteriormente, apresenta o caso do estado do Rio Grande do Sul, analisando seu histórico recente de captação de recursos externos e como se organiza a estrutura administrativa para a execução desse trabalho. Por fim, são feitas considerações acerca dos temas discutidos.

Para o desenvolvimento do artigo foram analisadas referências bibliográficas de estudiosos sobre o assunto e foram consultadas fontes primárias de informações do trabalho desenvolvido no âmbito da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do estado do Rio Grande do Sul, a quem compete definir as diretrizes da captação de recursos para o financiamento de políticas públicas em áreas prioritárias do Poder Executivo estadual¹ e que historicamente coordena a paradiplomacia financeira estadual.

¹ Conforme lei estadual nº 15.934, de 1 de janeiro de 2023, que dispõe sobre a estrutura administrativa e diretrizes do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Contudo, salienta-se que as leis de estrutura administrativa que a antecederam já traziam essa competência para a SPGG.

Espera-se que o artigo possa provocar reflexões e contribuir para o aprimoramento do exercício da paradiplomacia financeira pelos entes subnacionais, tornando o trabalho cada vez mais qualificado e com resultados mais efetivos para as políticas públicas e para a sociedade.

PARADIPLOMACIA

Existem diversas maneiras de denominar a atuação internacional dos entes subnacionais, conforme apresentam Bessa e Matos (2014, p. 7). Alguns estudiosos adotam o termo “microdiplomacia”, outros “diplomacia de múltiplas vias” e há, ainda, quem defina como “diplomacia de múltiplas camadas”. Por considerarem mais adequado, as autoras adotam o conceito de paradiplomacia, conforme definido por Noé Cornago (1999, p. 40), ao se referir ao envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos (permanentes ou eventuais) com entidades públicas ou privadas estrangeiras, para promover questões socioeconômicas, culturais ou outra dimensão externa de suas competências constitucionais.

Importante salientar que a paradiplomacia não se configura como uma disputa entre governo central e entes subnacionais no cenário internacional. Trata-se, em geral, de agendas complementares. O Direito Internacional Público reconhece apenas o Estado Nação como sujeito do direito internacional, cabendo exclusivamente a ele se ocupar da alta política (*high politics*) e se envolver em temas de política externa e de diplomacia relacionados à soberania nacional. Aos entes subnacionais é permitido atuar nos temas relacionados à baixa política (*low politics*).

Os fenômenos da globalização, da interdependência e o grande avanço promovido pelas novas tecnologias de informação e comunicação mudaram a dinâmica das relações, impactaram os governos subnacionais e, também, os estimularam a interagir internacionalmente. Como explica Faria (2018, p. 17), esse processo “envolve algum grau de reterritorialização e de desnacionalização da política e das políticas públicas”. Nesse movimento, atores subnacionais podem ser compelidos por atores inter, trans e supranacionais a se envolver na busca pela solução de problemas de interesse mútuo, mas podem, também, por iniciativa própria, buscar apoio externo para atuar de forma diferente localmente.

Dias (2010, p.55) afirma que a motivação para a ação externa dos entes subnacionais pode estar relacionada a temas socioculturais, políticos, econômicos e ambientais, entre outros. Duchacek (1990, *apud* VIGEVANI, 2006), por sua vez, cita ainda como temas predominantes da paradiplomacia o comércio, os investimentos, o turismo, a tecnologia, as questões sanitárias, as políticas migratórias e o tráfico de drogas.

A paradiplomacia pode se dar de diferentes formas. Bessa Maia (2012) as divide nas seguintes modalidades: *comercial*, quando voltada à promoção de exportações ou ao turismo estrangeiro; *financeira*, quando se refere à captação de recursos financeiros externos; *inversionista*, quando dedicada à atração de investimentos externos diretos; e *cooperativa*, quando há busca pelo desenvolvimento de capacidades e absorção de conhecimentos e tecnologias, por meio de cooperação técnica internacional.

A literatura mostra que há registros históricos de atuação paradiplomática brasileira já no período da Primeira República (1889-1930). Mesmo assim, embora o aparecimento de novos atores no sistema internacional já estivesse sendo observado, foi com o avanço dos fenômenos da globalização e da interdependência, a partir dos anos 1980, que a paradiplomacia passou a ocorrer com frequência na política internacional.

Conforme argumenta Silva (2010, p.162), o engajamento internacional dos estados brasileiros nas últimas décadas resulta da descentralização política e fiscal ocorrida no país e do aumento da exposição e do impacto sofrido pelos estados e municípios em relação à economia mundial.

PARADIPLOMACIA FINANCEIRA

A paradiplomacia financeira consiste na captação de recursos internacionais para o financiamento de políticas públicas. Conforme explica Bessa Maia, é 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 (BESSA MAIA, 2012, p. 147).

Em países desenvolvidos é normalmente possível para governos subnacionais atuarem diretamente nos mercados de capitais, sem necessitar apresentar garantias de seus governos centrais para obterem financiamentos externos para suas políticas públicas. No caso de países em desenvolvimento, essa situação é diferente, pois os governos subnacionais normalmente necessitam de participação dos governos centrais para captar recursos externos, seja por disposições do arcabouço legal, seja para obter garantias exigidas pelos financiadores.

No Brasil, como será discutido abaixo, atualmente essas contratações são tripartites, envolvendo o ente subnacional, o parceiro externo e a União. Estados e municípios podem negociar e contratar recursos financeiros externos para o desenvolvimento de políticas públicas da administração direta, como secretarias e órgãos, e, também, de entidades da administração indireta, como empresas estatais, autarquias e fundações dependentes². Esses recursos são negociados com fontes oficiais, multilaterais e bilaterais, de financiamento e ajuda ao desenvolvimento, e se concretizam em contratos ou acordos de operação de crédito, reembolsáveis ou não reembolsáveis, não sendo permitido aos entes subnacionais a emissão de bônus em mercados de capitais³.

² Conforme registra o Manual para Instrução de Pleitos, do Ministério da Fazenda, empresas estatais não dependentes, caso necessitem de garantia da União para firmar operações de crédito externo, também podem solicitar. Nesses casos, o que se submete à análise e à autorização da União, bem como do Senado Federal, é a concessão de garantia na operação de crédito, e não a sua contratação propriamente dita, como é o caso dos entes subnacionais e de suas entidades dependentes (MIP, Edição 2026.04.17, p. 240).

³ Isso nem sempre foi assim. Foi com a crise das dívidas estaduais, dos anos 1980 e 1990, que o Senado Federal emitiu a resolução 78/1998, proibindo, entre outras coisas, a emissão de novos títulos públicos até 2010. A Resolução 43/2001, regulamento atual que dispõe sobre operações de crédito de estados e municípios, incorporou a vedação de novas emissões de títulos, permitindo-as apenas para o refinanciamento do principal da dívida mobiliária já existente. A Lei de Responsabilidade Fiscal também restringe o endividamento de estados e municípios.

Há registros de ação de entes subnacionais na contratação de crédito externo desde a Primeira República. Segundo Bessa Maia (2012), já em setembro de 1890, pouco depois da Proclamação da República, há a publicação de um decreto que permite ao governo federal garantir empréstimos externos de estados, especialmente aqueles que apresentavam elevado risco de crédito. A primeira Constituição republicana, de 1891, por sua vez, garante aos estados a possibilidade de contrair empréstimos externos.

Entre 1894 e o início da I Guerra Mundial (I GM), Bessa Maia (2012, p. 261-263) registra 31 operações de crédito firmadas por entes subnacionais, no que seria, conforme o autor, a primeira fase da paradiplomacia financeira no país. Esse grande fluxo de recursos externos causava forte preocupação da Presidência da República, que não tinha informações fidedignas sobre as condições desses empréstimos e a sanidade fiscal dos tomadores, mas aos parlamentares não interessava aprovar legislação contrária aos interesses de seus estados.

A segunda fase da paradiplomacia financeira no país, segundo Bessa Maia (2012), inicia com o advento da I GM e vai até 1931. Com a guerra e a consequente retração dos mercados financeiros, houve também diminuição da contratação de novas operações subnacionais, totalizando, entre 1915 e 1919, oito contratações externas, sendo uma delas do Rio Grande do Sul, para aplicar em obras de infraestrutura (Bessa Maia, 2012, p. 268). Com a assinatura do tratado de Versalhes (1919), que marca o final da I GM, há novo fluxo de contratações por estados brasileiros, que persiste até 1931, totalizando 37 operações de crédito externas. Nesse período, o Rio Grande do Sul foi o segundo maior tomador de crédito externo do país, atrás somente de São Paulo em volume de recursos (Bessa Maia, 2012, p. 272)⁴.

A crise da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, que levou a uma redução de exportações e a consequente perda de tributos, causou uma grande inadimplência das dívidas estaduais. A situação internacional, juntamente com a Revolução de 1930, no Brasil, e a ascensão do governo centralizador de Getúlio Vargas, alteraram drasticamente as possibilidades de os Estados contraírem empréstimos externos. Vargas decretou uma moratória da dívida externa da União, dos estados e dos municípios e, com a indicação de interventores nos estados, teve acesso aos dados sobre as dívidas contraídas e inadimplência. A Constituição de 1934 retirou dos estados a autonomia para firmar empréstimos externos diretamente, passando estes a depender de autorização prévia do Senado.

Considerando o contexto internacional, marcado pela grande depressão e, posteriormente, a II GM, mais a centralização fiscal promovida por Getúlio Vargas e a implantação do regime autoritário do Estado Novo, em 1937, houve um grande interregno na paradiplomacia financeira no país. Bessa Maia (2012) registra que foi somente com o final da II GM e a criação das instituições de Bretton Woods, incluindo o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, que a possibilidade de tomar crédito internacional foi, aos poucos, sendo retomada. Importante registrar também as mudanças no cenário nacional - o fim do Estado Novo, que perdurou de 1937 a 1945, e a promulgação da nova constituição, em 1946,

⁴ Não há um número exato sobre quantas operações de crédito foram contraídas por estados durante a Primeira República, pois, conforme Bessa Maia (2012), alguns entes subnacionais negociaram diretamente com banqueiros estrangeiros, sem buscar garantias da União.

que manteve com o Senado Federal a prerrogativa de autorizar os empréstimos externos de estados, distrito federal, territórios e municípios.

A partir daí, conforme Bessa Maia (2012), há uma lenta retomada dos empréstimos externos por entes subnacionais. As instituições de Bretton Woods estavam, inicialmente, focadas na reconstrução europeia do pós-guerra. A primeira operação subnacional foi aprovada pelo Senado em 1948, do estado do Pará. A próxima foi em 1952, após o governo federal aceitar prover garantias a empréstimos tomados por entes subnacionais, por meio de legislação e com condições específicas. A segunda operação aprovada, então, foi do Rio Grande do Sul, tomada pela Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE), para eletrificação rural. Essa foi a quarta operação do Banco Mundial autorizada no país, sendo as três primeiras firmadas pela União. No período de 1948 a 1960, foram firmadas somente seis operações subnacionais, possivelmente, como registra Bessa Maia (2012), pelo esfriamento das relações entre o Brasil e as instituições de Bretton Woods, que discordavam de medidas tomadas pelo governo brasileiro, como a política de substituição de importações por meio de protecionismo e fomento à indústria nacional.

Com a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 1959, juntamente com o acesso a crédito da AID/Alliance for Progress, da USAID/EUA e do KfW, da Alemanha Ocidental, além de firmas e bancos privados estrangeiros, houve novo fluxo de recursos para entes subnacionais. Entre 1961 e 1970, há registro de 64 operações, sendo somente duas do Rio Grande do Sul, com o KfW (Bessa Maia, 2012, p. 283).

No período seguinte, de 1970 a 1980, chamado por Bessa Maia (2012) de paradiplomacia financeira induzida, há um aumento expressivo das operações subnacionais contratadas. Isso se deve, segundo o autor, tanto à grande oferta de crédito externo pelo sistema bancário privado internacional (não tanto por instituições de ajuda ao desenvolvimento) e ao incentivo do próprio governo federal ao endividamento subnacional. A ditadura militar foi instalada em 1964, promovendo forte centralização de receitas no governo federal e estimulando, assim, o endividamento dos estados como fonte complementar de recursos. Naquele período havia expressiva oferta também de crédito por parte de bancos nacionais, como Caixa Federal e Banco do Brasil, mas esses empréstimos estavam vinculados a projetos nacionais de desenvolvimento, e era necessário demonstrar o uso efetivo dos recursos conforme o objeto contratado. Isso teria levado, conforme explica Bessa Maia (2012, p. 287), a maior procura por credores externos, já que não havia a mesma obrigação de comprovar o destino do crédito e a oferta por parte de bancos privados estrangeiros era grande. Entre 1971 e 1975, foram firmados 82 empréstimos externos, sendo 10 do Rio Grande do Sul, segundo estado em número de operações e terceiro em valor (Bessa Maia, 2012, p. 290). Entre 1976 e 1980, houve mais incentivo ainda do governo federal para a tomada de crédito externo, resultando em 62 captações, mas com aumento sensível do valor contratado. Nesse período, o Rio Grande do Sul firmou 4 contratos, sendo o sexto em número de operações, juntamente com o Espírito Santo, e o oitavo em volume de recursos.

Esse grande fluxo de operações, especialmente de credores privados estrangeiros, juntamente com a captação de recursos nacionais para investimentos considerados prioritários

para o desenvolvimento do país⁵, praticamente cessou na década de 1980, chamada de a “década perdida” por vários estudiosos e marcada por recessão e hiperinflação no país, com amplo déficit e endividamento de entes subnacionais. Em paralelo, também houve forte elevação das taxas de juros internacionais, especialmente após a moratória da dívida declarada pelo México, em 1982, e da crise da dívida de países em desenvolvimento. Entre 1980 e 1985, foram somente sete as operações subnacionais firmadas, agora com BIRD e BID, e com valor bem inferior ao da década anterior (Bessa Maia, 2012, p. 297).

Um movimento que ressurgiu no país nos anos 1980, em meio à crise da dívida e ao processo de redemocratização, foi o de descentralização de poder. Essa ideia motivou reformas no setor público em diversos países, como nos latino-americanos, que estavam saindo de experiências autoritárias e a adotaram como uma condição para o processo de democratização. Instituições multilaterais, como Banco Mundial, FMI e BID, tiveram papel importante ao difundir globalmente a descentralização, especialmente na América Latina (MELO, 1996, p. 11). No Brasil, a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) reforçou o federalismo, aumentou a descentralização das políticas públicas e deu maior autonomia a estados e municípios⁶.

O processo de redemocratização (com o fim da ditadura militar, que perdurou até 1985), a crise da dívida pública e a promulgação da Constituição de 1988 possibilitaram uma nova fase da paradiplomacia financeira no país, focada no relacionamento com organismos bilaterais e multilaterais de cooperação e financiamento. A Constituição também reforçou a prerrogativa do Senado Federal de definir limites e condições para o endividamento público, já presente nas Constituições de 1946 e 1967, bem como autorizar operações de crédito externas, passando a contar com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN)⁷, do Ministério da Fazenda, para assessoria nesses temas a partir da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000) e da Resolução 43/2001, do Senado Federal (SENADO FEDERAL, 2001).

Do ponto de vista institucional, destaca-se também que o governo federal, visando melhorar seus procedimentos de análise de pleitos de operações de crédito externas e para aprimorar a avaliação das condições de endividamento dos entes, instituiu, em 1989, a Comissão de Créditos Externos (COCEX), substituída, em 1990, pela atual Comissão de Financiamentos Externos (COFIEX)⁸.

Conforme explicam Bessa e Matos (2014, p. 8), com o fortalecimento do federalismo e a descentralização de poder propiciados pela nova Constituição, estados e municípios brasileiros passaram a ser mais demandados e a terem maior responsabilidade sobre políticas públicas. Além da busca por recursos do governo federal e da arrecadação de tributos para dar

⁵ Para uma análise mais detalhada das dívidas contraídas por entes subnacionais nesse período, sugere-se a leitura do texto para discussão de Anna Ozorio de Almeida (1996).

⁶ Como explica Bessa Maia (2012), o federalismo brasileiro historicamente passou por fases de descentralização e de centralização, identificando-se a centralização com períodos autoritários e a descentralização com avanços democráticos. A Constituição de 1988 é um marco na descentralização federativa no país.

⁷ Este papel cabia anteriormente ao Banco Central.

⁸ Desde então, a COFIEX é a instância federal responsável por coordenar os processos de financiamentos externos pleiteados por órgãos e entidades de estados, distrito federal, municípios e da própria União. Atualmente, ela é composta por membros do Ministério do Planejamento e Orçamento, que a preside, do Ministério da Fazenda e do Ministério das Relações Exteriores.

conta das novas atribuições, a alternativa para o financiamento das políticas públicas passou a ser também as instituições bilaterais e multilaterais de fomento, fazendo com que a paradiplomacia financeira voltasse a ser praticada de modo crescente. Essas alterações no cenário nacional aconteceram em paralelo a uma mudança na atuação dos organismos internacionais, que flexibilizaram suas diretrizes e passaram a conceder mais crédito externo a mutuários subnacionais (Bessa e Matos, 2014, p. 7).

Bessa e Matos (2014, p. 6-7) destacam como motivo para participação brasileira na paradiplomacia financeira o fato de que há grande volume de recursos de fontes externas disponíveis para captação, com condições e custos atrativos, para entes com capacidade de endividamento.

Importante salientar que a paradiplomacia financeira inclui operações de crédito externo reembolsáveis, quando se trata de empréstimos, e não reembolsáveis, quando se trata de doações e assistência técnica concedidas pelos financiadores externos.

O financiamento reembolsável é a modalidade mais comum, podendo ser soberano (que têm garantia da União) ou não soberano (sem garantia da União). O principal tipo firmado pelos entes subnacionais são as operações soberanas, sendo na modalidade de empréstimos para investimento, quando visam ao financiamento de obras, bens ou serviços de um projeto ou programa específico, ou na modalidade de empréstimo baseado em políticas, para o financiamento de reformas legais, institucionais ou políticas, com desembolsos condicionados ao cumprimento de indicadores e metas (BRASIL, 2026a, p.32 - 35).

Já as operações não reembolsáveis têm oferta limitada e os valores disponíveis são baixos. Em geral, são destinadas a estudos, capacitações, cooperação técnica, implantação de projetos-piloto ou destinadas à preparação de um financiamento posterior, reembolsável (BRASIL, 2026a, p.27 e 36).

Para ter acesso a operações de crédito reembolsáveis, estados e municípios⁹ precisam demonstrar que possuem equilíbrio financeiro em suas contas públicas e capacidade de honrar compromissos. O principal instrumento da STN para avaliar a saúde financeira dos entes que querem acessar crédito externo é sua Capacidade de Pagamento (CAPAG). Aqueles com CAPAG A ou B, numa escala que vai até D, estão aptos e possuem mais chances de acessar financiamentos reembolsáveis. Conforme dados extraídos dos painéis da COFIEIX (BRASIL, 2026b), considerando o período entre 1992 e março de 2026, foram aprovadas pela Comissão 1910 operações¹⁰, sendo 1531 operações reembolsáveis e 379 não reembolsáveis, respectivamente cerca de R\$ 213 bilhões e US\$ 1 bilhão, totalizando R\$ 214 bilhões.

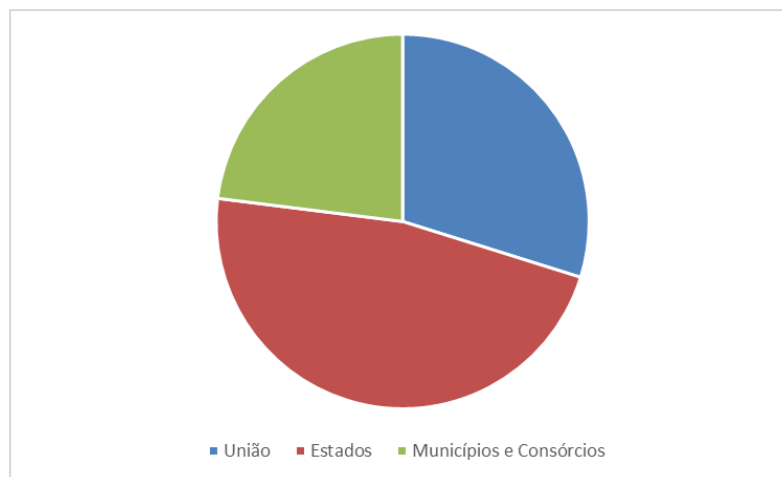
Do total de operações, 544 foram arquivadas, ou seja, não tiveram continuidade por razões diversas. Das 1366 operações restantes (reembolsáveis e não reembolsáveis),

⁹ A Resolução Normativa nº 1/2024, da COFIEIX, define que municípios com população superior a oitenta mil habitantes podem submeter pleitos para captação de recursos externos. Estabelece também que a população mínima poderá ser de cinquenta mil habitantes quando o programa ou projeto proposto for de município localizado em faixa de fronteira.

¹⁰ Aparentemente, há um equívoco nos totalizadores do painel da COFIEIX (BRASIL, 2026b), que registram, para o período, 3234 operações e 3108 projetos, totalizando cerca de US\$ 214 bilhões de montante financiado. Porém, ao extraírem-se os dados do sistema, chega-se a 1910 operações aprovadas, totalizando aproximadamente os mesmos US\$ 214 bilhões. Neste artigo, utilizamos os dados extraídos do painel em planilha excel.

distribuídas nas fases de aprovação, negociação, negociação concluída, em execução, repagamento e finalizada¹¹, 396 são da União e suas entidades, 650 de estados e suas entidades, 311 de municípios e suas entidades e 2 de consórcios municipais¹². A Figura 1, abaixo, ilustra essa distribuição:

Figura 1 - Número de operações de crédito externas, reembolsáveis e não reembolsáveis, ativas ou finalizadas, aprovadas pela COFIEX entre 1992 e março de 2026



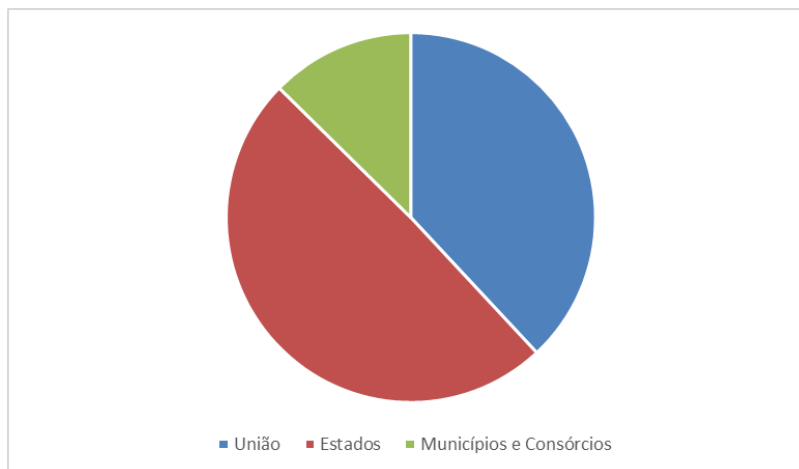
Fonte: elaboração própria

Em termos de valores, as operações da União e suas entidades no mesmo período atingem aproximadamente US\$ 57,5 bilhões, as de estados e suas entidades perfazem cerca de US\$ 76 bilhões, as de municípios e suas entidades totalizam em torno de US\$ 19 bilhões e as de consórcios municipais somam por volta de US\$ 100 milhões, conforme demonstrado na Figura 2, abaixo:

¹¹ No painel da COFIEX há definição para cada uma dessas fases (BRASIL, 2026b).

¹² Não há informação de mutuário para 7 operações aprovadas, totalizando US\$ 15 milhões.

Figura 2 - Valor das operações de crédito externas, reembolsáveis e não reembolsáveis, ativas ou finalizadas, aprovadas pela COFIEX entre 1992 e março de 2026



Fonte: elaboração própria

As operações autorizadas no período para o estado do Rio Grande do Sul e suas entidades, conforme registrado nos painéis da COFIEX, considerando as finalizadas, em execução ou em tramitação para celebração, totalizam 27, no valor de US\$ 4,4 bilhões. Adicionalmente, pelo controle estadual, foram assinadas no período outras 4 doações, que totalizam US\$ 8,8 mi, e 1 operação foi contratada com a Caixa Federal, com recursos do BID ofertados por meio de um programa do governo federal, como será detalhado adiante.

Conforme análise de Bessa Maia (212, p. 303) sobre a paradiplomacia financeira no país (e como corroboram os dados extraídos do painel da COFIEX), observa-se um declínio do setor público federal na captação de recursos por meio de operações de crédito junto aos organismos de cooperação para o desenvolvimento, pois a União tem acesso a mercados de capitais privados, interno e externo, para apoio a seu financiamento. Por outro lado, os governos subnacionais, conforme o autor, estão desenvolvendo um processo ativo de captação junto aos organismos internacionais. Destaca-se, ainda, que esse tipo de recurso, além de viabilizar o financiamento de políticas públicas e contribuir para o crescimento local, dá acesso a boas práticas e inovações. Faria (2018, p. 31), ao tratar do processo de difusão das políticas públicas, explica que esse se tornou um fenômeno bastante comum no contexto atual. Boas práticas e inovações são compartilhadas e adotadas internacionalmente. Os atores do sistema internacional tornam-se importadores e exportadores de políticas públicas. A assistência técnica prestada pelos parceiros externos, como as organizações multilaterais de fomento, impulsiona esse movimento.

Num cenário muitas vezes de recursos próprios escassos e um grande volume de demandas da população, a captação de recursos tem um papel importante para a execução do planejamento do governo subnacional. Os recursos de fonte externa complementam o orçamento e permitem ampliar as políticas e os serviços ofertados à população. Além disso, o relacionamento dos entes subnacionais com os agentes financiadores agrega conhecimento e dá acesso a novas formas e modelos de atuação, resultando em projetos melhores.

HISTÓRICO DA ATUAÇÃO DO RS EM PARADIPLOMACIA FINANCEIRA

Como mencionado anteriormente, o Rio Grande do Sul participou ativamente das diferentes fases de paradiplomacia financeira no país identificadas por Bessa Maia (2012) desde a Proclamação da República. Nesta seção, focaremos na paradiplomacia financeira do estado a partir da redemocratização no país e da promulgação da Constituição de 1988.

Relevante observar que, desde a criação da CAPAG, em 1995, o Estado vinha obtendo nota D, especialmente em função da elevada relação entre sua dívida e a receita corrente líquida. Assim, as operações de crédito externo reembolsáveis a que obteve acesso foram as excepcionalizadas no âmbito dos acordos de recuperação fiscal firmados com a União, como o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal (PAF) e o Regime de Recuperação Fiscal (RRF). Em 2026, pela primeira vez, o Estado apresentou CAPAG C; essa melhora no índice, juntamente com sua credibilidade junto a organismos internacionais, visto que, mesmo em momentos de forte restrição fiscal, sempre manteve em dia seus compromissos, pode ampliar, no futuro, a possibilidade de o estado realizar novas captações para investimento em políticas públicas.

Mesmo com essas limitações, o estado do Rio Grande do Sul tem um longo e profícuo histórico de captação de recursos junto a instituições multilaterais de fomento. Desde os anos 1990, o RS já firmou 27 operações de crédito externas, incluindo empréstimos e doações, para apoio a políticas públicas da administração direta, e está tramitando a celebração de mais uma¹³. A Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) e a Secretaria da Fazenda (SEFAZ) são os órgãos estaduais responsáveis pelas principais operações realizadas, sendo a de Planejamento responsável por aquelas voltadas ao financiamento de projetos de investimento e a da Fazenda, por operações de reestruturação de dívida e de reequilíbrio orçamentário.

Como é possível verificar no Quadro 1, abaixo, o estado do Rio Grande do Sul, com frequência, faz uso de financiamentos reembolsáveis (sempre que o contexto fiscal permite) ou não reembolsáveis como complemento aos recursos próprios para a execução de suas políticas públicas. O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID) configuram-se como os dois principais parceiros externos do estado em seus esforços de investimento e de ajuste fiscal.

¹³ As 4 operações de crédito firmadas pela CEEE não são contabilizadas aqui.

Quadro 1 - Histórico das operações de crédito externas contratadas e em contratação pelo Rio Grande do Sul¹⁴

Ano Assinatura	Contrato	Financiador	Valor Contratado
1990	Programa Integrado de Melhoria Social (PIMES)	BIRD	US\$ 100.000.000
1993	Controle das Cheias do Rio dos Sinos (doação)	KFW	US\$ 1.792.000
1995	Programa para o Gerenciamento Ambiental da Bacia Hidrográfica do Guaíba (Pró-Guaíba)	BID	US\$ 132.300.000
1997	Programa de Rodovias do RS	BID	US\$ 150.000.000
1997	Programa de Rodovias do RS	JBIC	US\$ 75.000.000
1997	Projeto de Administração de Rodovias Estaduais do RS - PNMRE	BIRD	US\$ 70.000.000
1997	Programa de Manejo e Conservação dos Recursos Naturais e Redução da Pobreza Rural (RS Rural)	BIRD	US\$ 100.000.000
1997	Projeto de Reforma do Estado do RS	BIRD	US\$ 125.000.000
2002	Projeto de Conservação da Mata Atlântica do RS (Doação)	KFW	US\$ 6.135.502,57
2004	Elaboração do Plano Diretor do Programa para o Desenvolvimento Sustentável da Bacia Hidrográfica do Rio Uruguai (PRÓ-URUGUAI - AQUÍFERO GUARANI) (doação) ¹⁵	BID	US\$ 1.500.000
2006	Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do DF (PNAGE) (doação)	BID/MPOG/CEF	R\$ 13.630.200
2008	Programa de Crédito de Sustentabilidade Fiscal para o Crescimento (Sustentabilidade Fiscal do RS)	BIRD	US\$ 1.100.000.000
2009	RS Biodiversidade (Doação)	GEF/BIRD	US\$ 5.000.000
2009	Programa de Desenvolvimento de Aeroportos do Rio Grande do Sul (Doação)	USTDA	US\$ 630.000
2011	Apoio à preparação dos programas de ampliação da capacidade viária e de restauração da malha rodoviária do Estado do Rio Grande do Sul (INFRAFUND) (Doação)	BID	US\$ 960.000
2011	Programa de Apoio à Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil (PROFISCO I)	BID	US\$ 60.000.000
2012	Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (PROCONFIS I)	BID	US\$ 200.000.000

¹⁴ Embora a paradiplomacia cooperativa não seja o foco deste artigo, destaca-se que, no início dos anos 1990, a então Secretaria de Coordenação e Planejamento (SCP), atual SPGG, coordenou a celebração de uma cooperação técnica internacional junto ao governo alemão, por meio da Agência GTZ - Sociedade Alemã de Cooperação Técnica, para execução do Projeto de Viabilização de Espaços Econômicos para Populações de Baixa Renda de Periferia Urbana - PRORENDA, que pode ser enquadrada como captação de recursos financeiros. Por meio dessa iniciativa, a Alemanha prestou apoio técnico e financeiro ao estado para a viabilização de espaços econômicos para a população de baixa renda nos meios rural e urbano e para a melhoria da qualidade ambiental em áreas-piloto (RIO GRANDE DO SUL, 1989)

¹⁵ A operação foi realizada em conjunto com o Estado de Santa Catarina. No Painel COFIEIX consta registrada na relação de operações desse Estado.

2012	Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul (PROREDES BIRD)	BIRD	US\$ 480.000.000
2013	Saneamento Urbano Integrado Aceguá-Brasil Aceguá-Uruguay (Doação)	FOCEM	US\$ 5.719.708,43
2014	Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (PROCONFIS II)	BID	US\$ 200.000.000
2014	Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (PROCONFIS II)	BIRD	US\$ 280.000.000
2014	Programa de Oportunidade e Direitos (POD)	BID	US\$ 50.000.000
2020	Programa de Apoio à Gestão e Integração dos Fiscos no Brasil (PROFISCO II)	BID	US\$ 60.000.000
2023	Programa de Apoio à Sustentabilidade Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul (Pró-sustentabilidade)	BID	US\$ 500.000.000
2025	Programa de Sustentabilidade Fiscal, Eficiência e Eficácia do Gasto Público do Estado do Rio Grande do Sul (PROGESTÃO RS)	BIRD	US\$ 50.000.000
2025	Programa de Apoio ao Desenvolvimento e à Resiliência, Ambiental e Fiscal do Rio Grande do Sul (PRÓ-RESILIÊNCIA)	BIRD	US\$359.633.746
2026	Modernização e ampliação dos laboratórios de defesa agropecuária no âmbito do Mercosul (doação)	FOCEM	US\$ 2.041.857
-	Projeto de Modernização da Gestão Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul (PROFISCO III)	BID	US\$ 120.000.000

Fonte: Elaboração própria

Ao analisar o portfólio estadual, verifica-se que segue o padrão das operações de crédito externo descrito anteriormente, ou seja, as doações são em menor quantidade e o volume de recursos captados é bem inferior ao das reembolsáveis, sendo voltadas a temas específicos, especialmente os ambientais, ou para preparação de empréstimos.

Interessante mencionar que o estado também se beneficia de operações de assistência técnica prestadas por agentes externos, em que os recursos financeiros não são internalizados no país e as contratações são realizadas e pagas diretamente pelo doador. Como não há um registro centralizado desse tipo de operação, não é possível listá-las. Como exemplos recentes, houve a contratação pelo BIRD de um consultor para apoiar a SPGG na estruturação da Gestão Integrada de Investimentos Públicos (GIIP), que resultou no Decreto Estadual nº 57.870/2024. Também foi realizada avaliação dos efeitos das inundações ocorridas no Rio Grande do Sul em 2024, quando organismos multilaterais trabalharam em conjunto para estimar danos, perdas e custos adicionais dos desastres em diversos setores, visando a apoiar os processos de reconstrução e redução de riscos¹⁶.

No caso das operações reembolsáveis, a carteira é composta integralmente por operações soberanas. Parte dos financiamentos é destinada a projetos de investimentos, como é o caso do Pró-Guaíba, do Programa de Rodovias do RS, do RS Rural, do PROREDES BIRD, dos

¹⁶ A publicação resultante desse esforço conjunto pode ser acessada em <https://www.cepal.org/pt-br/publicacoes/81035-avaliacao-efeitos-impactos-inundacoes-rio-grande-sul-novembro-2024>

PROFISCO, do POD e do PROGESTÃO RS. Esses programas e projetos financiados já apoiaram ações em diferentes áreas, como meio ambiente, infraestrutura, agricultura familiar, educação, administração pública, desenvolvimento do setor privado e inovação, gerando muitos benefícios para a sociedade gaúcha.

Outra parte envolve empréstimos baseados em políticas, como é o caso do Programa Sustentabilidade Fiscal do RS, dos PROCONFIS, do Pró-Sustentabilidade e do Pró-Resiliência. Nesses casos, o recurso é internalizado a partir do cumprimento de indicadores e metas e pode ser aplicado em áreas pré-definidas em conformidade com o contrato firmado com o agente financiador e com as definições dos acordos de ajuste fiscal vigentes. Ultimamente, o estado tem firmado esse tipo de operação com o objetivo de utilizar o valor captado para reduzir sua dívida de precatórios¹⁷.

CAPACIDADE ESTATAL PARA O EXERCÍCIO DA PARADIPLOMACIA FINANCEIRA

Diante do aumento do impacto dos assuntos internacionais e da interdependência na rotina da administração pública subnacional, em que estados são impulsionados e desafiados a se inserir nas relações internacionais, torna-se necessária a formação de uma capacidade estatal que seja adequada para tratar do tema. De acordo com Gurgel e Silva (2024, p. 15), a capacidade estatal consiste no “conjunto de habilidades e recursos necessários para a implementação de uma determinada política”.

No caso da paradiplomacia financeira, o processo de captação de recursos externos é bastante complexo, demanda capacidade técnica e conhecimento sobre procedimentos e normas, conforme salientam a Secretaria dos Assuntos Internacionais e Desenvolvimento (SEAID), do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), e o Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe (CAF), em seu Guia Prático para Estruturação de Projetos com Financiamento Externo: diretrizes gerais e integração da perspectiva de gênero (BRASIL, 2026a, p.23). O processo envolve conhecimento especializado para, por exemplo, elaborar cartas-consulta, negociar os contratos, elaborar e executar os projetos financiados em conformidade com as regras do financiador e prestar contas, entre outras atividades. A realização de uma operação de crédito exige um comprometimento do estado que não pode ser definido ou decidido isoladamente por cada órgão interessado em financiamento, pois, em geral, exigem contrapartida estadual e dependem das capacidades de endividamento do estado e de execução do órgão beneficiado. Além disso, envolve negociações complexas com a União e com os financiadores durante todas as fases.

A atuação paradiplomática não está condicionada à existência de uma estrutura institucional. Segundo Salomón e Nunes (2007), essa atuação pode ser desenvolvida de maneira informal, sem a presença de uma estrutura específica para as relações internacionais. Contudo, as autoras (2007, p. 105) esclarecem que a criação de uma unidade responsável pelas relações internacionais na estrutura administrativa demonstra o interesse em atuar de forma mais intensiva e organizada. Da mesma forma, Bessa e Matos (2014, p. 8) apontam que a criação de

¹⁷ Essa é uma das finalidades permitidas no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal (RRF), conforme dispõem as alíneas I a VI do artigo 11 da Lei Complementar Federal 159/2017.

uma estrutura no aparelho administrativo do governo subnacional, responsável por planejar e executar ações externas, o capacita, entre outros temas, para a captação de recursos. Ratificando o ponto, Froio (2020) afirma que o desconhecimento sobre as possibilidades existentes na área e a falta de capacidade técnica para traçar estratégias de gestão para as relações internacionais limitam a atuação paradiplomática. Já a visão política dos gestores e as condições materiais existentes (recursos humanos e financeiros) são determinantes para o nível de ação estatal.

Vigevani (2006, p. 130 e 132) salienta que uma característica comum da ação paradiplomática subnacional é o movimento *stop and go*. Nesse sentido, Vigevani e Prado (2010, p.42) explicam que a inserção internacional se dá por razões específicas e a relevância do tema é maior ou menor em diferentes períodos, dependendo em parte do interesse dos gestores, sem que haja uma política sistemática que oriente as ações externas. Os autores afirmam que a baixa institucionalidade contribui para esse fenômeno, e essa descontinuidade prejudica também a capacidade de acúmulo de conhecimento sobre o tema (VIGEVANI; PRADO, 2010, p. 31). Diversos autores, ao avaliarem a atuação de entes subnacionais em paradiplomacia financeira, identificam a ocorrência desse fenômeno, com a descontinuidade das ações em função de trocas de gestão.

Ao tratar de paradiplomacia financeira, Rodriguez e Junges (2022) defendem que uma efetiva e eficiente atuação depende da existência de instituições com funções definidas para a captação de recursos externos. Além disso, para a manutenção dessa atividade e adequada execução, é necessária a existência de profissionais capacitados e dedicados ao tema.

Os autores destacam um aspecto importante a ser considerado na paradiplomacia financeira: trata-se de uma opção de planejamento de médio e longo prazo. Desde o início das tratativas até a celebração do contrato, SEAID e a CAF (BRASIL, 2026a, p. 66) estimam um prazo médio de tramitação entre 18 e 24 meses. Além disso, deve ser considerado o tempo necessário para a execução dos projetos. Assim, Rodriguez e Junges (2022) destacam que, quando a operação não é herdada de uma gestão anterior, é muito provável que um projeto de investimento seja executado apenas parcialmente no período de uma gestão de 4 anos. Isso reforça a necessidade de se ter áreas institucionalizadas e profissionais permanentes capacitados para dar continuidade aos programas e projetos financiados.

A visão política de um gestor e seu interesse pelas relações internacionais influencia de forma significativa o quanto um ente subnacional se insere no cenário externo. Contudo, a paradiplomacia financeira não pode estar condicionada única e exclusivamente a esse fator, por tornar o processo muito sujeito a oscilações e descontinuidades.

Por outro lado, ter uma capacidade estatal robusta, composta por uma política de captação de recursos, por uma área responsável por coordenar a paradiplomacia financeira e por uma equipe qualificada para operacionalizar a estratégia de captação, permite que o ente realize uma ação internacional planejada e sustentável e que tenha resultados mais efetivos e perenes.

CAPACIDADE ESTATAL PARA O EXERCÍCIO DA PARADIPLOMACIA FINANCEIRA NO RIO GRANDE DO SUL

A atuação paradiplomática do governo do estado do Rio Grande do Sul, desde a criação da Secretaria Especial para Assuntos Internacionais (SEAI), em 1987, até os dias atuais, é realizada de forma segmentada, ficando as competências distribuídas (e, por vezes, sombreadas) entre órgãos da administração estadual, conforme a modalidade e o tema. Interessante destacar que, até o momento, a paradiplomacia financeira nunca foi tratada de forma conjunta com as demais áreas que tratam de assuntos internacionais no estado, desde a original SEAI até as estruturas atuais.

Neste artigo, trataremos da área especializada em paradiplomacia financeira, vinculada ao Planejamento estadual. Não trataremos das seções de dívida pública, da Secretaria da Fazenda, que atuam em diversas fases da paradiplomacia financeira.

Em 1987, com a criação da SEAI, teve início a institucionalização da paradiplomacia na administração pública estadual. O período era caracterizado por um aumento crescente dos gastos públicos, enquanto os recursos próprios e captados não acompanhavam esse ritmo (RODRIGUEZ; JUNGES, 2022). Nesse contexto, o processo de captação de recursos externos foi institucionalizado com a criação do Departamento Central de Projetos na estrutura da então Secretaria de Coordenação e Planejamento (SCP), por meio do Decreto nº 32.680/1987, encarregado pela elaboração, análise, acompanhamento e busca de linhas de financiamento para projetos públicos. Rodriguez e Junges (2022) afirmam que, para o exercício dessas competências, foi autorizada a contratação de técnicos especializados para o setor. A SCP coordenou a contratação da operação PIMES nesse período.

Em 1995, o Departamento Central de Projetos passou a ser chamado de Departamento de Projetos Especiais (DPE), mas seguiu com as mesmas competências até 2007. O período foi marcado pela coordenação da captação de recursos para os Programas de Rodovias do RS, PNMRE, RS Rural, Conservação da Mata Atlântica e PNAGE, além da preparação do RS Biodiversidade. Outras operações de crédito externo foram preparadas pelo setor, mas não contratadas, em função da situação fiscal do Estado.

Em 2008, passou a ser chamado de Departamento de Captação de Recursos e Projetos Especiais (DECAP), enfatizando a importância da competência de captar. Foram especificadas entre suas competências a de prospectar fontes de recursos internacionais e a de realizar a intermediação com agências bilaterais e multilaterais de fomento. Nesse período, até 2010, o departamento seguiu na coordenação da execução do PNAGE, em conjunto com a Secretaria de Administração e Recursos Humanos, e coordenou a captação de recursos de 3 doações: do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF/BIRD) para o RS Biodiversidade; da *United States Trade and Development Agency* (USTDA) para o Programa de Desenvolvimento de Aeroportos; e a do BID, INFRAFUND, para apoio técnico no setor de transportes. Além disso, a SPGG se envolveu na execução do Sustentabilidade Fiscal do RS. O programa foi coordenado pela SEFAZ, responsável pelo programa de reestruturação fiscal e por a operação ter como finalidade a renegociação de dívidas estaduais, mas a SPGG participou no atingimento das metas

relacionadas às políticas de investimento e na elaboração dos relatórios de desempenho e de avaliação do Programa. Outras operações de crédito externo também foram preparadas pelo setor, mas não contratadas, devido à falta de capacidade de endividamento do estado.

Em 2012, o nome do departamento sofreu ajustes, passando a ser chamado de Departamento de Captação de Recursos, mantendo a sigla DECAP. Entre suas competências estavam a de identificar recursos técnicos e financeiros, nacionais e internacionais, para financiamento de políticas públicas e a de coordenar os trâmites para captação de recursos de agências de fomento nacionais, bilaterais e multilaterais. Nesse momento, foram novamente adicionadas às competências do DECAP analisar a viabilidade e orientar a elaboração de projetos para captação de recursos, formalizando esse papel já desempenhado historicamente. O período compreendido entre 2011 e 2014 foi marcado pela contratação de novas operações de crédito externo pelo estado, mas é importante salientar que, em alguns casos, não foi observada a competência legal do departamento, e alguns processos de captação foram realizados por outros órgãos. Em 2011, a SEFAZ coordenou e deu início à execução do PROFISCO I, voltado ao financiamento de ações para qualificação da gestão fiscal. No mesmo ano, o DECAP coordenou a preparação do PROREDES BIRD¹⁸, que foi assinado em 2012. A partir da celebração, o departamento, pela ampla experiência de seus servidores, atuou, também, como unidade de gestão do programa, responsável tanto por apoiar os executores na preparação e na execução de seus projetos, quanto por garantir uma execução eficiente, transparente e em conformidade com as políticas de aquisições, financeiras e de salvaguardas do agente financiador. Em 2012, quando a SEFAZ contratou as operações PROCONFIS I e II, voltadas ao equilíbrio fiscal, o DECAP participou na seleção das políticas e no cumprimento das metas relacionadas a investimentos. Em 2013, a Secretaria do Meio Ambiente, por meio da CORSAN, captou recursos de doação do FOCEM e, em 2014, a Secretaria da Justiça negociou a contratação do POD, com o BID, porém sem o envolvimento do DECAP.

Entre 2015 e 2024, devido à situação fiscal desfavorável do Estado, que impedia a contratação de novos empréstimos externos, o DECAP concentrou seus esforços na gestão das operações de crédito (interno e externo) em execução, na captação de recursos federais e na paradiplomacia cooperativa. Além disso, a partir de 2019, trabalhou na preparação do PROGESTÃO RS, operação excepcionalizada pelo governo federal e que podia ser contratada mesmo por estados sem capacidade de endividamento, e no processo de captação de recursos de doação do FOCEM, com instrumento em tramitação para celebração. Nesse período a SEFAZ contratou outras duas operações voltadas à gestão fiscal - o PROFISCO II e o Pró-Sustentabilidade e preparou a contratação do PRÓ-RESILIÊNCIA e do PROFISCO III.

Recentemente, em 2025, houve nova reestruturação administrativa. O DECAP foi unificado com a área de acompanhamento de projetos estratégicos do estado, passando a chamar-se Departamento de Projetos Estratégicos e Captação (DEPEC), mas suas competências foram mantidas. Nesse ano, houve avanço significativo na tramitação e foram celebradas as duas novas contratações de crédito externo do estado - o PROGESTÃO RS e o PRÓ-RESILIÊNCIA, ambas excepcionalizadas pelo Regime de Recuperação Fiscal. O primeiro programa, de investimentos, é coordenado pela SPGG. A Unidade de Gestão do Programa está subordinada

¹⁸ O PROREDES BIRD foi um programa multissetorial, ou seja, financiou investimentos em diversos setores do estado e teve vários órgãos estaduais como co-executores da operação. Sua execução foi encerrada em 2019.

ao DEPEC e é formada pelos servidores de carreira do departamento, que possuem experiência no processo de captação de recursos externos. O segundo programa é coordenado pela SEFAZ, por ser voltado ao pagamento de precatórios, mas contou com a colaboração do DEPEC na estruturação do componente da operação relacionado a políticas de investimentos públicos.

Diante do exposto, confirma-se que o Poder Executivo estadual conta em sua estrutura com uma área especializada em paradiplomacia financeira, com uma trajetória de 39 anos de atuação, contribuindo para o planejamento estadual e o financiamento de políticas públicas. Com uma equipe experiente e capacitada, a área atua em todas as etapas do processo de captação de recursos. Desde a elaboração dos projetos, prospecção de fontes, elaboração dos documentos de proposição da captação, negociação, celebração, gerenciamento da execução até a prestação de contas. Em operações multissetoriais, atua ainda na coordenação da execução dos programas e projetos. Ao analisar o histórico da atuação estadual em paradiplomacia financeira, percebe-se que a institucionalização da atividade e sua profissionalização, com a manutenção de quadro permanente e dedicado ao tema, contribui para que a captação de recursos externos ocorra de forma contínua, não afetada de forma significativa pelo fenômeno *stop and go*.

Cabe salientar, contudo, que, embora o Estado conte com uma estrutura consolidada para a coordenação do processo de captação de recursos internacionais, a paradiplomacia financeira não é exercida de forma suficientemente coordenada, especialmente pelo fato de que a tomada de decisão muitas vezes é baseada nas limitações impostas pela situação fiscal estadual. Como explicam Rodriguez e Junges (2022), desde 2008, teve início um novo ciclo de captação de recursos, muito voltado ao ajuste fiscal. O financiamento de projetos de investimentos tem dado lugar, muitas vezes, à contratação de operações de reestruturação de dívidas e voltadas à gestão fiscal, impondo a forma de condução da paradiplomacia financeira.

Importante salientar que, apesar da situação fiscal do estado não ser favorável e não se ter uma perspectiva de que o cenário se altere num curto ou médio prazo, o processo de captação de recursos pode ser qualificado, para que as ofertas disponíveis de doações e de financiamentos excepcionalizados possam ser aproveitadas de forma mais eficiente e com maiores retornos para a sociedade.

Para adequar esse processo, nos últimos anos, o estado vem trabalhando no desenvolvimento e na implantação da Gestão Integrada de Investimentos Públicos (GIIP)¹⁹, que deve qualificar a decisão alocativa dos recursos. A GIIP deverá, entre outros temas, estabelecer as diretrizes para a paradiplomacia financeira, contribuir para o estabelecimento de uma estratégia de captação de recursos, permitir a análise de viabilidade dos programas e projetos a serem financiados com recursos externos, garantir a decisão colegiada sobre a alocação dos recursos e garantir o papel de coordenação do processo da SPGG.

¹⁹A Lei Complementar Nº 16.135, de 3 de Junho de 2024, que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual, por meio do seu art. 7º-K, instituiu a Gestão Integrada de Investimentos Públicos. O Decreto Nº 57.870, de 8 de novembro de 2024, a regulamentou.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo das últimas décadas, a inserção internacional de estados e municípios tem ocorrido de forma crescente. Esses entes subnacionais não atuam no sistema internacional de forma concorrente com os Estados-nacionais, mas de modo complementar. O Estado-nação segue sendo a figura reconhecida pelo Direito Internacional Público e com legitimidade para exercer a política externa e discutir os temas da alta política, mas, cada vez mais, a partir do avanço da globalização, da interdependência e das tecnologias de informação e comunicação, outros atores são impulsionados e desafiados a discutir temas e políticas públicas na esfera externa.

Uma das modalidades da paradiplomacia frequentemente utilizadas pelos entes subnacionais é a paradiplomacia financeira, que consiste na captação de recursos externos para o financiamento de políticas públicas. Essa modalidade inclui operações de crédito reembolsáveis e não-reembolsáveis, sendo a primeira mais ofertada.

No caso brasileiro, conforme apresentado, além das mudanças no contexto internacional e da grande oferta de recursos externos a condições atrativas, fatores internos como a retomada do federalismo e da descentralização, no final dos anos 1980, levaram os entes subnacionais a buscarem fontes complementares de recursos para o financiamento de seus programas e projetos.

Ao se avaliar o caso do Rio Grande do Sul, a partir das mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988, se percebe que, com frequência, o estado capta recursos e faz uso de operações de crédito para a realização de investimentos e implantação de políticas, inclusive de ajuste fiscal. Ao longo dos últimos 36 anos, foram contratados 27 financiamentos pelo Estado, parte deles reembolsáveis e outra parte doações, e ainda uma operação está em tramitação para celebração.

O artigo analisou, ainda, os fatores locais que afetam o desempenho dos entes subnacionais no exercício da paradiplomacia, em especial a financeira. Em geral, o perfil dos gestores tem grande influência na relevância da atividade externa e no quanto os entes subnacionais se inserem no cenário internacional. A existência de capacidade estatal, composta por uma estratégia de captação, por uma estrutura institucionalizada e por profissionais capacitados, embora não seja condição para a paradiplomacia financeira, tem impacto positivo nos resultados da atuação estatal.

Na análise da capacidade estatal do Rio Grande do Sul, com foco na SPGG, se percebe que o estado conta com uma estrutura institucionalizada há quase 40 anos, com profissionais de carreira e com experiência no tema, que garantem a continuidade das ações de captação de recursos e a realização do trabalho de forma eficaz. Contudo, o estado não conta, ainda, com uma política de captação de recursos e é bastante afetado pela sua situação fiscal, o que acaba impactando e limitando os tipos de operações que são firmadas.

Apesar da situação fiscal desfavorável, o Rio Grande do Sul tem espaço para captar recursos externos de doações e de financiamentos excepcionalizados pelo governo federal para estados sem capacidade de endividamento.

Nesse sentido, são identificadas oportunidades de melhorias no processo, que permitirão ao estado qualificar sua atuação na paradiplomacia financeira e contribuir para um serviço público mais eficiente e com maior geração de valor para a sociedade. Para isso, o Estado deve manter e aprofundar sua capacidade estatal, desenvolver uma estratégia de captação de recursos, avançar na implementação da GIIP e qualificar a tomada de decisão sobre a alocação de recursos.

REFERÊNCIAS

BESSA MAIA, José Nelson. *A Paradiplomacia Financeira dos Estados Brasileiros: evolução, fatores determinantes, impactos e perspectivas*. 2012. Tese (Doutorado). Instituto de Relações Internacionais. Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/10948/1/2012_JoseNelsonBessaMaia.pdf. Acesso em: 15/03/2026.

BESSA, Ricardo Wilson de Sousa; MATOS, Paulo. Determinantes da captação de recursos junto a órgãos internacionais pelo Estado do Ceará. In: *Rev. Econ. NE*, Fortaleza, v. 45, n. 1, p. 6-18, jan./mar., 2014

BRASIL. Constituição Federal de 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 05 de outubro de 1988*.

_____. *Lei Complementar nº 101*, de 4 de maio de 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 11/04/2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria dos Assuntos Internacionais e Desenvolvimento; CAF: Banco de Desenvolvimento da América Latina e Caribe. *Guia Prático para Estruturação de Projetos com Financiamento Externo*. Brasília, 2026a. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/assuntos-internacionais-e-desenvolvimento/arquivos/guia_interativo.pdf. Acesso em: 03/04/2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Comissão de Financiamentos Externos. *Painel COFIEX*. Brasília, 2026b. Disponível em: <https://cofiex.paineis.gov.br/extensions/cofiex/index.html> Acesso em: 19/04/2026

CORNAGO, Noé. Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: dimensions of conflict and co-operation. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Londres: Frank Cass Publishers, 1999. P. 40-57.

DIAS, Reinaldo. Paradiplomacia: ferramenta de inclusão internacional dos municípios. *Revista de Administração Municipal – Municípios*. Rio de Janeiro: IBAM, v. 57, n. 274, p. 52-59, 2010.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Políticas Públicas e Relações Internacionais*. Brasília: ENAP, 2018. 104 p.

FROIO, Lílíana Ramalho. Internacionalização de cidades pequenas. In: *Revista Relações Exteriores*. 2020. Disponível em: <https://relacoesexteriores.com.br/internacionalizacao-de-cidades-pequenas/>. Acesso em: 22/03/2026.

GURGEL E SILVA, João Pedro. A Institucionalização da paradiplomacia no Brasil: um estudo de caso do Estado de Goiás. Dissertação de Mestrado. UFU, 2024. Disponível em: [https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/43703/1/Institucionaliza%
c3%a7%c3%a3oParadiplomaciaBrasil.pdf](https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/43703/1/Institucionaliza%c3%a7%c3%a3oParadiplomaciaBrasil.pdf). Acesso em: 20/04/2026.

MELO, Marcus André. *Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal”: efeitos perversos da descentralização?* São Paulo em Perspectiva. São Paulo, 1996, n. 10, v. 3, p. 11 – 20.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 15.934, de 1 de janeiro de 2023. Disponível em: [https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid
IdNorma=73133&Texto=&Origem=1](https://ww3.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=73133&Texto=&Origem=1). Acesso em: 20/04/2026.

RIO GRANDE DO SUL. Mensagem à Assembleia Legislativa. 1989. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29084330-mensagem1989.pdf>
Acesso em: 21/04/2026.

RODRIGUEZ, Júlio C; JUNGES, Matheus da Silva. Paradiplomacia financeira e mudanças institucionais: o caso do Rio Grande do Sul (1987 - 2014). *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, nº 39, p. 1-34, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/MwbxskM9nLvzmK35JH9gpsw/?format=html&lang=pt#>.
Acesso em: 15/03/2026.

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

SENADO FEDERAL. *Resolução nº 43*, de 2001. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582604/publicacao/16433616>. Acesso em: 11/04/2026.

SILVA, Ironildes Bueno da. *Paradiplomacia Econômica: Trajetórias e Tendências da Atuação Internacional dos Governos Estaduais do Brasil e dos Estados Unidos*. 2010. Tese (Doutorado). Universidade de Brasília – UNB, Instituto de Relações Internacionais.

VIGEVANI, T. Problemas para a Atividade Internacional das Unidades Subnacionais. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais - VOL. 21 Nº. 62*. 2006.

VIGEVANI, T.; PRADO, D. F. B. Ações e Problemas para a Paradiplomacia no Brasil. In: SALA, J. B.; GASPAROTO, A. L. (org.). *Relações internacionais: polaridades e novos/velhos temas emergentes*. Marília: Oficina Universitária, 2010. p. 25-54. Disponível em: <https://doi.org/10.36311/2010.978-85-60810-21-5.p25-54>. Acesso em: 21/04/2026.